



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI GENOVA

**SCUOLA DI SCIENZE SOCIALI
DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA**

**CORSO DI LAUREA MAGISTRALE IN
GIURISPRUDENZA**

Tesi di laurea in Diritto Amministrativo

PNRR: PROFILI DI DIRITTO AMMINISTRATIVO

Relatore:
Prof. Matteo Timo

Candidato:
Federico Taggiasco

Anno accademico 2025-2026

INDICE

INTRODUZIONE	3
CAPITOLO I.....	5
PROFILI GENERALI E OBIETTIVI DEL PNRR	5
1.1 Il periodo storico di riferimento: tra pandemia e nuove esigenze di rinnovamento	5
1.2 Gli obiettivi generali del PNRR	15
1.3 Le risorse disponibili	20
1.4 Le opinioni della dottrina sulla fattibilità concreta del PNRR.	31
CAPITOLO II	36
LA DIGITALIZZAZIONE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E LA PROMOZIONE DEL TURISMO.....	36
2.1 Il rinnovamento dell'agere della p.a. tra trasparenza ed efficienza	36
2.2 Gli smart contracts e la blockchain	53
2.3 L'appalto informatico	70
2.4 Un nuovo modo di promuovere il turismo: le concessioni con l'industria 4.0.	78
CAPITOLO III	81
LA TUTELA DELL'AMBIENTE E LA MOBILITÀ SOSTENIBILE	81
3.1 Il necessario adeguamento della normativa nazionale ambientale alle indicazioni sovranazionali	81

3.2 Le risorse idriche: il confronto con l'Asia	89
3.3 Le energie rinnovabili e gli aiuti di stato	102
3.4 La gestione circolare delle questioni ambientali	127
3.5 Mobilità sostenibile: un'utopia?	135
CAPITOLO IV	142
L'ISTRUZIONE E IL DIRITTO AL LAVORO	142
4.1 Gli obiettivi di un sistema scolastico integrato e la nuova alternanza scuola lavoro	142
4.2 La revisione del sistema giuslavoristico nazionale anche in relazione alle nuove modalità di lavoro agile	157
4.3 Il Welfare State 2.0. e la corretta fattibilità di esso	183
4.4 Esigenze di coesione territoriale	190
CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	196
BIBLIOGRAFIA	202
SITOGRAFIA	214
RINGRAZIAMENTI	216

INTRODUZIONE

Il presente lavoro intende offrire una lettura critica e sistematica del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), osservato attraverso la lente del diritto amministrativo, disciplina chiamata più di ogni altra a confrontarsi con le profonde trasformazioni che il Piano sta producendo nell'azione pubblica. L'analisi si colloca all'interno di un contesto storico eccezionale: la crisi pandemica da COVID-19 ha rappresentato non solo un'emergenza sanitaria globale, ma anche un momento di rottura che ha reso evidenti limiti strutturali e ritardi accumulati nel tempo, imponendo al contempo un'accelerazione senza precedenti nei processi di riforma e innovazione.

In questo scenario, il PNRR non si esaurisce in un insieme di misure economiche o in un semplice programma di investimenti, ma assume una portata ben più ampia, configurandosi come uno strumento di trasformazione complessiva del sistema amministrativo. Esso richiede, infatti, una pubblica amministrazione capace di operare in modo più rapido, efficiente e trasparente, ma anche più consapevole del proprio ruolo strategico nella realizzazione degli obiettivi fissati a livello europeo. Ne deriva una tensione costante tra l'esigenza di semplificare e velocizzare i procedimenti e quella, altrettanto fondamentale, di garantire il rispetto dei principi di legalità, imparzialità e buon andamento sanciti dall'ordinamento.

Questo lavoro si propone, pertanto, di indagare come il diritto amministrativo si stia adattando a queste nuove sfide, evidenziando le innovazioni introdotte, gli strumenti giuridici impiegati e le principali criticità emerse nella fase di attuazione del Piano. Particolare attenzione è rivolta al rapporto tra livello nazionale e sovranazionale, che nel PNRR si manifesta in modo particolarmente intenso, incidendo sia sulle scelte di politica pubblica sia sulle modalità di esercizio della funzione amministrativa.

L'elaborato si articola in quattro capitoli, ciascuno dei quali affronta un ambito specifico di intervento del Piano. Nel primo capitolo vengono esaminati i profili generali del PNRR, a partire dal contesto storico che ne ha determinato la nascita, per poi soffermarsi sugli obiettivi strategici, sulle risorse disponibili e sulle principali posizioni della dottrina in merito alla sua concreta realizzabilità. Il secondo capitolo è dedicato al tema della digitalizzazione della pubblica amministrazione e alla promozione del turismo, ambiti nei quali emergono con maggiore evidenza le potenzialità offerte dalle nuove tecnologie, ma anche le difficoltà legate alla loro effettiva implementazione.

Il terzo capitolo affronta le questioni relative alla tutela dell'ambiente e alla mobilità sostenibile, analizzando il processo di adeguamento della normativa nazionale agli indirizzi europei e il ruolo centrale attribuito alle politiche di sviluppo sostenibile. Infine, il quarto capitolo si concentra sugli aspetti sociali del Piano, con particolare riferimento all'istruzione, al diritto al lavoro e alle nuove forme di welfare, mettendo in luce le persistenti disuguaglianze territoriali e le sfide connesse al loro superamento.

L'obiettivo complessivo è quello di comprendere se e in che misura il PNRR possa realmente rappresentare un'occasione di rinnovamento per l'amministrazione pubblica italiana, oppure se rischi di rimanere un progetto ambizioso ma difficilmente realizzabile nella sua interezza. In tale prospettiva, l'analisi mira a restituire non solo un quadro descrittivo delle riforme in atto, ma anche una riflessione critica sul delicato equilibrio tra efficienza dell'azione amministrativa e tutela delle garanzie giuridiche.

CAPITOLO I

PROFILI GENERALI E OBIETTIVI DEL PNRR

1.1 Il periodo storico di riferimento: tra pandemia e nuove esigenze di rinnovamento

La Pandemia da Covid-19 ha colpito l'Italia, come del resto molti altri paesi, in un periodo storico in cui già si avvertiva profondamente l'esigenza di adattare il modello economico ad una maggiore sostenibilità ambientale e sociale.¹

La crisi economica conseguente ha spinto l'Ue a formulare una strategia di risposta coordinata con la sospensione del Patto di Stabilità e strutturalmente coesa con l'adozione nel luglio del 2020 del programma Next Generation Eu (NGEU). Il programma in questione intende promuovere una sicura ripresa economica dell'Europa, fondando però le sue basi in obiettivi altisonanti quali la transizione ecologica, la digitalizzazione della Amministrazioni Pubbliche, la competitività, l'inclusione sociale, territoriale.²

Il piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), dopo un quarto di secolo di scarsa crescita economica e di carenti riforme strutturali della pubblica amministrazione, costituisce una buona occasione di rilancio per l'economia italiana.³ A fronte di inerzie di intervento riformatorio in taluni settori ordinamentali, l'Unione Europea ha messo a disposizione dell'Italia, nell'ambito del programma Next Generation EU, un ammontare di risorse che, tra finanziamenti straordinari e contributi, ammontano a 200 miliardi di euro circa. Al fine di promuovere una transizione digitale, con l'auspicio di un ammodernamento delle

¹ Regolamento delegato (UE) della commissione, del 6 Aprile 2022, per quanto riguarda le norme tecniche di regolamentazione che specificano i dettagli del contenuto e la presentazione in relazione al principio del non arrecare danno significativo, e che specificano il contenuto, le metodologie e la presentazione delle informazioni in relazione agli indicatori di sostenibilità e agli impatti negativi sulla sostenibilità, nonché il contenuto e la presentazione delle informazioni in relazione alla promozione delle caratteristiche ambientali sociali e degli obiettivi di investimento sostenibile in fase pre-contraffattuale, sui siti web e nelle relazioni periodiche, documento C(2022)1931

² M. MEAZZA, *PNRR cos'è a cosa serve*, in *Il Sole 24ore*, maggio 2022. Sul punto, inoltre, E. LIMARDO, *Politiche attive e investimenti sulle competenze alla luce del PNRR*, in *Guida al Lav.*, 2021, f. 41.

³ Camera Dei Deputati Servizio Studi. XVIII legislatura, 11 Aprile 2022

infrastrutture del nostro paese, è bene spostare l'attenzione non tanto sui contenuti del piano, ma comprendere la qualità dei progetti inclusi, la natura delle riforme da introdurre per legge ed orientate a rendere il contesto di applicazione più propenso all'accoglimento di sviluppi economici.

Un primissimo inquadramento giuridico consentirebbe di affermare che il PNRR sia un atto amministrativo con valenza legislativa con previsione di vincolanti obblighi nei confronti delle Istituzioni europee, e sul fronte nazionale condizionerà l'attività normativa e amministrativa fino al 2026⁴. Una profonda influenza, pertanto, sia a livello centrale che periferico, che si esplicherà con ingenti riforme strutturali per garantire una maggior coesione non solo a livello nazionale ma anche europeo. Il PNRR costituisce una primissima reazione delle istituzioni europee al crollo economico e alla pesante crisi sociale dovuta alla pandemia causata da Covid-19, che ha investito paesi con l'Italia⁵.

Per queste ragioni il PNRR è un'ottima occasione per un ripensamento della pubblica amministrazione, cercando di coniugare il raggiungimento del risultato con una capacità amministrativa riformata, vista anche la duplice funzione, di risultato e di mezzo, per il raggiungimento nel concreto di quest'ultimo a cui riforme e progetti mirano⁶.

Il 30 Aprile 2021⁷, è stato presentato dal governo italiano in via ufficiale il piano nazionale di ripresa e resilienza. Nel mese di giugno la commissione europea ha pubblicato la proposta di decisione di esecuzione del consiglio relativa all'approvazione del PNRR dell'Italia, accompagnato dal documento di lavoro della commissione. Si è dunque ritenuto necessario che il piano abbia la capacità di apportare cambiamenti duraturi nel tempo con impatti sociali ed economici permanenti, sia coerente con gli obiettivi di cui l'art 3 del Reg. 241/2021 UE⁸, sia impostato per

⁴ M. CLARICH, *Il piano nazionale di ripresa e resilienza tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in Corr. Giur., 2021, f. 8/9, p. 1025 ss.

⁵ *Ibidem*

⁶ *Ivi*, p. 1027 ss.

⁷ Il 25 aprile il Governo Draghi ha trasmesso al Parlamento il testo del PNRR, che il 30 Aprile 2021 è stato ufficialmente inviato alla Commissione Europea. Il PNRR italiano è stato approvato il 22 Giugno dalla Commissione Europea e il 13 Luglio 2021 dal Consiglio Economia e Finanza (Ecofin).

⁸ Gli estremi del regolamento sono: **Regolamento (UE) 241/2021 del Parlamento Europeo e del Consiglio** del 12 febbraio 2021, che stabilisce disposizioni comuni per il programma Next Generation EU, in particolare la Recovery and Resilience Facility (RRF). Questo regolamento definisce il quadro giuridico e le modalità di attuazione dei PNRR da parte degli Stati membri, come ad esempio gli obblighi di

incrementare crescita nel mercato del lavoro e la resilienza sociale, non arrechi danni agli obiettivi ambientali prefissati dall'unione europea, sia capace di destinare almeno il 37 % delle risorse alla transizione verde e almeno il 25 % alla digitalizzazione. I tre assi di intervento strategico, condivisi a livello europeo hanno occasionato la possibilità di affrontare alcuni viluppi che rendono da tempo debole la dinamica degli investimenti pubblici, accentuano disparità di genere, reddito e territorio e che limitano la capacità amministrativa nel settore pubblico italiano, creando così ostacoli nella crescita economica e sociale⁹.

Il PNRR dimostra un primo tentativo di solidarietà economica all'interno del territorio europeo attraverso la dotazione di fondi, ripartiti tra gli stati europei secondo valutazioni e volti ad accompagnare, come si è detto, riforme, interventi di settore e investimenti utili al superamento di una serpeggiante crisi economica e sociale che ha paralizzato tra i molti Paesi membri, anche l'Italia. Sia il regolamento sia le linee guida che sono state oggetto di successivi aggiornamenti hanno definito in modo

chiaro quali fossero i sei settori di massima urgenza a cui porre mano celermente e come dovesse essere strutturato il piano stesso. Figura come obiettivo generale la prospettiva futura di un'efficiente coesione sociale, territoriale, economica e finanziaria affinché ciascuno stato membro possa dirsi resiliente e capace di reagire a stati di crisi diffusa.

Ciò che caratterizza la complessità della sfida presentata dal PNRR non è soltanto l'ambizioso progetto di riforme e di investimento ma una netta inversione di tendenza rispetto al passato nella capacità di realizzare interventi nel settore pubblico

con risultati in tempi ragionevoli. Presupposto

indispensabile per un pieno successo del Piano Nazionale Di Ripresa e Resilienza è l'accelerazione delle capacità amministrative in punto di progettazione e attuazione delle opere e di utilizzo dei fondi¹⁰. È la carente capacità tecnica e amministrativa di enti pubblici soprattutto locali a rappresentare una delle più significative sfide a livello nazionale ai fini dell'attuazione di progetti di investimento così copiosi. Un altro aspetto

monitoraggio, la valutazione dei piani, e le modalità di finanziamento. **Sito:** <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32021R0241>

⁹ Decisione di esecuzione del Consiglio dell'UE relativa all'approvazione della valutazione del Piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia, n.10160/2021, del 6 Luglio 2021

¹⁰ Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, testo ufficiale, art. 10 e 11, dl 77/2021 (convertito L. 108/2021), integrati dal dl 19/2024. Pp. 57-58 e 61-64

di criticità è costituito da procedure non sempre improntate ai criteri di snellezza e flessibilità oltre che dalla complessità oggettiva di alcuni interventi dei presentati in occasione del Piano.

Numerosi sono gli ostacoli da superare a livello nazionale: ci sono alcuni settori di specifico intervento che richiedono competenze tecniche per la progettazione e per il monitoraggio dei risultati che ad oggi non sono sempre presenti all'interno delle pubbliche amministrazioni. L'intervento è stato fatto per permettere loro di selezionare esperti in grado di supportare queste attività altamente tecniche. Il Governo, con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ha dovuto affrontare le drammatiche conseguenze sociali e sanitarie della crisi pandemica con i suoi effetti immediati e diretti, consapevole di un'arretrata economia italiana che ha reso, già dagli anni Novanta, sempre più vulnerabile il nostro Paese.

È fuori discussione il fatto che il PNRR rappresenta per l'Italia e per l'Europa, un primo tentativo di semplificazione degli obblighi che intercorrono con gli uffici pubblici e di profonda riduzione dei tempi di attesa volti all'ottenimento di provvedimenti amministrativi, garantendo sempre efficienza e trasparenza. Al fine di rendere la Pubblica Amministrazione, come spesso si dice, 'amica del cittadino e delle imprese' si avverte sempre di più la necessità prima che di provvedere alla digitalizzazione dei mezzi amministrativi, a rendere digitale la cittadinanza stessa di modo che questa abbia le capacità concrete per muoversi in questa nuova realtà sociale.

L'epoca in questione è periodo propizio per discussioni circa una riforma sulla giustizia¹¹. Per quanto il nostro legislatore abbia promosso sempre idee di celerità dei processi, il cittadino che si vede costretto ad instaurare una causa civile, amministrativa o tributaria è consapevole dei lunghi tempi di attesa prima della sua decisione. La giustizia tardiva è sintomo di un percorso verso la negazione di quest'ultima, è sinonimo di uno sgretolamento progressivo di quelli che la filosofia di Emile Durkheim definiva 'legami di solidarietà sociale'¹².

L'unica strada per riparare a questi inconvenienti che pregiudicano diritti soggettivi e interessi legittimi del comune cittadino, è stata quella individuata dal piano stesso: un

¹¹ M. CLARICH, *Cosa cambia per i cittadini, PNRR cos'è a cosa serve*, in *Il sole 24 ore*, maggio 2022.

¹² E. DURKHEIM, *The Division of Labour in Society* (1893), ed. trad. En. a cura di Lewis A. Coser, New York: Free Press, 1997, pp. 39, 60 e 108

aumento di organico dei magistrati¹³, e l'istituzione dell'Ufficio del Processo. In questo modo, preso atto del fatto che dalle graduatorie internazionali, l'Italia, in tema di efficienza si colloca agli ultimi posti a livello mondiale, si tenta di ridurre del 40 % il tempo medio di durata dei processi civili e del 25% i processi penali¹⁴.

Necessaria è la coerenza del Piano con le priorità e le sfide contenute nei Programmi nazionali di riforma, nei Piani nazionali per l'energia e il clima, nei Piani territoriali per una transizione giusta, nei Piani nazionali

per l'attuazione della Garanzia Giovani e negli accordi di partenariato; inoltre, dovrà destinare almeno il 37 % della dotazione a sostegno della transizione verde, compresa la biodiversità; destinare almeno il 20% alla trasformazione digitale¹⁵. È altresì necessario garantire eque opportunità, offrendo motivazioni circa le modalità con cui si realizzerà la parità di genere, contribuendo così all'attuazione del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali; indicare un calendario per la concretizzazione delle riforme e degli investimenti, da completare entro e non oltre la fine di agosto 2026. Entro tale data si prefigge l'obiettivo di stabilire forme di monitoraggio, dando così conto delle misure di intervento nazionali volte a prevenire, individuare e contrastare corruzioni, frodi e conflitti di interesse nell'ambito delle P.A.

Al fine di rilanciare la crescita nazionale, il Piano, in coerenza con le Raccomandazioni comunitarie, ha definito alcune riforme che dovranno ridurre oneri burocratici, contrastare i limiti che, negli anni, hanno rallentato la realizzazione di opere e servizi pubblici o che, comunque, ne hanno ridotto produttività ed efficienza.

È concepito come un'occasione unica per riuscire dunque a superare ritardi economici accumulati negli ultimi anni, un imperdibile momento storico per destinare il 40 per cento delle risorse, circa 82 miliardi di euro, nelle infrastrutture del Mezzogiorno, il 53 per cento del totale alla mobilità sostenibile e il restante destinato all'inclusione sociale, all'istruzione e al potenziamento della ricerca.

Per quanto concerne le P.A., si è avvertita la necessità di intervenire su quattro assi principali: accesso alla pubblica amministrazione, semplificazione dei processi amministrativi, potenziamento dei percorsi di formazione della Scuola nazionale

¹³ Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, testo ufficiale, art. 10 e 11, dl 77/2021 (convertito L. 108/2021), integrati dal dl 19/2024, pp. 6 e succ.

¹⁴ *Ivi*, pp. 99 e succ.

¹⁵ *Documento del Consiglio dell'UE – Recovery and Resilience Facility*

dell'amministrazione e, da ultimo,

si sono previsti copiosi investimenti per la digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni¹⁶.

Una debole capacità amministrativa è stata una delle principali cause di ostacolo nello sviluppo sociale, rappresentando per troppo tempo un limite alla produttività dei servizi e agli investimenti pubblici. L'obiettivo, dunque, non può che essere in prima battuta, affrontato dal Piano, combattere questa rigidità strutturale e organizzativa, volgendo lo sguardo ad un più dinamico e preferibile allargamento nel merito delle P.A, attenuandosi il groviglio normativo e favorendo in tempi più rapidi il *risultato*. Promuovere un'ambiziosa agenda di riforme significa rafforzare la digitalizzazione dei processi, dei servizi e la sua capacità gestionale, assurgendo così a indici fondamentali per garantire una sua interna capacità di decidere, mettere a punto progetti innovativi, accompagnarne l'iter di selezione e progettazione fino alla loro compiuta realizzazione. Cause di disincentivi al progresso e alla ripresa italiana provengono anche da una Giustizia lenta a tal punto da ledere la competitività di imprese e l'interesse ad investire nel Paese; risulta, pertanto, essenziale promuovere una riforma processuale e ordinamentale, potenziando dotazioni tecnologiche del sistema, coordinandole con una razionale distribuzione di risorse umane e alimentando un'economica gestione di esse¹⁷.

Il ricambio generazionale negli ultimi dieci anni è stato lento: un nuovo assunto a fronte di tre cessazioni di rapporto di impegno nelle amministrazioni centrali, vuoi per o licenziamento disciplinare o per decadenza naturale di esso, e un assunto ogni due cessazioni nelle amministrazioni locali. L'età media di pubblici dipendenti al servizio dello stato è pari a 50 anni (2019). Il 16,3 per cento del totale ha più di 60 anni, mentre solo il 4,2 per cento ne ha meno di 30¹⁸. La conseguenza di questo si è palesata in un disallineamento di competenze esperibili dalla P.A e quelle richieste dal nuovo modello economico, digitale, ecologico e inclusivo. Una costante formazione delle pubbliche dipendenze sarebbe auspicabile ma a causa dei pesanti tagli delle spese che le hanno sempre di più viste coinvolte, soprattutto durante gli anni di crisi economica, rendendole così poco permeabili a una progressiva stratificazione normativa. Si tratta di un sistema normativo estremamente complesso e articolato, formato da disposizioni sostanziali che,

¹⁶ G. SGUEO, *La transizione digitale*, in *Giornale di Dir. Amm.*, 2021, f. 6, p. 746 ss.

¹⁷ G. SGUEO, *La transizione digitale*, cit., p. 748 ss.

¹⁸ Cfr. <https://lentepubblica.it/personale-e-previdenza/sale-eta-media-dipendenti-pubblici/>

accumulatesi nel tempo, hanno finito per sovrapporsi e confliggere tra loro nei vari livelli dell'amministrazione: nazionale, regionale e locale.

È necessario, secondo la Commissione, individuare una strategia d'insieme del percorso di riforme creando capacità amministrativa mediante selezione delle migliori competenze e qualificazione delle persone. Stando al dettato legislativo, si legge nell'art. 1, c.1. l. 241/90 l'enunciazione dei criteri di economicità e di efficacia e di come questi, coordinati tra loro, garantiscono il buon andamento dell'Amministrazione, così da assolvere alla garanzia costituzionale di cui l'art. 97, c.2 Cost. In tema di efficienza delle P.A., corre in soccorso l'art. 3 *bis* della legge medesima, ai sensi del quale le pubbliche amministrazioni, al fine di conseguire la maggiore efficienza nell'espletamento delle loro attività, incentivano l'uso della telematica, nei rapporti interni, tra le diverse amministrazioni e tra queste e i privati. Il parlamento, al fine di creare una stabile capacità amministrativa ha richiesto misure di corroboramento di natura organizzativa in tema di reclutamento, formazione, valutazione della *performance, governane*.

È qui dunque che trova terreno fertile il tema del *turnover*¹⁹, il quale consente non solo l'introduzione nelle pubbliche amministrazioni di volti professionali nuovi ma anche un riallineamento di competenze²⁰. Risulta essere troppo farraginoso il sistema procedimentale di reclutamento: il tempo che intercorre tra la pubblicazione del bando concorsuale e l'assunzione può richiedere sino a quattro anni. Il blocco del turnover²¹ fungendo da limite alle nuove assunzioni, insieme ad altri fattori ha comportato un crescente invecchiamento delle P.A., che mal si adatta a queste nuovissime esigenze di digitalizzazione e rinnovamento: in primo luogo un fattore demografico, il calo della fecondità e l'allungamento, grazie a ricerca medico-scientifica della speranza di vita e un altro fattore che in concorso con quello sopra evidenziato ha bloccato il ricambio generazionale in quanto nel 2012, anno di entrata in vigore della Legge Fornero, si sono previsti rigidi requisiti per l'accesso al pensionamento per categorie pubbliche e private di lavoratori di età compresa tra i 60 e i 65 anni²².

¹⁹ P. DE LEO, *Incentivi al merito e più assunzioni*, in Il Tempo, del 4 febbraio 2023.

²⁰ P. ZANGRILLO, *PNRR*, Roma 09 Febbraio 2023, in <https://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/ministro/09-02-2023/PNRR-sfida-la-pa>

²¹ Camera dei Deputati, Documentazione parlamentare, 21 settembre 2022, La Riforma della Pubblica Amministrazione

²² Riforma Fornero del 2011 (art. 24 del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito nella L. 214/2011)

È possibile intuire come lo strumento suddetto abbia amplificato problemi già esistenti e, in concreto, abbia ridotto le P.A ad uno scarso ricambio generazionale, minandone la loro propria natura.

Estendere la responsabilità esecutiva di buona parte di interventi presuppone, come abbiamo detto, un buon assetto strutturale e ottime capacità gestionali e organizzative. Sarà pertanto compito delle P.A. il vigilante controllo sulla gestione delle risorse finanziarie e non solo e l'avvio di procedure di recupero e restituzione nel caso di impiego indebito di mezzi e fondi.

Come ben è noto, non può, a livello di dottrina e di formante legislativo, ricercarsi un significato univoco di amministrazione pubblica. La sua natura fluida rende così l'idea che ogni singola p.a., sulla base della

propria struttura organizzativa e contabile perseguiranno obiettivi differenti, escludendosi la possibilità di rinvenire leggi e regole a cui tutte quante possano soggiacere e teleologicamente essere orientate. È il funzionalismo intrinseco che caratterizza l'organo pubblico; sono i fini a cui si ispira il raggio d'azione dello stesso che ne consentono la definizione giuridico-legislativa. Per poter meglio comprendere la struttura del PNRR, è necessario analizzare il concetto di competitività. Come già detto, si individuano tre assi strategici, i quali garantirebbero un miglioramento nei livelli di competitività, incrementando i livelli occupazionali.

Una buona promozione di investimenti in processi digitali, infrastrutture, è di fondamentale importanza per implementare strategie di produttività diversificata, rendere più duttile il sistema ai cambiamenti di mercato. Inoltre, intervenire in tema di transizione ecologica costituisce l'avvio di nuove attività imprenditoriali, mirando ad una stabile occupazione; ridurre l'impatto di attività produttive sull'ambiente, garantendo condizioni di vita e sicurezza sociale buone e innovative. Un Paese più sostenibile e verde è la responsabilità che oggi è necessario assumersi per costruire una società del futuro, intervenendo su emissioni inquinanti, prevenire e combattere il dissesto territoriale.

La parità di genere rientra tra i principali punti di intervento al fine di accrescere le competenze, contrastando discriminazioni e superando divari territoriali. Rientra tra le priorità principali la valorizzazione dei giovani e il superamento del divario territoriale, il contrasto alle discriminazioni di genere, l'accrescimento delle competenze, delle capacità e delle prospettive occupazionali dei giovani, il riequilibrio territoriale e lo

sviluppo del Mezzogiorno.

I singoli piani di ripresa e resilienza hanno come fine ultimo quello di rispondere delle conseguenze sociali ed economiche originate dalla crisi pandemica, hanno la finalità di individuare delle strategie di intervento efficienti che siano protese ad una ripresa inclusiva.

È necessario prima di entrare nel merito del PNRR, tentare di inquadrare giuridicamente il piano. È fuor dubbio che rappresenta uno strumento capace di imporre vincoli giuridici nei confronti delle istituzioni europee e che per quanto riguarda il versante nazionale, sino al 2026, sarà potenzialmente capace di influenzare l'attività normativa e amministrativa a livello sia centrale sia locale. Si è assistito al periodo postpandemico in cui è stato necessario rinvenire metodi reattivi ad una crisi sociale, economica e sanitaria che con gradualità è dilagata lungo il biennio 2019-2021, coinvolgendo gran parte dell'Europa. L'impatto negativo della pandemia da Covid-19 è stato fronteggiato con il programma *Next Generation* EU che ha preso sostanza nel corso del 2020, costituendo un primissimo e sperimentale nucleo di solidarietà finanziaria con la messa a disposizione di circa 650 miliardi di euro da alimentate con l'emissione di titoli europei²³. Si è raggiunto il 18 dicembre del 2020, un accordo politico tra la presidenza tedesca e il parlamento europeo, sulla base del documento predisposto dalla commissione europea nel maggio del 2020 e sulla base degli orientamenti forniti dagli allora capi di stato. L'accordo ebbe come diretta conseguenza l'approvazione del Reg. UE 2021/241 del Parlamento europeo e del consiglio, che ha istituito il dispositivo per la ripresa e resilienza, prevedendo una sistematica e organica disciplina dei vari piani nazionali. All'indomani dell'approvazione del regolamento europeo, il 21 aprile del 2021, si sono aggiornate le linee guida che già, nel settembre del 2020, erano state elaborate dagli uffici della commissione europea.

L'art. 3 del Reg. UE 2021/241, individua tre macrosettori o missioni, in relazione ai quali gli stati possono proporre progetti. Si tratta di settori in cui le risorse europee in essi investite, dovrebbero potenzialmente assecondare gli obiettivi che lo stesso regolamento previamente individua.

Secondo la lettera dell'art. 16 e art. 18, comma 4, lett. e, f Reg. UE 2021/241 dovrebbero essere destinati per l'obiettivo climatico almeno il 37% delle dotazioni e il 20% per

²³ Cfr. https://www.repubblica.it/esteri/2024/05/02/news/ue_eurobond_next_generation_eu-422805357/?

l'obiettivo di digitalizzazione²⁴. È necessario inoltre motivare i piani con riferimento a profili qualitativi, in relazione alla capacità degli investimenti e della loro concreta realizzazione e quantitativi in vista delle percentuali delle risorse destinate all'obiettivo climatico e digitale. Vista la complessità, è stato necessario che le linee guida fornissero alcuni modelli che fungessero da esempio al fine di rendere più agevole il compito degli stati membri nell'adempimento di un loro piano di ripresa e resilienza. È importante evidenziare il forte legame tra il PNRR e le normative europee in materia di governance economica, che prevede la sospensione dei pagamenti da erogare per l'attuazione dei piani qualora uno Stato non adotti misure per correggere il disavanzo eccessivo, come stabilito dall'articolo 10 del Reg. UE 2021/241.

Nel corso del cd. Semestre europeo, numerose raccomandazioni furono indirizzate agli stati membri proponendo un costante confronto e coordinamento in relazione alla programmazione economico-finanziaria degli stati membri. All'art. 10 Reg. UE 2021/241, si consente una sospensione dei pagamenti da erogare per l'attuazione del piano stesso qualora lo stato in questione abbia adottato le misure necessarie per correggere e limitare il disavanzo eccessivo. La norma in questione testimonia già una forte coesione tra i singoli piani di ripresa e resilienza elaborati a livello nazionale e le regole europee in tema di equa gestione delle risorse, buona amministrazione degli investimenti ed efficienza in

punto di riforme. Alla luce del malcontento nazionale, determinato dalle persistenti inerzie normative in ambiti dell'ordinamento caratterizzati da una limitata attenzione da parte delle istituzioni pubbliche, si è resa evidente l'esigenza di concepire uno strumento volto a promuovere il conseguimento di obiettivi di rilevante impatto, anzitutto sotto il profilo politico e sociale. La transizione ecologica, la digitalizzazione dell'amministrazione pubblica, l'inclusione sociale e le politiche e i ripensamenti del sistema giuslavoristico nazionale anche in relazione ad un nuovo modo di concepire il lavoro, hanno richiesto dapprima un profondo cambio di mentalità.

²⁴ M. CLARICH, *Il piano nazionale di ripresa e resilienza tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, cit., p. 1030 ss.

1.2 Gli obiettivi generali del PNRR

Le dimensioni imponenti del Piano nazionale di ripresa e resilienza necessitano di attenzioni particolari per garantirne l'attuazione. L'erogazione delle risorse messe a disposizione è subordinata al raggiungimento di obiettivi. Infatti, tutte le misure del piano comprensive di riforme e investimenti sono accompagnate da un calendario di attuazione e da un elenco di risultati da realizzare. Queste ultime sono condizioni indispensabili per l'erogazione dei fondi²⁵. Ciascun progetto di riforma e di investimento è associato alla descrizione delle finalità della misura e degli indicatori che ne riflettono gli obiettivi e ne costituiscono il parametro di valutazione. Gli indicatori sono suddivisi in *milestone* (traguardi) e *target* (obiettivi)²⁶. I primi, nella loro natura di attività connesse al raggiungimento di obiettivi prefissati, rappresentano fasi essenziali dell'attuazione, come la piena operatività dei sistemi informatici o l'adozione di particolari norme.

I secondi invece, sono indicatori misurabili dell'intervento pubblico in taluni settori come l'impatto delle politiche pubbliche o l'incremento della natalità²⁷.

Con il Piano nazionale di ripresa e resilienza, l'Italia intende affrontare oltre la crisi sanitaria anche quella sociale ed economica. L'obiettivo principale è la risoluzione di sviluppi strutturali di un'economia italiana che, già a partire dai primi anni Novanta, hanno condotto il paese verso un progressivo declino²⁸.

I principali assi di intervento strategico, condivisi a livello Europeo, hanno generato la possibilità di affrontare alcuni nodi che indeboliscono da tempo la dinamica degli investimenti pubblici, accentuano disparità di genere, reddito e territorio e restringono la capacità amministrativa nel settore pubblico italiano, creando così ostacoli nella crescita economica e sociale. Venendo alla sua struttura e agli obiettivi a cui si orienta il suo raggio di azione, il PNRR italiano presenta una complessa articolazione: sono 6 missioni e 16 Componenti a loro volta suddivise in riforme e investimenti a caratterizzare il piano stesso²⁹. Le misure si fondano poi nei tre assi strategici che descrivono le direttrici

²⁵ Commissione Europea, Relazione sull'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza, 1 Marzo 2022

²⁶ M. MEAZZA, *PNRR cos'è a cosa serve*, Milano, 2022, p. 12 ss.

²⁷ Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di ripresa e resilienza presentata dal Governo al Parlamento, 23 dicembre 2021, p. 8 ss.

²⁸ Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di ripresa e resilienza presentata dal Governo al Parlamento, 23 dicembre 2021, p. 8 ss.

²⁹ Decisione di esecuzione del consiglio dell'Ue relativa all'approvazione della valutazione del Piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia, n.10160/2021 del 6 luglio 2021

sul cui perno ruota la pianificazione per il rilancio del Paese attraverso dotazioni europee contenute nel Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza. L'obiettivo generale per il raggiungimento delle finalità previste è la trasformazione del paese in aree nelle quali si percepiscono ingenti ritardi rispetto a quanto avvenga in Nazioni a noi vicine. La digitalizzazione e l'innovazione di processi e prodotti a cui si associano le misure del Piano nazionale di ripresa e resilienza, intervengono in settori quali le infrastrutture, processi digitali, i cui beneficiari non sono solo le Amministrazioni pubbliche ma anche le imprese³⁰; la transizione ecologica che attua le indicazioni del Patto verde europeo intervenendo su processi di crescita economica e finanziaria allineandosi con la tutela dell'ambiente e infine l'asse della transizione ecologica che ha come obiettivo la minimizzazione dell'impatto delle attività produttive sull'ambiente, la prevenzione e il contrasto del dissesto del territorio, sono i pilastri fondamentali in cui l'Unione ha avvertito l'esigenza di tempestivi interventi armonizzatori. Un Altro obiettivo su cui si incentra il piano è l'inclusione sociale, abbattendo divari non solo geografici e territoriali ma anche profonde disuguaglianze di genere e generazionali³¹. Tutte le missioni del PNRR intervengono sul riequilibrio territoriale e il rilancio del Meridione accompagnando il processo di convergenza tra Nord e Sud³². La coesione territoriale è stata definita dal consiglio dell'Unione come priorità trasversale insieme alla parità di genere e generazionale. Il motivo per il quale il Consiglio dell'Unione le ha voluto definire priorità trasversali nasce dalla consapevolezza che tutte le Missioni, direttamente o indirettamente contengono misure che, con ogni missione è accompagnata dall'indicazione di riforme di settore necessarie ad una più rapida ed efficace realizzazione degli interventi volte al perseguimento anche di priorità trasversali enunciate nel piano stesso: parità di genere, politiche destinate all'infanzia e ai giovani e il riequilibrio territoriale.

La prima missione riguarda l'obiettivo di digitalizzazione³³ dell'intero paese: intitolata 'digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura', sono destinati

³⁰ Servizio Studi-Camera e Senato, Scheda di lettura. Il piano nazionale di ripresa e resilienza, 15 luglio 2021

³¹ Decisione di esecuzione del Consiglio dell'Ue relativa all'approvazione della valutazione del Piano per la Ripresa e la Resilienza dell'Italia, n.10160/2021 del 6 Luglio 2021

³² Libro Bianco, *La strategia europea per una nuova stagione geopolitica, economica, socio-culturale del Mediterraneo*, maggio 2022.

³³ Servizio studi, Camera e Senato, Scheda di lettura. Il piano nazionale di ripresa e resilienza dell'Italia, 15 luglio 2021

49,2 miliardi di euro, 40,7 miliardi provenienti dal Dispositivo per la ripresa e la resilienza e 8,5 dal fondo complementare. Si mira così a promuovere piattaforme digitali da destinare alla pubblica amministrazione, sostenere l'innovazione del sistema produttivo specie nel settore del turismo e della cultura³⁴.

Ammontano a 69,8 miliardi di euro, pari al 31% delle risorse totali del Piano, le risorse destinate ad una transizione ecologica della società e dell'economia italiana.

Sulla terza missione denominata 'infrastrutture per una mobilità sostenibile'³⁵ si concentreranno complessivamente 31,4 miliardi di euro, di cui 25,1 miliardi dal dispositivo per la ripresa e la resilienza e 6,3 miliardi dal Fondo Complementare³⁶. Gli obiettivi si sostanziano nel tempestivo potenziamento delle linee ferroviarie regionali, del sistema portuale e in generale di un'innovazione improntata ad una massima digitalizzazione della catena logistica³⁷. Si propone la realizzazione di un sistema infrastrutturale di mobilità avanzato oltre che sostenibile³⁸.

La quarta missione, conosciuta come 'Istruzione e Ricerca' si avvale di 31,9 miliardi di euro, proponendo come obiettivo generale il rafforzamento dei sistemi educativi, di competenze digitali e tecnico-scientifiche. Si avvede inoltre, questa missione, di riformare i programmi di dottorato e dei corsi di laurea in generale.

La quinta missione 'inclusione e coesione'³⁹ a cui verranno destinati 22,4 di euro, di cui 19,8 miliardi dal Dispositivo per la ripresa e la resilienza e 2,6 miliardi dal Fondo complementare ha come obiettivo quello di potenziare le politiche attive per il lavoro accompagnate da investimenti per la creazione e lo sviluppo di centri per l'impiego e l'imprenditoria femminile, con l'istituzione di un nuovo 'Fondo impresa donna'. Modernizzazione e digitalizzazione del sistema nazionale sono le finalità perseguite dal piano in esame attraverso investimenti utili a garantire assistenza equa e diffusa su tutto il territorio. Più precisamente la sesta missione denominata 'salute' a cui verranno

³⁴ R. GAROFOLI, *Gli obiettivi di giugno 2022. Relazione al consiglio dei Ministri*, Roma, maggio 2022.

³⁵ Commissione Europea, *Strategie per una mobilità sostenibile e intelligente: mettere i trasporti europei sulla buona strada per il futuro*, COM(2020) 789 final, 9 dicembre 2020

³⁶ AA.VV., *Dataset, Milestone e target programmazione del PNRR*, in *Area web Italia domani*, 2022.

³⁷ Camera dei deputati, *Dossier su PNRR e infrastrutture pubbliche*, Roma, 2022.

³⁸ Regolamento UE 2021/241 del Parlamento europeo e del consiglio del 12 Febbraio 2021 che istituisce i dispositivi per la ripresa e la resilienza, GUUE L 57 del 18 Febbraio 2021.

³⁹ Documento del Governo italiano, *Piano nazionale di ripresa e resilienza*, maggio 2021.

destinati 18,5 miliardi di euro, di cui 15,6 miliardi dal Dispositivo per la ripresa e la resilienza e 2,9 miliardi dal Fondo complementare, si prefigge precipuamente di attivare nel più breve tempo possibile 1.288 case di comunità e 381 ospedali di comunità.

Vista la particolare difficoltà in punto di attuazione di così grandi progetti e investimenti, nella versione originaria, il piano prevedeva che per ogni singola missione venisse affidato un soggetto responsabile. Questi ultimi avrebbero dovuto vigilare la concreta attuazione dei programmi concordati svolgendo una verifica circa il tempo in cui si sarebbero dovuti compiere gli interventi prestabiliti ed eventualmente attivare poteri sostitutivi.

A vigilare sulla concreta attuazione del Piano e sull'operato dei responsabili, è incaricato un comitato esecutivo composto dal Presidente del Consiglio dei ministri, dal Ministro dell'Economia e delle Finanze e dal Ministro dello Sviluppo economico. Necessaria era l'istituzione di un comitato di responsabilità sociale⁴⁰, composto dai rappresentanti delle attività produttive e delle università, il quale avrebbe dovuto esercitare un ruolo consultivo e quale referente predisposto ad intrattenere un periodico dialogo con le istituzioni europee, si scelse il Ministro degli affari europei⁴¹.

I limiti di questo primo sistema di *governance* dipendevano in primo luogo dal fatto che due organi collegiali, il comitato esecutivo e il comitato interministeriale per gli affari europei, avrebbero dovuto occuparsi della gestione dell'intera macchina amministrativa. Comportava una sorta di duplicazione di competenza a livello centrale e replicata anche a livello esecutivo: ogni singolo progetto o investimento era curato dalla singola amministrazione, centrale, regionale o locale assumendosi le relative responsabilità di attuazione ma che, in ogni caso, avrebbe dovuto dar conto alla struttura di missione, solitamente composta da soggetti esterni all'amministrazione stessa e del tipo di investimento o progetto che intendeva nel concreto adottare. Il comitato esecutivo e interministeriale per gli affari europei avrebbero comunque esercitato ulteriori poteri di controllo sull'attività di monitoraggio dei responsabili di struttura.

Questo sistema si dimostra flebile in quanto potenzialmente volto all'inutile moltiplicazione di livelli di vigilanza⁴².

⁴⁰ Decreto legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modifiche dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, Governance del Piano nazionale per la ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure (decreto 'semplificazione bis') (artt. 8 e 9)

⁴¹ AA.VV., *Relazione sullo stato del PNRR*, dicembre 2021, in Area web Italia domani.

⁴² Riflessione personale.

A seguito delle dimissioni dell'allora presidente del consiglio Giuseppe Conte e l'insediamento del nuovo governo Draghi, il testo del PNRR, delinea l'aspetto della governane, in modo del tutto diverso da come risultava nel testo originale. La struttura della governane è stata meglio precisata dal successivo decreto-legge 31 maggio 2021, n.77, convertito in legge del 29 luglio 2021, n. 108⁴³. Si tratta di una governance definita con un'articolazione su più livelli da questo decreto legge convertito in legge e dalla precedente legge di bilancio per il 2021⁴⁴, la quale ebbe il merito di definire tutte le misure necessarie per accedere ai fondi del programma *Next Generation EU*⁴⁵.

Il PNRR dimostra un primo tentativo di solidarietà economica all'interno del territorio europeo⁴⁶ attraverso la dotazione di fondi, ripartiti tra gli stati europei secondo valutazioni e volti ad accompagnare, come si è detto, riforme, interventi di settore e investimenti utili al superamento di una serpeggiante crisi economica e sociale che ha paralizzato tra i molti Paesi membri, anche l'Italia. Sia il regolamento sia le linee guida che sono state oggetto di successivi aggiornamenti hanno definito in modo chiaro quali fossero i sei settori di massima urgenza a cui porre mano celermente e come dovesse essere strutturato il piano stesso. Figura come obiettivo generale la prospettiva futura di un'efficiente coesione sociale, territoriale, economica e finanziaria affinché ciascuno stato membro possa dirsi resiliente e capace di reagire a stati di crisi diffusa.

Nel corso del cd. Semestre europeo⁴⁷, numerose raccomandazioni furono indirizzate agli stati membri proponendo un costante confronto e coordinamento in relazione alla programmazione economico-finanziaria degli stati membri⁴⁸. All'art. 10 Reg. Ue 241/2021, si consente una sospensione dei pagamenti da erogare per l'attuazione del piano stesso qualora lo stato in questione abbia adottato le misure necessarie per correggere e limitare

⁴³ Camera dei deputati, 11 Aprile 2022

⁴⁴ L. 178/2020

⁴⁵ Ministero dell'economia e delle Finanze, circolare 10 Febbraio 2022, n.9. Istruzioni tecniche per la redazione dei sistemi di gestione e di controllo delle amministrazioni centralititolari di interventi del PNRR

⁴⁶ M. CLARICH, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza tra diritto Europeo e Nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, cit., p. 1032 ss.

⁴⁷ Il piano nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), Camera dei deputati, Servizio Studi, XVIII Legislatura, 11 Aprile 2022

⁴⁸ N. LUPO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza e al alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in Fed, del 12 gennaio 2022, p. 12 ss.

il disavanzo eccessivo. La norma in questione testimonia già una forte coesione tra i singoli piani di ripresa e resilienza elaborati a livello nazionale e le regole europee in tema di equa gestione delle risorse, buona amministrazione degli investimenti ed efficienza in punto di riforme. Di fronte al crescente malcontento nazionale legato alle inefficienze normative in settori dell'ordinamento, in cui le forze politiche mostrano scarsa sensibilità, è emersa l'esigenza di concepire uno strumento capace di incentivare il raggiungimento di obiettivi di forte impatto, prima ancora che politico e sociale⁴⁹. La transizione ecologica, la digitalizzazione dell'amministrazione pubblica, l'inclusione sociale e politiche e i ripensamenti del sistema giuslavoristico nazionale anche in relazione ad un nuovo modo di concepire il lavoro, hanno richiesto dapprima un profondo cambio di mentalità.

1.3 Le risorse disponibili

Il Reg. Ue 2021/241 ha stabilito, con regole uniformi, obiettivi e criteri per l'erogazione di fondi richiesti dagli Stati Membri nell'ambito dei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza. Con il dispositivo per la ripresa e la resilienza, il legislatore europeo ha previsto un'armonica strategia fondata sul comune presupposto di superamento degli effetti devastanti delle crisi socio-economiche causate dalla pandemia da Covid 2019.

Ogni singolo stato membro ha la possibilità di accedere a questi fondi, presentando un proprio schema di PNRR alla Commissione Europea.

È necessario al fine di ottenere i fondi previsti che ciascun piano predisposto dal singolo stato membro intervenga nei sei pilastri strategici per la crescita e che a norma dell'art. 19.3 e allegato V, Reg. UE 2021/241, venga approvato sulla base di specifici criteri di pertinenza, efficacia, efficienza e coerenza. Il piano si manifesta pertinente alle sfide e alle priorità individuate nel contesto del Semestre Europeo. Deve, cioè, dimostrare la sua propensione all'intervento celere in quei settori che necessitano di immediate riforme al fine di rafforzare il potenziale di crescita, superando così le ancora troppo evidenti disparità di genere e la scarsa coesione economica e territoriale.

Il singolo piano predisposto dallo Stato membro deve predisporre misure stabili nel

⁴⁹ L. FIORENTINO, *Il Piano di Ripresa e il Sud*, in *Giornale Dir. Amm.*, 2021, f. 2, p. 173 ss.

tempo, definendo tempistiche di attuazione efficaci e indicatori funzionali al monitoraggio del Piano stesso, garantendo così massima efficacia⁵⁰. Una descrizione precisa è richiesta in punto di Plausibilità e ragionevolezza dei costi stimati per l'attuazione del piano al fine di dare dimostrazione della sua efficienza calibrata dall'impatto sulle politiche di lavoro e occupazione e in generale sul sistema economico. Come si è più volte detto il Piano e le relative misure devono rappresentare una risposta globale ed equilibrata a fronte di crisi sociali ed economiche come quelle che hanno visto colpita l'Italia. L'erogazione delle risorse è subordinata al rispetto di alcune tassative condizioni con lo scopo di salvaguardia del bilancio dell'Unione. La previsione di spesa complessiva ammonta a 223,91 miliardi di euro, derivanti dai due fondi di *Next Generation* EU (NGEU): la *Recovery and Resilience Facility* (RRF), con 210,91 miliardi, e REACT-EU⁵¹, con 13 miliardi di euro. È importante chiarire fin da subito che *Next Generation* EU è uno strumento giuridico provvisorio, di natura emergenziale, concepito con una durata temporanea, finalizzato al superamento della crisi pandemica e all'adozione di misure per la ripresa e la resilienza. Le relative risorse che nell'ambito del programma NGEU ammontano a 750 miliardi di euro verranno reperite dalla Commissione Europea attraverso prestiti sui mercati secondari secondo quanto è stabilito dall'art. 5 della Decisione (UE, Euroatom) 2020/2053 del Consiglio del 14 Dicembre 2020⁵². Per le peculiari esigenze del PNRR, si prevede l'utilizzo esclusivo dei dispositivi RRF e REACT-EU secondo i quali ammonterebbe la spesa complessiva a 223,9 miliardi⁵³. Il profilarsi di una necessaria sinergia con l'utilizzo di ulteriori risorse messe a disposizione dall'Unione stessa rende agevole una più estesa programmazione di interventi coerenti con le finalità dal Piano. Per tale ragione la spesa aumenterebbe a 311,9 miliardi. Ne sono esempi la sinergia con le risorse di fondi strutturali per i 7,9 miliardi,

⁵⁰ Commissione europea, documento di lavoro, *Guidance to Member States. Recovery and Resilience Plans*, 22 Gennaio 2021, parti I e II

⁵¹ Regolamento (UE) del Parlamento e del Consiglio Europeo del 23 Dicembre 2020 che modifica il Reg. (UE) n. 1303/2013 per quanto riguarda le risorse aggiuntive e le modalità di attuazione per fornire assistenza allo scopo di promuovere il superamento degli effetti della crisi pandemica di Covid-19 e delle conseguenze sociali e preparare una ripresa verde, digitale e resiliente dell'economia.

⁵² Decisione (UE, Euroatom) 2020/2053 del Consiglio del 14 dicembre 2020, Articolo 5, paragrafo 1, lettere a) e b). Cfr. <https://def.finanze.it/DocTribFrontend/getAttoNormativoDetail.do?ACTION=getArticolo&articolo=Articolo+5&codiceOrdinamento=200000500000000&id=%7B125A3E63-22DB-4219-9D9E-9AAB2DF01D7B%7D>

⁵³ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le politiche di coesione, Programmazione delle risorse ReactEU: linee di intervento per le risorse relative all'annualità 2022 e quadro complessivo, 16 marzo 2022.

nonché 80 miliardi a valere sulla “programmazione di bilancio” per il periodo 2021-2026, ossia fino al termine di scadenza delle risorse NGEU. Una rapida consultazione del testo del piano sembra indicare che le fonti europee considerate per il finanziamento degli interventi di settore siano esclusivamente i due principali fondi NGEU, ovvero il RRF e il REACT EU. A livello teorico, il PNRR, però viene richiesto dai regolamenti comunitari al fine dell’ottenimento dei finanziamenti del dispositivo RRF. Lo stato italiano ha ritenuto però che alcuni settori necessitano di interventi forti e che queste rientrano nelle sei missioni strategiche del PNRR, con il conseguente ampliamento di interventi finanziabili dal fondo REACT EU. Nell’ambito del Dispositivo per la ripresa e la resilienza, a livello nazionale, viene istituito il Fondo di rotazione per la piena realizzazione dei programmi prefissati a livello europeo dal *NextGeneration* EU. Ai fini del finanziamento dei vari progetti sarà necessaria una previa approvazione di ciascuno. Le risorse del fondo vengono versate su due conti correnti infruttiferi aperti presso la Tesoreria centrale dello Stato: nel primo di questi vengono versate le risorse con destinazione a finanziare progetti mediante contributi a fondo perduto⁵⁴; nel secondo l’insieme di quelle risorse erogate mediante prestito. Sarà dunque necessaria una valutazione circa il fabbisogno concreto delle singole amministrazioni o degli organismi titolari dei progetti. In relazione ai target previamente pianificati, Amministrazioni pubbliche e organismi sono responsabili dell’utilizzo delle risorse nell’ottica di un loro sano ed efficiente impiego, in modo particolare per la prevenzione di frodi, corruzioni e conflitti di interesse, realizzando i programmi nei termini stabiliti. È dunque indispensabile garantire una tracciabilità delle operazioni⁵⁵ implicanti i progetti chiesti dal PNRR, pertanto, l’insieme di quei fondi necessita di essere sostenuto da un vicolo di destinazione per tutta quanta la durata del Piano. Nell’art. 10 Commi da 1 a 6, del D.L. n. 121/2021, così come modificato in sede di conversione, si è prevista la sostituzione dell’art. 1, comma 1039, della Legge 30 dicembre 2020, n.178 sulla base di questo nuovo comma, le risorse previste dal programma Europeo NGUE⁵⁶, vengono assegnate, tenuto conto dei reali fabbisogni finanziari, alle singole amministrazioni e organismi titolari o

⁵⁴ Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 Febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza

⁵⁵ Comitato interministeriale per gli affari europei, Linee guida per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, settembre 2020

⁵⁶ Reg. 2020/2094 del Consiglio del 14 dicembre 2020, che istituiscono uno strumento dell’Unione europea, a sostegno della ripresa dell’economia dopo la crisi Covid-19

attuatori di progetti ritenuti indispensabili a livello sovranazionale, al fine di incentivare sempre di più quell'armonizzazione che costituisce l'idea di fondo sottesa alla portata del progetto stesso. Con la decisione di esecuzione del consiglio europeo recante 'Approvazione della Valutazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza dell'Italia'⁵⁷, si è stabilito che, annualmente le risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione necessarie all'attuazione del Piano stesso, vengano attribuite sulla base del cronoprogramma finanziario di tutti gli interventi a cui esse sono destinate. Ai fini di assunzione del relativo impegno da parte delle Amministrazioni circa l'obbligo di spesa e la relativa responsabilità di attivazione concreta, si profila necessaria l'individuazione del fondamento normativo⁵⁸. La base giuridica del relativo impegno è costituita dalla decisione di esecuzione del consiglio e dal decreto del MEF⁵⁹. Le Amministrazioni o i soggetti responsabili dell'attuazione di programmi possono utilizzare le 'opzioni di costo semplificate', previste agli art. 52 ss. del Reg. UE 2021/1060 del Parlamento e del Consiglio, del 24 giugno 2021. L'amministrazione, in sede di definizione delle procedure di attuazione degli interventi stabiliti dal Piano, ha l'onere di gestione economico-finanziaria delle risorse: è tenuta, cioè, ad indicare i criteri di devoluzione delle risorse ulteriori rispetto a quelli ordinari previsti dalla disciplina di settore.

Il regolamento UE 2021/523 Del Parlamento europeo del consiglio del 24 marzo 2021 ha istituito il programma *InvestEU*. Lo strumento giuridico ha l'obiettivo di sostenere attivamente gli investimenti pubblici e privati nel periodo compreso tra il 2021 e il 2027. Il sostegno viene garantito dall'erogazione di garanzie, prestiti e condivisione di rischi in quei settori, pubblici o privati, in cui figura una probabile futura situazione di fallimento o comunque caratterizzati da una situazione di investimento subottimale. L'obiettivo, quindi, è quello di incentivare le operazioni di investimento in alcuni settori che, a parere dell'Europa, risultano più precarie. Tra le aree di intervento perseguite dal fondo *InvestEU*⁶⁰ si ricordano le infrastrutture sostenibili in settori strategici (trasporti, energia, economia circolare); la ricerca, l'innovazione e la digitalizzazione compreso il

⁵⁷ Commissione Europea, Relazione semestrale sull'esecuzione delle operazioni di finanziamento Next Generation EU, 17 Febbraio 2022

⁵⁸ MES, annual Report, 2021

⁵⁹ Trattato che istituisce il meccanismo europeo di stabilità (MES) (G.U. 28 LUGLIO 2012, N. 175)

⁶⁰ Reg. (UE) 2021/523 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 marzo 2021 che istituisce il programma InvestEU

sostengo agli operatori che favoriscono lo sviluppo del mercato⁶¹; il finanziamento alle piccole medie imprese in particolare a quelle che operano nei settori culturali; gli investimenti sociali in tema di competenza, comprendenti la micro-finanza, l'istruzione, la parità salariale e di genere. In conformità con l'articolo 3 del Regolamento UE 2021/523 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 marzo 2021, intitolato "Obiettivi del programma *InvestEU*", viene definito come obiettivo principale del programma il sostegno alle politiche dell'Unione attraverso operazioni di finanziamento e investimento che contribuiscano a promuovere lo sviluppo e la crescita sostenibile. Il testo riguarda vari obiettivi strategici per rafforzare l'Unione Europea, mirando a migliorare la sua competitività, sostenibilità e resilienza, nonché a favorire la crescita economica e l'occupazione. In primo luogo, si sottolinea l'importanza di rafforzare la competitività dell'Unione, in particolare attraverso il supporto alla ricerca, all'innovazione e alla digitalizzazione. Questi ambiti sono considerati fondamentali per mantenere l'Europa competitiva a livello globale e per stimolare lo sviluppo di nuove tecnologie e soluzioni che possano migliorare la vita quotidiana. L'attenzione si sposta poi sulla crescita economica e sull'occupazione, con un focus particolare sulla sostenibilità. L'Unione Europea è impegnata a promuovere un'economia verde che rispetti gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (OSS) e gli impegni presi nell'ambito dell'accordo di Parigi sul cambiamento climatico. In questo contesto, la creazione di posti di lavoro di alta qualità è vista come un aspetto essenziale per garantire una crescita inclusiva e duratura. In parallelo, si evidenzia la necessità di rafforzare la resilienza sociale dell'Unione, favorendo l'inclusione sociale e le capacità di innovazione sociale. L'Europa vuole diventare un luogo dove le disuguaglianze vengano ridotte e le opportunità di crescita siano più accessibili a tutti, anche attraverso l'adozione di politiche innovative in campo sociale. La promozione del progresso scientifico e tecnologico è un altro pilastro centrale, con l'obiettivo di favorire lo sviluppo culturale, educativo e formativo all'interno dell'Unione. Investire nell'istruzione e nella ricerca scientifica è considerato cruciale per affrontare le sfide globali e per mantenere l'Europa all'avanguardia in ambito tecnologico e culturale. Un altro obiettivo fondamentale riguarda l'integrazione dei mercati dei capitali, in particolare per superare la frammentazione che ancora esiste in questo ambito

⁶¹ Decisione di esecuzione (UE) 2021/626 della Commissione del 14 aprile 2021, che istituisce il portale InvestEU e ne definisce le specifiche tecniche (GUUE L 131 del 16 aprile 2021)

all'interno dell'Unione. L'intenzione è quella di promuovere soluzioni che possano diversificare le fonti di finanziamento per le imprese europee e, al contempo, stimolare la finanza sostenibile, che gioca un ruolo chiave nel raggiungimento degli obiettivi climatici ed economici. L'Unione Europea si impegna inoltre a promuovere la coesione economica, sociale e territoriale, cercando di ridurre il divario tra le diverse aree geografiche e sociali all'interno dei suoi confini. Questo obiettivo è strettamente legato al miglioramento delle infrastrutture e alla creazione di opportunità che possano favorire la crescita anche nelle zone meno sviluppate.

Infine, dopo la crisi COVID-19, l'Unione punta a una ripresa economica sostenibile e inclusiva. È previsto un sostegno particolare per le piccole e medie imprese (PMI), che sono state fortemente colpite dalla pandemia, ma che non si trovavano già in difficoltà prima del 2019. La difesa e il rafforzamento delle catene di valore strategiche esistenti, sia in termini di risorse materiali che immateriali, è vista come una priorità. Allo stesso modo, l'Unione vuole sostenere la transizione sostenibile, garantendo che le politiche di recupero siano in linea con gli obiettivi ambientali a lungo termine. In sintesi, queste linee guida mirano a creare un'Europa più forte, equa e sostenibile, capace di affrontare le sfide globali con un approccio integrato che coinvolge tutti gli aspetti della vita economica, sociale e ambientale. Il fondo *InvestEU* dovrebbe contribuire a migliorare la coesione e la convergenza socioeconomica dell'Unione nel settore della digitalizzazione nonché alla resilienza sociale e all'integrazione dei mercati di capitali dell'Unione⁶². A tal proposito, sarebbe destinato ad offrire strumenti e soluzioni utili per un superamento di quella frammentarietà che ancora affligge il mercato secondario europeo. Il fondo *InvestEU* punterebbe pertanto ad offrire benefici strategici a lungo termine in aree chiave delle politiche dell'Unione, finanziando progetti che sono tecnicamente sostenibili, fornendo un quadro per l'utilizzo di strumenti di debito, di capitale e quasi-capitale e di condivisione del rischio coperta da una garanzia del bilancio dell'Unione e da contributi finanziari provenienti dai partner esecutivi. Se l'obiettivo è la resilienza nazionale e la ripresa sostenibile⁶³, sono proprio i settori culturali e creativi a generare valore economico a partire da proprietà intellettuale e creatività individuale.

⁶²Reg. delegato (UE) 2021/1702 della Commissione del 12 Luglio 2021, che integra il Reg. (UE) 2021/523 stabilendo elementi aggiuntivi a norme dettagliate del quadro di valutazione InvestEU

⁶³ Commissione Europea, Orientamenti tecnici sulla verifica di sostenibilità per il Fondo InvestEU, (GUUE L. 234 del 13 Luglio 2021).

Considerando inoltre che si tratta di settori essenziali per la creazione di società democratiche e coese nell'era digitale. Costituiscono nella sostanza forme di manifestazione del libero pensiero e di libertà di espressione, assurgendo a parte integrante della nostra sovranità e autonomia. La convergenza socio-economica a cui mira il predetto strumento per il quale assicura copiose risorse, origina come forma di reazione ai bassi tassi di investimento infrastrutturale a cui l'Unione ha assistito durante la crisi da Covid-19. La carenza di tale inerzia si è registrata come compromettente nella promozione della crescita sostenibile, precaria nello sforzo dell'assicurare l'adattamento ai cambiamenti climatici, insensibile al rischio di consolidamento delle disuguaglianze all'interno degli Stati Membri e tra essi. Tutto ciò ha avuto laceranti ripercussioni sullo sviluppo a lungo termine a livello dell'Unione soprattutto per quanto riguarda l'efficienza energetica e la creazione di uno spazio unico europeo dei trasporti. È opportuno promuovere una razionalizzazione del processo di investimento che massimizzi le sinergie tra i programmi dell'Unione, dei trasporti, energia e digitalizzazione. Questo tipo di programma sarebbe in grado, attraverso le risorse disponibili, di sostenere gli investimenti nel trasporto multimodale, il quale comporta significativi rischi per gli investitori privati. Il fondo *InvestEU* contribuirebbe inoltre ad apportare la diffusione di sistemi intelligenti di trasporto e a promuovere l'introduzione di sicurezza dei veicoli e dell'infrastruttura stradale. L'avvento della crisi pandemica ha comportato un significativo calo in settori come ricerca e innovazione che risultano ancora complessivamente inadeguati. Anche essi svolgono un significativo ruolo nel superare in primis la crisi e per consolidare la resilienza dell'Unione al fine di sviluppare tecnologie necessarie, adeguate e innovative per gli obiettivi di politica sociale Europea. Il fondo *InvestEU* contribuirebbe all'obiettivo generale di investire almeno il 3% del PIL dell'Unione appunto nell'innovazione e nella ricerca, offrendo così prodotti e risorse finanziarie adeguati alle diverse fasi del ciclo di innovazione per consentire la diffusione di soluzioni, la promozione di eccellenze europee nelle tecnologie sostenibili a livello mondiale in cooperazione con il programma quadro di ricerca e innovazione istituito dal regolamento 2021/695 del Parlamento europeo e del consiglio del 28 Aprile 2021. Durante la crisi economica provocata dalla pandemia da Covid 19, lo scarso livello di efficienza dell'allocazione delle risorse, valutato secondo i principi di mercato, ha ostacolato il flusso degli investimenti privati. Su questa falla si staglia il rischio maggiore di asimmetria nella ripresa: è da qui che il

legislatore europeo ha determinato come caratteristica fondamentale del fondo in questione la potenzialità di ridurre i rischi collegati a progetti economicamente sostenibili per attirare finanziamenti privati. L'operatività del fondo si basa su accordi di garanzia attraverso i quali la Commissione e i partner esecutivi, tra cui la Banca europea per gli investimenti, le Banche nazionali o le istituzioni finanziarie, fissano alcune condizioni di importo o di pagamento di tutte le operazioni che possono beneficiare della garanzia messa a sostegno dall'Unione. Si articola su tre pilastri invece la struttura di Orizzonte Europa⁶⁴ istituita dal Reg. 2021/695 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 Aprile 2021: eccellenza scientifica; sfide globali e competitività dell'industria europea; Europa innovativa. Una quarta parte è destinata all'ampiamiento del SER (Spazio Europeo della Ricerca). Si tratta di un programma che ha come obiettivo la definizione di obiettivi strategici, misure e risorse per gli investimenti dell'Unione nel campo della ricerca e dell'innovazione. Si prefigge il raggiungimento degli obiettivi di competitività nel settore industriale rafforzando conoscenze scientifiche e tecnologiche. La dotazione di risorse messe a disposizione da *Horizon Europe*⁶⁵ è di 95,5 miliardi di euro provenienti dallo strumento *Next Generation EU*, per sostenere la ripresa verde e digitale della crisi pandemica. La dotazione è a sua volta fondata su 3 assi di intervento essenziale e 15 componenti per sostenere tutti gli ambiti di ricerca e innovazione⁶⁶. Si tratta di un importante e copioso stanziamento di fondi mai realizzato prima in Europa. Questo testimonia la centralità del valore assegnato alla ricerca e a un buon sviluppo della conoscenza scientifica anche in termini di crescita aziendale e di competitività nel settore dell'industria. Al fine di garantire la coesione a livello europeo di cui si discute, è necessaria una libera circolazione di conoscenze scientifiche promuovendo attività di ricerca utili a realizzare le priorità strategiche e gli impegni dell'Unione i quali in ultima istanza corroborino gli ideali di pace e democrazia tra i suoi popoli. L'attuazione di Orizzonte Europa è orientata a potenziare l'adozione e la diffusione di soluzioni innovative e sostenibili nell'economia dell'Unione. Il programma, con la messa a

⁶⁴ Reg. (UE) 2021/695 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 Aprile 2021, che istituisce il programma quadro di ricerca e innovazione Orizzonte Europa e ne stabilisce le norme di partecipazione e diffusione

⁶⁵ Commissione Europea, Direzione generale della ricerca e innovazione, *Horizon Europe: strategic Plan, 2021-2024*, 2021

⁶⁶ Commissione europea, Direzione generale della Ricerca e dell'innovazione, *Horizon Europe, bilancio: Orizzonte Europa — il programma di ricerca e innovazione dell'UE più ambizioso mai concepito*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2021, [https:// data.europa.eu/doi/10.2777/695164](https://data.europa.eu/doi/10.2777/695164)

disposizione delle sue risorse⁶⁷, accrescerebbe e stimolerebbe la competitività industriale, facendosi portavoce di forme innovative, comprese quelle pionieristiche, per ottimizzare tali investimenti con il fine di aumentare l'impatto nell'ambito del SER. Il programma Orizzonte Europa concorrerebbe a raggiungere investimenti, pubblici e privati, complessivi al 3% del PIL dell'Unione in ricerca e sviluppo; a creare posti di lavoro pari a centomila tra il 2021 e il 2027 nonché investimenti pubblici e privati nel settore della ricerca e dello sviluppo scientifico pari al 3% del PIL dell'Unione⁶⁸. A livello europeo sono maturati in questo senso alcuni concetti equiparabili all'idea di scienza aperta, innovazione aperta e apertura al mondo, i quali dovrebbero assicurare l'eccellenza e l'impatto degli investimenti europei nel settore della ricerca e innovazione, salvaguardando al contempo gli interessi dell'Unione. Sarà dunque necessario eliminare barriere che possano ostacolare questo libero accesso da parte dei beneficiari alle pubblicazioni scientifiche, le quali dovranno essere oggetto di valutazione *inter-partes* tra i vari Stati membri. Si tratta solo di stabilire che la reperibilità dei dati di ricerca avvenga in modo responsabile conformemente ai principi FAIR (*Findability, Accessibility, Interoperability, Reusability*). L'attuazione di Orizzonte Europa è rimessa ad un programma specifico adottato con la decisione 2021/764 e da un piano strategico pluriennale. Le risorse messe a disposizione vengono erogate per la realizzazione di progetti selezionati tramite procedure concorsuali con priorità per l'eccellenza, la qualità e l'efficienza dell'attuazione, senza prevedersi però una ripartizione standardizzata delle risorse per lo Stato o regioni. Per la gestione del programma si è prevista una stretta cooperazione tra la Commissione Europea e i soggetti giuridici costituiti come organismi dell'Unione, tra cui il Centro comune di ricerca "JRC", il consiglio europeo per l'innovazione (EIC), l'istituto europeo di innovazione e tecnologia (EIT) e il consiglio europeo per la ricerca (ERC). L'emergenza sanitaria ha messo a dura prova il sistema economico europeo come mai nessuna crisi ebbe modo di fare negli anni passati. Ha certamente aggravato le condizioni di povertà con l'effetto di ridurre la coesione sociale tra Stati membri. Nelle zone di confine si è assistito ad un pesante

⁶⁷ Bilancio di Orizzonte Europa, struttura del programma Orizzonte Europa, Unione Europea, 2021

⁶⁸ Reg. Ue, Euroatom, 2020/2093 che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027

indebolimento di capacità economica delle piccole medie imprese a causa delle chiusure delle frontiere come metodo al fine di scongiurare una diffusione del virus. Acuendosi sempre più l'impatto della crisi, i regolamenti (UE) n. 1301/2013 e n.1303/2013 del Parlamento e del Consiglio sono stati modificati dal Regolamento (UE) n. 2020/460 al fine di flessibilizzare l'attuazione dei programmi operativi sostenuti dal fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), dal fondo sociale europeo (FSE), dal fondo di coesione, nonché dal fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP)⁶⁹. Ancora una volta è stato necessario l'emendamento di tali regolamenti, in quanto sia sono rivelati insufficienti alla gestione e risoluzione della crisi in atto. La modifica con il Regolamento 2020/558 del Parlamento e del Consiglio europeo ha offerto l'occasione giusta per la mobilitazione del sostegno inutilizzato e per una necessaria semplificazione delle procedure legate all'attuazione di programmi⁷⁰. Conformemente al regolamento 2020/2094 del Consiglio e nei limiti delle risorse ivi attribuite, si devono garantire misure di recupero e resilienza nell'ambito dei fondi di investimento europei. Nell'ambito del *ReactEU*⁷¹ viene messa a disposizione una dotazione aggiuntiva e straordinaria di 47.5000,000,000 di euro per gli impegni di bilancio a carico dei fondi per il biennio 2021-22, come incentivo per gli Stati e le regioni al superamento degli effetti negativi della crisi pandemica. Una parte delle risorse messe a disposizione dal programma *ReactEU* dovrebbe essere destinata all'assistenza tecnica. Per quanto ne concerne la ripartizione di tali risorse, si prevede l'intera competenza della Commissione a stabilire i criteri di devoluzione di queste seguendo criteri e metodi specifici, volti a dare conto, sulla base dei dati statistici più recenti nel tempo, della situazione di prosperità dello stato membro e degli effetti paventati dalla crisi economica e sociale. In conformità all'art. 174 TFUE gli stati membri dovrebbero tenere in considerazione le diverse esigenze a livello regionale e locale maggiormente colpite dalla crisi pandemica, con l'obiettivo di un equo indirizzamento verso aree geografiche più deboli della dotazione contenuta nel programma in questione. Tale motivo porta quindi ad escludere una obbligatorietà di ripartizione delle risorse *ReactEU* assegnate al FESR e al FSE per categoria di regioni.

⁶⁹ *Ibidem*

⁷⁰ Quadro finanziario Pluriennale 2021-2027, area web, commissione europea

⁷¹ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le politiche di coesione, Programmazione delle risorse ReactEU: linee di intervento per le risorse relative all'annualità 2022 e quadro complessivo, 16 marzo 2022.

Se dunque nell'erogazione delle risorse si prevede una massima flessibilità, si adotta maggiore sicurezza nel fatto che gli obiettivi prefissati non potranno essere raggiunti in modo sufficiente da ogni stato membro; pertanto, sarà necessaria un'applicazione del principio di sussidiarietà previsto dall'art.5 del TUE. La procedura di assegnazione delle risorse *ReactEU* avviene sulla base di una valutazione circa i programmi operativi esistenti nell'ambito del FESR e del FSE, coinvolgendo le autorità regionali e locali, nonché le organizzazioni della società civile e le parti sociali. Nel caso di FSRE, le risorse del *ReactEU* sono destinate agli investimenti di servizi sanitari, per le PMI al fine di garantire il mantenimento di posti di lavoro. Invece se si tratta di FSE, le risorse verranno impiegate nel garantire massima efficienza e libero accesso nel mercato del lavoro. Il regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consiglio del 17 dicembre 2020, ha stabilito il quadro finanziario pluriennale (QFP) per il periodo 2021-2027. È stato adottato nell'ambito di una procedura legislativa speciale, con voto unanime del Consiglio e previa consultazione del Parlamento europeo. Con la revisione dei trattati UE, a seguito della Brexit o per la revisione delle risorse proprie è stata necessaria una modifica del regolamento in questione portando così il Consiglio all'acquisizione di una risorsa propria in materia di rifiuti di imballaggio di plastica non riciclata. I settori di spesa in cui si suddivide il quadro finanziario pluriennale corrispondono ai sette macro-settori dell'Unione con le rispettive aree di policy: mercato unico, digitalizzazione, coesione sociale e resilienza, ambiente e risorse naturali, gestione delle frontiere, sicurezza e difesa, cooperazione internazionale e politica estera, pubblica amministrazione europea e in particolare la gestione delle spese amministrative delle istituzioni europee. L'insieme delle risorse 'ordinarie' del quadro finanziario pluriennale⁷², noto anche come *Multiannual Financial Framework* (MFF)⁷³, ammontano ad un miliardo e settantaquattro mila euro con le necessità che si è palesata a seguito della sempre più lacerante crisi pandemica di integrarle con quelle risorse rese disponibili dal programma predisposto dall'Unione attraverso i fondi del *Next Generation EU*, raccolte dalla commissione attraverso l'emissione di titoli sui mercati secondari al fine di sovvenzionare gli stati attraverso la concessione di prestiti a fondi perduti. Il consiglio dell'Ue esercitando le

⁷² Reg. Ue, Euratom, 2020/2093 che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027

⁷³ Commissione Europea, The EU's 2021-2027, long-term budget and Next Generation EU, 2021.

sue competenze in materia di bilancio ha stabilito le modalità attraverso le quali viene finanziato il bilancio annuale dell'Ue. Con decisione 2020/2053, ratificata dall'Italia con D.L 183 del 31 Dicembre 2021, relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione Europea ne ha aggiornato norme già esistenti e il massimale delle stesse. Ciò che costituisce il sistema delle risorse proprie sono idazi doganali incamerati dagli stati attraverso attività commerciali, la quota dell'imponibile o valore aggiunto IVA, pari allo 0,3% delle risorse tratte da ciascuno Stato, il RNL ossia un'aliquota uniforme sul reddito nazionale lordo da concordare annualmente. Infine, parte delle risorse risultano proprie le sanzioni irrogate dalla commissione e dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea per la violazione degli obblighi comunitari, per eventuali violazioni degli obblighi in materia di concorrenza. L'importante novità introdotta con la decisione europea 2020/2053 è la *plastic tax*, le risorse provenienti da prestiti obbligazionari contratti sui mercati dalla Commissione per una cifra pari a 750 miliardi di euro e per finire le obbligazioni verdi⁷⁴. Si è inoltre previsto un aumento complessivo di 0,6 punti percentuali dell'importo massimo che l'Unione Europea può chiedere agli Stati per coprire i propri obblighi finanziari. Al fine di rendere vigente la suddetta decisione è stato necessario, secondo le procedure costituzionali, il parere favorevole di tutti gli Stati membri. Ciò costituisce infatti il fondamentale presupposto per l'avvio dei finanziamenti Next Generation Eu.

1.4 Le opinioni della dottrina sulla fattibilità concreta del PNRR.

Il programma del PNRR può essere descritto come un insieme di obiettivi ordinati tra loro gerarchicamente e preordinati ad una crescita economica, occupazionale. In termini più generali si può tentare di definire le riforme del PNRR volte ad una crescita prima che economica, socioculturale. Interventi di settore così invasivi, imporrebbero un drastico e diffuso, cambio di programma tanto a livello nazionale quanto a livello locale. Apprezzato l'obiettivo generale del Piano, orientato al consolidamento dei livelli di competitività, i policy maker avrebbero la responsabilità di assumere decisioni, curarne

⁷⁴ Commissione Europea, Relazione semestrale sull'esecuzione delle operazioni di finanziamento di Next Generation EU a norma dell'art. 12 della Decisione di esecuzione n.2502. Giugno- Dicembre 2021, 17 Febbraio 2022.

il programma e l'attuazione. Si tratta di paradigma di massima responsabilizzazione, anche a livello locale, in tema di pianificazione strategica.

La definizione degli obiettivi dei piani dovrebbe ispirarsi a metodi propri della programmazione europea di livello locale⁷⁵. Tra i vari obiettivi, misure e azioni progettuali, esiste una precisa gerarchia che articola la strategia di intervento. Un approccio strategico è senza dubbio ciò che occorre per dare corpo a propositi di intervento così ingenti: in primo luogo si richiede un'individuazione di un gruppo di lavoro massima espressione di un 'sistema innovativo' regionale, a cui deve seguire un'attenta analisi strategica attraverso l'individuazione delle forze, delle opportunità delle debolezze e minacce dei sistemi innovativi di riferimento⁷⁶. Sarà inoltre necessario l'individuazione dei mezzi attraverso un'analisi strutturata degli obiettivi e attraverso l'identificazione delle idonee strategie di intervento ossia l'individuazione dell'iter migliore per il raggiungimento in tempi più brevi degli obiettivi. Dopo aver individuato l'obiettivo, messo a fuoco il percorso per raggiungerlo, è necessaria l'individuazione di una prima griglia di interventi progettuali quale diretta derivazione della strategia individuata e la pianificazione economico finanziaria per il raggiungimento degli obiettivi indicati dalla strategia.

L'approccio strategico di cui si è detto deve assicurare il collegamento tra le decisioni assunte dai soggetti deputati ad implementare il Piano nazionale di ripresa e resilienza e il contesto di riferimento, l' 'ambiente' in cui la miriade di riforme, investimenti, attività progettuali di settore impatteranno.

È cosa certa che, oggi più che mai, l'Italia si trovi da un lato investita dalle debolezze croniche nell'utilizzo dei fondi europei rispetto a paesi a noi vicini, e dall'altro in un'epoca di una scarsa crescita economica e sociale frutto di un'eccessiva burocrazia e di una sua cattiva organizzazione.

La crisi pandemica ha certamente messo in luce questi aspetti negativi del sistema ma nello stesso tempo è stata motore propulsivo di ineludibile forza di campagne vaccinali nobilitando molte delle nostre amministrazioni pubbliche, dimostrando che la tanto auspicata Amministrazione 'di risultato' può non essere solo retorica. Efficacia ed

⁷⁵ *Ibidem*

⁷⁶ M. CASTELLANI, A. FORMENTINI, *Il PNRR e l'approccio strategico per la competitività dei sistemi innovativi locali*, in *Azienditalia* 2021, f. 10, p. 1581 ss.

efficienza che devono caratterizzare le nostre P.A sono indici da garantire non solo attraverso linee guida a principi generali ma attivando nel concreto la macchina amministrativa. Un profondo, quanto sperato cambio di paradigma per ottenere interventi ad opera del PNRR, necessita di un'estrema capacità dell'ordinamento amministrativo di enucleazione di principi flessibili ed essenziali in grado di accogliere progetti e intenti riformatori⁷⁷. Il problema che, con l'occasione del PNRR, ci si trova oggi ad affrontare è un ripensamento della macchina amministrativa: la P.A da tempo oggetto di numero infinito di leggi statali e regionali ma anche provenienti da autorità indipendenti, l'hanno di fatto immobilizzata, e se da un lato ne hanno sulla carta assicurato il buon andamento, si sono estraniati del fatto che la tutela del bene pubblico dovesse essere affrontata attivamente, rendendosi partecipi della vita pubblica. Se da un lato principi e sottoprincipi su cui si fonda il diritto amministrativo assolvono il ruolo equilibratore tra autorità e libertà, dall'altro ingessano l'agere pubblico. Una codificazione della P.A ha reso l'interprete esposto a venti di confliggenti interpretazioni, sempre più spesso attento al dato semantico e poco dedito alla cura degli interessi collettivi e ai risultati da conseguire. È in virtù della discrezionalità che le fa capo che deve essere incentivata la capacità di compiere scelte nel merito per la realizzazione del bene collettivo, evitando così statiche interpretazioni ferme all'idea di una P.A. come solo soggetto produttore di servizi.

L'obiettivo da raggiungere è quindi un recupero del merito amministrativo attraverso un riequilibrio delle competenze e del sapere dell'Amministrazione⁷⁸: si convive ormai da tempo con un'eccedenza di competenza giuridica, data da una proliferata legislazione, a danno di sapere tecnico. Ciò che più conta ai fini di trarre vantaggio da questa imperdibile occasione è mettere a frutto non solamente il sapere giuridico ma professionale, concentrandosi appunto sul merito⁷⁹: ai fini dell'attuazione del piano se il primo gradino da salire è tentare di sciogliere il groviglio normativo, liberando l'interprete dalle sue reti, risulterebbe comunque insufficiente perché la sfida maggiore sarebbe proprio quella di dare un nuovo volto alla P.A.

⁷⁷ *Ibidem*

⁷⁸ F. CINTIOLI, *Risultato amministrativo, discrezionalità e PNRR: una proposta per il Giudice*, in *La Magistratura*, del 12 agosto 2022.

⁷⁹ M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della Pubblica Amministrazione*, Milano, 1966, p. 79 e ss.

Per comprendere se il piano nazionale di ripresa e resilienza possa essere un progetto di investimento e di riforme capace di sopravvivere agli urti cui imprescindibilmente si esporrà, occorre tentare di risalire a qualche analogo modello a cui si era ricorsi negli anni passati.

Negli anni Settanta del secolo scorso, in una fase in cui al centro del dibattito vi era l'attuazione dell'art. 41, comma 4, Cost. in tema di programmazione economica, si era fatta adozione di una strategia di intervento che per certi aspetti si avvicina al PNRR⁸⁰. Il contenuto del programma era ambizioso, gli facevano capo tutti gli obiettivi di crescita e sviluppo economico per il quinquennio 1966-1970 e in particolare il piano per la programmazione della manovra di finanza pubblica. Si presentava come una sorta di legge quadro a carattere rinforzato capace di creare vincoli giuridici al legislatore italiano. L'esperimento non riuscì, fu a tutti gli effetti velleitario.

A fronte del fallimento registrato, il piano in questione ebbe il merito di individuare con chiarezza quegli obiettivi che era necessario raggiungere e che troveranno attuazione solo più tardi, ebbe quindi la potenzialità di determinare un salto qualitativo nella disciplina pubblicistica dell'economia⁸¹.

La fattibilità concreta del PNRR dipende non tanto dalla cornice giuridica volta a garantirne l'esecuzione ma dal cospicuo numero di fondi europei stanziati all'Italia nell'ambito del programma Next Generation EU. Volgere lo sguardo ad una crescita economica e sociale significa cogliere queste opportunità, unendo le contrapposte fazioni politiche e coltivando ideali di unione, compattezza e persistenza quali valori supremi di sviluppo sociale.

Gli incentivi molto forti a dare attuazione al piano dipendono dal fatto che il PNRR trae la sua disciplina interamente dal Reg. 2021/241 godendosi una forte vincolatività a livello europeo ma minima a livello nazionale. Il diritto interno ha solo un ruolo sussidiario, di sostegno e supporto. È prova di questo ruolo secondario del diritto nazionale il D.L. n. 77/2021. Quest'ultimo istituisce una commissione tecnica e speciale interna al ministero della transizione ecologica per lo svolgimento di tutte le procedure utili a garantire la tutela dell'ambiente. In secondo luogo, per assicurare effettività al Piano è altresì

⁸⁰ Ministero del Bilancio e della Programmazione economica, Progetto 80. Rapporto preliminare al programma economico nazionale 1971-75, Libreria Feltrinelli, 1969.

⁸¹ M. CLARICH, *Il piano nazionale di ripresa e resilienza tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, cit., p. 1028 ss

essenziale il rispetto dei tempi concordati, gioco forza le scadenze fissate dall'Europa: per questa ragione si sono potenziati i poteri sostitutivi dell'Esecutivo in caso di ritardi imputabili alle amministrazioni centrali o periferiche.

Le analogie con il programma adottato negli anni Settanta sono evidenti ed è quindi lecito il timore di pensare al piano come strumento al di là delle nostre capacità e forze ma è altrettanto vero che si registrano profonde differenze: la più evidente ruota senza dubbio intorno al ruolo giocato dal diritto nazionale rispetto a quello comunitario, nell'ambito del PNRR, svolto dall'Europa stessa.

È fuor di dubbio che il PNRR incida in profondità sulla dinamica elettorale, sugli equilibri della forma di governo, divenendo sempre più difficile pensare di limitarla nell'ambito dei soli organi costituzionali italiani e che appare sempre più connessa con le istituzioni europee e con le loro decisioni, in piena conformità all'art. 10 TUE⁸².

⁸² N. LUPO, *Il piano nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in Fed., del 12 gennaio 2022.

CAPITOLO II

LA DIGITALIZZAZIONE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E LA PROMOZIONE DEL TURISMO

2.1 Il rinnovamento dell'agere della p.a. tra trasparenza ed efficienza

Nel luglio 2014, il Governo Renzi⁸³ ha avviato una nuova azione riformista nella pubblica amministrazione con un disegno di legge delega (1577 A), "collegato" alla manovra di bilancio per il 2015-2017, e in qualche misura anticipato dal D.L. n. 90/2014⁸⁴. Se quest'ultimo contiene "misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa"⁸⁵, il D.D.L. intitolato "riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche" intende porre mano ad una riforma sistemica dell'azione pubblica, di natura ordinamentale, che si pone in continuità con gli altri interventi strutturali rivolti a cambiare il volto del Paese (in materia di lavoro, giustizia, scuola), e che in particolare avrebbe dovuto essere collegata alla revisione della Costituzione⁸⁶. Il D.D.L. è stato convertito con modificazioni non sostanziali nella L. 7 agosto 2015, n. 124. Essa è suddivisa in quattro capi: "Semplificazioni amministrative", "Organizzazione", "Personale" e "Deleghe per la semplificazione normativa". Le disposizioni sul lavoro pubblico sono contenute nel capo dedicato al Personale, che riguarda principalmente la dirigenza⁸⁷ e nell'ultimo capo in cui sono indicati⁸⁸ procedure e criteri per l'esercizio delle deleghe legislative di semplificazione mediante l'elaborazione di testi unici nelle materie del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e connessi profili di organizzazione amministrativa, della partecipazione societaria delle amministrazioni

⁸³ BOSCATI, *La politica del Governo Renzi per il settore pubblico tra conservazione e innovazione: il cielo illuminato diverrà luce perpetua?*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2014, 233 e segg

⁸⁴ Conv. dalla L. n. 114/2014

⁸⁵ Tra le quali l'abrogazione della disciplina dei trattenimenti in servizio per favorire il ricambio generazionale, la mobilità obbligatoria d'ufficio del personale entro cinquanta chilometri dalla sede di provenienza e la riduzione dei contingenti complessivi dei distacchi, aspettative e permessi sindacali

⁸⁶ Il testo approvato il 12 aprile 2016 dalla Camera dei deputati non ha poi superato il vaglio referendario

⁸⁷ Art. 11

⁸⁸ Art. 16

pubbliche e, infine, dei servizi pubblici locali di interesse economico generale. Specifici principi e criteri direttivi si aggiungono poi a quelli generali per il "Riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche" (art. 17).

Nel prosieguo della trattazione ci si occuperà delle deleghe relative alla dirigenza e alla disciplina sull'organizzazione del lavoro. Di quest' ultima è arduo coglierne la linea portante: il testo infatti è organico e dettagliato nel configurare la riforma della dirigenza; mentre per la delega in ordine alla complessiva disciplina del lavoro pubblico è alquanto vago, dando l'impressione che i *conditores* non abbiano raggiunto un sufficiente grado di maturazione idoneo ad individuare tutti i nodi problematici e offrire soluzioni esaustive⁸⁹. Tale discrasia può trovare spiegazione nel fatto che l'asse portante della riforma ruota attorno alla dirigenza, che si vuole dotare di uno statuto garantista, innestando profili di tipo pubblicistico nel rapporto con il potere politico amministrativo al fine di salvaguardarne l'autonomia ed accrescerne la professionalità. E non è un caso che i termini per esercitare la delega su tale punto fossero anticipati rispetto al riordino della restante normativa: dodici mesi per i primi e diciotto per i secondi; con una tempistica opinabile, sol che si consideri il nesso inscindibile che lega entrambi gli interventi; e ciò tanto più in quanto la delega sulla revisione del sistema di valutazione della *performance*, che è elemento centrale per garantire l'efficacia dell'azione amministrativa, è agganciata alla seconda fase.

Il progetto riformista viene anticipato da un provvedimento stralcio (D.Lgs. 20 giugno 2016, n. 116) che riguarda una singola ipotesi di illecito, la falsa attestazione della presenza in servizio, la cui regolazione contenuta nell'art. 55 *quater*, D.Lgs. n. 165/2001, era ritenuta insufficiente per arginare una pratica assai diffusa e a cui i media hanno dato particolare risalto negli ultimi tempi⁹⁰. Successivamente, il 24 novembre 2016, nell'imminenza della scadenza del termine per esercitare la delega, il Consiglio dei Ministri ha approvato lo schema di decreto legislativo sulla dirigenza, che però non è stato presentato al Presidente della Repubblica per la sua emanazione, a seguito della pubblicazione il giorno successivo della sentenza della Corte cost. n. 251/2016.

⁸⁹ BELLAVISTA-BARBIERI, *Introduzione. Una riforma senz'anima*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2015, I, 474.

⁹⁰ Su di esso si rinvia ai contributi che si occupano della materia.

Questa, ad una prima, superficiale lettura sembrava travolgere l'intero progetto riformista; ma ad un più attento esame deve pervenirsi ad una diversa interpretazione⁹¹. La Corte, chiamata a risolvere un conflitto di competenze tra Stato e regioni (sollevato dalla Regione Veneto), ha dichiarato l'incostituzionalità di quasi tutte le disposizioni contenute negli artt. 11 (riforma della dirigenza) e 17 (riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle p.a.) della L. n. 124/2015 (nonché di altre non pertinenti a questa indagine) "*nelle parti in cui prevede che i decreti legislativi attuativi siano adottati previa acquisizione del parere reso in sede di Conferenza unificata anziché previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni*".

Certo, a parziale giustificazione dell'operato di Governo e Parlamento nella redazione del testo di legge, deve rilevarsi che la sentenza innova la precedente giurisprudenza, secondo cui, nell'attuale assetto costituzionale relativo alle istituzioni parlamentari e ai procedimenti legislativi, sarebbe impossibile prefigurare un coinvolgimento delle regioni nella fase di adozione degli atti legislativi e non soltanto in quella di attuazione della legge statale⁹². Ciò è riconosciuto dalla stessa Corte, la quale ha tuttavia precisato, a motivazione del "cambiamento di indirizzo", che "là dove, tuttavia, il legislatore delegato si accinge a riformare istituti che incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse, sorge la necessità del ricorso all'intesa.

Quest'ultima si impone, dunque, quale cardine della leale collaborazione anche quando l'attuazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale è rimessa a decreti legislativi delegati, adottati dal Governo sulla base dell'art. 76 Cost.". Superato questo scoglio, il cammino verso l'incostituzionalità della legge procede *de plano*, nel solco di solidi precedenti e dunque con esito scontato. Afferma infatti la Corte che il legislatore, dal momento che ha indicato principi e criteri direttivi (peraltro molto puntuali in tema di riorganizzazione della dirigenza) per la riforma di istituti "che incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse", e "non risolvibili mediante il criterio della prevalenza del legislatore statale", avrebbe dovuto vincolare il governo, nell'adozione dei decreti legislativi, a procedure di consultazione con le Regioni, che comportino, per il

⁹¹ TALAMO, *Relazioni collettive e dirigenza pubblica: prove di legislazione al test della consulta (ed ancora alla ricerca di un assetto ragionevole)*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2016, I, 297 e segg.

⁹² Corte cost. nn. 250/2015, 112/2010, 249/2009, 158/2008 e le osservazioni in Cons. St., Sez. VI, 30 novembre 2016, n. 5035.

superamento delle divergenze, "la reiterazione delle trattative o specifici strumenti di mediazione"; fermo restando, in caso di esito negativo, il ruolo di decisore finale dello Stato. Viene pertanto censurata la previsione di un mero parere e non dell'intesa quale espressione del principio di leale collaborazione; e viene inoltre corretto l'organismo a cui la legge fa talvolta riferimento, che non è, come indicato, la Conferenza unificata, ma appunto quella Stato-Regioni.

Si deve tuttavia osservare che la sentenza, se approfondisce in modo esauriente la distinzione tra norme che regolano il rapporto di lavoro, ascritte all'ordinamento civile e quindi di competenza dello Stato, e norme che incidono sull'organizzazione amministrativa delle regioni, di competenza legislativa residuale di queste ultime, suscita qualche perplessità nell'applicazione del distinguo alle singole fattispecie oggetto di censura. Infatti, tanto per la dirigenza quanto soprattutto per i rapporti di lavoro dei dipendenti, si rinvencono disposizioni della delega che attengono a profili strettamente privatistici, quali ad esempio il trattamento economico, il regime delle responsabilità e le tipologie contrattuali.

Il che avrebbe consentito di salvare, senza necessità di correttivi, il ricordato decreto legislativo sulle false attestazioni della presenza in servizio. Ma la Consulta ritiene che la riconduzione all'una o all'altra competenza delle singole materie non sia conducente, in quanto "tutte confluiscono" nella riforma della dirigenza e "nella riorganizzazione del lavoro alle dipendenze delle p.a., in una prospettiva unitaria, rivelandosi inscindibili e strumentalmente connesse"⁹³. Le disposizioni concernenti la dirigenza statale non sono state oggetto della pronuncia di incostituzionalità da parte della Corte Costituzionale, la quale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 11 della Legge n. 124/2015 (Legge Madia) esclusivamente nella parte in cui prevede che i decreti legislativi attuativi siano adottati previa acquisizione del parere in sede di Conferenza Unificata, anziché previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni. Per quanto riguarda l'articolo 17 della medesima legge, la Corte ha escluso l'illegittimità costituzionale delle disposizioni relative ai principi e criteri direttivi per la riorganizzazione del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, in quanto

⁹³ Corte Costituzionale, Sentenza n. 251 del 2016

esse non incidono su competenze regionali e non violano il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni. Pertanto, le disposizioni sulla dirigenza statale e quelle di cui all'articolo 17 della Legge Madia non sono state dichiarate incostituzionali dalla Corte Costituzionale.

La sentenza può ascrivere alla tipologia di quelle "additive di procedura", in cui il contenuto dell'addizione ha ad oggetto il procedimento di formazione o della legge sottoposta a giudizio, o di altri provvedimenti - nel nostro caso i decreti delegati - che debbono attuarne le disposizioni.

Da ciò consegue che la decisione della Corte non travolge la legge delega⁹⁴, che viene invece modificata e integrata, ma impone che il Governo si conformi alla prescrizione procedurale, inserendo una nuova fase, quella dell'intesa, nell'*iter* formativo dei decreti legislativi.

Questa lettura è ricavabile da quella parte della motivazione in cui la Corte fa espressamente salve le disposizioni attuative, precisando che, "nel caso di impugnazione di tali disposizioni, si dovrà accertare l'effettiva lesione delle competenze regionali, anche alla luce delle soluzioni correttive che il Governo riterrà di apprestare al fine di assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione". A seguito delle dimissioni del Presidente del Consiglio Matteo Renzi, determinate dalla sconfitta nel referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, il Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, ha incaricato Paolo Gentiloni di formare un nuovo governo. Il governo Gentiloni, insediatosi il 12 dicembre 2016, ha mantenuto una sostanziale continuità con l'esecutivo precedente, sia nella composizione ministeriale che negli obiettivi programmatici. La compagine ministeriale del governo Gentiloni ha visto la riconferma di numerosi ministri del governo Renzi, tra cui Pier Carlo Padoan (Economia e Finanze), Andrea Orlando (Giustizia), Roberta Pinotti (Difesa), Carlo Calenda (Sviluppo Economico), Maurizio Martina (Politiche Agricole), Gianluca Galletti (Ambiente), Graziano Delrio (Infrastrutture e Trasporti), Beatrice Lorenzin (Salute), Dario Franceschini (Beni e Attività Culturali e Turismo), Marianna Madia (Semplificazione e Pubblica Amministrazione) e Giuliano Poletti (Lavoro e

⁹⁴ NOCILLA, *Sui rapporti tra definizione dell'oggetto della delega legislativa e formulazione dei principi e criteri direttivi*, in *Giur. Cost.*, 2014, 3755.

Politiche Sociali) . Le uniche sostituzioni hanno riguardato Stefania Giannini, sostituita da Valeria Fedeli all'Istruzione, Università e Ricerca, e Maria Elena Boschi, che ha assunto il ruolo di Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio. Dal punto di vista programmatico, il governo Gentiloni ha dichiarato l'intenzione di proseguire il lavoro del governo Renzi, portando avanti le riforme avviate e affrontando le sfide economiche e sociali del Paese. Il Presidente Gentiloni ha sottolineato l'importanza di non dimenticare i risultati ottenuti dal precedente esecutivo e ha ribadito l'impegno a proseguire sulla strada delle riforme. In sintesi, il governo Gentiloni si è posto in continuità con il governo Renzi, sia per la composizione ministeriale che per gli obiettivi programmatici, mirando a garantire stabilità e continuità nell'azione di governo. Secondo i suggerimenti espressi dal Consiglio di Stato⁹⁵, a cui la Presidenza del Consiglio ha sottoposto le questioni interpretative sull'attuazione dei decreti legislativi emanati sulla base della L. n. 124/2015, il Governo ha sanato il vizio procedimentale con i decreti correttivi (che potevano essere emanati entro dodici mesi dall'adozione di quelli originari), facendo così confluire le prescritte intese in quelli originari. Ciò ha permesso di recuperare il decreto sulla dirigenza sanitaria, il Decreto Legislativo n. 171 del 2016, successivamente corretto dal Decreto Legislativo n. 126 del 2017; il testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, rappresentato dal Decreto Legislativo n. 175 del 2016, modificato dal Decreto Legislativo n. 100 del 2017; e il già ricordato decreto sui cosiddetti "furbetti del cartellino", corretto dal Decreto Legislativo n. 118 del 2017 con riferimento ai termini del procedimento disciplinare. Per quanto riguarda invece i decreti di modifica delle discipline sull'ordinamento del lavoro, contenute nel Decreto Legislativo n. 165 del 2001, e sulla produttività del lavoro, l'efficienza e la trasparenza delle pubbliche amministrazioni, disciplinate dal Decreto Legislativo n. 150 del 2009, il Governo ha potuto operare nella pienezza dei poteri, grazie al termine più ampio previsto per l'esercizio della delega, rimanendo naturalmente subordinato al rispetto delle indicazioni della Corte costituzionale.

Diverso è il percorso ipotizzabile per la dirigenza, nei cui confronti la delega era scaduta. Il Consiglio di Stato ha ipotizzato due possibili percorsi: o l'adozione di una nuova legge delega conforme ai vincoli procedurali sanciti dalla sentenza della Corte

⁹⁵Cons. Stato, Commissione speciale del 17 gennaio 2017 (n. 83/17), in www.giustiziaamministrativa.it.

costituzionale, o la presentazione in Parlamento di un disegno di legge governativo che riproducesse in tutto o in parte il contenuto del decreto ritirato. Per questa seconda soluzione, peraltro, il Consiglio di Stato non ritiene necessario osservare il meccanismo dell'intesa (che la Consulta riserva soltanto ai provvedimenti attuativi dell'esecutivo), fermo restando, ovviamente, il limite del rispetto, sul piano sostanziale, delle regole costituzionali di riparto delle funzioni legislative. Ma né l'una né l'altra ipotesi sono state percorse dal Governo.

Pur se la partita sulla dirigenza deve ritenersi chiusa almeno in quest'ultimo scorcio di legislatura, giacché, come detto, si è consumato il potere delegato al Governo e, di conseguenza, è decaduta l'intera normativa di riferimento contenuta nell'art. 11 della legge, sembra opportuno dedicare qualche cenno alla riforma esitata che verosimilmente costituirà una traccia per un futuro, ineludibile intervento sulla materia⁹⁶.

I criteri indicati dalla delega per una nuova configurazione della dirigenza si muovono nell'ottica di marcare la separazione funzionale tra politica e amministrazione, favorire la mobilità e migliorare la formazione professionale mediante la revisione dell'ordinamento e dell'assetto organizzativo della Scuola nazionale dell'amministrazione.

Il pilastro fondamentale della riforma poggia sulla costituzione di tre ruoli unici - in cui confluiscono, senza distinzioni in fasce, i dirigenti delle amministrazioni dello Stato, delle regioni e degli enti locali - che però non ostano al conferimento di incarichi a dirigenti iscritti in un ruolo diverso da quello proprio dell'amministrazione conferente. L'immissione nei ruoli avviene dopo un periodo in cui, a seconda delle modalità di reclutamento - corso concorso gestito dalla SNA o concorso - il vincitore è assunto come funzionario o con contratto a termine, e abbia ottenuto nel primo caso una valutazione positiva e superato un esame di conferma nel secondo.

Il governo dell'intero sistema è affidato a distinte commissioni, una per ciascun ruolo, che, oltre a definire i criteri generali di conferimento degli incarichi e ad accertare il concreto utilizzo dei sistemi di valutazione, sovrintendono alla fase di iscrizione nel

⁹⁶ BATTINI, *Al servizio della Nazione? Verso un nuovo modello di disciplina della dirigenza e del personale pubblico*, Relazione al 62° Convegno di Studi amministrativi, Varenna 22-24 settembre 2016 in www.eticapa.it

ruolo dell'amministrazione che ha conferito il primo incarico e gestiscono direttamente le procedure di preselezione dei candidati agli incarichi dirigenziali generali mediante la formazione di una rosa di cinque idonei, mentre esercitano un controllo di congruità sulle scelte effettuate dall'amministrazione per gli altri incarichi. Infine, esprimono parere non vincolante sulla decadenza dagli incarichi in caso di riorganizzazione dell'amministrazione. Sul testo del decreto legislativo ritirato erano stati formulati diversi rilievi nei pareri espressi dalla Conferenza unificata, dalle commissioni Camera e Senato e dal Consiglio di Stato.

Quest'ultimo, con articolate e puntuali argomentazioni, pur apprezzando il disegno complessivo della riforma, aveva sollevato critiche - fatte proprie anche dagli altri organismi coinvolti - sia sotto il profilo (poi accolto dalla Consulta) delle procedure di consultazione con le regioni (principio di leale collaborazione) per l'incidenza di diversi istituti su competenze statali e regionali, sia nel merito per la carenza di regole precise e "trasparenti in grado di circondare il rapporto dirigenziale di adeguate garanzie nelle fasi, di maggiore delicatezza nella costruzione della relazione tra politica e amministrazione, costituite dal momento iniziale di conferimento degli incarichi e da quello finale di cessazione del rapporto"⁹⁷.

Le osservazioni furono recepite solo in parte e non per l'aspetto procedurale. Limitandoci a una breve riflessione, va detto che il sovraccarico normativo non sembra idoneo a raggiungere l'indicato obiettivo di aumentare l'autonomia del dirigente rispetto al potere politico, e quindi consentirgli concretamente, e senza condizionamenti, l'esercizio dei poteri datoriali.

Deve tuttavia esprimersi un giudizio positivo sull'introduzione delle commissioni, che si pongono quali organismi interposti garanti della valutazione dei soggetti cui conferire l'incarico secondo principi di imparzialità e di competenze; anche se residua qualche perplessità sulla loro composizione (nonostante le modifiche apportate in sede di stesura finale del provvedimento) che non ne assicura la terzietà, e sulla loro effettiva capacità di gestire i processi.

⁹⁷ Cons. Stato, Commissione speciale, 14 settembre 2016, n. 2113, in www.giustizia-amministrativa.it.

Vanno invece sollevati dubbi più seri sulla non applicazione delle procedure comparative alle nomine relative ad incarichi di segretario generale e di direzione di strutture articolate in uffici dirigenziali generali; vero è che si tratta di uffici di vertice, ma l'aver accentuato il carattere fiduciario della scelta, senza alcuna possibilità di controllo, può avere ricadute sull'intera catena di comando degli uffici⁹⁸.

La dicotomia tra valutazione preventiva dei candidati agli uffici dirigenziali generali affidata alle commissioni e verifiche successive sulla procedura di conferimento degli altri incarichi attribuiti dalle amministrazioni appare fuorviante, in quanto una verifica di professionalità, per esser tale, non può che essere di tipo preventivo; diversamente opinando si indulgerebbe troppo ad intuibili "spicce" approvazioni successive. L'aver attribuito alle commissioni la competenza ad esprimere parere sui provvedimenti conseguenti all'azione per responsabilità dirigenziale (non contenuto nella delega) e sulla decadenza dagli incarichi in caso di riorganizzazione dell'amministrazione senza statuirne la vincolatività, ed anzi introducendo il silenzio assenso, depotenzia il ruolo di controllo delle commissioni e riduce la richiesta di parere ad un passaggio formale. Discutibile è poi l'introduzione della piena mobilità dei dirigenti all'interno e all'esterno del ruolo di iscrizione: questa è un valore, ma può comportare disaffezione verso l'amministrazione di appartenenza; sarebbe auspicabile prevedere criteri di precedenza per gli interni.

Il problema è acuito dal fatto che il rinnovo dell'incarico è discrezionale e limitato a due anni e non vi è alcuna priorità per il titolare dell'incarico oggetto della procedura di conferimento che abbia presentato domanda e abbia ricevuto una valutazione positiva. Cosicché, non essendo previsto l'obbligo di motivare il mancato rinnovo, né una procedura in contraddittorio con il dirigente interessato, questi non ha alcuna garanzia che il potere sia esercitato in modo legittimo.

Riserve, anche sul piano della legittimità costituzionale, sono state poi espresse dal Consiglio di Stato sulla disciplina dei dirigenti privi di incarico, sia perché mancano⁹⁹ idonee garanzie nella fase di conferimento d'ufficio degli incarichi dei dirigenti in

⁹⁸ BOSCATI, *La politica del lavoro del Governo Renzi per il settore pubblico tra conservazione e innovazione: il cielo illuminato diverrà luce perpetua?*, cit., 233 e segg.

⁹⁹ Consiglio di Stato, Sezione IV, sentenza n. 4641 del 6 ottobre 2015

disponibilità (che scatta dopo un anno di partecipazione senza esito a cinque procedure comparative) con conseguenti facili elusioni al sistema prefigurato dalla legge, sia per la contemporanea decadenza dal rapporto di ufficio e di servizio dopo due anni se non vi siano posti disponibili presso le amministrazioni interpellate dal dipartimento della Funzione pubblica (o se il dirigente non abbia accettato l'incarico), e dopo un anno senza incarico nel caso di dirigente in disponibilità a seguito della revoca disposta ai sensi dell'art. 21 d.lgs. n. 165 del 2001.

Così infatti "il binomio responsabilità dirigenziale/mancato incarico... viene sostanzialmente equiparato *ex lege* ad un vero e proprio licenziamento". Infine, le norme transitorie a tutela dei dirigenti di uffici di livello generale vanificano l'esigenza di una rapida e piena attuazione della riforma.

Per quanto attiene al "riordino della disciplina" generale "del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche" (art. 17), i principi e criteri direttivi si risolvono in indicazioni generiche, lasciando mano libera al Governo nella predisposizione del decreto delegato, che, secondo l'art. 16 della legge, avrebbe dovuto assumere la veste di un testo unico, ma che di fatto si è risolto in un provvedimento che apporta modificazioni al D.Lgs. n. 165/2001, mantenendone inalterato l'impianto con le sue stratificazioni e incoerenze. Invero, già dall'elencazione dei punti contenuti nella delega emerge che non di vera riforma si tratta, ma di un intervento su alcune tematiche ritenute di maggiore criticità.

Tra queste meritano di essere ricordate: la centralizzazione delle procedure concorsuali e la previsione di nuovi criteri di valutazione basati sul modello del *problem solving*; l'introduzione di un sistema informativo nazionale per la programmazione delle assunzioni; la promozione del ricambio generazionale; la rilevazione delle competenze dei lavoratori; l'attribuzione all'Aran di nuove funzioni in materia di organici e gestione del personale, controllo sull'utilizzo delle prerogative sindacali, valutazione della *performance*.

E ancora, con riferimento ai rapporti di lavoro, la delega prefigura un'ulteriore stretta ai contratti flessibili, attraverso la "individuazione di limitate e tassative fattispecie caratterizzate dalla compatibilità con le peculiarità del rapporto di lavoro pubblico e con

le esigenze organizzative e funzionali", a cui si accompagna l'introduzione nei concorsi di meccanismi di valorizzazione dell'esperienza acquisita dal personale precario per favorirne la stabilizzazione, nonché nuove "norme in materia di responsabilità disciplinare (...) finalizzate ad accelerare e rendere concreto e certo nei tempi di espletamento e di conclusione l'esercizio dell'azione disciplinare".

La delega è silente sul regime dei licenziamenti illegittimi nonostante il dibattito sull'applicazione dell'art. 18 St. lav., vecchio o nuovo testo, e della disciplina sanzionatoria prevista per il contratto a tutele crescenti (per i lavoratori assunti dal 7 marzo 2015)¹⁰⁰.

Cionondimeno il Governo regolerà la materia con il D.Lgs. n. 75/2017 nell'ambito delle modifiche al D.Lgs. n. 165/2001, confermando l'applicazione generalizzata della reintegrazione e così cristallizzando il più recente orientamento della Cassazione¹⁰¹. Infine, vi sono nella legge (art. 14) disposizioni, poste al di fuori delle deleghe e quindi immediatamente in vigore, con le quali è previsto l'obbligo a carico delle amministrazioni di adottare misure organizzative volte alla promozione della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro attraverso la sperimentazione di tipologie di lavoro agile (telelavoro, *co-working*, *smart working*)¹⁰², e il diritto al trasferimento con priorità in un comune diverso da quello di residenza delle dipendenti vittime di violenza di genere.

Vanno sottolineati due punti significativi oggetto di delega: il progressivo superamento della dotazione organica e la previsione di misure di promozione del ricambio generazionale. Queste ultime presentano difficoltà attuative perché non sono indicate le ricadute sul rapporto previdenziale della riduzione dell'orario di lavoro e della retribuzione, a cui dovrebbe corrispondere, grazie alla minore spesa per l'amministrazione, l'assunzione di nuovo personale.

¹⁰⁰ CARINCI, *Articolo 18 St. Lav. per il pubblico impiego privatizzato cercasi disperatamente*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2012, 247 e segg.

¹⁰¹ Cass., 9 giugno 2016, n. 11868, con nota di Boscato, *Articolo 18 dello Statuto dei lavoratori e lavoro pubblico contrattualizzato nella mutevole giurisprudenza della Corte di Cassazione*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2016, 1140 e segg.

¹⁰² La L. n. 81/2017 ha precisato (art. 18, 3° comma) che le nuove disposizioni sul lavoro agile si applicano anche ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni in quanto compatibili e secondo le direttive emanate ai sensi del citato art. 14 della legge delega. Il Presidente del Consiglio dei ministri ha provveduto con la Dir. n. 3/2017 del 1° giugno 2017.

Senza dubbio positivo è il giudizio sull'eliminazione della dotazione organica per due ordini di motivi. In primo luogo, si otterrebbe una più efficiente programmazione dei fabbisogni e si garantirebbe maggiore flessibilità nella gestione del personale. Inoltre, si perverrebbe ad una opportuna ridefinizione del rapporto tra organi di indirizzo politico-amministrativo e soggetti preposti alla gestione, lasciando ai primi soltanto l'approvazione della programmazione triennale del fabbisogno ed ampliando la competenza dei secondi, che verrebbe estesa a tutte le scelte relative alla dislocazione e all'organizzazione del personale.

La dirigenza di vertice diverrebbe così l'unico datore di lavoro nei cui confronti la legge intende rafforzare anche il potere gerarchico. In particolare la legge prevede che possa attribuire un premio monetario annuale a non più di un decimo dei dirigenti suoi subordinati e a non più di un decimo dei suoi dipendenti, sulla base di criteri definiti nel rispetto della disciplina in materia di contrattazione collettiva e nei limiti delle disponibilità dei fondi a essa destinati¹⁰³.

La legge delega si occupa infine della contrattazione integrativa, indicando il criterio direttivo della "concentrazione delle sedi" e della "definizione delle materie escluse, anche al fine di assicurare (...) la valorizzazione del merito e la parità di trattamento tra categorie omogenee, nonché di accelerare le procedure negoziali". Pur nella sua genericità, la direttiva pare rivolta non tanto ad ampliare i poteri dirigenziali, ma piuttosto verso un intervento ulteriormente compressivo dell'autonomia contrattuale, sia nella regolamentazione dei rapporti tra i livelli contrattuali, sia nelle materie oggetto degli accordi integrativi¹⁰⁴. Nel complesso il quadro delineato non si discosta dall'impostazione dirigista della riforma del 2009: vengono infatti accentuati i profili di regolazione eteronoma del rapporto di lavoro e ridotte le competenze degli accordi integrativi, di cui si prefigura un controllo centralizzato attraverso il rafforzamento della funzione di assistenza dell'Aran.

Le linee di indirizzo formulate dalla legge delega subiscono però una torsione, nella parte che riguarda il rapporto legge - contrattazione e le relazioni sindacali, ad opera

¹⁰³ Art. 11, lett. n

¹⁰⁴ Consiglio di Stato, Sezione VI, Sentenza n. 5827 del 17 ottobre 2005

del protocollo d'intesa che il Governo ha sottoscritto con Cgil, Cisl e Uil il 30 novembre 2016¹⁰⁵, nell'imminenza della data di votazione sul *referendum* costituzionale, forse nell'intento di rasserenare i rapporti con le parti sociali nel settore pubblico, resi incandescenti a causa del blocco degli stipendi e del monito della Corte costituzionale, espresso nella sentenza n. 178/2015, a riaprire la contrattazione nazionale¹⁰⁶.

Nel documento, accanto all'impegno del Governo di destinare al rinnovo dei contratti una quota prevalente delle risorse aggiuntive previste per il settore pubblico nella legge di bilancio per il 2017, si individua un nuovo assetto delle relazioni sindacali (definite "nuove e piene") che amplia le sfere di competenza della contrattazione e della partecipazione sindacale e che segna un'inversione di tendenza rispetto alla riforma Brunetta. Infatti, si afferma che, nell'esercizio della delega per la riforma del D.Lgs. n. 165/2001, si provvederà a riequilibrare a favore della contrattazione il rapporto tra le fonti, rivedendo gli ambiti delle rispettive competenze e "privilegiando la fonte contrattuale quale luogo naturale per la disciplina del rapporto di lavoro, dei diritti e delle garanzie dei lavoratori, nonché degli aspetti organizzativi a questi direttamente pertinenti". In questo contesto spiccano: l'impegno congiunto ad individuare nuovi sistemi di valutazione, affidando alla contrattazione la disciplina dei criteri e delle modalità di misurazione e valorizzazione degli apporti individuali all'organizzazione; e la promessa del Governo di riformare la ricordata norma che consente all'amministrazione di regolare unilateralmente in via provvisoria materie rimesse alla negoziazione decentrata, vincolando l'esercizio di tale potere a limiti temporali individuati dai contratti di comparto e al "pregiudizio economico all'azione amministrativa" che potrebbe derivare dallo stallo nelle trattative. L'analisi del contenuto del protocollo in oggetto suggerisce che esso non mette in discussione il potere organizzativo e la gestione dei rapporti di lavoro da parte della dirigenza pubblica. In particolare, l'articolo 5, comma 2, del Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165, attribuisce agli organi preposti alla gestione delle pubbliche amministrazioni la capacità e i poteri del datore di lavoro privato, conferendo loro ampia autonomia nell'organizzazione degli uffici e nella gestione dei rapporti di

¹⁰⁵ Protocollo d'intesa tra il Governo e le organizzazioni sindacali Cgil, Cisl e Uil, 30 novembre 2016.

¹⁰⁶ Corte Cost., 24 giugno 2015, n. 178. In dottrina, cfr. BARBIERI, *Contratto collettivo e lavoro pubblico. Blocco salariale e blocco della contrattazione tra scelte legislative e giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2015, 453 e segg.

lavoro. Tuttavia, è importante sottolineare che tale autonomia è esercitata nel rispetto dei principi costituzionali di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione, sanciti dall'articolo 97 della Costituzione. Inoltre, le determinazioni organizzative devono perseguire obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità, come previsto dall'articolo 2, comma 1, del medesimo decreto. Pertanto, sebbene il protocollo non incida direttamente sul potere organizzativo e gestionale della dirigenza, è fondamentale che le sue disposizioni siano interpretate e applicate in coerenza con i principi e le disposizioni normative sopra richiamate, al fine di garantire un equilibrio tra autonomia gestionale e rispetto dei diritti dei lavoratori e degli interessi pubblici. Piuttosto l'intendimento delle parti sembra quello di ricondurre alla contrattazione, sottraendola alla legge e al potere del Ministero per la semplificazione e la p.a., la predeterminazione a monte di regole generali sull'organizzazione del lavoro e su alcuni aspetti del rapporto di lavoro (malattia, assenteismo, conciliazione vita - lavoro, flessibilità oraria), con l'obiettivo di indicare "attraverso una coerente normativa contrattuale" linee guida per "la gestione ottimale delle risorse"¹⁰⁷. La normativa delegata viene definita con i decreti legislativi del 25 maggio 2017: il n. 74, che introduce modifiche al Decreto Legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, e il n. 75, che apporta modifiche e integrazioni al Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche¹⁰⁸. I singoli provvedimenti saranno discussi nei saggi successivi, ciascuno redatto da autori diversi e dedicato all'analisi specifica del testo normativo. Qui, invece, ci si limita a presentare alcune riflessioni di carattere generale. Anzitutto, il decreto n. 75 non attua alcuni principi contenuti nella delega; con la conseguenza che il mancato esercizio del potere delegato non consentirà al Governo di emanare gli ulteriori decreti correttivi e integrativi (ai sensi del 7° comma dell'art. 16 della L. n. 124/2015) per colmare le lacune. Ciò riguarda ad esempio l'assenza di norme sulla rilevazione delle competenze del personale e sul ricambio generazionale, il cui onere economico sarebbe stato incompatibile con la clausola di invarianza della spesa (che da tempo è una costante dei provvedimenti di riforma e ne rende difficile l'attuazione). In altri casi - fabbisogni di personale e dotazioni organiche, sistemi di selezione per l'assunzione - la delega è esercitata solo parzialmente, e peraltro rinviando

¹⁰⁷ Il protocollo ricorda il Memorandum della primavera del 2007 siglato dal ministro Nicolais con le oo.ss. in cui alle indicazioni di revisione normativa per rendere più autonoma la dirigenza, si affiancava la cogestione dell'efficienza. Ma quell'accordo fu travolto dalla caduta del governo Prodi II e, a seguito di elezioni anticipate, dall'insediamento del governo Berlusconi IV, il cui ministro per la pubblica amministrazione fu promotore di una riforma che come ricordato riconsegnava al primato della legge la regolamentazione dell'organizzazione del lavoro e, in parte, degli stessi rapporti di lavoro.

¹⁰⁸ BIANCO-BOSCATI-RUFFINI, *La riforma del pubblico impiego e della valutazione*, Santarcangelo di Romagna, 2017.

l'integrazione della normativa a "linee guida" o di "indirizzo" di incerta natura. Analoghe considerazioni valgono per le modifiche al D.Lgs. n. 150/2009: il D.Lgs. n. 74 infatti non ha semplificato il farraginoso sistema di misurazione e valutazione delle *performance*, ma si è limitato ad alcuni modesti aggiustamenti, mantenendone inalterato l'impianto. Ma l'aspetto di maggiore criticità riguarda la nuova configurazione del rapporto tra le fonti di regolazione del rapporto di lavoro.

Dall'analisi del secondo decreto delegato, che è quello con maggiore impatto sulla disciplina complessiva del lavoro pubblico, emerge la difficoltà di conciliare i limiti individuati dalla legge delega con l'impegno assunto dal Governo nei confronti delle organizzazioni sindacali di esercitare la potestà legislativa conferitagli dalla delega in modo conforme alle indicazioni contenute nel citato protocollo. Ed in effetti il D.Lgs. n. 75/2017 ha riscritto la norma sulle fonti (art. 2, comma 2, D.Lgs. n. 165/2001), reintroducendo il primato del contratto collettivo sulla legge, che era stato invertito dalla riforma Brunetta¹⁰⁹. Il nuovo testo stabilisce che le "eventuali disposizioni di legge... che introducano o abbiano introdotto discipline dei rapporti di lavoro la cui applicabilità sia limitata ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche... possono essere derogate... dai successivi contratti nazionali e per la parte derogata non sono ulteriormente applicabili". La novella ha dunque riaffermato il principio della delegificazione organica, con una formulazione che si spinge oltre la previsione contenuta nel testo previgente del D.Lgs. n. 165/2001. Infatti, da un canto, sancisce la retroattività della regola (secondo un orientamento già espresso in dottrina), e quindi consente alla contrattazione collettiva di derogare anche a vigenti disposizioni di legge pur se esse contengano la clausola di inderogabilità; dall'altro, con l'eliminazione dell'inciso "salvo che la legge disponga espressamente in senso contrario", sembra precludere al futuro legislatore sconfinamenti sulle materie di competenza contrattuale. Anche su queste il decreto è intervenuto ripristinando nell'art. 40, 1° comma, D.Lgs. n. 165/2001 la formula "la contrattazione collettiva disciplina il rapporto di lavoro e le relazioni sindacali", sostituita dal decreto Brunetta con un'altra che ambiguamente ritagliava l'ambito oggettivo ai "diritti e gli obblighi direttamente pertinenti al rapporto di lavoro"; dove, quel, direttamente, aveva dato luogo a contrastanti interpretazioni. Ed inoltre il nuovo testo ha reso tassativi gli

¹⁰⁹ Formalmente nota come **Legge 4 marzo 2009, n. 15**

istituti in cui sono ammesse limitazioni alla competenza contrattuale da parte della legge, espungendo dall'elenco le progressioni economiche (che comunque devono avvenire secondo i criteri generali indicati nell'art. 52, comma 1° *bis*, D.Lgs. n. 165/2001).

Si allarga dunque il campo di azione dei contratti collettivi di comparto (e a cascata di quelli integrativi), che adesso abbraccia anche l'individuazione della quota delle risorse destinate a premiare la *performance* organizzativa e individuale e la loro ripartizione in relazione alle valutazioni attribuite al personale (nuovo art. 19, D.Lgs. n. 150/2009, modificato dal D.Lgs. n. 74/2017), nonché la mobilità d'ufficio e a domanda, le cui procedure e criteri possono essere integrati dagli accordi nazionali. Sempre nell'ottica del recepimento del protocollo del novembre 2016 si interviene sulla controversa regolazione provvisoria delle materie oggetto di contrattazione integrativa, stabilendosi (con una formulazione invero alquanto confusa) che ad essa si può ricorrere solo quando il protrarsi delle trattative oltre il termine fissato dai contratti di comparto determini un pregiudizio alla funzionalità dell'azione amministrativa (che dovrebbe essere congruamente motivato), ed imponendo alla parte pubblica di proseguire le trattative al fine di pervenire alla conclusione dell'accordo¹¹⁰. Infine, si estende l'area della partecipazione sindacale a tutte le misure organizzative, anche nella forma dell'esame congiunto ove prevista dai contratti collettivi nazionali. Infatti, il nuovo testo dell'art. 5, 2° comma, ha eliminato la distinzione tra organizzazione degli uffici, che ammetteva la sola informazione, e misure riguardanti i rapporti di lavoro per le quali la contrattazione poteva prevedere l'esame congiunto, e rinviato *tout court* ai contratti la scelta tra l'uno o l'altro strumento.

Orbene, di una delegificazione organica, che ha comportato un ampliamento delle competenze contrattuali, non v'è traccia nell'art. 17, L. n. 124/2015. Anzi, come si è osservato, i criteri direttivi sembravano andare in senso contrario, come del resto era ammesso implicitamente dal Governo, il quale nella "premessa" del protocollo si impegnava "a raggiungere l'intesa con le regioni per le modifiche normative relative alla delega". Si è detto che per sfuggire alla censura sarebbe stato opportuno procedere

¹¹⁰ Non è chiaro se la giustificazione causale sia necessaria anche nell'ipotesi di sfioramento del termine fissato dai contratti collettivi in quanto l'enunciato normativo afferma che in tale ipotesi l'amministrazione possa procedere "in ogni caso", e cioè a prescindere dal pregiudizio.

all'integrale sostituzione del D.Lgs. n. 165/2001 con un "nuovo e organico testo unico", da emanare in attuazione dell'art. 16 della delega, i cui principi e criteri direttivi sarebbero stati "in grado di giustificare qualunque innovazione della normativa generale"¹¹¹.

Forse del problema il Governo ha avuto consapevolezza, visto che nel preambolo del D.Lgs. n. 75 ha inserito l'esplicito richiamo ai criteri informativi del testo unico, tra cui spiccano "il coordinamento formale e sostanziale... delle disposizioni legislative vigenti" e la "risoluzione delle antinomie in base ai principi dell'ordinamento e alle discipline generali regolatrici della materia". Ma, anche a prescindere dal rilievo che questa astuzia non è idonea a sanare l'eventuale violazione dell'art. 76 Cost. (per eccesso di delega), in quanto il D.Lgs. n. 75/2017 non presenta il carattere dell'organicità proprio dei testi unici, il dubbio sul travalicamento dei limiti della delega permane¹¹². Infatti, se è vero che la Corte costituzionale ha affermato, con riguardo alle deleghe per il riordino di interi settori normativi, che l'indicato obiettivo della coerenza logica e sistematica della normativa non può risolversi in un coordinamento "solo formale", tuttavia la stessa Corte ha anche precisato che la riconduzione "a sistema" di "una disciplina stratificata negli anni" deve essere condotta sulla base dei principi presenti nell'ordinamento, e cioè ricavabili da quelli già posti dal legislatore¹¹³. Il quale, nell'art. 1, 1° comma, della Legge delega n. 15/2009, trasfuso nel D.Lgs. n. 165/2001, aveva affermato la subalternità della contrattazione collettiva alla legge nella regolazione dei rapporti di lavoro. Sarebbe stato pertanto più lineare adottare una nuova legge delega, se del caso mediante la presentazione in Parlamento di un disegno di legge governativo, che modificasse i principi e criteri direttivi della L. n. 124/2015 in modo conforme agli impegni assunti con il protocollo, ed unificasse la tempistica della riforma della dirigenza e del riordino della disciplina generale del lavoro pubblico.

¹¹¹ D'ALESSIO-ZOPPOLI, *Riforma della Pubblica Amministrazione: osservazioni sugli schemi di decreti attuativi dell'art. 17 della legge n. 124 del 2015*, in www.astrid.it

¹¹² BIANCO-A BOSCATI-R. RUFFINI, *La riforma del pubblico impiego e della valutazione*, cit., 17.

¹¹³ Corte cost. n. 84/2017; 52 e 53/2005; 174/2005; 230/2010.

2.2 Gli smart contracts e la blockchain

Era il 2008 quando fu presentata al mondo la prima idea di criptovaluta, oggi nota con il nome di Bitcoin¹¹⁴, realizzata l'anno seguente. Da allora, l'interesse globale per questa tecnologia, pur attraverso alti e bassi, è stato sempre crescente ed ha dato vita a numerosissime iniziative di tal genere, più o meno meritevoli, tanto che ad oggi si conta l'esistenza di oltre 2200 criptovalute differenti¹¹⁵. Ma l'aspetto forse più curioso è probabilmente dato dal fatto che le maggiori preoccupazioni suscitate dalle criptovalute possono essere raggruppate nell'ambito di due tematiche apparentemente tra loro contraddittorie: da un lato, infatti, si sottolineano problemi di privacy, stante l'eccessiva trasparenza della tecnologia *Blockchain* e soprattutto la permanenza indelebile nel tempo delle informazioni che contiene, dall'altro però si evidenziano possibili rischi di riciclaggio del denaro, stante l'opacità della predetta tecnologia.

Ma com'è possibile che una criptovaluta possa sollevare contemporaneamente dubbi tra loro diametralmente opposti? Com'è possibile, in altre parole, affermare che le criptovalute pongano contemporaneamente problemi per la privacy dei cittadini, ma al contempo assicurino anche eccessiva "segretezza" per potenziali delinquenti? Per la verità, esistono molti esempi di apparenti contraddizioni che circondano il mondo delle criptovalute: ne è un recente esempio la Cina, che - se da un lato pianifica di mettere al bando il *mining* (quindi l'attività di supporto) dei Bitcoin - dall'altro studia la realizzazione di una criptovaluta di Stato¹¹⁶. Le ragioni di tutte queste (apparenti) contraddizioni stanno alla base della tecnologia (*Blockchain*) adottata; pertanto, sarà opportuno passare in rassegna le caratteristiche di essa, per tentare di fare maggior chiarezza.

La *Blockchain* (letteralmente "catena di blocchi"), come qualsiasi altro registro di interazioni, si presta a tracciare le transazioni tra due soggetti dando evidenza ad entrambi dell'avvenuto scambio; apparentemente per rispondere a tale esigenza potrebbe essere

¹¹⁴ NAKAMOTO - SATOSHI, *Bitcoin: A Peer-to-Peer Electronic Cash System*, 2008, <https://bitcoin.org/bitcoin.pdf>.

¹¹⁵ <https://finbold.com/number-of-cryptocurrencies-surpass-22000-milestone-amid-2022-bear-market/?utm>

¹¹⁶ Investopedia. (2021, settembre). *China's history with cryptocurrency*. In *Cryptocurrency news*. Estratto dalle sezioni "May 2021" e "After mining ban". [tremare-usa-ACnDZPw](https://www.investopedia.com/trading/tremare-usa-ACnDZPw).

sufficiente un più semplice protocollo di comunicazione basato su strumenti noti, come ad esempio: la firma digitale per l'imputabilità, la marca temporale per la garanzia del tempo, la posta certificata (o qualsiasi altro servizio di recapito certificato) per la garanzia della consegna.

In altri termini, per documentare una transazione, soprattutto tra soggetti tra loro distanti, non sarebbe sufficiente un meccanismo basato sulla ricevuta di ritorno, tipica del sistema postale, quale da sempre lo abbiamo conosciuto?

Più in generale qual è la funzione del "registro" all'interno di un protocollo di comunicazione? Per rispondere a tutte queste domande è utile riepilogare schematicamente in cosa consista una comunicazione informatica tra due soggetti.

La comunicazione è un processo di elaborazione, trasmissione e ricezione di messaggi e segue un modello lineare in cui: un soggetto (mittente) elabora un messaggio secondo un codice, lo invia attraverso un canale al destinatario che lo riceve e lo decodifica.

In questo sistema il mittente, se riceve dal destinatario una ricevuta di ritorno, è garantito dell'avvenuta consegna, ma il destinatario non ha garanzia che il mittente a sua volta abbia ricevuto la notifica della ricevuta di ritorno, quindi, non sa se il mittente sia o meno avvertito della ricezione da parte sua del messaggio. Per avere tale sicurezza dovrebbe ricevere un nuovo messaggio dal mittente; ma in tal modo sarebbe il mittente a non essere più sicuro che il destinatario abbia ricevuto la conferma della ricezione della conferma.

Si apre pertanto uno dei paradossi della comunicazione, in base al quale per dare evidenza ad entrambi i soggetti coinvolti nella comunicazione (mittente e destinatario) del ricevimento del messaggio, non è possibile operare con successive conferme, che altrimenti si ripeterebbero all'infinito, poiché uno dei due soggetti non sarebbe mai certo della ricezione da parte dell'altro dell'ultima delle sue comunicazioni.

Per ovviare a tutto ciò, convenzionalmente si è stabilito che solo il mittente, tramite la ricevuta di ritorno, ha le informazioni sull'avvenuta ricezione del messaggio da

parte del destinatario, ma non viceversa¹¹⁷; ciò comporta una serie di conseguenze giuridiche connesse a tale scelta: nel nostro ordinamento la formazione del contratto prevede che sia il proponente a dover ricevere l'accettazione da parte dell'oblato e quando ne viene a conoscenza il contratto è concluso, senza che vi siano ulteriori oneri di comunicazione all'oblato dell'intervenuta conclusione del contratto (art. 1326 c.c.). Anche quando la conclusione si ha mediante l'inizio di esecuzione è obbligo dell'accettante comunicare al proponente/mittente l'inizio dell'esecuzione (art. 1227 c.c.), proprio perché è il soggetto che ha proposto il contratto ed innescato il processo di comunicazione che ha diritto ad essere avvisato della conclusione del procedimento¹¹⁸.

Il sistema è poi completato dalla c.d. presunzione di conoscenza (art. 1335 c.c.), in base alla quale le comunicazioni dirette ad un soggetto determinato si reputano conosciute nel momento in cui giungono all'indirizzo del destinatario, pertanto la catena delle notifiche si interrompe nel momento in cui il mittente abbia ricevuto la conferma che il messaggio è giunto all'indirizzo del destinatario, se poi il destinatario non legge la dichiarazione recettizia ciò è irrilevante per l'ordinamento, ma la comunicazione legalmente è andata a buon fine.

Per superare il limite intrinseco del protocollo di comunicazione che abbiamo descritto, soprattutto quando è necessario che non solo i diretti interessati, ma anche altri possano conoscere lo stato di uno scambio tra due o più soggetti, c'è bisogno di un registro, nell'ambito delle criptovalute, che raccolga le transazioni avvenute, che sia consultabile dal mittente, dal destinatario ed eventualmente anche dai c.d. terzi interessati, e di stabilire, in caso di contestazioni, che sia solo esso a far fede dell'esistenza della transazione.

È da sottolineare che in tutti i casi in cui la ricezione di una comunicazione ha valore legale - come la ricezione di una raccomandata o di una notifica giudiziaria tradizionale -, il sistema di consegna è supportato da un registro, dove l'avvenuta

¹¹⁷ Quello descritto è esattamente il sistema di qualsiasi raccomandata con avviso di ricevimento.

¹¹⁸ NAKAMOTO - SATOSHI, *Bitcoin: A Peer-to-Peer Electronic Cash System*, cit.

consegna del messaggio originario è tracciata con l'indicazione della data, del nome e della firma del ricevente e tale circostanza è pertanto consultabile attraverso di esso.

Quando la transazione ha una particolare rilevanza per l'ordinamento giuridico, il suo tracciamento viene posto sotto la vigilanza e la gestione di una Entità pubblica attraverso la creazione di un registro pubblico¹¹⁹, ne sono un esempio i Registri Immobiliari o il Registro delle Imprese; ma anche nel caso in cui la transazione abbia rilevanza solo tra privati, la creazione di un registro può rispondere a tale esigenza di conoscibilità. In questo ultimo caso l'implementazione di meccanismi di tipo *Blockchain* risulta utile proprio alla creazione di registri informatici "distribuiti", ovvero non necessariamente posti sotto il controllo di un unico soggetto, sovraordinato rispetto agli altri.

La necessità di disporre di un meccanismo per la registrazione di transazioni, non sottoposto per legge a un Ente pubblico a ciò preposto, porta, in modo semplificato, a due differenti strategie:

- gli Enti si accordano in forma convenzionale affinché uno di essi gestisca il registro per conto di tutti (sistema accentrato);
- gli Enti gestiscono in forma distribuita le registrazioni (sistema distribuito)¹²⁰.

¹¹⁹ I registri pubblici altro non sono che database centralizzati di determinate transazioni che obbligatoriamente devono essere registrate in essi, gestiti sotto la responsabilità e controllo di un Ente a ciò deputato da una norma. Essi consentono, in relazione alla loro funzione, la tracciabilità di specifiche informazioni e/o operazioni. La funzione dei registri pubblici e le modalità della loro tenuta (i soggetti abilitati a modificare e consultare i registri, diritti d'accesso, criteri di sicurezza e qualità del servizio) sono definite sempre da una legge e la loro rilevanza va oltre i diretti interessati dalla transazione; la specificità del registro pubblico, infatti, è quella di avere valenza: - per i terzi non coinvolti nella transazione, che pertanto sulle risultanze del registro pubblico possono fare legalmente affidamento; - per lo Stato che sempre su tali risultanze fonda alcune pretese fiscali, ma anche di responsabilità in ambito pubblicistico e penale (si pensi alla circolazione stradale ed alle modalità di accertamento della proprietà dei veicoli).

¹²⁰ NAKAMOTO - SATOSHI, *Bitcoin: A Peer-to-Peer Electronic Cash System*, cit.

Il sistema della *Blockchain* nasce come un sistema di *database* distribuito in cui la garanzia della registrazione è data dal fatto che più sistemi riportano in modo coerente la registrazione dell'avvenuta transazione; più esattamente ogni volta che si voglia registrare una transazione la conferma che essa è avvenuta validamente deve provenire almeno dal 51% dei nodi che partecipano al *network*¹²¹.

La garanzia di non modificabilità dei registri consegue sia dal numero delle repliche coerenti del registro, che dall'utilizzo di sistemi di crittografia. Diverse situazioni che necessitano di registri per la tracciabilità delle transazioni possono sfruttare questo meccanismo, purché si rispettino le seguenti caratteristiche:

- pluralità di soggetti diversi, meglio se estranei rispetto alla transazione da tracciare, che gestiscono in luoghi fisici separati una pluralità di copie dei registri anche ai fini della loro affidabilità e sicurezza in caso di guasti¹²². Tali soggetti possono eventualmente costituirsi in una rete di soggetti qualificati, ma devono in ogni caso essere in un congruo numero per garantire la distribuzione delle informazioni e la possibilità di gestione di repliche separate;

- volontarietà del registro: i registri da gestire debbono essere volontari, ovvero non debbono essere sotto il controllo e la gestione di un Ente unico definito da una norma, altrimenti ricadremmo nello schema del registro accentrato.

I sistemi basati su queste caratteristiche in pratica recepiscono l'utilità di avere un registro delle transazioni consultabile dagli interessati e dai terzi, ma sostituiscono al registro unico gestito da un Ente qualificato a ciò preposto, un registro gestito in modo distribuito da più soggetti che possono, ma non necessariamente devono avere diversa qualificazione, possono quindi essere anche enti privati dotati di una grande potenza di calcolo.

¹²¹ La conferma della transazione normalmente avviene mediante una votazione che contemporaneamente comporta anche la risoluzione di un problema matematico.

¹²² I sistemi informatici di gestione del registro dovrebbero essere collocati in luoghi diversi per garantire che eventuali eventi calamitosi, verificatisi in un certo luogo, non pregiudichino le repliche del registro poste fisicamente in altre località.

Il termine "*block chain*" è stato utilizzato per la prima volta dagli ideatori dei Bitcoin, per indicare una caratteristica particolare del registro distribuito dai medesimi immaginato, ovvero un registro replicato su più "nodi" di una rete di computer, che si aggiorna automaticamente su ciascuno dei nodi che hanno scelto di partecipare alla "rete".

La catena chiamata inizialmente "*block chain*" (con i termini tra loro staccati, ancorché attualmente in uso come termine unico "*Blockchain*") è sostanzialmente un *repository* (in italiano "deposito" o "archivio") di dati, costituito da una lista di *record* in continuo aumento, del quale una copia totale o parziale è memorizzata su tutti i nodi del *network*.

I record contenuti in una *Blockchain* sono di due tipi, le transazioni, che sono semplici dati, oppure i blocchi, che sono "raccolte di transazioni" tra loro concatenate attraverso un particolare meccanismo informatico e che costituiscono la registrazione di quali transazioni sono state inserite nel *database* e del loro ordine.

Le transazioni sono create dagli utenti del *network* che effettuano singole operazioni dispositive (per esempio, trasferimento di valuta ad un altro utente), mentre i blocchi sono generati da una speciale categoria di partecipanti, i cosiddetti "*miners*", che utilizzano *software* e a volte hardware specializzato per creare i blocchi.

La tecnologia *Blockchain* ha il pregio di creare registrazioni in blocchi (ovvero in unità logiche predefinite) la cui caratteristica fondamentale è che il nuovo blocco contiene al suo interno l'impronta (c.d. *hash*) del blocco precedente. In questo modo si crea un collegamento indissolubile tra i blocchi (di qui l'immagine della catena) che rende al tempo stesso la *Blockchain* "immutabile"¹²³.

L'ulteriore caratteristica della *Blockchain* è la sua capacità di essere un registro informatico, quindi un registro che può essere letto "in automatico" ed

¹²³ Più correttamente dovremmo dire che tale caratteristica rende eventuali alterazioni della catena facilmente ed immediatamente riconoscibili. Ipotizzando, infatti, di modificare un blocco della catena, il sistema rileverebbe subito l'alterazione in quanto, cambiando anche un solo minimo contenuto di un blocco cambierebbe il relativo *hash*, il quale a questo punto non coinciderebbe più con quello già registrato nel blocco successivo, rivelando l'intervenuta alterazione.

interpretato sempre in automatico da un computer. Ad esempio, il sistema dei Bitcoin ha inserito nel proprio meccanismo di funzionamento un'ulteriore "condizione" operativa, che consiste nel seguente comando: "autorizzo la transazione di X Bitcoin solo se ... dopo aver interrogato la *Blockchain* ... emerge che il disponente Tizio ha X, o più, Bitcoin". Tale caratteristica di lettura ed interpretazione dei dati contenuti nel registro, tuttavia, è ciò che caratterizza (attualmente) le criptovalute e non la *Blockchain*¹²⁴. Quest'ultima - come tecnologia in sé - potrebbe limitarsi ad essere un registro sicuro e immutabile nel quale possono essere inseriti dati tra loro eterogenei al solo fine di essere conservati senza limitazioni di tempo in un luogo accessibile a tutti¹²⁵.

Dal punto di vista informatico, il vantaggio dei registri distribuiti è evidente: essi eliminano il c.d. problema del "*single point of failure*" (letteralmente "singolo punto di vulnerabilità"). Infatti, mentre in caso di utilizzo di un registro centralizzato un attacco perpetrato all'autorità centrale consentirebbe ad un malintenzionato di prendere il controllo dell'intero registro e di alterarlo, nel caso di un registro distribuito l'aggressione sarebbe notevolmente più difficile, poiché richiederebbe il simultaneo attacco a tutte (o almeno alla maggioranza) delle copie del registro esistenti.

Maggiore, pertanto, è la diffusione di un registro distribuito, maggiore sarà il suo livello di sicurezza. Anche i registri distribuiti, tuttavia, hanno importanti criticità, ed infatti non è un caso che - finora - si siano sviluppati prevalentemente sistemi di registrazione basati su registri centralizzati.

In particolare, l'aspetto più critico in un registro distribuito attiene al meccanismo di formazione del consenso alla registrazione.

In altre parole, mentre in un registro centralizzato è preciso compito dell'autorità che lo governa quello di effettuare o validare le singole registrazioni, nei registri distribuiti (in quanto privi di autorità) è necessario individuare un processo collettivo, quasi di natura democratica, che approvi le singole registrazioni. Tale esigenza

¹²⁴ LEMME- PELUSO, *Criptomoneta e distacco dalla moneta legale*, cit., p. 38 s.

¹²⁵ Da questo punto di vista costituiscono un'applicazione interessante le *blockchain* c.d. di filiera, dove lo scopo è la tracciabilità del dato in sé, soprattutto quando vi sono più attori che concorrono all'individuazione ad es. dell'origine e dell'autenticità di un prodotto.

comporta notevoli difficoltà pratiche. L'esistenza di più repliche di uno stesso registro, infatti, rischia di far incorrere i suoi utilizzatori in quello che - tecnicamente - viene definito il problema del "*double spending*" (letteralmente "doppia spesa")¹²⁶, ovvero nel problema che si crea quando una stessa risorsa viene contemporaneamente impiegata da due o più soggetti.

I registri distribuiti, pertanto, pongono il difficile problema della creazione di un meccanismo di consenso altrettanto distribuito, ma univoco, che consenta di evitare che singole registrazioni si accavallino oppure che si disponga più volte delle medesime utilità.

Si tratta invero di un problema di difficile soluzione che fu teorizzato dai matematici Leslie Lamport, Marshall Pease e Robert Shostak nel 1982, i quali crearono la metafora dei generali bizantini: "Diversi generali, durante un assedio, sono sul punto di attaccare una città nemica. Essi sono dislocati in diverse aree strategiche, e possono comunicare solo mediante messaggeri di fiducia al fine di coordinare l'attacco decisivo. Tra questi messaggeri però è altamente probabile, se non addirittura certo, che vi siano dei traditori. Questo problema risiede dunque, nella difficoltà di portare avanti l'attacco nonostante il rischio di tradimento"¹²⁷.

Il messaggio che può arrivare ai vari generali può essere nel migliore dei casi identico: o tutti attaccare o tutti ritirarsi. Oppure, come è più logico che avvenga, il

¹²⁶ Un semplice esempio chiarirà questo concetto di fondamentale importanza. Immaginiamo che in un ufficio si decida di gestire in modo "distribuito" l'agenda degli appuntamenti. A ciascun impiegato, quindi, viene consegnata una copia identica dell'agenda, con l'espressa facoltà per tutti di fissare i nuovi appuntamenti. Orbene, non è difficile immaginare che passerà ben poco tempo prima che il caos regni sovrano, che un medesimo appuntamento venga assegnato contemporaneamente da due impiegati differenti a due clienti differenti usando due agende differenti, e che ben presto le copie (ab origine identiche) inizino a differenziarsi l'una dall'altra. In pratica sarà ben presto necessario che i vari impiegati dello studio individuino un sistema che consenta di trovare un accordo su come debbano avvenire le registrazioni degli appuntamenti, decidendo il meccanismo con cui attribuire priorità alle differenti richieste.

¹²⁷ GUERRIERI, *La moneta elettronica. Profili giuridici dei nuovi strumenti di pagamento*, Bologna 2015, p. 12.

messaggio non sarà coordinato, quindi arriveranno entrambi gli ordini: attaccare e ritirarsi".

Il problema che affligge i generali bizantini (capire quale sia il messaggio "corretto" distinguendolo da quello "corrotto") è lo stesso che devono affrontare i sistemi di elaborazione distribuiti. Come raggiungere un consenso su una rete distribuita in cui alcuni nodi possono essere difettosi o volontariamente corrotti?

Questo problema fino ad oggi ha reso - come si diceva - poco conveniente l'adozione di registri di tipo distribuito, preferendo il più sicuro sistema del registro centralizzato, garantito da una autorità centrale.

La prima vera soluzione informatica al problema del consenso distribuito si deve per l'appunto a Satoshi Nakamoto, il quale nell'ideare il complesso apparato tecnologico alla base del funzionamento dei Bitcoin ha inventato un meccanismo informatico noto come "*proof of work*", che consiste in un complesso (quanto ingegnoso) meccanismo di competizione matematica tra i computer volto a consentire a nodi di una rete (che non si conoscono tra loro) di raggiungere ugualmente il consenso nella validazione delle transazioni.

Ma come funziona tutto ciò?

In estrema sintesi, e senza pretesa di precisione informatica, i nodi della *Blockchain* (quelli che abbiamo chiamato *miners*) si sfidano nella soluzione di un problema matematico (la cui complessità viene automaticamente adattata dal sistema, sulla base della capacità di calcolo in quel momento impiegata nella rete) talmente difficile da rendere impossibile conoscere in anticipo quale nodo sarà in grado di offrire per primo la soluzione, essendo risolvibile solo procedendo per tentativi. Ma allo stesso tempo, altra caratteristica fondamentale, il meccanismo è tale per cui - una volta individuata la soluzione - essa potrà essere verificata pressoché istantaneamente da tutti i nodi connessi alla rete, in modo tale da poter essere da tutti validata.

In breve: la *proof of work* dei Bitcoin si basa su problemi matematici difficili da risolvere, ma al tempo stesso facili da verificare¹²⁸.

Ne consegue che un malintenzionato, al fine di compromettere una *Blockchain* dovrebbe immettere in rete una tale quantità di potenza di calcolo da poter rappresentare (o condizionare) più della metà della capacità di calcolo presente nella *Blockchain* al fine di poter condizionare non solo l'alterazione del risultato, ma anche la sua immediata contro-verifica da parte dell'intera rete. E ciò, se non del tutto impossibile, avrebbe un costo talmente alto da rendere economicamente svantaggioso il tentativo di manomissione, rispetto al vantaggio che da ciò si potrebbe trarre.

Tuttavia, anche le migliori intuizioni non sono esenti da limiti: anche questa soluzione offerta dai Bitcoin per il raggiungimento del consenso distribuito, per quanto geniale ed innovativa, ha infatti già dimostrato di presentare numerosi problemi (di lentezza, di costi in termini energetici, ecc.) che hanno spinto gli informatici a sperimentare nuovi e differenti sistemi di consenso distribuito¹²⁹.

Il principale punto di frizione tra le valute virtuali e la normativa sul contrasto al riciclaggio ed al finanziamento del terrorismo è il loro completo anonimato: l'utilizzo della tecnologia c.d. *blockchain*, come abbiamo visto, garantisce con il registro distribuito l'impossibilità di una *double spending* ed il tracciamento informatico della transazione,

¹²⁸ GUERRIERI, *La moneta elettronica. Profili giuridici dei nuovi strumenti di pagamento*, cit., 13.

¹²⁹ Non avere un'autorità centrale su cui riporre la fiducia non significa (sempre) risparmiare, perché un metodo basato sulla reciproca sfiducia degli attori ha comunque un costo elevato. Richiede, infatti, continui sforzi e l'adozione di molteplici meccanismi di sicurezza che - da un lato - non possono che comportare un rallentamento nei tempi di validazione delle transazioni e - dall'altro - richiedere che sia assicurata una partecipazione sufficientemente ampia da rendere difficile il controllo della rete. Ma se tutto ciò ha un costo, il primo interrogativo da porsi è per quale motivo un soggetto dovrebbe diventare un nodo della *blockchain*. L'ecosistema Bitcoin ha risolto questo problema, con un'interessante soluzione: un incentivo economico. Chi partecipa al *mining* dei bitcoin, viene ricompensato in bitcoin. Ne consegue che senza un modello di *business* non esiste *blockchain*. In altre parole, il sogno di un registro pubblico democratico, totalmente aperto, gratuito, e "disponibile in natura" semplicemente ad oggi non esiste. Occorre, insomma, prevedere un incentivo che stimoli più soggetti possibili a partecipare alla tenuta del registro, perché minore è il numero dei partecipanti, più semplice sarà assumere il controllo del registro, e quindi meno affidabile sarà il registro stesso.

ma resta il fatto che le chiavi crittografiche, che consentono l'utilizzo delle criptovalute, rimangono (come vedremo in seguito) sostanzialmente anonime.

Non è un caso, pertanto, che sia stata proprio la legislazione antiriciclaggio, sin dal 2017, ad essere la prima ad aver proposto una definizione normativa delle valute virtuali e dei prestatori di servizi ad esse collegate e dal 10 novembre 2019 sono entrate in vigore le nuove norme (inserite nel D.Lgs. n. 231/2007) in tema di criptovalute, operatori in valute virtuali (c.d. *exchange*) e prestatori di servizi di portafoglio digitale¹³⁰ (c.d. *wallet provider*), segno di come questo mondo sia oggetto di un tentativo di regolamentazione per contrastarne i possibili usi a fini di riciclaggio che possono riguardarlo.

Inoltre, analizzando concretamente come si atteggiavano le valute virtuali esse appaiono come una sorta di "contante digitale", mentre gli *exchange* ed i *wallet provider* svolgono servizi assimilabili a quelli dei cambiovalute, dei *money transfert* ed in generale a quelli forniti dai prestatori di servizi di pagamento.

Partendo da queste premesse era scontato che proprio la normativa sul contrasto al riciclaggio ed al finanziamento del terrorismo avrebbe finito per attrarre nel suo ambito di applicazione le criptovalute e gli operatori che prestano servizi ad esse collegati, richiedendo, ai fini della *compliance* con la normativa soprarichiamata, che la circolazione delle valute virtuali avvenga tramite soggetti professionali censiti, che a loro volta effettuino l'identificazione dei titolari dei loro conti¹³¹.

In particolare, con l'inserimento dei commi 8 *bis* e 8 *ter* all'interno dell'art. 17 *bis* (rubricato "Attività di cambiavalute") del D.Lgs. 13 agosto 2010, n. 141, è stata

¹³⁰ Sono prestatori di servizi di portafoglio digitale: ogni persona fisica o giuridica che fornisce, a terzi, a titolo professionale, anche online, servizi di salvaguardia di chiavi crittografiche private per conto dei propri clienti, al fine di detenere, memorizzare e trasferire valute virtuali (v. art. 1, comma 2, lett. ff *bis*, D.Lgs. n. 231 cit.).

¹³¹ Il legislatore è, però, ben consapevole che rimane comunque la possibilità di trasferire le criptovalute fuori dai circuiti regolamentati, ad es. tramite il mero trasferimento del *wallet* fisico che le contiene, o mediante prestatori di servizi che hanno il loro stabilimento in paesi che non prevedono nessun obbligo di identificazione dei propri utenti.

demandata ad un decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, a definizione delle modalità e della tempistica con cui operatori e prestatori di servizi relativi all'utilizzo di valuta virtuale siano tenuti a comunicare la propria operatività sul territorio nazionale agli uffici del Ministero Economia e Finanze. Tale comunicazione costituisce condizione essenziale per l'esercizio legale della loro attività, inoltre con il medesimo decreto verranno stabilite forme di cooperazione tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze e le forze di polizia, idonee ad interdire l'erogazione dei servizi relativi all'utilizzo di valuta virtuale da parte dei prestatori che non ottemperino all'obbligo di comunicazione" (art. 8, D.Lgs. 25 maggio 2017, n. 90).

Oltre alla comunicazione di inizio dell'attività tali soggetti saranno obbligati anche all'iscrizione in una sezione speciale dell'OAM (Organismo per la gestione degli elenchi degli agenti in attività finanziaria e dei mediatori creditizi), previsto ai sensi dell'art. 128 *undecies* T.U.B. Essi saranno vigilati dalla Guardia di Finanza e dovranno assolvere agli obblighi antiriciclaggio ed antiterrorismo (adeguata verifica, conservazione dei documenti, segnalazione alla Unità di informazione finanziaria delle operazioni sospette di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo) al pari di tutti gli altri operatori non finanziari (art. 3, comma 5, lett. i e *i bis*, D.Lgs. n. 231/2007).

Tornando alle definizioni, è interessante rimarcare come il nostro legislatore abbia individuato le valute virtuali soprattutto con una serie di caratteristiche in negativo: non sono emesse né garantite da una banca centrale o da un'autorità pubblica, non sono necessariamente collegate a una valuta avente corso legale, ma sono accettate liberamente come mezzo di scambio o di investimento, sottolineandone così da un lato la loro natura privatistica, ma contemporaneamente cercando di darne una definizione abbastanza ampia, tale da comprendere anche fenomeni diversi, non necessariamente identificabili nella moneta, come le nuove forme di investimento attuate tramite le cd. *ICOs*¹³².

¹³² Le c.d. *ICOs* (*Initial coin offerings*) sono operazioni dai profili giuridici non del tutto definiti che potremmo assimilare ad un'offerta pubblica di azioni o obbligazioni a seconda della tipologia di diritti collegati ai gettoni digitali offerti, questi ultimi sono simili a titoli smaterializzati, che tuttavia vengono trasferiti tramite un registro decentralizzato (DLT). Tali offerte vengono coordinate da una società o un gruppo di persone fisiche organizzate in rete e sono finalizzate alla raccolta di fondi tra il pubblico

Attualmente, infatti, non abbiamo una sola tipologia di valuta virtuale ed, anzi, non sempre c'è una concordanza tra interpreti ed operatori su cosa possa essere definito valuta virtuale; volendo tentare di individuare le caratteristiche delle criptovalute in senso stretto (intendendosi per tali quelle che si comportano e vengono percepite alla stregua di una moneta) queste possono essere definite come dei gettoni digitali (*digital tokens*) privati, senza diritti incorporati, convertibili, a prezzo variabile che operano attraverso un protocollo elettronico gestito in modo decentrato tramite una tecnologia denominata *permissionless distributed ledger technology* (DLT) detta anche *Blockchain*.

Questa definizione ci consente di separare questo tipo di attività da altre forme di *digital tokens* che svolgono funzioni diverse tra cui:

- *payment tokens*, che sono rappresentazioni digitali di valore emessi da una entità giuridica a fronte di una unità di moneta tradizionale, spesso assimilati alla moneta elettronica;

- *utility tokens*, che rappresentano diritti amministrativi non trasferibili e non negoziabili;

- *security tokens*, che rappresentano diritti quali: diritti di voto, diritti su flussi di cassa, diritti di proprietà su attività finanziarie o quote su beni reali standardizzabili (*commodities*), liberamente trasferibili e negoziabili tramite le ICOs sopracitate¹³³.

tramite internet. Il rischio maggiore è dato dal fatto che spesso l'attività di impresa è in fase di mero progetto (start-up più o meno organizzate) e l'inizio della produzione di beni o la prestazione di servizi avverrà solo a conclusione della raccolta di fondi. Questi gettoni digitali sono spesso collegati ad uno *smart contract* che si attiva quando sono state raggiunte determinate condizioni, il che rende ancora più complessa la ricostruzione dell'intero sistema anche in termini giuridici. Attualmente la maggior parte delle iniziative di ICOs si appoggiano sulla *blockchain* di Ethereum (basata sullo standard ERC-) e ciò favorisce una certa interoperabilità di fatto (compatibilità) tra diverse iniziative.

¹³³ Per la classificazione riportata nel testo v. A. Caponera - C. Gola, in *QEF*, n. 484 cit., inoltre secondo un recente Advice dell'EBA (l'Autorità Bancaria Europea) alla Commissione Europea, le "cripto-attività" tipicamente ricadono fuori dall'ambito della regolamentazione europea sui servizi finanziari; ma alcuni gettoni digitali - come i c.d. *payment tokens* - che usano la DLT possono tuttavia essere considerati "moneta elettronica", se ne rispettano le caratteristiche.

Chiarito ciò, si possono fare le seguenti riflessioni.

Le operazioni in criptovalute sono forse tracciabili in senso informatico, ma sono sostanzialmente anonime dal punto di vista della corrispondenza con il soggetto fisico del titolare effettivo.

La Direttiva (UE) 2018/843, conosciuta come V Direttiva Antiriciclaggio, ha affrontato la questione dell'anonimato nelle transazioni con valute virtuali, riconoscendo il potenziale utilizzo improprio di tali strumenti per scopi illeciti. Sebbene l'inclusione dei prestatori di servizi di cambio tra valute virtuali e valute legali, nonché dei fornitori di portafogli digitali, tra i soggetti obbligati agli obblighi antiriciclaggio rappresenti un passo significativo, la direttiva evidenzia che tale misura non risolve completamente il problema dell'anonimato. Gli utenti, infatti, possono effettuare operazioni anche senza avvalersi di tali prestatori, mantenendo un certo livello di anonimato. Per contrastare i rischi associati a questa situazione, la direttiva sottolinea la necessità di consentire alle Unità Nazionali di Informazione Finanziaria (FIU) di ottenere informazioni che permettano di associare gli indirizzi delle valute virtuali all'identità del proprietario, e suggerisce l'esame della possibilità di consentire agli utenti di presentare un'autodichiarazione volontaria alle autorità designate¹³⁴. In altre parole, l'inserimento degli *exchange* e *wallet provider* nell'ambito dei soggetti tenuti al rispetto degli obblighi di identificazione antiriciclaggio è sicuramente un importante inizio, ma non può essere considerato come risolutivo del problema dell'anonimato delle criptovalute.

Tali soggetti, infatti, non potranno che limitarsi a censire le operazioni che passeranno per il loro tramite, ma il percorso di quelle criptovalute, tanto anteriore, quanto posteriore a quella singola transazione tracciata, potrebbe continuare a rimanere avvolto nel più completo anonimato.

¹³⁴ "L'anonimato delle valute virtuali ne consente il potenziale uso improprio per scopi criminali. L'inclusione dei prestatori di servizi la cui attività consiste nella fornitura di servizi di cambio tra valute virtuali e valute reali e dei prestatori di servizi di portafoglio digitale non risolve completamente il problema dell'anonimato delle operazioni in valuta virtuale: infatti, poiché gli utenti possono effettuare operazioni anche senza ricorrere a tali prestatori, gran parte dell'ambiente delle valute virtuali rimarrà caratterizzato dall'anonimato. Per contrastare i rischi legati all'anonimato, le unità nazionali di informazione finanziaria (FIU) dovrebbero poter ottenere informazioni che consentano loro di associare gli indirizzi della valuta virtuale all'identità del proprietario di tale valuta".

Lo scambio di un bene a fronte di criptovalute pone pertanto non pochi problemi sul fronte della compatibilità con le norme antiriciclaggio attualmente vigenti; e ciò indipendentemente dalla qualificazione di tale operazione come compravendita o come permuta, su cui ci si soffermerà sul paragrafo che segue.

La prima problematica è rappresentata dalla compatibilità dell'operazione con la normativa italiana limitativa dell'uso del contante.

Da più parti si sostiene che le attuali norme vigenti sembrerebbero "testualmente" escludere le criptovalute dal concetto di "denaro contante", con ogni conseguenza in relazione alla normativa sull'uso del contante.

Ed infatti, analizzando il contenuto del D.Lgs. n. 231/2007, se da un lato il concetto di "denaro contante" viene definito all'art. 1, lett. o), come "le banconote e le monete metalliche, in euro o in valute estere, aventi corso legale", dall'altro l'art. 49 vieta testualmente solo "il trasferimento di denaro contante (la cui definizione è quella precedente) e di titoli al portatore in euro o in valuta estera, effettuato a qualsiasi titolo tra soggetti diversi, (...) quando il valore oggetto di trasferimento, è complessivamente pari o superiore a 3.000 euro"¹³⁵.

Da una lettura congiunta di queste norme, la limitazione dell'uso del contante sembrerebbe confinata all'uso di banconote o monete aventi corso legale in uno Stato, caratteristica di cui le criptovalute sono - come abbiamo più volte detto - attualmente sprovviste; di qui la loro esclusione dalla predetta disciplina.

Di fronte ad un simile paradossale risultato, che vede strumenti di pagamento aventi corso legale trattati perfino con "sfavore" rispetto a strumenti di pagamento sprovvisti di valore legale, si tenderebbe a reagire con la proposta di una applicazione analogica anche alle criptovalute, della normativa in esame.

¹³⁵ Si rammenta che a partire dal 1° luglio 2020 e fino al 31 dicembre 2021 il limite è sceso ad euro 2.000,00 per poi scendere ulteriormente ad euro 1.000,00 a decorrere dal 1° gennaio 2022 in virtù del disposto dell'art. 18, L. n. 157/2019 che ha convertito il D.L. n. 124/2019.

Ciò, tuttavia, si scontra con la considerazione che norma in esame ha senz'altro carattere eccezionale, e - come tale - sarebbe del tutto insuscettibile di applicazione analogica.

La sensazione, tuttavia, è che la difficoltà nella comprensione del fenomeno delle criptovalute, unita al mito della "tracciabilità" di una operazione inserita in una *Blockchain* di tipo anonimo o *permissionless*, finisca per distrarre l'interprete dalle reali caratteristiche delle criptovalute.

Ci si è chiesti per quale motivo sia stato appena utilizzato il termine "mito della tracciabilità". Perché a ben vedere in una *Blockchain* esistono "registrazioni senza transazione" e "transazioni senza registrazione".

Analizzando le prime: se un soggetto trasferisce un Bitcoin da un proprio indirizzo ad un altro proprio indirizzo, il sistema della *Blockchain* registrerà ugualmente un trasferimento, che (in realtà) trasferimento in senso giuridico non è, visto che quel Bitcoin non è uscito dalla sfera giuridica del disponente. Purtroppo, l'anonimato che caratterizza tutti i "conti" dei Bitcoin rende ad un osservatore esterno del tutto indistinguibile questa transazione rispetto ad una analoga transazione che tuttavia abbia effettivamente trasferito il Bitcoin da un soggetto ad un altro¹³⁶.

Ma più interessanti ancora - per le problematiche antiriciclaggio connesse - sono le transazioni senza registrazione.

La tracciabilità della *Blockchain* posta alla base del funzionamento di una criptovaluta vacilla di fronte all'evidenza che i *wallet* di criptovalute possono funzionare come veri e propri "libretti al portatore".

Infatti, così com'era in passato possibile trasferire fondi da un libretto al portatore, non solo "prelevandoli" da esso per poi versarli a terzi, ma anche semplicemente

¹³⁶ In verità esistono software particolarmente sofisticati attraverso i quali è possibile ricostruire con "buona approssimazione" (attraverso una analisi dei flussi e delle transazioni) quali siano tutti i conti di bitcoin riconducibili al medesimo soggetto. Si tratta tuttavia di software non alla portata di tutti e certamente non del tutto affidabili nelle elaborazioni.

consegnando al destinatario il libretto stesso, così oggi è possibile trasferire (ad esempio) dei Bitcoin non solo effettuando una transazione (che verrebbe scritta sulla *Blockchain*), ma semplicemente consegnando al destinatario le credenziali per accedere al portafoglio che li contiene, ovvero rivelando la chiave privata associata a quei Bitcoin.

In tal caso, quindi, nessuna registrazione (nemmeno nella *Blockchain*) avverrebbe della transazione effettuata, ma avverrebbe ugualmente il trasferimento di "ricchezza".

Ecco allora l'aggancio testuale per l'inserimento delle transazioni in criptovalute nell'ambito della normativa limitativa dell'uso del contante: l'art. 49 del D.Lgs. n. 231/2007, nel vietare testualmente "il trasferimento di denaro contante e di titoli al portatore (...)" ricomprende per l'appunto anche i titoli al portatore nell'alveo delle limitazioni applicabili al denaro contante, con la particolarità che, mentre per il denaro, il richiamo alla definizione normativa conduce al requisito del "corso legale", analogo requisito non appare richiesto per i titoli al portatore.

Ma le problematiche antiriciclaggio non si limitano alla normativa in esame.

La caratteristica delle criptovalute sopra evidenziata, legata alla possibilità della loro circolazione al di fuori ed indipendentemente da qualunque forma di tracciamento, anche solo di tipo informatico all'interno di una *Blockchain*, pone forse il più importante dei problemi connessi alle transazioni in criptovaluta: l'individuazione del titolare effettivo dell'operazione.

Se infatti con estrema facilità e senza alcuna forma di tracciamento è ben possibile "deviare" l'effetto di una transazione in criptovaluta ad un soggetto diverso rispetto a colui che appare operare, evidentemente ciò non può che generare dubbi in relazione al fatto che questi possa essere davvero il titolare effettivo dell'operazione.

Quantomeno pare doversi escludere la possibilità di raggiungere una certezza sul punto¹³⁷.

¹³⁷ In relazione alle problematiche evidenziate nel testo l'auspicio è che la normativa regolamentare in corso di emanazione relativa proprio alle criptovalute ed ai soggetti che prestano servizi in questo settore

Si tratta, in questo caso, di un problema comune tanto alla configurazione della transazione come vendita, quanto della configurazione come permuta, e che sta alla base di molti inviti alla prudenza ed alla opportunità di segnalare eventuali operazioni di una certa rilevanza come operazione sospetta¹³⁸.

2.3 L'appalto informatico

La diffusione progressiva di *Internet*, come strumento di comunicazione e di contrattazione di massa, ha originato varie esigenze di mediazione giuridica, che ha comportato numerosi problemi di adattamento delle categorie e degli strumenti del diritto comune rispetto a fenomeni nuovi.

Le questioni relative alla diffusione di internet hanno iniziato ad avere rilievo prima negli Stati Uniti e poi in Europa, quando le corti si sono trovate ad affrontare il problema se fosse o meno configurabile una responsabilità per i contenuti illeciti diffusi da terzi attraverso i servizi offerti dai *providers*.

La giurisprudenza¹³⁹, prima dell'entrata in vigore della *Direttiva 2000/31/CE dell'8 giugno 2000*¹⁴⁰ sul commercio elettronico che ha regolamentato la questione, non ha espresso posizioni unitarie.

(*exchange* e *wallet provider*) possa ulteriormente chiarire i limiti e le corrette modalità di utilizzo di queste nuove forme di monetica. Cass. Sez. III, sent. 20 ottobre 2007, n. 21619; Cass. Sez. III, n. 15991/2011

¹³⁸ Consiglio Nazionale del Notariato - Quesito Antiriciclaggio n. 3-2018/B reperibile su https://www.notariato.it/sites/default/files/Quesito%203_2018_B.pdf.

¹³⁹ Trib. Napoli (ord.), 8 agosto 1996, in *Dir. inf. e inf.*, 1997, 970 e ss., con la quale il giudice accoglie la teoria della *culpa in vigilando*. Tale pronuncia afferma l'esistenza in capo al gestore del sito di un obbligo di controllo sui contenuti in quanto: "la carenza di vigilanza è, nel nostro caso, tanto più censurabile in considerazione dell'eccezionale diffusione dello strumento di comunicazione utilizzato (le moderne tecniche telematiche on line sulla rete Internet), che imponeva al dirigente professionista una più intensa attività di controllo". Trib. Napoli (ord.), 8 agosto 1997, in *Giust. civ.*, 1, 1998, 258.

¹⁴⁰ La Direttiva 2000/31/CE, adottata dal Parlamento Europeo e dal Consiglio il 8 giugno 2000, è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea (GU L 178) il 17 luglio 2000, da pagina 1 a 16. Questa normativa fondamentale disciplina i servizi della società dell'informazione, con particolare attenzione al commercio elettronico all'interno del mercato interno

In particolare modo, in Italia, la prima giurisprudenza in materia, risalente alla fine degli anni '90, aveva affermato l'obbligo di vigilanza dell'*host provider* sulle informazioni presenti sul proprio *server* a pena di corresponsabilità per gli illeciti compiuti da terzi¹⁴¹. La giurisprudenza aveva anche ritenuto che il *provider* operasse come un responsabile editoriale con conseguente potere di controllo sul contenuto delle comunicazioni trasmesse attraverso il sito da esso gestito, assimilabile ad un organo di stampa, in quanto *"il proprietario di un canale di comunicazione destinato ad un pubblico di lettori - al quale va equiparato quale organo di stampa un sito Internet - ha l'obbligo di vigilare sul compimento di atti di concorrenza sleale eventualmente perpetrati attraverso la pubblicazione di messaggi pubblicitari di cui deve verificare la natura palese, veritiera e corretta, concorrendo, in difetto, e a titolo di responsabilità aquiliana nell'illecito di concorrenza sleale"*¹⁴². Ma, l'impossibilità pratica di controllare tutto quanto veniva inserito in un *server* determinava una responsabilità oggettiva che non è stata confermata dalla giurisprudenza successiva. In tal senso è intervenuto il Tribunale di Roma¹⁴³ con una storica sentenza che ha negato l'assimilazione del sito *internet* ad una testata giornalistica e ha affermato il principio generale secondo cui il *provider* che si limita a mettere a disposizione degli utenti uno "spazio virtuale" non ha alcun potere di controllo sui contenuti immessi in rete da terzi e, pertanto, non è legittimato passivo rispetto alle pretese fatte valere dal soggetto che si ritiene danneggiato da tali contenuti. Lo stesso Tribunale, dopo avere con tale sentenza affermato l'esonero da responsabilità del mero gestore del sito, con una successiva ordinanza¹⁴⁴ ha però precisato che non può *"escludersi la sua colpa se le comunicazioni necessariamente date allo stesso provider al fine di ottenere il collegamento configurino esse stesse all'evidenza un illecito"*¹⁴⁵. Coerentemente con questo filone giurisprudenziale, pochi anni dopo, il Tribunale di Bologna ha giudicato responsabile il *content provider*, ma solo per l'informazione da lui creata e immessa in rete in quanto, nella fattispecie, aveva omesso di verificarne la liceità¹⁴⁶. Anticipando il recepimento

¹⁴¹ . Trib. Teramo (ord.), 11 dicembre 1997, in *Dir. inf. e inf.*, 1998, 370 e ss.; Trib. Cuneo (ord.), 23 giugno 1997, in *Giur. Piem.*, 1997, 493; Trib. Macerata, 22 dicembre 1998, in *Riv. dir. ind.*, 1998, 35 e ss.

¹⁴² Trib. Napoli (ord.), 8 agosto 1996, cit.

¹⁴³ Trib. Roma, 4 luglio 1998, in *Dir. inf. e inf.* 1998, 807 e ss.

¹⁴⁴ Trib. Roma (ord.), 22 marzo 1999, in *Dir. inf. e inf.*, 2000, 66 e ss.

¹⁴⁵ BERLIRI, LA GUMINA, *La (non) responsabilità di ebay per gli illeciti commessi dai propri utenti*, (Nota a Tribunal d'instance de Grenoble 1 febbraio 2007), in *Diritto dell'Internet*, 2007, 4, 345.

¹⁴⁶ Trib. Bologna, 26 novembre 2001, in *Dir. aut.*, 2002, 332.

della direttiva sul commercio elettronico, i Tribunali di Monza, Velletri e Cuneo hanno prevalentemente ritenuto di escludere la responsabilità dell'*host provider* per le informazioni pubblicate da terzi sulla sua piattaforma a seguito dell'impossibilità di un controllo preventivo¹⁴⁷. Sempre la giurisprudenza nazionale ha mostrato una certa ritrosia nel configurare dei profili di responsabilità per il *provider* che, venuto a conoscenza di fatti illeciti, non abbia agito immediatamente per rimuovere le informazioni o disabilitarne l'accesso: comportamento che il giudice ha ritenuto dovesse valutarsi alla stregua degli obblighi di diligenza, prudenza e perizia di cui *all'art. 2043 c.c.*¹⁴⁸.

Segue la Direttiva *Infosoc* 2001/29/CE¹⁴⁹, la quale tutela l'attività riservata in via esclusiva al titolare dei diritti di sfruttamento dell'opera protetta. La direttiva protegge il diritto dell'autore o dei suoi aventi causa di portare l'opera a conoscenza del pubblico (comunicazione al pubblico), ovvero di offrire al medesimo gli strumenti per potervi accedere autonomamente quando più lo ritenga opportuno (messa a disposizione del pubblico).

Tale normativa, dunque, è volta a disciplinare ed armonizzare taluni aspetti del diritto d'autore (e dei diritti connessi) nella società dell'informazione, in particolare quegli aspetti legati al fenomeno del digitale e della rete¹⁵⁰. Dal Preambolo della Direttiva si evincono le considerazioni in base alle quali è stato compiuto il necessario bilanciamento tra i contrapposti interessi di cui sopra si diceva. In particolare, negli ultimi due periodi del "considerando" n. 44, dopo aver chiarito che le eccezioni non possono essere applicate in modo da recare pregiudizio agli interessi legittimi dei titolari dei diritti ovvero essere in contrasto con la normale utilizzazione economica dell'opera, la Direttiva dispone che l'introduzione delle eccezioni e limitazioni ai diritti d'autore da parte degli Stati membri «deve in particolare tenere debitamente conto dell'accresciuto impatto economico che esse possono avere» nel nuovo contesto elettronico ed evidenzia la

¹⁴⁷ Trib. Monza (ord.), 14 maggio 2001, in *Giur. comm.*, II, 2002, 729; Trib. Velletri, 20 maggio 2000, in *AIDA*, 2000, 991; Trib. Cuneo, 19 ottobre 1999, cit., 814 e ss.; Trib. Cuneo, 23 giugno 1997, in *AIDA*, 1997, 942.

¹⁴⁸ ONOFRIO, *L'impresa di content, host ed access providing*, in *AIDA*, 2007, 355-357.

¹⁴⁹ Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'armonizzazione di taluni aspetti del diritto d'autore e dei diritti connessi nella società dell'informazione.

Pubblicata nella G.U.C.E. 22 giugno 2001, n. L 167. Entrata in vigore il 22 giugno 2001.

¹⁵⁰ GHIDINI, *Profili evolutivi diritto industriale*, Giuffrè, 2015, 65.

possibilità che «la portata di alcune eccezioni o limitazioni debba essere ulteriormente limitata nel caso di taluni nuovi utilizzi di opere e materiali protetti»¹⁵¹.

In tale direttiva si legge che la responsabilità relativa al diritto d'autore dell'*hosting provider* va pertanto presa in considerazione, in merito alla riproduzione, ai sensi dell'art. 14 della Direttiva sul commercio elettronico (§ 16 Legge sul commercio elettronico)¹⁵² quando l'*hosting provider* – ad esempio dopo aver ricevuto diffide o contestazioni dal titolare del diritto¹⁵³ – sia concretamente a conoscenza della violazione della legge, ovvero del fatto che determinati contenuti di terzi sono stati caricati senza il consenso del titolare del diritto e non agisce immediatamente per rimuovere tali contenuti o per disabilitarne l'accesso. Finora la Corte di giustizia dell'Unione europea non si è occupata nel dettaglio di questo rapporto concreto tra violazioni del diritto d'autore in connessione con l'art. 3, c. 1, della Direttiva sul diritto d'autore e l'esonero di responsabilità dell'*hosting provider* ai sensi dell'art. 14 della Direttiva sul commercio elettronico¹⁵⁴. Esattamente di questo si tratta, tuttavia, nelle domande che la Corte Suprema Federale tedesca con ordinanza di rinvio del 13 settembre 2018 ha rivolto alla Corte di giustizia dell'Unione europea¹⁵⁵.

Per quanto riguarda i brevetti, il riconoscimento normativo delle licenze obbligatorie incrociate contenuto nella Direttiva 98/44/EC sulle invenzioni biotecnologiche, art. 12 (da noi recepita con la *legge 22 febbraio 2006, n. 78, art. 6*; legge

¹⁵¹ GHIDINI, *Profili evolutivi diritto industriale*, cit., 67.

¹⁵² Art. 14:1. Gli Stati membri provvedono affinché, nella prestazione di un servizio della società dell'informazione consistente nella memorizzazione di informazioni fornite da un destinatario del servizio, il prestatore non sia responsabile delle informazioni memorizzate a richiesta di un destinatario del servizio, a condizione che detto prestatore:

a) non sia effettivamente al corrente del fatto che l'attività o l'informazione è illecita e, per quanto attiene ad azioni risarcitorie, non sia al corrente di fatti o di circostanze che rendono manifesta l'illegalità dell'attività o dell'informazione, o

b) non appena al corrente di tali fatti, agisca immediatamente per rimuovere le informazioni o per disabilitarne l'accesso.

2. Il paragrafo 1 non si applica se il destinatario del servizio agisce sotto l'autorità o il controllo del prestatore.

3. Il presente articolo lascia impregiudicata la possibilità, per un organo giurisdizionale o un'autorità amministrativa, in conformità agli ordinamenti giuridici degli Stati membri, di esigere che il prestatore ponga fine ad una violazione o la impedisca nonché la possibilità, per gli Stati membri, di definire procedure per la rimozione delle informazioni o la disabilitazione dell'accesso alle medesime.

¹⁵³ Si veda § 81, c. 1(a), della Legge austriaca sul diritto d'autore (*Urheberrechtsgesetz*, UrhG).

¹⁵⁴ OLG München, 1° luglio 2015, 5 U 87/12. OLG Hamburg, 27 febbraio 2017, 6 Ob 12/17h. OLG Hamburg, 1° luglio 2015, 5 U 87/12. OGH, 30 gennaio 2017, 6 Ob 188/16i.

¹⁵⁵ Corte Suprema Federale tedesca, ordinanza 13 settembre 2018, in *Medien und Recht*, 2018, 180.

ora confluita ed incorporata nel C.p.i. agli artt. 81 *bis* ss.)¹⁵⁶; nella disciplina dei marchi, l'accentuata attenzione della giurisprudenza comunitaria per la difesa del c.d. "imperativo di disponibilità" (rispetto a segni, nel senso più ampio, di portata e valore espressivo e funzionale) e si vedano per esempio le conclusioni dell'Avv. Gen in *Adidas*¹⁵⁷ - attenzione cui non è forse improprio associare in parallelo l'atteggiamento restrittivo di alcune corti in tema di validità dei marchi di forma; nel *copyright*, alla crescente "contestazione" riguardante le limitazioni, assistite anche da MTP, dell'accesso dei terzi ai contenuti, a cominciare da quelli rilevanti per il dibattito scientifico o civile e politico. Contestazione che si accompagna alla richiesta di adottare *standards* più aperti ed elastici di *fair use*¹⁵⁸, ispirandosi al modello statunitense - o anche, *en passant*, al modello europeo classico (europeo e nazionale, per vero), nel quale si parlava non già come ora di "eccezioni e limitazioni", sulla scia della Direttiva c.d. *Information Society*, bensì di "utilizzazioni libere" (trasformazione lessicale che evidenzia aspetti di rilievo). È stato per esempio affermato che il c.d. *three step test*¹⁵⁹ non impone un'interpretazione restrittiva delle libere utilizzazioni. Piuttosto, esse dovrebbero essere interpretate alla luce degli obiettivi e delle finalità perseguite. Si è quindi suggerito di distinguere tra le varie libere utilizzazioni: tra queste, alcune esprimono infatti interessi costituzionalmente garantiti di (almeno) pari rango rispetto a quelli dei titolari dei diritti esclusivi, come nel caso degli usi per finalità di ricerca scientifica¹⁶⁰.

Nel secondo anello emerge una nuova tensione che, a mio giudizio, costituisce soltanto in parte una proiezione ampliata di quella poc'anzi richiamata. Più precisamente, assistiamo alla tensione fra la tutela degli interessi dei titolari di diritti di proprietà

¹⁵⁶ L.C. UBERTAZZI, *Commentario breve alle leggi su proprietà intellettuale e concorrenza*, Padova, 2007, 1367 ss.

¹⁵⁷ C-102/07, *Adidas AG e Adidas Benelux BV c. Marca Mode CV et al.*, in <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62007C0102:IT:HTML>.

¹⁵⁸ GHIDINI, *Innovation, Competition and consumer welfare in intellectual property law*, EE, Cheltenham, UK, 2010, 113.

¹⁵⁹ Metodo usato principalmente in diritto internazionale per valutare se una restrizione a un diritto, come il diritto d'autore o un diritto fondamentale, è giustificata e legittima.

Le tre fasi sono:

1. Scopo legittimo: la restrizione deve perseguire uno scopo legittimo, ad esempio proteggere i diritti altrui o l'ordine pubblico.
2. Necessità: la restrizione deve essere necessaria per raggiungere quel fine; non deve esistere un mezzo meno restrittivo per ottenere lo stesso risultato.
3. Proporzionalità: la restrizione deve essere proporzionata, cioè il beneficio che porta deve bilanciare l'impatto negativo sul diritto limitato.

¹⁶⁰ Ivi, pag 68.

intellettuale e quella di altri interessi sociali e "diffusi" - e da qui di *public goods*, la cui garanzia non è rinvenibile, e comunque non è tradizionalmente ascritta, alla disciplina specifica della proprietà intellettuale. Mi riferisco dunque alle più recenti espressioni di riforma, normative ed interpretative, che guardano alla promozione di *human rights*, e tipicamente in relazione: alla salvaguardia dell'ambiente: per esempio, sulla possibilità di estendere il ricorso alle licenze obbligatorie nelle ipotesi in cui il brevetto abbia ad oggetto un procedimento particolarmente efficiente in termini di risparmio di costi energetici¹⁶¹; alla salute e alla nutrizione: per es., le istanze volte a garantire l'accesso ai farmaci essenziali, e le voci contrarie ai brevetti sulle sementi¹⁶²; al sostegno dei paesi meno sviluppati nel cammino verso l'emancipazione da povertà e (*causa causarum*) sfruttamento di tipo neocoloniale da parte dei paesi industrializzati¹⁶³. E così, ad esempio, le voci contrarie alla privatizzazione del *traditional knowledge*, e che diversamente sostengono la soluzione del *cultural public domain* - si tratta invero di patrimoni culturali frutto dell'accumulazione di conoscenze presso una comunità indigena, tramandata nel corso di secoli, e quindi non riconducibile a singoli individui¹⁶⁴.

In tale ambito giurisprudenziale è intervenuto il *D.Lgs. 9 aprile 2003, n. 70* che ha recepito pressoché testualmente la Direttiva comunitaria 2000/31 relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno (*"Direttiva sul commercio elettronico"*)¹⁶⁵.

Il *D.Lgs. n. 68/2003*¹⁶⁶, introduce, tra le novità, l'autotutela tecnologica, la tutela delle informazioni elettroniche e le modifiche sull'equo compenso. Aspre sono state le critiche del mondo informatico e di una folta rappresentanza del panorama giuridico

¹⁶¹ GHIDINI, *Innovation, Competition and consumer welfare in intellectual property law*, cit., 70.

¹⁶² GHIDINI, *Profili evolutivi diritto industriale*, cit., 67.

¹⁶³ *Ivi*, pag.70.

¹⁶⁴ GHIDINI, *Innovation, Competition and consumer welfare in intellectual property law*, cit., 71.

¹⁶⁵ Attuazione della direttiva 2000/31/CE relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione nel mercato interno, con particolare riferimento al commercio elettronico. Pubblicato nella Gazz. Uff. 14 aprile 2003, n. 87, S.O.

¹⁶⁶ Attuazione della direttiva 2001/29/CE sull'armonizzazione di taluni aspetti del diritto d'autore e dei diritti connessi nella società dell'informazione.

Pubblicato nella Gazz. Uff. 14 aprile 2003, n. 87, S.O.

nazionale che hanno lamentato la drastica riduzione delle libertà civili dei cittadini e l'asservimento, della nuova norma, alle logiche locupletative delle grandi industrie¹⁶⁷.

L'Italia è stato il terzo Paese che ha recepito la EUCD dopo la Grecia e la Danimarca, la rapida approvazione del testo di attuazione della Direttiva *Infosoc* è stata determinata, dal timore dell'attivazione, innanzi alla Corte europea, di procedure di infrazione, ai danni dell'Italia, per mancato rispetto dei termini.

Il rischio corso, tuttavia, secondo autorevole dottrina¹⁶⁸, è stato altissimo poiché si è approvato un testo senza una preliminare ed adeguata riflessione che doveva vedere coinvolte sia il mondo accademico che le categorie di soggetti interessati anche al fine di evitare contenziosi ed equivoci interpretativi.

Successivamente, l'adozione da parte del Parlamento europeo della direttiva n. 2004/48/CE "sul rispetto dei diritti di proprietà intellettuale", più nota come Direttiva "*Enforcement*", rappresenta un significativo passo in avanti verso la creazione di sistemi omogenei di tutela della proprietà intellettuale.

La direttiva interviene, così, in modo significativo su talune disposizioni già vigenti negli Stati ove la difesa della proprietà intellettuale era stata fortemente sviluppata nel corso degli ultimi anni, anche per effetto dell'approvazione della direttiva 2001/29/CE di armonizzazione del diritto d'autore.

¹⁶⁷ ONOFRIO, *L'impresa di content, host ed access providing*, cit., 360, secondo cui l'iter di approvazione del D.Lgs. n. 68/2003 è stato fortemente contrastato da esponenti del mondo giuridico ed informatico che, anche da ultimo, hanno vanamente promosso delle raccolte di firme contro il recepimento in Italia della Direttiva 29/2001.

Tra le critiche mosse al decreto legislativo di attuazione della normativa comunitaria si ricordano le accennate "accuse" che individuerebbero nella norma approvata una "law on demand" fomentata dalle lobby del diritto d'autore.

La dottrina ha, infatti, evidenziato che la nuova legge non tutelerebbe gli autori intesi in senso "tecnico" e "morale" bensì i meri titolari dei diritti allo sfruttamento economico delle opere dell'ingegno con l'aggravante di ridurre drasticamente le libertà civili ed i diritti dei cittadini che, nella loro qualità di consumatori, si vedrebbero esclusivamente destinatari di obblighi e di divieti.

Peraltro, in sede di discussione dello schema di decreto legislativo per l'attuazione della direttiva 2001/29, è stato evidenziato che la direttiva è volta alla tutela degli interessi economici delle imprese multinazionali più che dei diritti degli autori.

¹⁶⁸ Intervista di Dirittodautore.it al Prof. G. Corasaniti rilasciata in occasione della Fiera Infosecurity Italia, Milano, 2003. Il documento è pubblicato in Quaderni di dirittodautore. it, II, 8, 12 marzo 2003 ed è rinvenibile all'URL <http://www.dirittodautore.it/quaderni.asp?mode=3&IDQ=40>.

In questo ambito, è intervenuta da ultimo la Direttiva 90/2019, che doveva essere attuata entro il 7 giugno 2021 e che viene trattata nel proseguo del lavoro. La Direttiva 790/2019 disciplina il diritto d'autore nel mercato unico digitale, stabilendo che i prestatori di servizi di condivisione di contenuti online devono ottenere un'autorizzazione dai titolari dei diritti per l'utilizzo di opere protette. In assenza di tale autorizzazione, tali prestatori sono ritenuti responsabili per l'utilizzo non autorizzato dei contenuti, salvo dimostrino di aver adottato tutti i necessari accorgimenti per ottenere il consenso, impedire la disponibilità di opere non autorizzate e rimuovere tempestivamente i materiali segnalati dai titolari dei diritti¹⁶⁹.

Tra i fenomeni da analizzare nel presente lavoro, vi è la figura del *Service Provider*, vale a dire di quel soggetto che, mediante un contratto di accesso alla rete, fornisce (perlomeno ad un primo livello) la connessione quale momento propedeutico alla fruizione, da parte dell'utente, dei servizi telematici disponibili sul *web*¹⁷⁰.

¹⁶⁹ - "Gli Stati membri dispongono che il prestatore di servizi di condivisione di contenuti online effettua un atto di comunicazione al pubblico o un atto di messa a disposizione del pubblico ai fini della presente direttiva quando concede l'accesso al pubblico a opere protette dal diritto d'autore o altri materiali protetti caricati dai suoi utenti. Un prestatore di servizi di condivisione di contenuti online deve pertanto ottenere un'autorizzazione dai titolari dei diritti di cui all'articolo 3, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2001/29/CE, ad esempio mediante la conclusione di un accordo di licenza, al fine di comunicare al pubblico o rendere disponibili al pubblico opere o altri materiali" (comma 1);

- "Quando il prestatore di servizi di condivisione di contenuti online effettui un atto di comunicazione al pubblico o un atto di messa a disposizione del pubblico alle condizioni stabilite dalla presente direttiva, la limitazione di responsabilità di cui all'articolo 14, paragrafo 1, della direttiva 2000/31/CE non si applica alle fattispecie contemplate dal presente articolo. Il primo comma del presente paragrafo non pregiudica la possibile applicazione dell'articolo 14, paragrafo 1, della direttiva 2000/31/CE a tali prestatori di servizi per finalità che non rientrano nell'ambito di applicazione della presente direttiva." (comma 3);

- "Qualora non sia concessa alcuna autorizzazione, i prestatori di servizi di condivisione di contenuti online sono responsabili per atti non autorizzati di comunicazione al pubblico, compresa la messa a disposizione del pubblico, di opere e altri materiali protetti dal diritto d'autore, a meno che non dimostrino di: a) aver compiuto i massimi sforzi per ottenere un'autorizzazione, e b) aver compiuto, secondo elevati standard di diligenza professionale di settore, i massimi sforzi per assicurare che non siano disponibili opere e altri materiali specifici per i quali abbiano ricevuto le informazioni pertinenti e necessarie dai titolari dei diritti; e in ogni caso, c) aver agito tempestivamente, dopo aver ricevuto una segnalazione sufficientemente motivata dai titolari dei diritti, per disabilitare l'accesso o rimuovere dai loro siti web le opere o altri materiali oggetto di segnalazione e aver compiuto i massimi sforzi per impedirne il caricamento in futuro conformemente alla lettera b)" (comma 4).

¹⁷⁰ CASSANO, *Diritto dell'Internet*, Milano, 2005, 342 e segg.

Sotto il profilo contrattuale, il rapporto intercorrente tra *provider* e utente viene comunemente ricondotto nell'ambito dell'appalto di servizi¹⁷¹, dato che il primo organizza da sé il servizio svolto in rete e lo gestisce a proprio rischio¹⁷².

Nell'ambito delle attività svolte dai *provider*, la questione più controversa e complessa è quella che attiene alla loro responsabilità per le violazioni commesse attraverso i servizi che costoro forniscono agli utenti. Violazioni che possono riguardare vari ambiti, tra cui quello tutelato dalle norme in materia di proprietà industriale e intellettuale. Nel prosieguo del presente elaborato si analizzeranno in modo approfondito le questioni relative alle violazioni del diritto d'autore.

2.4 Un nuovo modo di promuovere il turismo: le concessioni con l'industria 4.0.

I più recenti dati dell'Istat, presentati nel quadro della ricognizione annuale dell'andamento economico del Paese, hanno confermato la condizione di stagnazione della dinamica produttiva nazionale, riportando come, nell'ultimo decennio, a fronte di una *performance* comparabile a quella di altre nazioni europee nella manifattura, nelle attività finanziarie e nel commercio, il nostro sistema sia risultato tra i peggiori in Europa nelle costruzioni e in molteplici comparti dei servizi.

Tra i fattori di crisi dell'economia è stabilmente indicata la debole capacità di accumulazione di capitale, conseguente soprattutto al calo degli investimenti pubblici degli ultimi anni, sia nella componente materiale (le infrastrutture, le concessioni) sia in quella immateriale (ricerca e sviluppo, software, ecc. ...). Tale condizione continua a essere acuita dallo strutturale sottodimensionamento e dall'elevata frammentazione delle unità produttive, inegualmente dislocate nel territorio nazionale, a cui nessuna recente politica pubblica è riuscita a porre rimedio.

Delle molte letture offerte per cogliere le ragioni che hanno consolidato questo assetto insoddisfacente dell'economia e dell'industria 4.0 italiana, quella

¹⁷¹ Trib. Prato, 15 ottobre 2001, in *Giur. di Merito*, 2002, 354.

¹⁷² CASSANO, *Diritto dell'Internet*, cit., 343.

“istituzionalista” ha posto particolare attenzione sul ruolo della pubblica amministrazione, ritenuta, nella sua attuale configurazione - figlia di più legati storici - un’organizzazione poco funzionale allo sviluppo economico. Si tratta di una visione ormai non più appannaggio solo di economisti, sociologici e scienziati politici, ma ampiamente sposata anche dai giuristi, i quali hanno messo in evidenza la crescente “sofferenza” dell’amministrazione che, piuttosto che porsi da “forza trainante” del progresso civile, si staglia, di frequente, a mo’ di barriera allo sviluppo di esso.

Certo, la trama attraverso cui il mercato si intreccia con le istituzioni, inclusa la burocrazia, intesa tanto come produttrice di regole quanto come fornitrice di beni e servizi, continua a presentarsi in maniera estremamente composita. Ciò rende infruttuosi i tentativi di costruire schemi precettivi volti a enfatizzare aprioristicamente il peso dei fallimenti del mercato o, più spesso, dello Stato, i quali tendono a dimenticare la delicatezza della funzione di costruttore del benessere sociale svolta, anche all’interno di un’economia aperta alla concorrenza, dal potere pubblico.

E tuttavia non v’è dubbio che, con riferimento alla programmazione, all’implementazione e al monitoraggio degli investimenti, l’esperienza recente ha reso palese l’esistenza di una tendenziale discrasia tra i tempi propri delle istituzioni pubbliche, e tra esse soprattutto le amministrazioni tradizionali, e quelli degli operatori economici; discrasia tra i cui esiti vi è quello di scoraggiare l’iniziativa imprenditoriale, diminuendo l’attrattività del sistema produttivo e indebolendo le prospettive di crescita economica del Paese.

La centralità del fattore temporale nella gestione degli investimenti è oggi rilanciata dall’arrivo degli ingenti fondi del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR). Quest’ultimo costituisce un peculiare strumento di pianificazione generale e pluriennale, la cui effettività dipende, come è stato osservato in precedenza, non tanto dalla vincolatività giuridica dell’atto in sé, quanto dalla sua “leva finanziaria”, la quale è destinata a essere resa disponibile solo al rispetto di diversi obblighi, contingentati entro scadenze serrate.

Si dovrebbe ricordare, a questo proposito, che l’esperienza recente, in diversi campi delle politiche pubbliche, ha mostrato tutti i limiti della rigida applicazione, in

chiave europea, del principio di condizionalità, specie quanto alla sua idoneità a stimolare riforme, di ampio respiro, che incorporino le finalità economiche con quelli sociali. Sull'attuazione del Pnrr incombono, insomma, diverse incognite, che vanno dal peso del vincolo esterno, rappresentato dalle regole sull'erogazione delle risorse e dal probabile ritorno in vigore di quelle del Patto di stabilità, sino all'impatto che avrà sull'industria 4.0 e i servizi la crisi conseguente al conflitto tra Russia e Ucraina. A ogni modo, il Piano costituisce comunque un'occasione notevole anche per cercare di *riconciare* i tempi della burocrazia con quelli dell'economia, restituendo, in particolare alla prima, capacità e spazi di azione.

CAPITOLO III

LA TUTELA DELL'AMBIENTE E LA MOBILITÀ SOSTENIBILE

3.1 Il necessario adeguamento della normativa nazionale ambientale alle indicazioni sovranazionali

Un forte impulso all'evoluzione del diritto dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile è stato senz'altro dato dalle grandi *conferenze* internazionali promosse dall'ONU e in particolare, come è noto, dalle *Conferenze* di Stoccolma sull'ambiente umano del 1972¹⁷³ e di *Rio de Janeiro* su ambiente e sviluppo del 1992 (UNCED); quest'ultima in particolare ha adottato, tra l'altro, una dichiarazione e un ampio programma d'azione denominato Agenda 21¹⁷⁴. A dieci anni di distanza, su iniziativa dell'Assemblea generale dell'ONU, si è tenuto a Johannesburg - dal 26 agosto al 4 settembre 2002 - un *summit* mondiale sullo sviluppo sostenibile (WSSD), che ha adottato una Dichiarazione e un Piano d'attuazione.

Tali atti sollecitano una riflessione sulla cooperazione internazionale nel settore, sulle problematiche attuali, sulle prospettive dell'azione per la protezione dell'ambiente ai vari livelli (internazionale, regionale, nazionale e locale). Si tratta, in definitiva, di effettuare una prima valutazione dei risultati del *summit* e della loro possibile incidenza sul diritto dello sviluppo sostenibile. Sono da rilevare novità interessanti? Sono stati compiuti significativi passi in avanti?

Una sia pur sintetica risposta agli interrogativi prospettati richiede anzitutto qualche considerazione sugli esiti e i seguiti della *Conferenza* di *Rio*. Al riguardo, è da osservare che la Dichiarazione sull'ambiente e lo sviluppo del '92 ha contribuito all'evoluzione del diritto internazionale in materia favorendo la definitiva affermazione di alcuni principi cardine, quali lo sviluppo sostenibile e la responsabilità comune ma

¹⁷³ Sui lavori della *Conferenza* di Stoccolma, STARACE, Recenti sviluppi della cooperazione internazionale in materia di ambiente, in *La Comunità internazionale*, 1974, pp. 50 - 62.

¹⁷⁴ *Rio 1992: Vertice per la Terra*, a cura di Garaguso, Marchisio, Milano, 2003.

differenziata degli Stati; mentre l'Agenda 21 è divenuta il principale punto di riferimento non solo per i governi e le organizzazioni intergovernative internazionali, ma anche per i c.d. *major groups*: donne, giovani, popolazioni indigene, organizzazioni non governative (ONG), autorità ed enti locali, lavoratori e sindacati, economia e industria, comunità scientifica e tecnica, agricoltori.

Tra i seguiti dell'UNCED è da menzionare in primo luogo l'istituzione, come organo ausiliario del Consiglio economico e sociale dell'ONU, della Commissione per lo sviluppo sostenibile (CSD). Successivamente, sono entrate in vigore alcune importanti convenzioni multilaterali, tra le quali la Convenzione quadro sui cambiamenti climatici, e si sono tenute diverse altre importanti *conferenze* internazionali.

Tra gli atti di maggior rilievo elaborati in questo periodo, sono da ricordare:

- il Programma per l'ulteriore attuazione dell'Agenda 21, adottato nel giugno 1997 dalla 19a Sessione speciale dall'Assemblea generale dell'ONU (UNGASS);
- la *Millennium Declaration*, adottata nel settembre 2000 dall'Assemblea generale;
- la Dichiarazione di Doha, adottata nel novembre 2001 dalla *Conferenza* dei Ministri nell'ambito dell'Organizzazione mondiale del commercio (WTO);
- il *Consensus* di Monterrey, adottato nel marzo 2002 dalla *Conferenza* internazionale sul finanziamento dello sviluppo.

Ora, mentre il Programma per l'ulteriore attuazione dell'Agenda 21 sancisce l'ampliamento del principio dello sviluppo sostenibile alla dimensione sociale¹⁷⁵, la *Millennium Declaration*, che si articola in otto parti, pone tra i valori fondamentali essenziali del XXI secolo il "rispetto per la natura" e dedica specifica attenzione ai grandi temi della povertà e della situazione del continente africano¹⁷⁶. La Dichiarazione di

¹⁷⁵ *Rio* cinque anni dopo, a cura di Marchisio, Raspadori, Maneggia, Milano, 1998.

¹⁷⁶ Le otto parti concernono rispettivamente: valori e principi; pace, sicurezza e disarmo; sviluppo e sradicamento della povertà; protezione del nostro ambiente; diritti umani, democrazia e good governance; protezione dei più vulnerabili; affrontare i bisogni speciali dell'Africa; rafforzare l'ONU, cfr. Assemblea generale, Risoluzione n. 55/2.

Doha¹⁷⁷ - che ribadisce l'obiettivo dello sviluppo sostenibile, già formulato nel Preambolo degli Accordi di Marrakesh, istitutivi della WTO - affronta, nell'intento di tener conto della crescente partecipazione dei Paesi in via di sviluppo (PVS) ai processi di liberalizzazione del commercio internazionale, alcune questioni concernenti l'attuazione degli accordi in vigore e dà mandato per negoziazioni su un'ampia serie di materie, tra cui quella "commercio e ambiente". Il *Consensus* di Monterrey, infine, si articola in tre parti: affrontare le sfide del finanziamento per lo sviluppo: una risposta globale; azioni guida; rimanere impegnati¹⁷⁸.

Nella parte relativa alle azioni guida¹⁷⁹ viene tra l'altro riaffermato l'obiettivo di destinare lo 0,7% del PIL dei Paesi sviluppati all'Aiuto Pubblico allo Sviluppo (ODA).

Ebbene, gli obiettivi di sviluppo affermati nella *Millennium Declaration*, gli impegni assunti dagli Stati a Monterrey e le indicazioni e i processi messi in moto con la Dichiarazione di Doha trovano ampia conferma nella Dichiarazione e nel programma di Johannesburg, criticati dalle ONG proprio per il loro mero riproporre quanto già convenuto a livello internazionale¹⁸⁰.

Come accennato, l'iniziativa relativa all'organizzazione del recente *summit* di Johannesburg è stata presa dall'Assemblea generale dell'ONU, che, con la risoluzione n. 55/199 del 20 dicembre 2000, ha deciso di procedere alla revisione decennale dei progressi raggiunti nell'attuazione degli impegni assunti a *Rio* e ha affidato alla CSD le funzioni di Comitato preparatorio¹⁸¹. La CSD ha tenuto a questo scopo quattro riunioni: la prima, la seconda e la terza a New York (rispettivamente dal 30 aprile al 2 maggio 2001, dal 28 gennaio all'8 febbraio 2002 e dal 25 marzo al 5 aprile 2002); la quarta e

¹⁷⁷ WTO, *Ministerial Conference*, 4th session, Doha, Qatar, 9-14 November 2001, WT/MIN(01)/DEC/1.

¹⁷⁸ United Nations. *Monterrey Consensus of the International Conference on Financing for Development*. Monterrey, 22 March 2002

¹⁷⁹ Le azioni guida sono: mobilitare risorse finanziarie interne per lo sviluppo; mobilitare risorse finanziarie internazionali per lo sviluppo: investimenti stranieri diretti e altri flussi privati; commercio internazionale come motore per lo sviluppo; accrescere la cooperazione finanziaria e tecnica internazionale per lo sviluppo; debito estero; affrontare problemi di sistema: migliore coerenza e consistenza dei sistemi monetari, finanziari e commerciali per lo sviluppo; UN, *Report of the International Conference on Financing for Development*, Monterrey, Mexico, 18-22 March 2002, A/CONF.198/11.

¹⁸⁰ Johannesburg: la seconda giornata secondo le ONG. *Vita.it*

¹⁸¹ Ten-year review of progress achieved in the implementation of the outcome of the UNCED (A/RES/55/199, 5 February 2001).

ultima a Bali, in Indonesia, dal 27 maggio al 7 giugno 2002¹⁸²). I negoziati hanno risentito, a partire dalla seconda riunione, degli attentati terroristici dell'11 settembre e delle loro eccezionali conseguenze sul Piano delle relazioni internazionali. Negli ultimi mesi, inoltre, il dibattito si è focalizzato e bloccato sul problema dei cambiamenti climatici, data l'opposizione degli Stati Uniti all'entrata in vigore del Protocollo di Kyoto del 1997, ratificato invece dall'Unione Europea (UE).

La *Conferenza* si è poi tenuta in un momento di crisi del diritto internazionale, in cui, per quel che qui maggiormente interessa, numerosi Stati apparivano già inadempienti rispetto a molti dei loro impegni per lo sviluppo sostenibile. Così, non sorprende che la Dichiarazione di Johannesburg non contenga riferimenti al discusso Protocollo, mentre nella *Millennium Declaration* v'era l'impegno degli Stati a compiere ogni sforzo per assicurarne l'entrata in vigore entro il decimo anniversario dell'UNCED.

Un invito a ratificare il protocollo in tempi brevi lo si trova comunque nel Piano di attuazione¹⁸³, che conferma gli obiettivi della convenzione quadro sui cambiamenti climatici (stabilizzazione, a livelli non pericolosi per l'equilibrio del clima, della concentrazione in atmosfera di anidride carbonica e altri gas serra). È peraltro da rilevare che, durante il *summit*, hanno ratificato o aderito al protocollo 10 Stati (Bhutan, Cambogia, Camerun, Cile, Cina, India, Malaysia, Sri Lanka, Repubblica Unita di Tanzania, Thailandia) e, grazie all'azione diplomatica condotta dall'UE, Canada e Russia ne hanno annunciato la ratifica, il che potrebbe portare alla sua entrata in vigore nonostante la mancata adesione degli Stati Uniti¹⁸⁴.

Venendo ora all'esame della Dichiarazione di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile, è da notare che essa si articola in 34 punti, suddivisi in sei parti: dalle nostre origini al nostro futuro, da Stoccolma a *Rio de Janeiro* a Johannesburg, le sfide da fronteggiare, il nostro impegno per lo sviluppo sostenibile, il multilateralismo del futuro, "*making it happen*"! Tale linguaggio rende subito evidente come la Dichiarazione sia

¹⁸² Report of the CSD acting as the preparatory committee for the WSSD, 4th session (A/Conf.199/4).

¹⁸³ Consiglio dell'Unione Europea. (dicembre 1997). *Conclusioni del Consiglio europeo, vertice di Colonia, par. 70*. Bruxelles: Unione Europea.

¹⁸⁴ In seguito, il Protocollo è stato ratificato anche dal Vietnam (il 25 settembre) e dall'Estonia (il 14 ottobre); al 16 ottobre 2002, hanno ratificato 95 Stati e la CE, che rappresentano il 37,4% delle emissioni totali.

indirizzata soprattutto ai media; i suoi redattori non si sono certo proposti di - o forse non hanno ritenuto di poter - contribuire alla definizione del diritto internazionale in materia.

Premesso che nella parte "da Stoccolma a Rio de Janeiro a Johannesburg" vengono richiamati le *conferenze* e gli atti internazionali considerati, ad eccezione dell'UNGASS, ai cui lavori si fa tuttavia riferimento nel Piano d'attuazione, è da osservare che, nella parte "dalle nostre origini al nostro futuro" viene ribadita la responsabilità collettiva di rafforzare i pilastri interdipendenti dello sviluppo sostenibile: sviluppo economico, sviluppo sociale e protezione ambientale. Il nostro futuro, da costruire, è una società equa che riconosca il bisogno di dignità umana per tutti. In questi punti della Dichiarazione viene quindi esplicitato l'ideale di un nuovo e più luminoso mondo di speranza¹⁸⁵, ma nulla si dice sulla possibilità di perseguire tale ideale in tempi di guerra e sul valore della pace; peraltro, in altri punti della Dichiarazione stessa si afferma l'importanza di rafforzare la solidarietà umana e di promuovere il dialogo e la cooperazione tra le civiltà - al di là delle diversità di razza, religione, lingua, cultura e tradizione - e si proclama la comune determinazione di salvare il pianeta, promuovere lo sviluppo umano e raggiungere la pace e la prosperità universale.

"Le sfide da fronteggiare" sono poi quelle del degrado ambientale globale, nonché le nuove sfide poste dalla globalizzazione, i cui costi e benefici, in assenza di un adeguato quadro di regolamentazione, sono iniquamente distribuiti. Di fronte a tali sfide, vengono precisati gli obiettivi prioritari dello sviluppo sostenibile: sradicamento della povertà, cambiamento dei modelli di produzione e di consumo, protezione e gestione delle risorse naturali base dello sviluppo economico e sociale¹⁸⁶. In proposito, è da osservare che la Dichiarazione non parla semplicemente di protezione e gestione delle risorse naturali, secondo il linguaggio tipico della maggior parte degli atti che l'hanno preceduta, ma, appunto, di protezione delle risorse naturali "*base for economic and social development*". Difficile valutare la portata dell'innovazione linguistica, peraltro confermata nel Piano di attuazione. Essa, tuttavia, non può essere interpretata come una limitazione della

¹⁸⁵ "A new and brighter world of hope" -

Nazioni Unite. (2003). *Johannesburg Declaration on Sustainable Development* (A/CONF.199/20). United Nations Department of Public Information. Disponibile su: <https://digitallibrary.un.org/record/499757>

¹⁸⁶ Rapporto dell'International Resource Panel (IRP) delle Nazioni Unite intitolato "**Gestione e conservazione della base di risorse naturali per uno sviluppo economico e sociale sostenibile**"

protezione alle sole risorse naturali attualmente utilizzate o utilizzabili dall'uomo, ma piuttosto come una (infelice) evidenziazione della predominante concezione antropocentrica del rapporto uomo-natura. Nel perseguire gli obiettivi dello sviluppo sostenibile, si deve tener conto delle esigenze dei Paesi in via di sviluppo (in acronimo "PVS") e in particolare di quelli meno sviluppati, nonché delle particolari problematiche di quelli che sono piccoli Stati insulari. La Dichiarazione non menziona la categoria dei Paesi con economie in transizione, che riceve specifica attenzione in diversi settori del Piano d'attuazione.

Quanto agli "impegni per lo sviluppo sostenibile", gli Stati si dichiarano risolti - attraverso decisioni su *target*, tempi e *partnership* - ad incrementare velocemente l'accesso a requisiti basilari quali *acqua pulita*, servizi igienici, energia, assistenza sanitaria, sicurezza alimentare, protezione della diversità biologica. Allo stesso tempo, essi intendono lavorare insieme per assicurarsi vicendevolmente l'accesso alle risorse finanziarie, i benefici derivanti dall'apertura dei mercati, uso e trasferimento di tecnologie moderne, sviluppo delle risorse umane, educazione, *training* e *capacity-building*¹⁸⁷. In una fase in cui la maggior parte dei Paesi sviluppati ha ridotto l'entità dei finanziamenti allo sviluppo, vengono inoltre sollecitati sforzi concreti per raggiungere i livelli internazionalmente concordati di ODA, si ribadisce cioè ancora una volta l'obiettivo di destinare lo 0,7% del PIL ai PVS.

Ancora, gli Stati riconoscono priorità alla lotta contro le condizioni diffuse in tutto il mondo - molto eterogenee - che pongono severe minacce allo sviluppo sostenibile dei popoli¹⁸⁸ e, al fine di dare effettiva attuazione all'Agenda 21, agli obiettivi di sviluppo del Millennio e del Piano di Johannesburg¹⁸⁹, si impegnano a rafforzare la *governance* a tutti i livelli. Lo sviluppo sostenibile richiede infatti un'ampia partecipazione alla formulazione

¹⁸⁷ Nazioni Unite. (2003). *Johannesburg Declaration on Sustainable Development* (A/CONF.199/20). New York: United Nations Department of Public Information. Disponibile su: <https://www.un-documents.net/jburgdec.htm>

¹⁸⁸ Tali condizioni vengono così individuate: fame cronica e malnutrizione; occupazione straniera e conflitti armati; narcotraffico, crimine organizzato e corruzione; disastri naturali; traffico illecito di armi e di persone; intolleranza e istigazione all'odio razziale, etnico, religioso; xenofobia, malattie endemiche trasmissibili, in particolare HIV/AIDS, malaria e tubercolosi.

¹⁸⁹ Nazioni Unite. (2003). *Johannesburg Declaration on Sustainable Development* (A/CONF.199/20). United Nations Department of Public Information. Disponibile su: <https://www.un-documents.net/jburgdec.htm>

delle politiche, ai processi decisionali e di attuazione e dunque una stabile *partnership* con tutti i *major groups*, nel rispetto dell'indipendenza e dell'importanza del ruolo di ciascuno di essi.

In tale contesto, è da porre anche l'impegno ad assicurare che emancipazione della donna ed eguaglianza dei sessi siano integrati in tutte le attività per la realizzazione dello sviluppo sostenibile. Infine, anche il settore privato, sia le grandi che le piccole imprese, dovrebbe contribuire alla formazione di comunità e società eque e sostenibili.

Nella parte dedicata al "multilateralismo del futuro" si riafferma invece la *leadership* delle Nazioni Unite come l'organizzazione internazionale più universale e rappresentativa, dunque nella posizione migliore per promuovere lo sviluppo sostenibile. D'altra parte, si riconosce pure l'esigenza di istituzioni internazionali e multilaterali più efficienti, democratiche e responsabili. La Dichiarazione, che muove dal riconoscimento del fatto che l'umanità è a un punto di svolta e che è necessario un Piano pratico e visibile che determini lo sradicamento della povertà e lo sviluppo umano, conclude con l'affermazione dell'impegno al raggiungimento nei tempi previsti dai *target* ambientali e socioeconomici¹⁹⁰ del Piano di attuazione. Il Piano di attuazione di Johannesburg si articola in dieci sezioni tematiche, tra cui la lotta alla povertà, la modifica dei modelli insostenibili di produzione e consumo, e la protezione delle risorse naturali. Tuttavia, nonostante l'adozione di obiettivi ambiziosi, il Piano non fornisce dettagli specifici riguardo a target misurabili e scadenze temporali precise. Inoltre, manca di indicazioni sui meccanismi di monitoraggio e valutazione per garantire l'efficace attuazione degli impegni assunti.

Non rientra nei limiti di questo lavoro una disamina dell'intero programma; sembra piuttosto utile fornire qualche elemento di valutazione delle misure concordate con riguardo alle cinque aree principali d'intervento, come individuate nel corso dei lavori preparatori: *acqua* e servizi igienici, energia, salute, agricoltura, diversità biologica. Il settore *dell'acqua* e dei servizi igienici è quello (forse l'unico) in cui sono stati realizzati

¹⁹⁰ *Making it happen* - Nazioni Unite. (2003). *Johannesburg Declaration on Sustainable Development* (A/CONF.199/20). United Nations Department of Public Information. Disponibile su: <https://www.un-documents.net/jburgdec.htm>

progressi significativi: gli Stati si sono infatti impegnati a dimezzare entro il 2015 il numero delle persone che non dispongono di *acqua* pulita e servizi igienici di base¹⁹¹. Non si tratta però di un vero e proprio obbligo e non sono stabilite le eventuali conseguenze del mancato rispetto dell'impegno assunto.

Il settore dell'energia è invece quello in cui dallo scontro tra gli Stati che chiedevano la definizione di impegni precisi di sviluppo delle risorse rinnovabili (Brasile, Filippine, Messico, UE e alcuni Paesi africani) e gli Stati contrari all'assunzione di tali impegni (Stati Uniti, Giappone e OPEC) è scaturito uno dei compromessi più deludenti. Il testo approvato non afferma, come auspicato da molti, l'obiettivo di pervenire al 15% di risorse rinnovabili sul totale della produzione energetica entro il 2010, ma si limita a chiederne un importante incremento, compreso tutto l'idroelettrico e le grandi dighe. Inoltre, è rimasto senza date l'impegno a ridurre progressivamente i sussidi ai combustibili fossili che hanno effetti negativi sull'ambiente, mentre l'invito a sviluppare tecnologie avanzate potrebbe favorire la riapertura al nucleare.

Per quanto attiene alla protezione della salute sono stati ribaditi *target* già concordati in altre sedi: ridurre entro il 2005 del 25% nei Paesi maggiormente colpiti ed entro il 2010 globalmente il numero dei malati di Aids in età compresa tra i 15 e i 24 anni¹⁹²; ridurre entro il 2015 di 3/4 la mortalità da parto e di 2/3 la mortalità infantile al di sotto dei 5 anni¹⁹³. La bozza del Piano d'attuazione approvata a Bali affermava poi che i servizi sanitari dovrebbero essere in linea con le leggi nazionali e i valori culturali e religiosi. Tale formula rischiava di avallare pratiche tradizionali¹⁹⁴ e di riaprire la discussione sul diritto delle donne alla contraccezione e all'aborto. Canada, UE, Svizzera e Australia hanno reagito chiedendo di inserire nel capitolo su "sanità e sviluppo" un richiamo ai diritti umani e alle libertà fondamentali. Nonostante l'opposizione a modifiche del testo di Stati Uniti, Vaticano e molti Paesi islamici, si è pervenuti ad un compromesso

¹⁹¹ Al momento, 2,4 miliardi di persone - Nazioni Unite. (2003). *Johannesburg Plan of Implementation* (A/CONF.199/20). United Nations Department of Public Information. Disponibile su: <https://www.un-documents.net/jburgdec.htm>

¹⁹² Obiettivo formulato in alcune precedenti risoluzioni dell'Assemblea Generale dell'ONU https://www.ansa.it/ansa2030/notizie/dossier/2019/11/27/onu-con-lagenda-2030-per-lo-sviluppo-sostenibile-17-goals_54ad248a-cdcd-4103-ab5a-876639826352.html?utm_source=chatgpt.com

¹⁹³ Vedi la *Millennium Declaration*

¹⁹⁴ Come l'infibulazione, tuttora praticata in 28 Paesi africani e in diversi Stati del Medio Oriente e dell'Asia - <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/female-genital-mutilation>

in base al quale la salute va promossa nel rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali e conformemente alle leggi nazionali e ai valori culturali e religiosi. Tale formulazione andrà interpretata anche alla luce degli atti della *Conferenza* dell'ONU sulla popolazione (Il Cairo, 1994), che ha sancito il diritto degli individui e delle coppie a determinare liberamente e responsabilmente la riproduzione e ha iscritto la pianificazione familiare tra gli strumenti per promuovere lo sviluppo sostenibile¹⁹⁵.

Procedendo in questo breve esame per settori, è da notare che il Piano afferma, da un lato, che agricoltura sostenibile e sviluppo rurale sono essenziali all'attuazione di un approccio integrato che consenta di migliorare qualitativamente e quantitativamente la produzione alimentare e la sicurezza dell'approvvigionamento e, dall'altro lato, ribadisce l'obiettivo (*Millennium Declaration*) di dimezzare entro il 2015 la proporzione della popolazione mondiale che soffre la fame. Viene anche sottolineata l'esigenza di rafforzare il ruolo delle donne a tutti i livelli, con riguardo a tutte le questioni concernenti alimentazione, sviluppo rurale, agricoltura, sicurezza alimentare.

Infine, nel settore della biodiversità, si deve registrare un passo indietro rispetto a *Rio*: non ci si impegna più ad arrestare la perdita di biodiversità entro il 2010, ma soltanto a ridurne l'impoverimento. In definitiva, questa limitata analisi del Piano di Johannesburg sembra confermare le prime impressioni di molti delegati e osservatori, secondo i quali il Piano non stabilisce in realtà nuovi *target*, né precisi tempi di attuazione: solo in alcuni settori si può ritenere che esso risponda alle aspettative suscitate dalla Dichiarazione.

3.2 Le risorse idriche: il confronto con l'Asia

L'acqua è al centro delle sfide ambientali, sociali ed economiche del nostro tempo. Il cambiamento climatico, infatti, si manifesta principalmente attraverso fenomeni legati all'acqua, come inondazioni e siccità, che mettono a dura prova la sicurezza idrica,

¹⁹⁵ United Nations. (1994). *Report of the International Conference on Population and Development, Cairo, 5–13 September 1994* (A/CONF.171/13). New York: United Nations. Disponibile su: digitallibrary.un.org/record/172777

alimentare e sanitaria, soprattutto nelle regioni più vulnerabili. Secondo l'ONU, circa il 90% dei disastri naturali degli ultimi dieci anni è stato causato da eventi legati all'acqua, e le proiezioni future indicano un aumento significativo di tali eventi estremi, con impatti devastanti su persone, ecosistemi e economie.

In questo contesto, la *water governance* emerge come un elemento cruciale per affrontare le sfide idriche in modo equo e sostenibile. Una gestione efficace delle risorse idriche non solo contribuisce a ridurre la povertà (SDG 1), ma rafforza anche la sicurezza alimentare (SDG 2), migliora la salute delle persone (SDG 3) e favorisce l'accesso all'istruzione (SDG 4), in particolare per le ragazze, che spesso sono costrette a raccogliere acqua invece di frequentare la scuola. Investire in una governance idrica inclusiva e resiliente è quindi fondamentale per promuovere lo sviluppo sostenibile e contrastare le disuguaglianze.

Stockholm International Water Institute (nel proseguo “SIWI”), sostiene questo a livello locale, regionale, nazionale e globale¹⁹⁶. I decisori devono essere consapevoli delle soluzioni esistenti e avere la capacità di fare cambiamenti importanti. Per citare solo alcuni esempi, la sicurezza alimentare nell'Africa subsahariana, potrebbe aumentare in modo significativo con maggiori investimenti in una migliore gestione dell'acqua per i numerosi piccoli agricoltori della regione. I livelli di povertà possono diminuire se tutti hanno accesso ad acqua pulita e servizi igienici sicuri. È possibile ridurre il rischio di disastri climatici e inquinamento idrico utilizzando alberi e zone umide nella pianificazione urbana per pulire l'acqua e prevenire le inondazioni.

Riconoscendo che queste sfide non saranno risolte da un'unica organizzazione, gruppo o paese, SIWI adotta un approccio multidisciplinare. Lo *Stockholm International Water Institute* (SIWI) adotta un approccio multidisciplinare e multilivello nella sua azione per la governance dell'acqua: l'istituto opera attraverso settori economici, nazioni e culture differenti, con l'obiettivo di generare e condividere conoscenze su soluzioni in grado di rafforzare la resilienza delle persone e delle comunità.¹⁹⁷

¹⁹⁶ Stockholm International Water Institute. (n.d.). *Who We Are*. SIWI. Retrieved from <https://siwi.org/who-we-are/>

¹⁹⁷ Stockholm International Water Institute (SIWI). *Who We Are*. SIWI. URL: <https://siwi.org/who-we-are/>

È urgente un nuovo approccio alla governance dell'acqua e SIWI sta aprendo la strada. Con oltre trent'anni di esperienza, una rete estesa e un'ampia gamma di competenze, SIWI è idealmente posizionato per supportare diversi attori nell'affrontare le sfide del nuovo e complesso scenario della governance dell'acqua. L'organizzazione fornisce consulenza, facilita il dialogo, crea piattaforme per la collaborazione, produce conoscenze, implementa programmi e rafforza le capacità per promuovere una gestione più efficace e sostenibile delle risorse idriche a livello globale.

In un futuro prossimo l'acqua potrebbe accendere conflitti anche maggiori a quelli per il petrolio. La crescita dei consumi mondiali è causa della diminuzione della disponibilità di risorse idriche e il valore strategico si avvicina a quello del petrolio. Tenendo conto che il petrolio è necessario per lo sviluppo economico, ma l'acqua è di vitale importanza. E' probabile che la sua rarità porterà gli stati ad attuare una politica dell'acqua che provocherà conflitti per attribuire il diritto allo sfruttamento delle risorse idriche. In Asia questo gioco è già iniziato, molti paesi del medio oriente sono già al di sotto della soglia della quantità idrica minima indispensabile¹⁹⁸ (1000 m³ pro-capite l'anno, alcuni non arrivano nemmeno a 500 m³).

Con i proventi del petrolio i paesi del Golfo hanno attuato, inoltre, impianti di desalinizzazione. A conclusione di questo essenziale esame degli atti di Johannesburg, possiamo tentare una prima valutazione della loro eventuale incidenza sui principi e le norme del diritto internazionale dello sviluppo sostenibile. Ebbene, a nostro avviso, il rilievo di tali atti, non sorretti da un'analisi approfondita dei motivi della persistente sostanziale inefficacia dell'azione internazionale per la protezione dell'ambiente, è davvero modesto. Essi non apportano novità significative dal punto di vista giuridico. Non si può neppure ritenere siano espressione di reali passi in avanti sul Piano politico, non essendo in tal senso sufficienti in quanto non originali il riconoscimento dell'iniquità degli effetti di una globalizzazione incontrollata e della gravità della situazione del continente africano.

¹⁹⁸ World Bank. (2023, 27 aprile). *The Economics of Water Scarcity in MENA: Institutional Solutions*.

Ciò precisato, è però da osservare che Dichiarazione e Piano di attuazione richiamano, confermano, ribadiscono non solo impegni già concordati, ma anche i principi cardine del diritto internazionale in materia. Così, i principi stabiliti dalla *Conferenza di Rio* vengono richiamati nel loro complesso sia nella Dichiarazione che nella parte introduttiva del Piano. Essi vengono inoltre richiamati nelle parti del Piano stesso relative al cambiamento dei modelli insostenibili di produzione e consumo, agli strumenti di attuazione e al quadro istituzionale, nonché nel settore dell'inquinamento atmosferico.

Il fondamentale principio della responsabilità comune ma differenziata degli Stati, pur non specificamente affermato nella Dichiarazione, è ribadito, in generale, nell'introduzione del Piano e nelle parti concernenti il cambiamento dei modelli insostenibili di produzione e consumo e gli strumenti di attuazione, nonché, in particolare, nel settore dell'inquinamento atmosferico¹⁹⁹. Ancora, il Principio 20 della Dichiarazione di *Rio*, relativo al ruolo vitale delle donne nella gestione dell'ambiente e nello sviluppo sostenibile, è sicuramente tra i principi ispiratori e caratterizzanti i due atti.

Considerato che al *summit* hanno partecipato 189 dei 195 Paesi membri dell'ONU, migliaia di delegati accreditati, ambientalisti, giornalisti e un centinaio tra capi di Stato e di Governo, si può dunque ritenere che la Dichiarazione sullo sviluppo sostenibile e il Piano di attuazione di Johannesburg contribuiranno - nonostante la genericità del linguaggio e la ripetitività dei contenuti - al consolidarsi di orientamenti e linee guida per la realizzazione dello sviluppo sostenibile.

L'acqua è l'elemento vitale per la sopravvivenza del nostro pianeta e la corretta gestione delle risorse idriche inoltre costituisce la sfida principale del nuovo millennio.

Il progressivo intervento umano sui cicli idrici ha determinato una crescente "appropriazione" dell'acqua per scopi agricoli, industriali e civili, con prelievi sempre più consistenti. Tuttavia, questo sfruttamento intensivo ha compromesso la disponibilità di risorse idriche per altri usi e ha contribuito all'inquinamento diffuso di fiumi, laghi e falde

¹⁹⁹ TAMBURELLI, *The Principle of Common but Differentiated Responsibility in the International Agreements for the Protection of the Ozone Layer*, in *Ambiente e Cultura*, a cura di Cordini, Postiglione, Napoli, 1999, pp. 503 - 544.

acquifere. Tra le conclusioni della prima fase di ricerche del grande progetto internazionale sui cambiamenti globali, *l'International Geosphere Biosphere Programme* (IGBP), patrocinato dall'*International Council for Science* (ICSU) si evidenzia chiaramente come gli esseri umani sulla Terra si appropriano di più del 50% del ciclo dell'acqua²⁰⁰. Con la previsione di crescita della popolazione umana (ricordiamo che l'ultimo "Population Prospect" delle Nazioni Unite reso noto agli inizi del 2003 prevede una crescita della popolazione nella variante media, di 8,9 miliardi di abitanti al 2050) questa appropriazione è destinata ad accrescersi in maniera significativa.

Inoltre sappiamo bene che esiste una spaventosa diversità, che riflette una profonda ingiustizia sociale, nella disponibilità pro capite di acqua tra gli abitanti dei paesi ricchi e quelli dei paesi poveri. Il nostro intervento sui cicli idrici del pianeta deve prevedere maggiore parsimonia nell'uso, maggiore capacità di riutilizzo, maggiore distribuzione equa della risorsa, meccanismi di irrigazione più efficienti, un'agricoltura e un'industria meno inquinanti e nuovi investimenti nelle infrastrutture e nei servizi idrici.

Il 2003 è stato proclamato, dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, Anno Internazionale dell'Acqua²⁰¹ al fine di portare i governi e tutti gli abitanti di questo pianeta alla piena consapevolezza della necessità di una migliore gestione del "problema acqua", perché non c'è vita senz'acqua e non c'è acqua senza vita.

Nel 1700 con una popolazione mondiale complessiva di 700 milioni di abitanti il consumo complessivo di acqua era di circa 110 km cubi, nel 1990 il consumo era 40 volte maggiore di quello del 1700 (nel solo XX secolo il consumo di acqua si è moltiplicato per 9). Si illustrano le tappe fondamentali di questo percorso di crescita²⁰².

²⁰⁰ STEFFEN, W., SANDERSON, A., TYSON, P. D., JÄGER, J., MATSON, P. A., MOORE, B., OLDFIELD, F., RICHARDSON, K., SCHELLNHUBER, H. J., TURNER, B. L., & WASSON, R. J. (2004). *Global Change and the Earth System: A Planet Under Pressure*. Springer-Verlag.

²⁰¹ Assemblea Generale delle Nazioni Unite. (2000). Risoluzione A/RES/55/196: Anno Internazionale dell'Acqua dolce, 2003

²⁰² - 1800 - 243 km cubi;

- 1900 - 580 km cubi;

- 1950 - 1.360 km cubi;

- 1970 - 2590 km cubi;

- 1990 - 4.130 km cubi;

- 2000 - 5.190 km cubi

FAO. (2011). *The State of the World's Land and Water Resources for Food and Agriculture* (SOLAW) –

Le previsioni sono allarmanti: entro il 2025 circa 3 miliardi e mezzo di persone (circa la metà della popolazione mondiale) potrebbero dover affrontare gravi carenze d'acqua. Le avvisaglie le possiamo già vedere oggi: nel mondo ci sono più di un miliardo di persone che non possono fare affidamento su di una fornitura continua di acqua potabile. 2,4 miliardi di persone - più di un terzo della popolazione mondiale- non hanno a disposizione impianti fognari adeguati²⁰³. Ne consegue che:

- più di 2,2 milioni di persone muoiono ogni anno a causa di malattie associate a condizioni idriche e sanitarie e scadenti.
- ogni giorno, 6000 bambini muoiono a causa di malattie causate da una pessima qualità dell'acqua e da impianti fognari non adeguati.
- ogni anno, a causa di queste malattie più di 250 milioni di persone soffrono gravemente.
- 1 litro di acqua di scarico inquina circa 8 litri di acqua dolce. Un ammontare stimato in 12.000 km² di acqua inquinata in tutto il mondo, che corrisponde a più del totale contenuto nei dieci bacini fluviali più grandi del pianeta. Inoltre, se l'inquinamento andrà di pari passo con l'aumento demografico, il mondo perderà 18.000 Km³ di acqua entro il 2050, circa nove volte l'ammontare totale di acqua che i paesi usano attualmente per l'irrigazione (la destinazione d'uso più grande per la risorsa acqua).
- L'acqua sta diventando scarsa a causa dell'alto livello di inquinamento e del degrado degli habitat naturali. La contaminazione nega a 3,3 miliardi di persone l'accesso ai rifornimenti idrici "puliti". Nei paesi in via di sviluppo, il 90% dell'acqua di scarico viene riversata direttamente nei fiumi senza alcun trattamento. Ogni anno si verificano qualcosa come 250 milioni di casi di malattie legate all'acqua, che causano dai 5 ai 10 milioni di morti.
- Il 50% della popolazione africana soffre di malattie legate all'acqua come il colera e la dissenteria infantile.

Il Mondo sta andando incontro a un grave deficit di risorse

Managing systems at risk. Rome and Earthscan, London.

²⁰³ MEZZETTI, DIGO, *Diritti umani. Protezione internazionale e ordinamenti nazionali*, Pacini, 2021, 150.

idriche. Si tratta di un fenomeno per lo più invisibile, storicamente recente e in rapida espansione. Questo problema, causato da un eccessivo prelievo e da un conseguente abbassamento del livello delle falde rispetto alle loro capacità rigenerative, non è immediatamente visibile a differenza degli incendi o della desertificazione. Spesso si prende coscienza del problema quando i pozzi sono ormai prosciugati. Il deficit idrico mondiale è una recente diretta conseguenza del triplicarsi, nell'ultimo mezzo secolo, della richiesta d'acqua e del rapido diffondersi in tutto il mondo di mezzi tecnologici quali le potenti pompe diesel o elettriche. La perforazione di milioni di nuovi pozzi ha spinto il prelievo di acqua ben oltre la capacità di rigenerarsi di molte falde acquifere.

Il fallimento di molti Governi nel limitare il pompaggio, passando a un prelievo d'acqua sostenibile, ha portato all'attuale abbassamento delle falde in numerosi Paesi. Noi stiamo consumando acqua che appartiene alle generazioni future. In alcuni Stati, il calo della superficie freatica ha assunto proporzioni drammatiche. I paesi classificati a "stress idrico" sono quelli dove la fornitura di acqua rinnovabile *pro capite* va sotto i 1.700 metri cubi²⁰⁴. Le nazioni che sono in queste condizioni non dispongono di acqua sufficiente per affrontare i problemi riguardanti l'approvvigionamento derivante dai bisogni alimentare, industriale e domestico della propria popolazione²⁰⁵.

Ci sono 36 nazioni che oggi si trovano in queste condizioni in Africa, Asia e Medio Oriente. Tra queste ci sono il Kuwait, l'Oman, gli Emirati Arabi Uniti, il Libano, Israele, Giordania, Libia, Yemen, Algeria, Arabia Saudita, Corea del Sud, Iraq, Mauritania, Tunisia, Marocco, Egitto, Azerbajian, Somalia, Kenya, Siria e Ghana. Nello Yemen, paese che conta 19 milioni di abitanti, la superficie freatica si abbassa di circa due metri all'anno nella maggior parte del territorio. Nel bacino in cui è situata la capitale, Sana'a, e dove il livello della falda si abbassa di sei metri all'anno, le risorse idriche si esauriranno entro la fine di questo decennio²⁰⁶.

Alla disperata ricerca di acqua, il Governo Yemenita ha eseguito perforazioni fino alle falde che raggiungono la profondità di 2 km, profondità che di solito competono

²⁰⁴ FALKENMARK, M., LUNDQVIST, J., & WIDSTRAND, C. (1989). *Macro-scale water resources management and socio-economic water targets*.

²⁰⁵ MEZZETTI, DIGO, *Diritti umani. Protezione internazionale e ordinamenti nazionali, cit.*, 151.

²⁰⁶ The New Humanitarian. (2010, 23 marzo). *Capital city faces 2017 water crunch*. Recuperato da <https://www.thenewhumanitarian.org/feature/2010/03/23/capital-city-faces-2017-water-crunch>

all'industria petrolifera. Purtroppo il loro tentativo si è rilevato fallimentare. Lo Yemen²⁰⁷ ora deve decidere al più presto quale strada percorrere: portare l'acqua a Sana'a, possibilmente dagli impianti di desalinizzazione situati lungo la costa, oppure trasferire la Capitale. L'Iran, paese abitato da 70 milioni di persone, sta fronteggiando una grave penuria di acqua. Nell'Iran nordorientale, sotto la piana di Chenara, zona dall'agricoltura assai fiorente, alla fine degli anni '90 la superficie freatica si abbassava di 2,8 metri all'anno. Nel 2001 l'effetto cumulato di una siccità triennale e della creazione di nuovi pozzi, scavati sia per irrigazione sia per rifornire la vicina città di Mashad, causarono uno straordinario abbassamento del livello delle falde acquifere, di ben otto metri. Con il prosciugarsi dei pozzi, i villaggi dell'Iran orientale vengono abbandonati, generando un esodo di "rifugiati dell'acqua" destinato ad accrescersi sempre più²⁰⁸. La scarsità d'acqua in Egitto, paese interamente dipendente dal Nilo, è molto nota. Le tre principali nazioni interessate dal Bacino del Nilo - Egitto, Etiopia e Sudan - possono ciascuna aumentare il prelievo dal fiume solo a spese delle altre due. Dato che la popolazione totale di questi tre paesi è destinata a passare dagli attuali 167 a 264 milioni nel 2025, tutti e tre si preparano ad affrontare un deficit nella produzione di cereali come conseguenza dell'insufficienza delle risorse idriche. In Messico, paese che conta 104 milioni di abitanti e la cui popolazione aumenta di 2 milioni all'anno, la domanda di acqua ha superato l'offerta in molti stati²⁰⁹. Nella regione agricola di Guanajuato, per esempio, la superficie freatica si abbassa di 1.8-3.3 metri all'anno. I problemi di approvvigionamento di Città del Messico sono proverbiali²¹⁰. Il modo in cui Stati Uniti e Messico si spartiscono l'acqua del Rio Grande è divenuto un problema spinoso nei rapporti tra i due Paesi. Uno studio della Banca Mondiale sul bilancio idrico delle Pianure della Cina settentrionale ha messo in luce un deficit annuale di 37 miliardi di tonnellate di acqua. Molti altri Paesi stanno andando incontro a deficit idrici, comprese praticamente tutte le Nazioni dell'Asia Centrale, del Medio Oriente e Nord Africa, più India, Pakistan e Stati Uniti.

²⁰⁷ World Bank. (2009). *Yemen: Water Sector Strategy Update*.

²⁰⁸ FATTAHI, M., & MAHMOUDZADEH, A. (2014). *Groundwater depletion in Iran: A review*. *Water Resources Management*, 28(14), 4961-4976.

²⁰⁹ SOWERS, J., VENGOSH, A., & WEINTHAL, E. (2011). *Climate change, water resources, and the politics of adaptation in the Middle East and North Africa*. *Climatic Change*, 104, 599-627.

²¹⁰ Molle, F., & Berkoff, J. (2007). *Irrigation Water Pricing: The Gap Between Theory and Practice*. *Comprehensive Assessment of Water Management in Agriculture*.

In epoche storiche, la scarsità d'acqua era un fenomeno locale, ma in un regime economico sempre più globalizzato, la siccità può superare i confini nazionali attraverso il commercio dei cereali. I Paesi con problemi di approvvigionamento idrico spesso soddisfano i crescenti fabbisogni della città e delle industrie dirottando l'acqua destinata all'irrigazione e importando i cereali per bilanciare la risultante perdita di produzione. Considerato che, per produrre una tonnellata di cereali sono necessarie fino a 1000 tonnellate di acqua, il futuro delle colture cerealicole mondiali coinciderà presto con il futuro delle risorse idriche. Benché conflitti militari per l'acqua siano sempre una possibilità, la competizione per le risorse idriche sembra più probabilmente destinata ad aver luogo sui mercati mondiali dei cereali. Ciò si può già vedere con l'Iran e L'Egitto, entrambe attualmente importano più grano del Giappone, tradizionalmente il principale importatore a livello mondiale. Le importazioni coprono il 40 % o più del consumo totale di grano, riso e altri cereali in entrambe gli Stati. Numerosi altri Paesi in deficit idrico ricorrono alle importazioni di cereali. Il Marocco importa la metà dei cereali di cui ha bisogno. Algeria e Arabia Saudita oltre il 70 per cento. Lo Yemen importa quasi l'80 per cento del suo fabbisogno e Israele più del 90 per cento. Il 70% del consumo mondiale di acqua, comprendendo sia tutta l'acqua deviata dai fiumi che quella pompata dal sottosuolo, è riservata all'irrigazione, il 20% all'industria e il 10% va alle abitazioni. Ne consegue che il mondo non sta affrontando solo una crisi idrica, ma anche una crisi alimentare. I deficit idrici, che stanno dando impulso a pesanti importazioni di grano in numerose piccole Nazioni, potrebbero avere le stesse conseguenze nei paesi più grandi come la Cina o l'India²¹¹. In Italia il prelievo pro capite è di 980 metri cubi annui, rispetto ai 647 della Francia e i 719 della Germania. La disponibilità teorica di acqua su base nazionale è di 164 milioni di metri cubi (2700 metri cubi pro capite), se però si valutano solo le risorse utilizzabili si riduce di 1/3 sino a 52 milioni di metri cubi all'anno. In media, il 15% circa del volume di acqua erogato proviene dalle acque superficiali, mentre l'85% dalle acque sotterranee (di cui il 53% da pozzi e il restante 47% dalle sorgenti)²¹². Gli usi domestici nel nostro paese assorbono il 15% della domanda d'acqua e siamo ai vertici dei consumi europei per il prelievo pro capite, che è di 249 litri a testa all'anno. L'uso industriale assorbe il 25% e presenta uno dei peggiori indici di consumo

²¹¹ GLEICK, P.H. (1993). *Water in Crisis: A Guide to the World's Fresh Water Resources*. Oxford University Press.

²¹² European Environment Agency (EEA). (2012). *European Waters – Assessment of Status and Pressures*.

di acque per unità di prodotto. L'uso agricolo assorbe il 60% della domanda di acqua e siamo uno dei paesi che consuma la maggiore quantità d'acqua per ettaro irrigato. Tra i problemi principali che causano questo triste primato oltre ai prelievi e ai consumi incontrollati e dissipativi vi sono l'arretratezza dei sistemi di adduzione, distribuzione, smaltimento: le perdite stimate sono del 27% dell'acqua addotta prima di arrivare all'utenza, e di un +5% per l'inadeguatezza degli impianti domestici. Inoltre, il 12.9% del volume di acqua erogato non risulta fatturato e quindi non è valutabile economicamente.

L'acqua è essenziale per la vita e per la sopravvivenza di tutti e il WWF, da sempre²¹³, richiede un approccio ecosistemico alla gestione di questa indispensabile risorsa²¹⁴. Ovvero gestire le risorse d'acqua dolce in maniera sostenibile, cogliendone i benefici e, nello stesso tempo, lasciando intatti i processi naturali che ne sono all'origine.

Il declino dello stato di salute dell'ambiente nella maggior parte dei bacini mondiali si misura da sintomi quali la riduzione degli stock di pesci, lo scorrere variabile dell'acqua - dovuto sia alle inondazioni che alla siccità - e la peggiore qualità dell'acqua. Il WWF chiede alle organizzazioni ministeriali e ai rappresentanti del settore privato di adottare approcci ecosistemici per gestire le risorse d'acqua dolce.

I paesi, le autorità dei bacini fluviali, gli imprenditori privati e la gente del posto dovrebbero essere incoraggiati ed equipaggiati per adottare un approccio ecosistemico, sostenuto da accordi internazionali quali la Convenzione sulla Diversità Biologica, per assicurare all'ambiente la capacità di fornire quantità sufficienti d'acqua potabile per i popoli e la natura. Non sempre la risposta migliore alla scarsità d'acqua, all'attenuazione dei disastri e alla gestione dei rischi è lo sviluppo delle infrastrutture. Le risposte non strutturali, come la riforestazione e il risanamento delle zone umide, possono fornire delle alternative efficaci, anche da un punto di vista economico. Salvaguardare la salute degli ecosistemi deve essere considerato come un prerequisito - non un approccio competitivo - alla fornitura d'acqua e alle esigenze sanitarie. Fornire la sicurezza alimentare ed alleviare la povertà La sicurezza alimentare di decine di milioni di persone, nelle comunità mondiali più povere, dipende dalla pesca fluviale. Questa pesca è stata sottovalutata ed è molto diminuita in tutto il mondo. Data l'importanza della pesca fluviale per la sicurezza

²¹³ WWF (2010). *Living Planet Report 2010: Biodiversity, Biocapacity and Development*, pp. 112-115.

²¹⁴ United Nations (2012). *The United Nations World Water Development Report 4: Managing Water Under Uncertainty and Risk*, pp. 52-55

alimentare, la salvaguardia di questo tipo di pesca dovrebbe avere la priorità nella gestione idrica. E' stato spesso trascurato l'importante ruolo potenziale degli ecosistemi d'acqua dolce per ridurre la povertà. Soprattutto nei paesi in via di sviluppo l'ecoturismo, la pesca su piccola scala, la produzione di cibo e fibre nelle zone umide soggette ad inondazioni sono d'importanza vitale per le economie locali. Realizzare la Gestione Integrata dei Bacini Fluviali (IRBM) per sostenere i servizi idrici.

Il Summit Mondiale sullo Sviluppo Sostenibile di Johannesburg ha fissato una serie di obiettivi ambiziosi circa l'acqua dolce, tra cui quello di dimezzare il numero di persone che non hanno un accesso adeguato all'acqua e ai servizi sanitari entro il 2015. Purtroppo il Summit non ha approvato uno degli strumenti più importanti per raggiungere questi obiettivi, e cioè l'IRBM. Senza un impegno per la realizzazione dell'IRBM esiste il pericolo che l'aumento dell'accesso ai servizi idrici porti come conseguenza uno sfruttamento eccessivo e un degrado degli ecosistemi d'acqua dolce, che rappresentano l'ultima risorsa d'acqua. I progetti per la realizzazione dell'IRBM sono, dunque, un complemento necessario e vitale per gli obiettivi ambiziosi di fornitura dell'acqua e dei servizi sanitari. Una gestione sostenibile dei bacini fluviali e di quelli che raccolgono le acque non provenienti dai fiumi è un prerequisito per il mantenimento di scorte sostanziose d'acqua dolce per i popoli e la natura²¹⁵.

L'Accordo sulla Cooperazione per uno Sviluppo Sostenibile del Bacino del fiume Mekong e la Direttiva Quadro dell'Unione Europea sull'Acqua sono un buon esempio dell'approccio proposto dall'IRBM. Eppure, in molti paesi, la mancanza di cooperazione tra governi e autorità amministrative nella gestione di bacini idrici in comune minaccia la sicurezza e la sostenibilità delle risorse d'acqua dolce.

Per raggiungere gli obiettivi stabiliti dal Summit di Johannesburg, e per dare sicurezza a tutti in quanto a cibo, energia, protezione dalle inondazioni, senza arrecare danno agli ecosistemi, sono necessari forti aumenti degli investimenti. Servono maggiori scorte d'acqua e deviazioni idriche per dimezzare, entro il 2015, il numero di coloro che non hanno quantità adeguate di forniture idriche. Le tecnologie a basso costo, pratiche ed efficaci, saranno strumenti importanti per procurare acqua potabile e servizi igienici. Il Terzo Forum Mondiale sull'Acqua dovrebbe promuovere le "tecnologie naturali", quali gli ecosistemi delle zone umide o delle repliche di queste ultime costruite dagli uomini.

²¹⁵ MEZZETTI, DIGO, *Diritti umani. Protezione internazionale e ordinamenti nazionali, cit.*, 152.

Conservare la biodiversità e il sostentamento. Tutte le recenti stime mondiali indicano che la biodiversità dell'acqua dolce sta diminuendo molto rapidamente. Questa scarsità incide in modo particolare sul sostentamento dei popoli più poveri. Queste raccomandazioni sono fatte perché l'acqua dolce venga gestita in modo armonioso con gli ecosistemi naturali, utilizzando e preservando i processi ecologici, che sono la fonte delle riserve dalle quali dipendiamo tutti. Schemi di infrastrutture elaborate, che mutano in modo radicale l'ambiente acquatico, producono spesso più male che bene. L'acqua dolce, dopo tutto, è una risorsa naturale.

La popolazione mondiale continuerà ad espandersi ad un tasso annuo dell'1,1 per cento sino al 2015 e più lentamente in seguito. Stime attuali fanno ammontare tale popolazione a sei miliardi di persone ma si raggiungeranno gli 8,1 miliardi nel 2030 con una crescita di circa il 33 per cento; ne consegue che, la richiesta di cibo, seguirà tale crescita nel medesimo periodo ma con un tasso decrescente. Si prevede una modifica anche nella natura della domanda di derrate alimentari in funzione dell'incremento dei salari e della crescente urbanizzazione. Ci si aspetta che la popolazione urbana cresca dal 43 per cento della popolazione mondiale, rilevato nel 1990, al 61 per cento previsto per il 2030. Al crescere del reddito avverrà una variazione nelle coltivazioni prima dal mais ed altre granaglie al riso e, in seguito, dal riso al grano. Contemporaneamente, si modificheranno le preferenze dai cereali alla carne ed al pesce, con una richiesta crescente verso mais e altre granaglie per alimentare gli animali. L'aumento della popolazione e le modifiche nelle preferenze alimentari, avranno come risultato una pressante domanda di produzione di cibo, indipendentemente dal fatto che si modifichino il genere di cereali richiesti per alimentazione umana e del bestiame, e la combinazione di cereali e prodotti animali nella dieta.

Le previsioni ipotizzano che, nel corso dei prossimi 30 anni, la produzione totale crescerà quindi in maniera superiore a quanto non sia richiesto dalla semplice crescita demografica. Sebbene si preveda che aumenteranno le importazioni nette di generi alimentari, gran parte dell'incremento della domanda sarà soddisfatto dalla produzione interna. Si può soddisfare una crescita della domanda in tre modi principali: incrementando la resa; incrementando l'area di suolo arabile; incrementando la frequenza dei raccolti (numero di raccolti per anno). Nel corso degli ultimi 30 anni, gran parte della crescita (più di tre quarti) è provenuta da incrementi della resa, principalmente quale

risultato della Rivoluzione Verde. Ci si aspetta che questo avvenga anche nel corso dei prossimi 30 anni nei paesi in via di sviluppo; circa il 69 per cento della crescita di produzione sarà soddisfatto da un incremento della resa, il 12 per cento da una crescita della frequenza dei raccolti ed il resto da un aumento della superficie coltivabile. Gran parte della crescita della produzione agricola, proverrà da suolo irrigato, tre quarti del quale in paesi in via di sviluppo.

Attualmente, circa il 20 per cento dei terreni agricoli in detti paesi, è irrigato e vi si coltiva circa il 40 per cento della produzione agricola nazionale. Durante gli ultimi 30 anni, le aree irrigate si sono espanse di circa il 2 per cento annuo, fornendo un incremento totale di circa 100 milioni di ettari nel periodo che va dal 1962 al 1998. Nei paesi in via di sviluppo, nel 1998, si aveva una superficie di suolo irrigato quasi doppia rispetto a quella del 1962. Esistono vari motivi per aspettarsi che un'espansione così rapida non continuerà e la maggior parte degli studiosi suppongono che le aree irrigate cresceranno molto più lentamente in futuro. La FAO prevede che le aree irrigate di 93 paesi in via di sviluppo, presi quale campione, potrebbe crescere dello 0,6 per cento annuo fra il 1998 ed il 2030. Un tale tasso di crescita porterebbe durante il medesimo periodo un incremento di solo un 23 per cento della superficie irrigata. Se comunque si abbina la crescita delle superfici irrigate con una maggiore frequenza dei raccolti, ci si aspetta che la superficie irrigata netta utilizzata per le coltivazioni, cresca in misura molto maggiore: da 241 a 323 milioni di ettari, con un incremento del 34 per cento. Ci si chiede se ci sarà acqua dolce a sufficienza per soddisfare i crescenti bisogni dell'agricoltura e degli altri usi. All'uso agricolo si addebita già oggi circa il 70 per cento dei prelievi di acqua dolce nel mondo e si individua quest'uso quale principale causa della mancanza di acqua dolce.

Uno studio della FAO, svolto su 93 paesi in via di sviluppo, ottiene risposte relativamente incoraggianti a questo quesito. Ci si aspetta che, il prelievo di acqua a fini irrigui per questi paesi, calcolato nel periodo che va dal 1998 al 2030, cresca solo del 14 per cento circa, dagli attuali 2 128 km³ annui a 2 420 km³ annui nel 2030. Questa crescita è piccola se paragonata alla crescita prevista della superficie irrigata. Si può spiegare questa differenza principalmente con la previsione di un aumento dell'efficienza nell'irrigazione, che condurrà ad una crescita del rendimento dell'acqua prelevata; ossia meno acqua per ettaro irrigato. Un altro contributo a questa riduzione sarà causato da un cambiamento di rotta nella scelta delle coltivazioni in alcuni paesi, come ad esempio la

Cina, dove ci si aspetta una forte diminuzione nella produzione di riso a favore di quella di grano: l'acqua richiesta per produrre il riso è di solito il doppio di quella richiesta dal grano²¹⁶. In questi 93 paesi si è stimato che il prelievo d'acqua per irrigazione ammonta a solo l'8 per cento delle risorse idriche totali (vedi tabella a pagina 11). Esistono comunque ampie variazioni fra le varie regioni, il Nord Africa ed il Medio Oriente utilizzano il 53 per cento delle proprie risorse idriche per l'irrigazione, mentre l'America Latina ne utilizza a malapena l'1 per cento. Al livello della singola nazione, le variazioni sono anche più evidenti (vedi mappa a pagina 3). Nel 1998, 10 fra questi 93 paesi, erano in una situazione che può essere definita critica in quanto già utilizzavano più del 40 per cento delle proprie risorse idriche per l'irrigazione. Altri 8 paesi utilizzavano più del 20 per cento delle risorse idriche, una soglia che può indicare un'incombente scarsità d'acqua. La situazione non dovrebbe variare sostanzialmente durante il periodo analizzato nello studio, e solo altri 2 paesi dovrebbero oltrepassare la soglia del 20 per cento. Visto che prelievi idrici addizionali saranno necessari per settori non agricoli, il quadro globale del 2030 non sarà molto differente da quello del 1998, quando, nei paesi in via di sviluppo, l'agricoltura usufruiva dell'85 per cento dei prelievi d'acqua. Il fattore decisivo, naturalmente, sarà come incrementare l'efficienza dell'irrigazione.

3.3 Le energie rinnovabili e gli aiuti di stato

L' utilizzo della leva fiscale per la tutela dell'ambiente può avvenire, soprattutto ove si intenda incentivare comportamenti ecosostenibili da parte degli operatori commerciali, sia imponendo specifici tributi correlati ai comportamenti inquinanti, sia con agevolazioni fiscali consistenti nella diminuzione della tassazione a fronte di comportamenti virtuosi in termini di riduzione dell'inquinamento²¹⁷. Un intervento nella direzione da ultimo indicata consiste prevalentemente nella differenziazione, all'interno della disciplina applicativa di uno specifico tributo, del trattamento fiscale dei contribuenti a seconda del diverso impatto del loro comportamento sull'ambiente, e quindi

²¹⁶ MEZZETTI, DIGO, *Diritti umani. Protezione internazionale e ordinamenti nazionali*, cit., 157.

²¹⁷ F. AMATUCCI, *Agevolazioni fiscali ambientali, aiuti di Stato e incompatibilità comunitaria*, in *Riv. dir. trib. int.*, 2005, 84, il quale riconosce "due tipi di intervento fiscale in materia ambientale: quello impositivo a carattere redistributivo o disincentivante di comportamenti inquinanti e quello agevolativo a carattere incentivante di comportamenti compatibili con l'ambiente".

nella concessione di sgravo, esenzioni e riduzioni a favore di quei soggetti che inquinano di meno²¹⁸.

Generalmente si fa rientrare nella categoria delle agevolazioni fiscali ambientali la previsione di un trattamento fiscale più mite a favore di alcune imprese, in deroga al regime ordinario²¹⁹, nell'ambito della applicazione di tributi ambientali (sgravi fiscali che siano "necessari e basati su criteri oggettivi, trasparenti e non discriminatori"), ritenendo che ciò possa favorire un livello generale più elevato di imposizione ambientale, nonché contribuire almeno indirettamente ad un livello di tutela ambientale superiore. La "finalità extrafiscale" (tutela di interessi e perseguimento di finalità diverse e ulteriori rispetto a quelle di gettito proprie del tributo) è ciò che qualifica le misure di agevolazione in genere, e le agevolazioni fiscali ambientali in particolare.

Il tema delle agevolazioni fiscali ambientali, rilevante dal punto di vista interno con riferimento alla legittimità costituzionale di tali misure²²⁰, è strettamente connesso con la disciplina europea degli aiuti di stato in materia ambientale. In generale può considerarsi aiuto di stato la previsione unilaterale da parte di uno stato membro di trattamenti finanziari differenziati e agevolati, consistenti nella concessione di sovvenzioni finanziarie e di ogni forma di vantaggio economicamente apprezzabile ovvero nella riduzione di costi, a favore di categorie di imprese e/o produzioni nazionali. Con riferimento a tali misure, al fine di garantire il funzionamento del mercato comune, il Trattato sancisce un "divieto di erogazione degli aiuti di Stato i quali, favorendo taluni

²¹⁸ M. CEDRO, *La fiscalità di vantaggio nella prospettiva del diritto dell'Unione europea*, Cedam, 2015, 119 ss.

²¹⁹ F. FICHERA, *Le agevolazioni fiscali*, Padova, 1992, 32 ss., 56 ss.

²²⁰ F. MOSCHETTI, *Agevolazioni fiscali, II. Problemi di legittimità costituzionale e principi interpretativi*, in *Dig. disc. priv., sez. comm.*, Torino, 1987, p. 73 ss.; F. FICHERA, *Le agevolazioni fiscali*, cit., 125 ss.; S. LA ROSA, *Le agevolazioni tributarie*, in *Trattato di diritto tributario*, diretto da A. Amatucci, vol. I, Padova, 1994, 401 ss., 416 ss.; M. BASILAVECCHIA, *Agevolazioni ed esenzioni (diritto tributario)*, cit., 56 ss.; L. DEL FEDERICO, *Agevolazioni fiscali nazionali ed aiuti di Stato, tra principi costituzionali ed ordinamento comunitario*, in *Riv. dir. trib. int.*, 2006, 19 ss.; A. PACE, *Le agevolazioni fiscali. Profili procedurali e processuali*, Torino, 2012, 217 ss.; F. AMATUCCI, *Agevolazioni fiscali ambientali, aiuti di Stato e incompatibilità comunitaria*, cit., 81 ss.; G. FRANSONI, *Gli aiuti di Stato fra autonomia locale e capacità contributiva*, in *Riv. dir. trib.*, 2006, 249 ss.; P. RUSSO, *Le agevolazioni e le esenzioni fiscali alla luce dei principi comunitari in materia di aiuti di Stato: i poteri del giudice nazionale*, in *Rass. trib.*, 2003, 330 ss.; R. ALFANO, *Agevolazioni fiscali in materia ambientale e vincoli dell'Unione europea*, in *Rass. trib.*, 2011, 328 ss.; G. SELICATO, *Profili teorici e lineamenti evolutivi degli strumenti agevolativi a carattere fiscale e non fiscale per la promozione dello sviluppo sostenibile*, in *Riv. dir. trib. int.*, 2004, 407 ss.

prodotti o alcune imprese, possano incidere sugli scambi così da falsare, o minacciare di falsare, il regime di libera concorrenza"²²¹.

Le disposizioni del Trattato concernenti gli aiuti di stato sono contenute negli articoli 107, 108 e 109. L'art. 107, in particolare, definisce i caratteri che qualificano un aiuto di stato come incompatibile con il mercato interno, individuandoli nella natura pubblicistica del soggetto erogante, nella loro destinazione a imprese o produzioni nazionali, nella loro incidenza sugli scambi tra Stati membri che falsa o minaccia di falsare la concorrenza, nel loro carattere selettivo, e nel contenuto finanziario della misura. Con riferimento a tale ultimo aspetto è evidente che rientrano nell'ambito di applicazione della norma tanto le misure finanziarie positive, che le misure finanziarie negative, ivi comprese "le agevolazioni fiscali che possono essere ascritte alla categoria degli aiuti di Stato in quanto assimilabili pacificamente alle riduzioni degli oneri tributari gravanti sulle imprese"²²².

La stessa disposizione prevede ipotesi di deroga al principio della incompatibilità, individuando al paragrafo 2 le categorie di aiuti compatibili *ipso iure* con il mercato interno (ovvero legittimi di diritto, ma comunque soggetti all'obbligo di notifica preventiva alla Commissione), e al paragrafo 3 le tipologie di aiuti che in deroga ai principi generali la Commissione può giudicare compatibili con il mercato interno sulla base di una valutazione discrezionale.

Il sindacato sulla compatibilità degli aiuti di stato con il mercato interno è disciplinato dall'art. 108, che prevede una procedura di controllo permanente, ed una procedura di controllo preventivo, prefigurando a carico degli stati un obbligo di notifica alla Commissione della misura che si intende attuare²²³. La valutazione sulla compatibilità di un aiuto di stato con il mercato interno è, infatti, di competenza della Commissione che procede avendo come riferimento principale le norme del Trattato, ma anche specifiche comunicazioni da essa emanate che, pur essendo atti non previsti dal Trattato e privi di valore giuridico vincolante, forniscono un importante indirizzo sugli

²²¹ R. SUCCIO, *Il divieto di aiuti di stato*, in *Principi di diritto tributario europeo e internazionale*, a cura di C. Sacchetto, Torino, 2011, 161 ss.

²²² M. INGROSSO, *La comunitarizzazione del diritto tributario e gli aiuti di stato*, in *Agevolazioni fiscali e aiuti di Stato*, a cura di M. Ingrosso e G. Tesoro, Napoli, 2009, 50 ss.

²²³ A. FANTOZZI, *Problemi di adeguamento dell'ordinamento fiscale nazionale alle sentenze della Corte europea di Giustizia e alle decisioni della Commissione CE*, in *Rass. trib.*, 2003, 2249 ss.

orientamenti della Commissione nella valutazione degli aiuti di stato²²⁴. Con riferimento al tema oggetto del presente studio, senza risalire troppo indietro nel tempo è opportuno ricordare la *Disciplina comunitaria degli aiuti di Stato per la tutela dell'ambiente* del 2001 (2001/C 37/03, in GUUE C 37 del 3 febbraio 2001), la *Disciplina comunitaria degli aiuti di Stato per la tutela ambientale* del 2008 (2008/C 82/01), gli *Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2007-2013* (2006/C 54/08)²²⁵, e la *Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia 2014-2020* (2014/C 200/01).

Il giudizio sulla compatibilità di un aiuto di stato con il mercato interno è espresso dalla Commissione sulla base dei principi generali e delle deroghe ammesse dal Trattato, della normativa del Consiglio e dei propri atti di indirizzo, effettuando una valutazione comparativa tra l'inevitabile effetto distorsivo della misura sulla concorrenza e sugli scambi, e i suoi vantaggi sotto il profilo della attuazione del diritto e delle politiche dell'Unione (Comunicazione 2008/C, par. 1.3.1, 16; Comunicazione 2014/C, par. 3.2.6).

Al fine di semplificare e razionalizzare le attività di applicazione delle norme in materia di aiuti di stato, l'art. 109 dispone che il Consiglio può, con proprio regolamento, definire le condizioni di applicazione degli articoli 107 e 108, nonché autorizzare la Commissione a dichiarare che alcune categorie di aiuti sono esentati dall'obbligo di notifica.

Il quadro normativo che si è delineato²²⁶ è attualmente costituito dal Regolamento (UE) 2015/1588 del Consiglio del 13 luglio 2015 *sull'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea a determinate categorie di aiuti di Stato orizzontali* (che ha abrogato il precedente Regolamento (CE) n. 994/98 del Consiglio del 7 maggio 1998), e dal Regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione del 17 giugno 2014 *che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato* (che ha abrogato il previgente Regolamento (CE) n. 800/2008 della Commissione del 6 agosto 2008, in vigore fino al 30 giugno 2014).

²²⁴ G. TESAURO, *Diritto dell'Unione europea*, cit., 809.

²²⁵ A quest'ultimo atto è seguito il Regolamento (CE) n. 1628/2006 della Commissione del 24 ottobre 2006 relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato agli aiuti di Stato per investimenti a finalità regionale (successivamente abrogato dal Regolamento n. 800/2008 della Commissione).

²²⁶ G. TESAURO, *Diritto dell'Unione europea*, cit., 810.

È utile, ai fini della presente indagine, una breve ricognizione degli orientamenti della Commissione in materia di aiuti di stato per la tutela dell'ambiente contenute nelle Comunicazioni del 2008 e del 2014, e successivamente codificate nei Regolamenti del 2008 e del 2014.

Già nella *Comunicazione del 2008* la Commissione ha profondamente innovato l'approccio al tema, nella consapevolezza che "gli aiuti di stato, ove adeguatamente disciplinati, possono essere un valido supporto sia al raggiungimento di una tutela ambientale superiore a quella prevista come necessaria dall'ordinamento comunitario sia alla realizzazione di un livello adeguato anche negli ambiti non coperti da una disciplina comunitaria di tutela"²²⁷. Nella *Comunicazione* si specifica che promuovere la tutela ambientale costituisce in ogni caso "obiettivo di interesse comune" che legittima la misura in deroga al divieto di aiuti di stato a condizione che ricorra un "effetto di incentivazione" consistente nel "far sì che il beneficiario degli aiuti cambi comportamento in modo che il livello di tutela dell'ambiente risulti maggiore rispetto alla situazione in cui l'aiuto non è concesso" (par. 1.3.4), che l'aiuto sia proporzionato, e che la durata del regime sia ragionevolmente limitata nel tempo.

La Commissione prevede un ampio catalogo di aiuti considerati compatibili (par. 1.5, e par. 3) tra i quali si segnalano gli "aiuti sotto forma di sgravi o esenzioni da imposte ambientali" (par. 1.5.12, e par. 4), che se applicati a determinati settori o categorie di imprese "possono consentire l'introduzione di misure fiscali più rigorose per altre imprese, migliorando così il livello generale di internalizzazione dei costi e creando ulteriori incentivi per potenziare la tutela ambientale".

Nella *Comunicazione del 2014* la Commissione ribadisce i concetti di "tutela ambientale o tutela dell'ambiente"²²⁸ e "tassa ambientale"²²⁹, rivede il catalogo degli aiuti considerati compatibili, e con riferimento agli aiuti a favore dell'energia e dell'ambiente propone "un approccio comune basato sul rafforzamento del mercato interno,

²²⁷ R. PIGNATONE, *Agevolazioni su imposte ambientali ed aiuti di stato*, in *Agevolazioni fiscali e aiuti di Stato*, a cura di M. Ingrosso e G. Tesaro, Napoli, 2009, 750 ss.

²²⁸ Definita come "qualsiasi azione volta a porre rimedio o a prevenire un danno all'ambiente fisico o alle risorse naturali causato dalle attività del beneficiario, a ridurre il rischio di un tale danno o a promuovere un uso più razionale delle risorse naturali, ivi inclusi le misure di risparmio energetico e l'impiego di fonti di energia rinnovabili" (vedi il par. 1.3, 19, 1, della *Comunicazione*).

²²⁹ Definita come "qualsiasi imposta con una specifica base imponibile che abbia manifesti effetti negativi sull'ambiente o che sia intesa a gravare su determinate attività o determinati beni e servizi in modo tale che il prezzo dei medesimi possa includere i costi ambientali e/o in modo tale che i produttori e i consumatori si orientino verso attività più rispettose dell'ambiente" (vedi il par. 1.3, 19, 15, della *Comunicazione*).

promuovendo una maggiore efficacia della spesa pubblica mediante un migliore contributo degli aiuti di Stato al perseguimento degli obiettivi di interesse comune e un controllo più attento dell'effetto di incentivazione, sulla limitazione degli aiuti al minimo necessario e sulla prevenzione dei potenziali effetti negativi dell'aiuto sulla concorrenza e sugli scambi" (punto 12).

Con riferimento all'effetto di incentivazione, che è condizione essenziale perché l'aiuto possa essere considerato compatibile, tale effetto si verifica "quando l'aiuto stimola il beneficiario a cambiare comportamento, inducendolo a garantire un livello maggiore di tutela dell'ambiente o a migliorare il funzionamento di un mercato dell'energia ben funzionante, sicuro, accessibile e sostenibile, ossia un cambiamento di comportamento che non si verificherebbe senza l'aiuto" (punto 49).

In tema di "aiuti sotto forma di sgravi o esenzioni da tasse ambientali" (par. 3.7), è interessante rilevare come la Commissione riconosca che lo strumento da privilegiare è sempre quello delle "tasse ambientali" che sono volte ad aumentare il costo dei comportamenti dannosi per l'ambiente, scoraggiando tale condotta e aumentando il livello di tutela ambientale. A tal fine il peso delle tasse ambientali (importo della tassa pagata per unità di emissioni) dovrebbe essere uguale per tutte le imprese interessate, e, in teoria, sgravi o esenzioni potrebbero incidere negativamente su tale obiettivo, immaginando che le imprese che ne beneficiano siano quelle che tengono il comportamento più nocivo per l'ambiente e che la tassa intende contrastare. D'altro canto, la Commissione si preoccupa, evidentemente, dei potenziali effetti negativi di un tributo ambientale sugli scambi e sulla concorrenza, e ammette che un approccio combinato ad entrambe le misure (tassazione ed agevolazione) potrebbe essere necessario laddove i beneficiari sarebbero altrimenti in una posizione di svantaggio competitivo tale da rendere impossibile a priori l'introduzione di una tassa ambientale.

Pertanto "la concessione di un trattamento fiscale più favorevole ad alcune imprese può facilitare un livello generale più elevato di tasse ambientali", e "gli sgravi o le esenzioni da tasse ambientali, inclusi i rimborsi fiscali, possono contribuire almeno indirettamente a un livello di tutela ambientale superiore", a condizione che non venga compromesso "l'obiettivo generale delle tasse ambientali di contrastare comportamenti dannosi per l'ambiente".

Vengono poi distinti gli aiuti sotto forma di "sgravi o esenzioni da imposte ambientali armonizzate", che sono compatibili con il mercato comune se limitati ad un periodo di 10 anni. La Commissione li considera "necessari e proporzionati" a condizione che i beneficiari versino almeno il livello minimo di imposizione dell'Unione prescritto dalla direttiva applicabile²³⁰, siano selezionati in base a criteri oggettivi e trasparenti, e che gli aiuti siano concessi, in linea di principio, secondo modalità identiche per tutti i concorrenti operanti nello stesso settore (punto 173).

Gli aiuti sotto forma di "sgravi o esenzioni da imposte ambientali non armonizzate" sono considerati "necessari" se i beneficiari sono selezionati in base a criteri oggettivi e trasparenti e gli aiuti sono, in linea di principio, concessi secondo modalità identiche per tutti i concorrenti operanti nello stesso settore; se la tassa ambientale comporta, al lordo dello sgravio, un aumento sostanziale dei costi di produzione per ciascun settore o categoria di singoli beneficiari; e se non è possibile far gravare sul consumatore l'aumento sostanziale dei costi di produzione senza che si verifichi una contrazione notevole delle vendite. Tali aiuti sono considerati "proporzionati" qualora risulti soddisfatta una delle seguenti condizioni: a) i beneficiari degli aiuti versano almeno il 20% della tassa ambientale nazionale; b) gli sgravi sono condizionati alla conclusione di accordi tra lo Stato membro e i beneficiari o le associazioni di beneficiari in forza dei quali questi si impegnano a conseguire obiettivi di tutela ambientale aventi effetti equivalenti alla situazione in cui il beneficiario versa almeno il 20% della tassa nazionale o, alla situazione in cui è applicato il livello minimo di imposizione dell'Unione.

Oltre che nelle Comunicazioni citate, riguardanti specificamente il settore degli aiuti di stato per la tutela ambientale, la Commissione, in virtù della delega del Consiglio (Regolamento (CE) n. 994/98, e Regolamento (UE) 2015/1588), ha adottato una disciplina generale per il settore degli aiuti di stato compatibili, con il *Regolamento (CE) n. 800/2008*, successivamente abrogato e sostituito dal *Regolamento (UE) n. 651/2014*, che codifica i precedenti orientamenti espressi in modo più ampio nelle Comunicazioni citate.

²³⁰ Per quanto riguarda i prodotti energetici e l'elettricità, per livello comunitario minimo di imposizione si intende il livello minimo di imposizione di cui all'allegato I della direttiva 2003/96/CE del Consiglio, del 27 ottobre 2003, che ristruttura il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità.

Il Regolamento (UE) n. 651/2014 ha aggiornato e modernizzato le condizioni di applicazione delle norme in materia di aiuti di stato, definendo i "principi comuni atti a garantire che l'aiuto persegua obiettivi di interesse comune, abbia un chiaro effetto di incentivazione, sia opportuno e proporzionato, sia concesso in piena trasparenza e sottoposto a un meccanismo di controllo e a una periodica valutazione e non alteri le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse" (considerando 5), e fissando una soglia massima per ogni categoria di aiuti che tenga conto del suo probabile effetto sugli scambi.

La Commissione aveva già perfezionato il concetto di proporzionalità dell'aiuto a favore dell'ambiente, specificando che esso è tale se il suo importo è limitato al minimo necessario per ottenere il livello di tutela dell'ambiente o l'obiettivo in materia di energia perseguiti, e che il "limite minimo necessario" è determinato in base ai costi supplementari netti necessari per raggiungere l'obiettivo.

Va rilevato come tale regolamento, oltre a prevedere disposizioni specifiche per le diverse categorie di aiuti, ed in particolare varie tipologie di aiuti per la tutela dell'ambiente, amplia il novero delle misure di aiuto ambientale a favore del miglioramento dell'efficienza energetica in corrispondenza agli obiettivi della strategia Europa 2020²³¹. In tale prospettiva viene articolata la disciplina degli aiuti sotto forma di sgravi fiscali a norma della direttiva 2003/96/CE del Consiglio, del 27 ottobre 2003, che ristruttura il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità. Fermo restando che le imposte ambientali dovrebbero rispecchiare il costo sociale delle emissioni mentre gli sgravi fiscali possono incidere negativamente su questo obiettivo, essi possono contribuire indirettamente alla protezione ambientale, ma è opportuno limitarne la durata e prevedere dei meccanismi che garantiscano la riduzione al minimo delle distorsioni della concorrenza²³².

La normativa comunitaria sulla tutela della concorrenza, in cui rientrano a pieno titolo gli aiuti di Stato fiscali, costituisce uno dei pilastri del funzionamento del mercato interno; ha efficacia diretta ed è una regolamentazione «forte», tanto da essere considerata

²³¹ Vedi la Comunicazione della Commissione COM(2010)2020 del 3 marzo 2010, EUROPA 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva; e la Comunicazione della Commissione COM(2014)130 final del 5 marzo 2014, Bilancio della strategia Europa 2020.

²³² Si veda la Proposta di Direttiva del Consiglio COM(2011)169 del 13 aprile 2011, recante modifica della direttiva 2003/96/CE che ristruttura il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità.

di ordine pubblico.

Base normativa fondamentale di riferimento per la ricostruzione della nozione di aiuto di Stato è l'art. 107. Detto articolo al par. 1 dispone che *Salvo deroghe contemplate dai trattati sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidono sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza*. In prima battuta, cosa vuol dire dunque incidere sugli scambi tra Stati?

Certamente viene subito da pensare a quelle imprese che operano normalmente con l'estero. In tali casi è evidente che un eventuale trattamento di favore del loro Stato d'origine violerebbe le più elementari regole di concorrenza.

In realtà, non è affatto indispensabile che l'impresa, a cui viene erogato un aiuto, operi necessariamente anche fuori del mercato nazionale. Infatti, secondo la Commissione europea un aiuto incide sugli scambi tra gli Stati membri anche se l'impresa beneficiaria agisce esclusivamente all'interno di un Paese, ovvero quando questa opera solamente in un ambito territoriale limitato, locale, regionale o provinciale. Ciò che conta, secondo la Commissione, è verificare che quel particolare mercato territorialmente limitato e circoscritto, sia concorrenzialmente appetibile alle imprese di altri paesi, nel senso che potrebbe attirare altre imprese, nazionali e comunitarie, indotte a produrre e a vendere in quel medesimo territorio.

Non è nemmeno necessario che vi siano effettivamente delle imprese che provengano da altri paesi della comunità; è sufficiente che ci sia solo la possibilità, l'eventualità che altre imprese comunitarie possano venire ad operare in quel particolare territorio per far sì che un aiuto a favore di un'impresa nazionale possa essere considerato capace di incidere sugli scambi tra Stati. Si pensi, tra l'altro, che un determinato aiuto a favore di imprese che operano in una determinata regione può influenzare le scelte delle altre imprese che preferiranno localizzarsi laddove è previsto l'aiuto. In altri termini, le imprese potrebbero essere indotte a stabilirsi in un territorio piuttosto che in un altro perché lì si può godere di un certo aiuto che non viene erogato invece in altre regioni.

Da una prima rapida lettura si evince poi che per costituire un aiuto di Stato la misura deve essere imputabile allo Stato²³³ e la fattispecie di aiuti di Stato è presente solo

²³³ Causa C-482/1999, 16 maggio 2002.

se il vantaggio è concesso mediante risorse statali²³⁴.

La Corte di giustizia ha interpretato in senso molto ampio l'espressione «risorse statali» intendendo per tali non soltanto le risorse stanziare dal governo centrale, ma anche da quello regionale; l'aiuto può provenire, del resto, anche da un organismo privato, quale un'impresa privata o un'impresa pubblica che operi in regime di diritto privato, o da un organismo soggetto all'influenza preponderante, diretta o indiretta, dello Stato, di un ente pubblico o di un ente locale²³⁵.

Il Trattato però non definisce in modo specifico, cosa debba intendersi per aiuto di Stato. Quanto previsto al citato articolo 107, par. 1, rappresenta, infatti, solo l'indicazione di quelli che sono gli elementi essenziali perché sia possibile configurare un aiuto di Stato²³⁶.

Per risalire alla nozione comunitaria di aiuto diviene indispensabile avvalersi del contributo delle decisioni della Commissione nonché delle sentenze della Corte di giustizia. Infatti l'ormai consolidata prassi decisionale della Commissione, insieme agli

²³⁴ orientamenti in senso contrario, 13 marzo 2001, causa C-379/1998.

²³⁵ Corte di giustizia, 7 maggio 1998, cause C-52/1997, C-53/1997, C-54/1997; 30 novembre 1997, causa C-189/1991.

²³⁶ La Commissione con la Comunicazione COM(2012)209 (final) dell'8 maggio 2012 ha predisposto un documento per la Modernizzazione degli aiuti di Stato dell'UE fissando nuovi obiettivi volti a rendere gli aiuti più mirati e in linea con gli «interessi comuni europei» e puntando ad una modernizzazione degli aiuti di Stato, attraverso la facilitazione della concessione di aiuti che possono favorirla e, promuovendo un impiego adeguato delle risorse pubbliche e dell'attuazione di politiche orientate alla crescita. La Commissione vuole anche limitare le distorsioni della concorrenza che metterebbero a rischio le condizioni di parità nel mercato interno, anche in considerazione del fatto che con la crisi è aumentato il divario tra gli Stati membri per quanto riguarda i margini di manovra per finanziare le proprie politiche. La Comunicazione indica tre obiettivi fondamentali: promuovere una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva in un mercato interno competitivo; concentrare il controllo *ex ante* della Commissione sui casi con il maggiore impatto sul mercato interno rafforzando nel contempo la cooperazione tra gli Stati membri in materia di applicazione delle norme sugli aiuti di Stato; razionalizzare le norme e accelerare i tempi di decisione. A tal fine uno degli elementi su cui puntare è un intervento sulla nozione di aiuto di stato: «chiarimento e la migliore illustrazione del concetto di aiuti di Stato: si tratta di un concetto oggettivo, definito direttamente dal trattato all'articolo 107, relativo a qualsiasi misura concessa mediante un intervento dello Stato o attraverso risorse statali, atta ad incidere sugli scambi tra gli Stati membri, che conferisce al beneficiario un vantaggio e falsa o minaccia di falsare la concorrenza. Il ruolo della Commissione al riguardo si limita al chiarimento sul modo in cui intende ed applica le disposizioni del trattato, quali interpretate della Corte di giustizia. Nel rispetto di tali limiti, la Commissione fornirà ulteriori chiarimenti in merito agli aspetti fondamentali relativi al concetto di aiuto onde contribuire ad un'applicazione più agevole». Si ricorda che il 5 aprile 2012 l'Italia ha preso posizione sul documento di discussione della Commissione europea (comp/dg/2012/022543). In particolare si sottolinea «...che, nonostante la cospicua elaborazione giurisprudenziale in merito agli elementi costitutivi della nozione di aiuto di Stato, residuano ancora oggi numerose incertezze sulle quali sarebbe opportuno un intervento chiarificatore da parte della Commissione europea...». Anche il Comitato delle Regioni è intervenuto sul documento della Commissione rivelando che «la Comunicazione contiene indicazioni e intenzioni di cambiamento piuttosto che concrete misure operative. Lo studio invece suggerisce che, per arrecare reali benefici per le regioni, è necessario: aumentare la regola "de minimis" ed estendere le aree previste dal Regolamento Generale di Esenzione per Categoria».

interventi della Corte di giustizia delle Comunità Europee e anche del Tribunale di primo grado, consente di individuare la reale portata e significato dei requisiti la cui presenza cumulativa è sempre necessaria affinché sia configurabile un aiuto di Stato, ai sensi dell'art. 107 del Trattato. La mancanza di uno solo di questi elementi esclude che la misura agevolativa, progettata o già posta in essere, costituisca un aiuto di Stato.

Detti elementi sono il trasferimento di risorse statali, il vantaggio economico per l'impresa beneficiaria derivante dalla misura pubblica; l'incidenza dell'aiuto sul commercio infra-comunitario; la selettività o specificità dell'aiuto.

In particolare i trasferimenti finanziari possono assumere diverse forme (sovvenzioni, riduzioni dei tassi d'interesse, conferimento di capitale, ecc.), e provenire da risorse dei bilanci nazionali, regionali, locali, nonché da banche o intermediari pubblici e privati incaricati dallo Stato di gestire un regime di aiuti pubblici; la misura di aiuto deve conferire all'impresa beneficiaria un vantaggio economico che essa non avrebbe conseguito nel corso normale della sua attività; l'aiuto pubblico deve incidere potenzialmente sulla concorrenza e sugli scambi tra Stati membri, in quanto destinato ad un beneficiario che esercita un'attività economica ed opera su un mercato in cui esistono scambi commerciali tra Stati membri; per costituire aiuto di Stato, la misura non deve essere generale o indiscriminata, bensì selettiva, ovvero applicarsi ad uno specifico settore economico (aiuti settoriali) o ad un determinato territorio (aiuti regionali) favorendo così solo alcune imprese e non la totalità delle stesse.

Per sintetizzare in una formula semplice il concetto, per «aiuto di Stato» si deve intendere qualunque provvedimento della pubblica amministrazione, o di chi per conto di quest'ultima gestisce risorse pubbliche, che implica un trasferimento di risorse dallo Stato o da altri enti pubblici ad imprese, pubbliche o private. Rappresenta una misura di aiuto suscettibile di apprezzamento negativo da parte della Commissione *«ogni vantaggio economicamente apprezzabile accordato ad un'impresa attraverso un intervento pubblico, vantaggio che altrimenti non si sarebbe realizzato»*²³⁷. Ne deriva che, non solo le palesi sovvenzioni rientrano nella nozione di aiuto rilevante ai fini della disciplina comunitaria, ma *«qualsiasi misura di originaria provenienza pubblica che, in qualsivoglia forma, direttamente o indirettamente produca un beneficio economico "selettivo" per l'impresa beneficiaria, i cui effetti sensibili possano minacciare di falsare*

²³⁷ G. TESAURO, *Diritto comunitario*, Padova, 2000, 477.

*la concorrenza e gli scambi infracomunitari»*²³⁸.

Un'agevolazione fiscale, una riduzione di costi, uno sgravio di tassi d'interesse, una tariffa preferenziale, una garanzia dello Stato costituiscono solo esempi di forme di aiuto di Stato. La forma che può assumere l'aiuto è infatti, la più varia. Poiché l'aiuto deve essere imputabile allo Stato e deve, comunque, comportare un trasferimento di risorse a carico del bilancio statale, è evidente che, il più delle volte, l'aiuto assumerà la forma, nel senso che troverà la sua fonte di produzione, della legge o dell'atto normativo secondario, ovvero del provvedimento amministrativo²³⁹.

La Corte di giustizia²⁴⁰ ha sottolineato come il Trattato non distingue gli interventi di cui trattasi a seconda della causa o del loro scopo, ma li definisce in funzione dei loro effetti. Di conseguenza, né il carattere finanziario, né l'eventuale fine sociale di un aiuto di Stato sono idonei a sottrarlo all'applicazione dell'art. 107, laddove esso, riducendo in qualsiasi forma i costi gravanti sull'impresa beneficiaria, ne rafforzi la posizione rispetto alle altre imprese presenti sul mercato così da rappresentare una minaccia effettiva o potenziale per la concorrenza e per gli scambi tra Stati membri.

Il limite dei Paesi membri dell'Unione europea ad erogare aiuti di Stato posto dall'art. 107, par. 1, del del TFUE è attenuato dalla presenza di eccezioni e disposizioni speciali presenti nel Trattato e soprattutto, dall'introduzione di deroghe stabilite dal secondo e terzo paragrafo dello stesso art. 107. Esse si riferiscono agli aiuti *de jure* compatibili e agli aiuti che possono considerarsi compatibili, ma la cui compatibilità dovrà essere valutata dalla Commissione caso per caso.

Quanto sancito dai parr. 2 e 3 dell'art. 107 ha portato la dottrina a una serie di valutazioni sulla natura del divieto di aiuto di Stato, come anticipato in premessa, con orientamenti discordanti.

Secondo alcuni autori²⁴¹ proprio la previsione normativa delle deroghe al divieto di aiuti di Stato porta ad affermare che quest'ultimo non è assoluto, ma relativo. La norma comunitaria non vieta, ma limita gli aiuti di Stato infatti sono ammesse forme di intervento per il rafforzamento e lo sviluppo delle economie degli stati membri

²³⁸ G. LUCHENA, *Contributo allo studio della compatibilità comunitaria degli aiuti statali alle imprese*, Bari, 2001.

²³⁹ C. PINOTTI, *Gli aiuti di stato alle imprese nel diritto comunitario della concorrenza*, Padova, 2000, 28 e ss.

²⁴⁰ Sent. 2 luglio 1974, causa C-173/1973.

²⁴¹ M. INGROSSO, *La comunitarizzazione del diritto tributario*, in *Agevolazioni fiscali e aiuti di Stato*, cit.

nell'ambito del mercato interno. Il valore della corretta concorrenza tra le imprese va temperato con l'obiettivo dello sviluppo economico e sociale degli stati membri. Ne consegue che sono incompatibili con il mercato interno solo quegli aiuti rientranti nel par. 1 dell'art. 107 del TFUE.

La compatibilità degli aiuti rientranti nella categoria prevista dal par. 2 sarebbe automatica o *de jure*, dal momento che risulta direttamente dal Trattato; mentre la compatibilità degli aiuti catalogati dal par. 3 è demandata alla valutazione discrezionale da parte della Commissione.

Per altri autori²⁴² invece si parte da un inverso ragionamento e si afferma che il divieto di aiuti di Stato è assoluto, è un'indicazione di non fare attività legislativa. Il divieto è cioè un obbligo negativo imposto allo Stato. La Commissione può decidere sulla compatibilità di un aiuto nell'interesse comunitario che è quello di tutelare la libertà di concorrenza e non quella di perseguire finalità di sviluppo socio-economico per le quali sono state introdotte le deroghe *ex par. 2 e 3 dell'art. 107*. Le deroghe sono compatibili perché non alterano le condizioni della concorrenza. L'attività di controllo della Commissione dovrà dunque tradursi in una canalizzazione dell'intervento pubblico verso obiettivi di politica industriale che siano in sintonia con gli interessi Comunitari.

Ora andremo ad analizzare nello specifico le deroghe applicabili alla compatibilità degli interventi di sostegno con specifico riguardo alle calamità naturali, sottolineando sin d'ora però che dobbiamo distinguere tra le misure di recupero (logica compensativa) e le misure di sviluppo (svincolate da limiti qualitativi correlati al danno effettivamente subito). La distinzione è importante perché gli aiuti destinati ad ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali (c.d. misure di recupero) sono *de jure* compatibili con il mercato interno (art. 107, par. 2, lett. *b* del TFUE). Gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo (c.d. misure di sviluppo) che possono essere introdotti anche per i danni indiretti arrecati dalle calamità naturali, invece, richiedono la previa autorizzazione della Commissione (art. 107, par. 3, lett. *a*) e *c*) del TFUE).

L'articolo 107, par. 2 elenca tre deroghe, di evidente natura sociale, alla generale incompatibilità degli aiuti, vale a dire tre ipotesi di misure giudicate *iuris et de iure* compatibili con il mercato interno. Secondo quanto previsto dal secondo paragrafo dell'art. 107 del Trattato sono compatibili con il mercato interno: *a*) gli aiuti a carattere

²⁴² G. TESAURO, *Diritto comunitario*, cit.

sociale concessi ai singoli consumatori, purché accordati senza discriminazione in relazione all'origine dei prodotti; b) gli aiuti destinati ad ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali; c) gli aiuti concessi all'economia di determinate regioni dell'ex Germania Federale per compensare gli svantaggi della divisione.

Si tratta di specifiche ipotesi tassativamente previste da applicare in via restrittiva, ed il cui tratto unificante sembra essere proprio quello di tutelare situazioni sociali ed obiettivi di sviluppo con l'adozione di incentivi che non determinano distorsioni della concorrenza.

Le tre categorie di aiuti individuate costituiscono però pur sempre degli aiuti di Stato e, in quanto tali, saranno sottoposti all'obbligo di notifica alla Commissione imposto dall'art. 108, par. 3, del Trattato²⁴³.

La Commissione, pur non godendo di alcun potere discrezionale nella valutazione della compatibilità dell'aiuto, procederà ad una attenta valutazione delle varie fattispecie e accerterà se il caso reale risulti contemplato dalla norma astratta. Giova qui ricordare che spesso la giurisprudenza comunitaria, sin da tempi ormai remoti, ha evidenziato come l'uso delle espressioni «eventi eccezionali» e «compensare gli svantaggi economici provocati» comporta in realtà un potere discrezionale della Commissione quanto ai criteri interpretativi di dette nozioni²⁴⁴.

Non si può infatti sottacere che le norme nazionali che istituiscono aiuti presentano fattispecie complesse, che necessitano di essere esaminate sotto vari profili, al fine di verificare se i requisiti delle misure coincidano con quelli previsti dalla norma. La presunzione di compatibilità introdotta dalla disposizione non si fonda sulla effettiva coerenza delle fattispecie indicate con i requisiti previsti dall'art. 107, par. 1, ma su un giudizio di meritevolezza, formulato *ex ante*, delle finalità cui esse tendono e che, in ultima analisi, risulta assorbente dell'eventuale loro incompatibilità in concreto.

²⁴³ La *ratio* dell'obbligo di notifica preventiva è evidente. La Commissione, in veste di custode dei trattati, intende impedire che gli effetti distorsivi della concorrenza si verifichino prima di un pronunciamento che accerti la compatibilità comunitaria dell'aiuto. Ulteriore funzione del controllo preventivo è quella di consentire alla Commissione di formulare proprie osservazioni sul progetto di aiuto e autorizzarlo a determinate condizioni. Sul tema si veda G. COTTANI, *La procedura di controllo*, in *Aiuti di Stato in materia fiscale*, (a cura di L. Salvini), *cit.*, 308.

²⁴⁴ Conclusioni presentate il 7 maggio 1973 dell'Avvocato generale Karl Roemer nella causa 77/72, conclusasi con sentenza del 19 giugno 1973, in *Racc.*, 1973, 611. Si vedano in proposito, anche le sentenze 6-64, in *Racc.*, 1964, 1135 e 9-70, in *Racc.*, 1970, 825.

L'art. 107, par. 3, del Trattato disciplina, come anticipato, gli aiuti rivolti alle imprese che risulterebbero astrattamente idonei a falsare la concorrenza, ma che possono avere dei meriti nella prospettiva comunitaria, e quindi possono essere dichiarati compatibili.

L'applicazione delle deroghe è sottoposta alla valutazione discrezionale della Commissione²⁴⁵, che può considerare le misure rispondenti ai criteri indicati compatibili con il mercato interno. Questo potere della Commissione è sicuramente di più largo impatto rispetto ai poteri previsti in applicazione del par. 2 dell'art. 107, in quanto non sussiste una semplice verifica dei presupposti formali, ma l'attività si atteggia come una vera e propria indagine rivolta, di caso in caso, a verificare l'impatto economico e sociale dell'aiuto.

Quanto detto è stato più volte ribadito dalla giurisprudenza comunitaria che ha sancito che «Per quanto riguarda la valutazione della validità degli aiuti con riferimento alle disposizioni dell'art. 92 (ora 107), n. 3, lett. *a*) e *c*), del Trattato, relative agli aiuti destinati a favorire o ad agevolare lo sviluppo economico di talune regioni o di talune attività, occorre ricordare che la Commissione dispone, per l'applicazione di tali disposizioni, di un ampio potere discrezionale il cui esercizio implica valutazioni di ordine economico e sociale che devono essere effettuate in un contesto comunitario e che la Corte, nell'effettuare il sindacato di legittimità sull'esercizio di tale libertà, non può sostituire la propria valutazione in materia a quella dell'autorità competente, ma deve limitarsi a stabilire se quest'ultima valutazione non sia viziata da errore manifesto o da sviamento di potere»²⁴⁶.

La Commissione dispone così di un ampio potere discrezionale ed il suo esercizio implica valutazioni di ordine economico e sociale da effettuarsi in un contesto comunitario.

Pur muovendosi nell'ambito di un grande potere discrezionale, per dichiarare un aiuto compatibile, la Commissione deve, come più volte sottolineato, necessariamente, tener conto delle disposizioni del Trattato e della giurisprudenza della Corte di giustizia e del Tribunale di primo grado. La Commissione, in altre parole, deve sempre accertarsi

²⁴⁵ A. PERSIANI, *Le fonti e il sistema istituzionale*, in *Aiuti di Stato in materia fiscale*, (a cura di) L. Salvini, *cit.*, 12.

²⁴⁶ Sentenza 23 febbraio 2006 - cause riunite C-346/2003 e C-529/2003 - punto 84; sentenza 12 dicembre 2002, causa C-456/2000, punto 41.

che esista, da parte del singolo beneficiario, una contropartita rappresentata dalla necessità o dall'opportunità del conseguimento degli obiettivi comunitari.

La Commissione ha adottato alcuni atti che contribuiscono alla certezza del diritto ed a garantire un'azione della stessa improntata a criteri di trasparenza e di prevedibilità. Questi atti prendono differenti denominazioni e forme (comunicazioni, orientamenti, discipline, lettere agli Stati membri) e costituiscono ormai un vero e proprio *corpus* di regole indicative degli orientamenti e dei criteri seguiti dalla Commissione per la valutazione della compatibilità degli aiuti di Stato. Questi atti non vincolano il giudice comunitario, ma costituiscano una base utile di riferimento, sebbene si debbano ritenere vincolanti per la Commissione. Occorre altresì precisare che la Commissione può autorizzare anche aiuti che non rientrano nel campo di applicazione di questi atti, applicando direttamente le deroghe previste dal Trattato. In questi casi, tuttavia, alla Commissione si impone l'obbligo di motivazione sulla compatibilità dell'aiuto.

Ricordiamo che la Commissione, nel suo ampio potere discrezionale, ai sensi dell'art. 108 del TCE, tuttavia non può autorizzare gli Stati membri a derogare a disposizioni di diritto comunitario diverse da quelle relative all'applicazione dell'art. 107.

I principi di carattere generale per valutare la compatibilità dell'aiuto con il mercato interno, ricavabili dalla prassi della Commissione, sono: il principio della contropartita e quello della trasparenza.

Il principio della contropartita formulato nel *leading case* Philip Morris dalla Commissione e confermato poi dalla Corte²⁴⁷, comporta anzitutto che un aiuto va valutato dal punto di vista comunitario, piuttosto che nazionale o dell'impresa beneficiaria. L'applicazione di tale principio impone una valutazione sulla proporzionalità della misura: essa dovrà essere idonea a realizzare l'obiettivo di interesse comunitario in funzione della quale è stabilita la deroga. La Commissione, pertanto, non potrà autorizzare aiuti che non siano necessari e proporzionati rispetto all'interesse comunitario perseguito. Ad esempio, non può considerarsi compatibile con il mercato interno un aiuto per nuovi investimenti redditizi quando l'impresa avrebbe sufficienti mezzi propri per realizzarli, o quando si tratti di aiuti c.d. «operativi» o «di funzionamento», cioè non finalizzati a ridurre costi o comunque elevare la competitività, ma solo a far fronte a costi eccessivi (e perdite) di esercizio.

²⁴⁷ Causa 730/79 del 17 settembre 1980, Philip Morris/Commissione.

Il principio della trasparenza, invece, impone che la natura e la portata dell'aiuto devono potere essere verificati rispetto alla compatibilità con gli scambi intracomunitari, e con la concorrenza, sulla base di tutti gli elementi necessari: la consistenza, la forma, i mezzi finanziari, le ragioni di compatibilità.

Va sottolineato che la Commissione ha adottato un paradigma di regole al fine stabilire dei confini alla propria attività discrezionale, ed applicare linee guida e criteri uniformi nelle decisioni adottate.

Naturalmente, il carattere derogatorio della disposizione implica che lo Stato membro che chiede di poter concedere aiuti in deroga alle norme del Trattato CE è soggetto ad un obbligo di collaborazione nei confronti della Commissione o del Consiglio²⁴⁸.

Le categorie di aiuti che possono essere considerate compatibili con il mercato interno comprendono: a) gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione nonché quelle delle regioni di cui all'art. 349²⁴⁹ tenuto conto della loro situazione strutturale, economica e sociale; b) gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo oppure a porre

²⁴⁸ Anche nel caso di aiuti esentati dall'obbligo di notifica la mancata trasmissione, entro termini ragionevoli, da parte degli Stati membri delle informazioni relative a dette misure di aiuto è considerata un'indicazione del mancato rispetto delle condizioni di cui al regolamento (CE) n. 800 del 2008 (GUUE L 214/3 del 9 agosto 2008). «Nel constatare questa omissione, la Commissione può pertanto decidere di sospendere, l'applicazione del regolamento di esenzione, o della sua parte rilevante, per quanto riguarda lo Stato membro interessato e che tutte le misure di aiuto successive, comprese le misure nuove di aiuti individuali concesse a titolo di regimi di aiuti precedentemente di rilevanza del presente regolamento, debbano essere notificate alla Commissione conformemente all'articolo 88 del trattato». Art. 6 del regolamento (CE) n. 800 del 6 agosto 2008.

²⁴⁹ Articolo 349 (*ex* articolo 299, par. 2, 2°, 3° e 4° comma, del TCE) Tenuto conto della situazione socioeconomica strutturale della Guadalupa, della Guyana francese, della Martinica, della Riunione, di Saint Barthélemy, di Saint Martin, delle Azzorre, di Madera e delle isole Canarie, aggravata dalla loro grande distanza, dall'insularità, dalla superficie ridotta, dalla topografia e dal clima difficili, dalla dipendenza economica da alcuni prodotti, fattori la cui persistenza e il cui cumulo recano grave danno al loro sviluppo, il Consiglio, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, adotta misure specifiche volte, in particolare, a stabilire le condizioni di applicazione dei trattati a tali regioni, ivi comprese politiche comuni. Allorché adotta le misure specifiche in questione secondo una procedura legislativa speciale, il Consiglio delibera altresì su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo. Le misure di cui al 1° comma riguardano in particolare politiche doganali e commerciali, politica fiscale, zone franche, politiche in materia di agricoltura e di pesca, condizioni di fornitura delle materie prime e di beni di consumo primari, aiuti di Stato e condizioni di accesso ai fondi strutturali e ai programmi orizzontali dell'Unione. Il Consiglio adotta le misure di cui al 1° comma tenendo conto delle caratteristiche e dei vincoli specifici delle regioni ultraperiferiche senza compromettere l'integrità e la coerenza dell'ordinamento giuridico dell'Unione, ivi compresi il mercato interno e le politiche comuni.

rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro; *c*) gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse; *d*) gli aiuti destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio, quando non alterino le condizioni degli scambi e della concorrenza nell'Unione in misura contraria all'interesse comune; *e*) le altre categorie di aiuti, determinate con decisione del Consiglio su proposta della Commissione.

Normalmente dette categorie, a meri fini classificatori, vengono distinte in: aiuti su base regionale, aiuti a carattere settoriale, ed aiuti a carattere orizzontale.

In particolare gli aiuti regionali sono stati più volte invocati a supporto di eventi calamitosi. Un esempio per tutti risale agli aiuti istituiti in Italia in favore di talune zone del Mezzogiorno colpite da calamità naturali negli anni ottanta. In particolare il riferimento è alla decisione 88/318/CEE del 2 marzo 1988, relativa al regime di favore istituito con l. n. 64 del 1986, che ha considerato opportune e compatibili col mercato comune, senza che le condizioni degli scambi fossero alterate in misura contraria all'interesse comune, le misure d'accompagnamento a carattere temporaneo, consistenti tra l'altro in taluni aiuti al funzionamento che favorissero l'adattamento delle imprese delle regioni del Mezzogiorno - ancora colpite da problemi di sviluppo - alle nuove forme, meno incisive, di sostegno dell'economia. La Commissione ha ritenuto che poiché la delimitazione delle aree assistite nel Mezzogiorno dell'Italia è rilevante ai fini degli aiuti regionali, la Commissione può ammettere gli aiuti erogati di dette regioni solo nella misura in cui essi soddisfano alle condizioni di deroga previste dall'articolo 107, par. 3, lettere *a*) e *c*). Tali condizioni impongono che gli aiuti siano finalizzati a specifici obiettivi comunitari, oltre che agli interessi dello Stato membro o del beneficiario dell'aiuto. Le deroghe debbono essere applicate restrittivamente. In particolare esse sono d'applicazione soltanto quando la Commissione constata che le forze di mercato da sole sarebbero insufficienti per indurre i beneficiari ad un comportamento favorevole al raggiungimento di uno degli obiettivi specificati nelle disposizioni derogatorie dell'articolo 107. Ricorrere alle deroghe nei casi nei quali non è constatabile un tale nesso di causalità, equivarrebbe a mettere a repentaglio le condizioni degli scambi tra Stati membri e ad ammettere distorsioni della concorrenza senza contropartita per la Comunità. Nell'applicare i principi sopra esposti in sede di esame dei regimi di aiuti regionali, la Commissione deve

constatare che le zone interessate presentano problemi sufficientemente gravi per giustificare la concessione di aiuti ai livelli proposti, tenuto conto della situazione nel resto della Comunità. L'esame deve comprovare che l'aiuto è necessario per raggiungere gli obiettivi specificati nell'articolo 107, par. 3, lettera *a*) o lettera *c*). A tale scopo la Commissione dispone di poteri discrezionali che esercita tenuto conto di fattori economici e sociali considerati nel contesto globale della Comunità²⁵⁰.

²⁵⁰ Decisione Commissione n. 88/318/CEE del 2 marzo 1988 in particolare punti 3 e 4. Punto 3. La deroga di cui all'articolo 92, par. 3, lettera *a*) è applicabile agli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione. Per valutare se tali condizioni sono soddisfatte la Commissione ha elaborato un metodo che è stato comunicato alle autorità italiane nel corso della procedura. La Commissione ritiene che il tenore di vita sia anormalmente basso oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione allorché la maggior parte delle zone di livello III ubicate in una zona di livello II presenta un PIL/SPA (standard di potere d'acquisto) pari a o inferiore al 75% della media comunitaria. È possibile effettuare una distinzione tra gli aiuti subordinati ad investimenti iniziali e quelli svincolati da qualsiasi nesso diretto con tali investimenti (aiuti al funzionamento). In genere la Commissione non autorizza gli aiuti al funzionamento a causa dei loro effetti di distorsione. Ciononostante, nelle regioni meno favorite della Comunità, quali definite dall'articolo 92, par. 3, lettera *a*), subordinatamente a talune circostanze chiaramente definite e alla loro durata limitata, certi aiuti al funzionamento possono contribuire al loro sviluppo. Gli aiuti al funzionamento previsti dalla regolamentazione italiana in esame soddisfano questi criteri e possono quindi essere ammessi soltanto in quelle regioni nelle quali è applicabile l'articolo 92, par. 3, lettera *a*); trattasi in particolare, degli sgravi contributivi (articolo 59 del d.p.r. n. 218 del 1978), delle esenzioni fiscali previste dagli articoli 101 e 105 del d.p.r. n. 218 del 1978 e dell'articolo 14, par. 5 della l. n. 64 del 1986, delle garanzie dello Stato (articolo 15, par. 5 e articolo 17, par. 5 della l. n. 64 del 1986) e degli aiuti per i trasporti a favore di imprese insediate in Sardegna (articolo 17, par. 11-12 della l. n. 64 del 1986). Ancora in merito alla l. n. 64 del 1986, va rilevato che gli aiuti per gli investimenti nell'industria (articolo 9), nei servizi (articolo 12) e nella ricerca (articolo 12, par. 13) di cui al punto 1 presentano un'intensità massima calcolabile in anticipo. Vicinversa, per altri aiuti agli investimenti, tra cui il rimborso dell'IVA (articolo 14, par. 3), l'esenzione dall'ILOR sugli utili dichiarati sempreché reinvestiti nel Mezzogiorno (articolo 14, par. 4) e l'agevolazione concernente l'emissione di prestiti obbligazionari (articolo 10), ciò non è possibile. Di conseguenza l'entità totale degli aiuti di cui può beneficiare un investimento non può essere valutata in anticipo. Ciò significa che spetta alle autorità italiane adottare tutte le misure necessarie per garantire che l'intensità massima autorizzata dalla Commissione nei principi di coordinamento per gli aiuti a finalità regionale non sia in alcun modo o in alcuna circostanza superata e informare la Commissione dei provvedimenti adottati per conformarsi alla presente decisione.

...omissis...

Punto 4. In merito all'articolo 92, par. 3, lettera *c*) mette conto sottolineare che possono beneficiare di tale deroga gli aiuti che favoriscono lo sviluppo di determinate aree economiche senza incidere nel contempo in modo negativo sulle condizioni degli scambi in misura contraria all'interesse comune. Gli effetti sulle condizioni degli scambi provocati dagli aiuti regionali possono essere considerati non contrari all'interesse comune quando è possibile dimostrare che la regione assistita incontra difficoltà che sono sufficientemente gravi rispetto alla media comunitaria; che, senza l'aiuto, le forze di mercato non sarebbero in grado di eliminare tali difficoltà e che la concessione dell'aiuto non provoca distorsioni indebite della concorrenza in particolari settori. Di conseguenza, nel valutare la compatibilità degli aiuti regionali a norma dell'articolo 92, par. 3, lettera *c*), la Commissione tiene conto delle disparità esistenti tra regioni del medesimo paese e della situazione economica delle regioni interessate rispetto alle altre regioni della Comunità. Ai fini di tale valutazione la Commissione ha sviluppato un metodo per determinare, in una prima fase per tutti gli Stati membri, i livelli limite della disoccupazione strutturale e del prodotto interno lordo pro capite che permettono in un primo momento di verificare se un aiuto regionale possa essere considerato compatibile. Tale metodo è stato comunicato alle autorità italiane nel corso della procedura. Le soglie per i singoli Stati membri sono calcolate in funzione della loro situazione relativa rispetto alla

Successivamente con la decisione della Commissione del 25 luglio 1990 relativa agli aiuti istituiti dalla l. italiana n. 120 del 1987 a favore di talune zone del Mezzogiorno colpite da calamità naturali la Commissione ha ritenuto che un eventuale rafforzamento degli aiuti a finalità regionale in zone colpite da calamità naturali potrebbe giustificarsi per periodi limitati e soltanto qualora la calamità abbia pregiudicato in misura rilevante la situazione socioeconomica di una intera regione o di più regioni, come è stato il caso per i sismi che hanno colpito l'Irpinia nel novembre 1980 e febbraio 1981. Per questo motivo la Commissione non si era opposta alle misure introdotte a tal fine, subito dopo il verificarsi del suddetto sisma, dall'articolo 32 della l. n. 219 del 1981, invece per gli altri terremoti verificatisi tra il 1980 e il 1986 e la frana che ha colpito il comune di Senise avendo accertato che non sono stati di tali dimensioni e non hanno pregiudicato in misura sostanziale la situazione socioeconomica delle regioni in questione la Commissione ha ritenuto che non sussistevano le condizioni necessarie per giustificare la concessione di aiuti superiori a quelli previsti dalla l. n. 64 del 1986 e, pertanto, le misure introdotte dalla l. n. 120 del 1987 sono state dichiarate incompatibili con il mercato comune ai sensi dell'articolo 107, par. 1 del Trattato²⁵¹.

La prassi costante della Commissione è quella di dare un'interpretazione restrittiva delle nozioni di «calamità naturale» e di «evento eccezionale» di cui all'articolo 107, par. 2, lettera b), del Trattato, in quanto esse costituiscono eccezioni al principio generale dell'incompatibilità degli aiuti di Stato con il mercato interno, sancito dall'articolo 107, par. 1. Tra le calamità naturali²⁵² sono state ricomprese i terremoti, le valanghe, le frane, le eruzioni vulcaniche e le inondazioni e, la Commissione, con la lettera del 7 giugno 2005 C (2005) 1622, ha anche incluso le abbondanti nevicate e le mareggiate; tra gli eventi eccezionali sono stati individuati le guerre, i disordini interni, gli scioperi e, in

media comunitaria. Le soglie sono quindi più restrittive per gli Stati membri maggiormente sviluppati. Per l'Italia le soglie sono pari all'85% della media nazionale del PIL pro capite e al 116% del tasso nazionale medio di disoccupazione. In una seconda fase della valutazione, la Commissione prende in considerazione ogni altro indicatore rilevante, sia esso anche proposto dallo Stato membro interessato.

²⁵¹ Decisione della Commissione del 25 luglio 1990 relativa agli aiuti istituiti dalla l. italiana n. 120 del 1987 a favore di talune zone del Mezzogiorno colpite da calamità naturali (91/175/CEE).

²⁵² Per una nozione europea di calamità naturali possiamo far riferimento anche al Regolamento (CE) n. 2012 del 2002 del Consiglio che ha istituito il Fondo di solidarietà dell'Unione europea (FSUE) per rispondere alle grandi calamità naturali all'interno dell'UE o ai paesi che partecipano ai negoziati di adesione.

Il 6 ottobre 2011 la Commissione ha adottato la comunicazione sul futuro del Fondo di solidarietà dell'Unione europea che mira ad aumentare la capacità di risposta del fondo alle catastrofi, ad accrescerne la visibilità e a renderne più chiari i criteri operativi.

funzione della loro estensione, anche i gravi incidenti nucleari o industriali che causano disagi notevoli. Inoltre le catastrofi gravi o le situazioni di crisi possono scaturire da eventi naturali, industriali e tecnologici, ivi compresi l'inquinamento marino e le minacce radiologiche, o da emergenze sanitarie (in particolare le epidemie di influenza dichiarate ufficialmente) o atti di terrorismo²⁵³.

Negli aiuti per calamità naturali sono stati ricompresi anche gli aiuti destinati al settore agricolo, in relazione ad eventi naturali avversi (neve, pioggia, siccità, ecc.) che possono alterare la produzione ed il raccolto.

Si sottolinea che la Commissione invece non considera come calamità naturali o eventi eccezionali l'insorgenza di epizootie o fitopatie, anche se in un caso la Commissione ha effettivamente riconosciuto come un evento eccezionale l'estesa diffusione di una malattia animale completamente nuova. A causa delle difficoltà di previsione di tali eventi, la Commissione continuerà a valutare caso per caso le proposte di concessione di aiuti a norma dell'articolo 107, par. 2, lettera *b*), tenendo conto della prassi precedentemente seguita nel settore²⁵⁴.

L'interpretazione restrittiva viene seguita anche dalla giurisprudenza comunitaria²⁵⁵ che più volte ha sottolineato che in merito alla categoria degli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali o da altri eventi eccezionali, l'art. 107, par. 2, lettera *b*), del TFUE deroga al principio generale dell'incompatibilità degli aiuti con il mercato interno e, come tale, deve costituire oggetto di interpretazione restrittiva, in base alla quale solo danni direttamente causati da calamità naturali oppure

²⁵³ Bruxelles, 6 aprile 2005 COM(2005) 108 definitivo 2005/0033 (COD) Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo di solidarietà dell'Unione europea (presentata dalla Commissione) [SEC(2005) 447]. La proposta si basa sull'attuale Fondo di solidarietà dell'Unione europea (FSUE) e punta ad estenderne la portata e migliorarne il sistema di funzionamento. Punto 3) «Le catastrofi gravi o le situazioni di crisi possono scaturire da eventi naturali, industriali e tecnologici, ivi compresi l'inquinamento marino e le minacce radiologiche, o da emergenze sanitarie (in particolare le epidemie di influenza dichiarate ufficialmente) o atti di terrorismo».

²⁵⁴ Orientamenti comunitari per gli aiuti di stato nel settore agricolo (2000/c 28/02) - aiuti destinati ad ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali o da altri eventi eccezionali.

²⁵⁵ Sentenza 23 febbraio 2006, cause riunite C-346/2003 e C-529/2003. In particolare punto 79 «L'art. 92, n. 2, lett. *b*), del Trattato prevede che gli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali sono compatibili con il mercato interno. Trattandosi di una deroga al principio generale dell'incompatibilità degli aiuti di Stato con il mercato interno, tale disposizione deve formare oggetto di un'interpretazione restrittiva». Cfr anche Sentenza 25 giugno 2008 - Causa T 268/2006, Olympiaki Aeroporia Ypiresies AE, con sede in Atene (Grecia) «Aiuti di Stato - Aiuti in favore delle compagnie aeree per i danni cagionati dagli attentati dell'11 settembre 2001 - ... «Inoltre, trattandosi di una deroga al principio generale dell'incompatibilità degli aiuti di Stato con il mercato interno, sancito dall'art. 107, n. 1, CE, l'art. 107, n. 2, lett. *b*), CE deve formare oggetto di un'interpretazione restrittiva».

da altri eventi eccezionali possono giustificare l'applicazione di tale disposizione con la conseguenza che deve esistere un legame diretto tra i danni causati dall'evento eccezionale e l'aiuto di Stato e che è necessaria una valutazione il più possibile precisa dei danni subiti dai produttori interessati²⁵⁶.

Altro elemento evidenziato dalla Commissione è la necessità di assicurare un criterio quantitativo univoco e trasparente «*la Commissione ha accettato di assimilare ... eventi a calamità naturali se il danno raggiunge una determinata soglia...*»²⁵⁷. In particolare dalla prassi si evince che una volta dimostrata l'esistenza di una calamità naturale o altro evento eccezionale, è consentito un aiuto fino al 100% per compensare i danni materiali subiti.

Il risarcimento va normalmente calcolato a livello di singolo beneficiario e dovrà essere evitata la compensazione eccessiva. Non hanno diritto agli aiuti i danni che possono essere coperti da un normale contratto di assicurazione commerciale o che rappresentano un normale rischio imprenditoriale.

Per quanto riguarda l'ipotesi prevista di emergenze eccezionali è stato rilevato che, a «rigor di logica», neanche essa avrebbe astrattamente avuto bisogno di un'esplicita

²⁵⁶ Sentenza 23 febbraio 2006, cause riunite C-346/2003 e C-529/2003, Atzeni e a., *Racc.* pag. I-11075, punto 79; sentenza 11 novembre 2004, causa C-73/2003, Spagna/Commissione, non pubblicata nella *Raccolta*, punto 37; sentenze 11 novembre 2004, causa C-73/2003, Spagna/Commissione, punto 37, nonché 23 febbraio 2006, cause riunite C-346/2003 e C-529/2003. Sentenza 25 giugno 2008 causa T 268/2006, *cit.*, punto 52 - «...possono essere compensati, ai sensi di tale disposizione, solo gli svantaggi economici causati direttamente da calamità naturali o da altri eventi eccezionali». Deve quindi esistere un legame diretto tra i danni causati dall'evento eccezionale e l'aiuto di Stato ed è necessaria una valutazione il più possibile precisa dei danni subiti. Si deve per di più sottolineare che il n. 2 dell'art. 107 CE riguarda taluni aiuti che sono, di diritto, compatibili con il mercato interno, purché rispondano a taluni criteri oggettivi. Ne discende che la Commissione è tenuta a dichiarare tali aiuti compatibili con il mercato interno laddove detti criteri risultino soddisfatti, senza disporre di alcun potere discrezionale in proposito (v., in tal senso, sentenza della Corte 17 settembre 1980, causa 730/1979, Philip Morris/Commissione, *Racc.* pag. 2671, punto 17 «Da un lato, disconosce che l'art. 92 n 3, a differenza dell'art. 92, n. 2, conferisce alla Commissione un potere discrezionale, prevedendo che gli aiuti da esso menzionati «possono» essere considerati compatibili col mercato interno. Dall'altro, avrebbe il risultato di consentire agli Stati membri di effettuare versamenti che migliorerebbero la situazione finanziaria dell'impresa beneficiaria senza essere necessari per il conseguimento degli scopi previsti dall'art. 92, n. 3. Come del resto confermato dalle autorità italiane nella lettera del 10 settembre 2004, la misura si basa su un'impostazione macroeconomica. Tuttavia, alla luce del trattato stesso e secondo la prassi costante della Commissione, deve esistere un nesso chiaro e diretto tra il fatto che ha provocato il danno e l'aiuto di Stato destinato a risarcirlo. Il nesso deve essere stabilito a livello di ogni singola impresa e non a livello macroeconomico (cfr., ad esempio, gli aiuti di Stato n. 629 del 2002, n. 545 del 2002, n. 429 del 2001, nn. 62 del 2000, n. 770 del 1999 o nn. 107 del 1999. Anche nel caso, citato dalle autorità italiane, dell'aiuto di Stato n. 92 del 2000, la Commissione ha determinato l'esistenza di un tale collegamento a livello degli operatori economici)».

²⁵⁷ Linee direttrici per l'esame degli aiuti nazionali nel settore della pesca e dell'acquacoltura (2001/c 19/05).

menzione. Infatti, tali misure non alterano né sono idonee ad alterare la concorrenza, in quanto tese a ristabilire la situazione precedente alla calamità naturale.

Tale orientamento è stato ripreso recentemente dalla stessa Commissione²⁵⁸ che riferendosi a una misura che prevede la concessione di aiuti al funzionamento sotto forma di sgravi/riduzioni per le imprese nelle aree colpite dal terremoto in Emilia-Romagna ricorda che a norma dell'articolo 107, par. 2, lettera *b*), del TFUE possono essere concessi aiuti solo per i danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali. In base a tale disposizione, occorre dimostrare che i danni per i quali i beneficiari ricevono una forma di aiuto sono la diretta conseguenza della catastrofe naturale, e comunque tale aiuto non può superare il 100% del danno subito misurato a livello delle singole imprese beneficiarie. Gli aiuti non devono comportare quindi una sovra compensazione, ma sono destinati a coprire i danni provocati dalla calamità naturale. Se l'aiuto corrispondente all'esenzione fiscale è inferiore ai 200.000 euro per impresa nell'arco di tre anni il provvedimento può rientrare nella categoria degli aiuti *de minimis* e non richiede alcuna autorizzazione della Commissione²⁵⁹.

Chiaramente, anche in questo caso, i compiti della Commissione sono limitati alla verifica della corretta qualificazione giuridica dei fatti anche se, in effetti, attraverso la sua prassi quest'ultima ha stabilito alcuni parametri valutativi per i fenomeni giustificanti tale tipo di aiuti. Ha infatti, tra l'altro, stabilito che per rientrare nella fattispecie dell'art. 107 par. 2, lett. *b*), la misura dovrà avere la caratteristica della tempestività ed avere una durata limitata.

Da quanto sin qui detto si evidenzia che ai fini della compatibilità degli aiuti concessi a seguito di calamità naturali, è necessario dimostrare che le misure di aiuto soddisfino determinate condizioni, quali: il nesso di causalità diretta tra il danno per il quale viene concesso l'aiuto e il fenomeno calamitoso stesso; la proporzionalità tra l'entità del danno e l'aiuto concesso; la necessità che l'aiuto si limiti a compensare esclusivamente il danno provocato dalla calamità naturale, evitando il rischio di una compensazione multipla; la tempestività nella richiesta²⁶⁰.

²⁵⁸ Interrogazione parlamentare dell'11 luglio 2012 P-005880/2012.

²⁵⁹ Regolamento (CE) n. 1998 del 2006 della Commissione, del 15 dicembre 2006, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 88 del trattato agli aiuti d'importanza minore («*de minimis*»), GU L 379 del 28 dicembre 2006.

²⁶⁰ Tutto ciò viene ribadito in una lettera inviata all'Italia dalla Commissione il 17 ottobre 2012 in relazione all'indagine avviata su una serie di agevolazioni concesse per calamità naturali, sulla quale ci soffermeremo

Ricapitolando, verificato l'evento eccezionale o la calamità è principio comune che potranno essere compensati attraverso le varie forme di aiuti unicamente gli svantaggi economici direttamente causati da tale eventi, con il limite dell'importo dei danni subiti.

Ne consegue che, da un lato, deve esistere un legame diretto tra i danni causati dall'evento straordinario e l'aiuto statale, dall'altro, è necessaria una valutazione quanto più precisa possibile dei danni subiti dagli interessati, al netto di eventuali importi ricevuti in virtù di polizze assicurative, o in forza di altri provvedimenti. Si esclude infine che i normali rischi imprenditoriali possano essere limitati mediante il riconoscimento di un aiuto di Stato rientrante nell'ambito di applicazione della norma in esame. La stessa Commissione, inoltre, ha sottolineato che non è possibile legittimare una procedura di aiuti che, anche in presenza di calamità, porti, di fatto, ad un arricchimento oltre l'importo del danno subito, o che l'aiuto non venga meno, qualora siano ricostruite le condizioni che permettono la ricreazione e lo svilupparsi di una sana concorrenza. Ad esempio, in seguito ad alcuni eventi calamitosi che hanno colpito alcuni comuni italiani nel corso del 2002, il legislatore nazionale, con l'art. 5-*sexies* del d.l. 24 dicembre 2002, n. 282 ha prorogato, per le imprese con sedi operative nei comuni colpiti, le agevolazioni di detassazione del reddito previste dall'art. 4 della l. 18 ottobre 2001, n. 383 (cosiddetta «proroga della Tremonti *bis*»).

La Commissione²⁶¹, ancora una volta, con una interpretazione restrittiva, con

successivamente, al punto 3.3 si sottolinea che la Commissione per verificare le circostanze relative alle calamità naturali invocate per giustificare la concessione dell'aiuto deve riscontrare che - deve essere dimostrato che il danno per cui viene concessa la compensazione sia una conseguenza diretta della calamità naturale e che l'aiuto non deve comportare una sovracompensozione del danno ma solo ovviare al danno provocato dalla calamità naturale.

²⁶¹ C(2004)3893. In particolare al punto 17) sottolinea «Per quanto riguarda la deroga ai sensi dell'articolo 87, par. 2, lettera *b*), del trattato, nella decisione di avvio del procedimento la Commissione ha espresso dubbi in merito al fatto che gli aiuti si limitino ad ovviare esclusivamente ai danni causati da dette calamità, escludendo qualsiasi sovracompensozione dei danni a livello del singolo beneficiario. Non ha dunque avuto la possibilità di autorizzare il provvedimento in quanto aiuto destinato ad ovviare ai danni causati dalle calamità naturali o da altri eventi eccezionali». Poi al punto 18) «Le autorità italiane non hanno quantificato i danni materiali diretti causati dalle calamità naturali suddette. Esse hanno specificato che il regime si basa su una nozione di danno intesa in chiave macroeconomica, giustificando tale impostazione con l'impossibilità di quantificare il danno a livello di singola impresa senza rendere il provvedimento inefficace e poco rapido».

Si sottolinea anche una rigidità da parte dell'Italia nel momento in cui la Commissione ha tentato di qualificare tale aiuto come aiuto regionale. In particolare ai punti 20) 21) e 30) 31). «Punto» 20) Per quanto riguarda l'ammissibilità alle deroghe di cui all'articolo 87, par. 3, lettere *a*) e/o *c*), del trattato, nella decisione di avvio del procedimento la Commissione ha valutato il provvedimento potesse beneficiare delle deroghe in quanto aiuto destinato agli investimenti. Punto «21) Per quanto riguarda le suddette deroghe, la Commissione ha innanzi tutto espresso dubbi sul fatto che gli aiuti disposti dal regime riguardino solo le zone ammissibili agli aiuti a finalità regionale in base alla carta italiana degli aiuti regionali per il periodo 2000-2006. *omissis*...». Punto «30) ...la compatibilità degli aiuti deve essere valutata in base all'articolo 87,

la decisione del 20 ottobre 2004, n. 2005/315/CE, ha ritenuto incompatibili con la deroga prevista dall'art. 107, par. 2, lett. *b*, le agevolazioni in questione, perché essendo legate al valore degli investimenti complessivi fatti dall'impresa, solo indirettamente si correlavano ai danni effettivamente subiti a seguito del verificarsi della calamità. Veniva secondo la Commissione a mancare il legame chiaro e diretto che deve sussistere, per ogni singola impresa, tra il fatto generatore del danno e l'aiuto di Stato. Nel caso di specie, avrebbero potuto usufruire delle suddette agevolazioni anche aziende che non avevano subito alcun danno legato alla calamità naturale, ma che avevano deciso di effettuare degli investimenti²⁶².

In alcuni casi, però è stata la stessa Commissione che mostrando una certa elasticità ha autorizzato aiuti non legati direttamente a calamità, ma rivolti alla prevenzione. Il riferimento è all'autorizzazione della Commissione del 14 dicembre

par. 2, lettera *b*), del trattato, in quanto si tratta di aiuti destinati ad ovviare ai danni recati dalle calamità naturali o da altri eventi eccezionali. Punto «31) Nella lettera del 10 settembre 2004, le autorità italiane hanno inoltre osservato che gli aiuti devono essere considerati compatibili con il mercato comune in forza di detta deroga e che ciò non rende necessario un ulteriore esame alla luce di altre deroghe o discipline».

²⁶² Decisione della Commissione del 20 ottobre 2004 relativa al regime di aiuti cui l'Italia ha dato esecuzione a favore delle imprese che hanno realizzato investimenti nei comuni colpiti da eventi calamitosi nel 2002 [notificata con il numero C(2004) 3893] - Analisi del provvedimento in quanto aiuto destinato a ovviare ai danni causati da calamità naturali, punto 43) «A norma dell'articolo 107, par. 2, lettera *b*), del trattato, possono essere risarciti i danni causati dalle calamità naturali o da altri eventi eccezionali. La Commissione, secondo una prassi costante, considera che le eruzioni vulcaniche, i terremoti, le inondazioni e le frane costituiscano calamità naturali ai sensi di detto articolo. Punto 44) Il regime in questione prevede la concessione di aiuti volti a risarcire i danni subiti dalle imprese a causa delle calamità naturali che hanno colpito alcune zone dell'Italia. Le calamità ed i territori interessati sono stati specificati e delimitati mediante atti amministrativi. Punto 45) Come del resto confermato dalle autorità italiane nella lettera del 10 settembre 2004, la misura si basa su un'impostazione macroeconomica. Tuttavia, alla luce del trattato stesso e secondo la prassi costante della Commissione, deve esistere un nesso chiaro e diretto tra il fatto che ha provocato il danno e l'aiuto di Stato destinato a risarcirlo. Il nesso deve essere stabilito a livello di ogni singola impresa e non a livello macroeconomico (Cfr., ad esempio, gli aiuti di Stato n. 629 del 2002, n. 545 del 2002, n. 429 del 2001, nn. 62 del 2000, n. 770 del 1999 o nn. 107 del 1999. Anche nel caso, citato dalle autorità italiane, dell'aiuto di Stato n. 92 del 2000, la Commissione ha determinato l'esistenza di un tale collegamento a livello degli operatori economici). Punto 46) Quanto alle forme più indirette di danni, la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio recante «la risposta della Comunità europea alle inondazioni in Austria, Germania e in numerosi paesi candidati» precisa che: «per quanto riguarda la compensazione per forme più indirette di danni provocati dalle inondazioni, ad esempio ritardi di produzione dovuti all'interruzione dell'erogazione di energia elettrica, difficoltà nella consegna dei prodotti dovute al blocco di talune vie di trasporto, ove sia possibile stabilire un chiaro collegamento causale tra il danno e l'inondazione sarà possibile la piena compensazione». Tuttavia, data l'impostazione macroeconomica del provvedimento cui hanno dato esecuzione le autorità italiane, non è possibile determinare un chiaro nesso causale tra il danno risarcito dalla misura e le calamità naturali. Anche per quanto riguarda i danni indiretti, il nesso deve essere determinato a livello di ogni singola impresa e non a livello macroeconomico.

2000²⁶³ con il quale sono stati ritenuti compatibili gli aiuti all'organizzazione della protezione civile al fine di prevenire o limitare i danni nel caso del verificarsi di ulteriori eventi eccezionali.

3.4 La gestione circolare delle questioni ambientali

Il desiderio di ritornare ad una 'normalità' post Covid- 19- che viene percepita come lontana nel tempo, se non addirittura definitivamente persa - si accompagna alla ricerca di nuove modalità di vita, orientate verso politiche economiche in grado di conciliare i livelli di produttività con quelli di libertà, oltre che di rispetto dell'ambiente e della natura. È questo un percorso opzionale che dovrebbe essere rispettoso dei diritti inviolabili dell'uomo, assicurando la dignità e lo sviluppo delle persone, rivelandosi al contempo ligio all'osservanza delle regole che impongono di non violare la natura, riguardata nelle sue variegate articolazioni.

Conseguentemente, sono necessarie scelte di politica economica non condizionate dai limiti di bilancio, spesso protesi alla conservazione del consenso; scelte la cui osservanza di certo non può risolversi a danno dei diritti fondamentali, la cui indisponibilità non legittima ribaltamenti di priorità ovvero giustificazioni per le carenze interventistiche fondate sulla mancanza di contribuzioni pubbliche a supporto di settori, quale ad esempio quello *sanitario*, che assicurano la prestazione di servizi indispensabili per la convivenza sociale.

Da qui l'opportunità di strategie economiche e sociali idonee a preservare forme di 'sviluppo sostenibile'; cioè in linea, per un verso, con l'esigenza di non causare squilibri dell'ecosistema, per altro col rispetto della dignità della persona, i cui diritti incompressibili devono essere sempre e comunque assoggettati ad un vaglio di sostenibilità nel quadro complessivo delle risorse disponibili.

In tale contesto viene in considerazione, quindi, il riferimento alla *sostenibilità*, la cui immagine ha riguardo ad una sintonia dell'*agere* protesa ad assicurare non soltanto stabili livelli nello sfruttamento delle risorse. Essa assurge, infatti, a primario parametro di riferimento per uno sviluppo mirato a valorizzare il potenziale (umano e della natura)

²⁶³ Aiuto di Stato n. 433 del 2000. Lettera SG (2000) D/109293 del 14 dicembre 2000.

dei sistemi economici, mirato quindi a realizzare un equo bilanciamento degli interessi che sono sottesi, oltre che alla tutela dell'ambiente, alla salvaguardia dei valori fondamentali che l'ordinamento costituzionale *individua* nella dignità della persona. Conseguono una rinnovata modalità di configurare la socialità, quale schema relazionale tra individui, ora caratterizzato da un necessario superamento delle disuguaglianze (e, dunque, anche di *genere*) che a lungo hanno contraddistinto in negativo i rapporti intersoggettivi, a causa di orientamenti politici fondati sulla prevaricazione ovvero non attenti alle dannose conseguenze delle asimmetrie del mercato.

Da qui la proposizione di una innovativa formula ordinatoria nella quale, per quanto concerne l'UE, si riscontra la tendenza ad introdurre - in una logica paneuropea - criteri disciplinari che sollecitano comportamenti orientati ad una crescita che (i) non disattende le parità, (ii) si avvale delle nuove tecnologie informatiche (e, in particolare, del digitale) per promuovere il benessere generale, (iii) si propone - avendo riguardo ai bisogni dell'uomo in quanto componente di un aggregato sociale - l'obiettivo della realizzazione di riforme nell'ordine costituito (giustizia, sanità, fiscalità, sburocratizzazione, etc.) volte a migliorare i processi produttivi e le condizioni di vita.

Ciò segna la scoperta di un nuovo senso di *comunità*, fondato sui valori della persona e, quindi, soprattutto sul rispetto per gli altri e per la natura. *Dall'emergenza CoViD-19* origina, pertanto, una progettualità di nuovo tipo, un sentimento di rinascita destinato ad unificare gli uomini e i paesi, una 'cultura gestionale' contraria agli effetti degenerativi di politiche d'investimento che, allo scopo di incrementare il livello del profitto, sono incuranti del rispetto della natura e delle reali esigenze degli uomini. Si delineano nuove responsabilità del *management* cui compete proteggere gli investitori dai rischi di lungo periodo, evitando a questi ultimi intemperanze operative dalle quali potrebbero derivare dannose conseguenze nella conservazione dell'integrità ambientale, vuoi nel mantenimento di situazioni sociali ed economiche in razionale equilibrio.

La riflessione sugli accadimenti recenti aiuta a comprendere i limiti della politica, ad evidenziare quali e quante sono le carenze del nostro apparato amministrativo che hanno interagito negativamente nella predeterminazione di adeguate misure preventive. L'analisi mette in chiaro che per decenni le politiche economiche, nel nostro Paese, non sono state adeguatamente vincolate al rispetto dei diritti inviolabili e ad assicurare, quindi,

forme di sviluppo sostenibile. Da qui l'esigenza di affrontare un cambiamento del sistema economico-sociale orientato in molteplici direzioni (ambiente, società e *governance*) tutte convergenti verso l'obiettivo di garantire il diritto a un'esistenza dignitosa.

In particolare, si acquisisce piena contezza delle criticità derivate dall'adozione generalizzata di un tenore di vita che riflette la logica consumistica tipica delle società industrializzate, cui conseguono le carenze di cui poc'anzi si è detto in ordine alle garanzie sociali necessarie per la convivenza. Ed invero, lo stimolo all'acquisto di beni e servizi in quantità crescenti è finalizzato alla continuità di un processo produttivo che si è incrementato spesso a danno della natura; ciò, dando spazio ad una spirale perversa nella quale l'obiettivo di una inarrestabile crescita si estrinseca anche mediante condizionamenti che limitano la politica nell'indirizzare e coordinare l'attività pubblica e quella privata a fini sociali. Si delinea una prospettiva nella quale è destinato ad affievolirsi il riconoscimento dei principi, indicati nell'art. 41 Cost., che rendono compatibile lo Stato sociale con la logica dell'economia di mercato proclamata dal costituente.

Da qui una prima conclusione: *l'emergenza* causata dal *CoViD-19* ha disvelato i prodromi di una realtà 'complessa', inducendo a ricercare innovative modalità di vita e di crescita economica. La collettività si rende conto della improcrastinabile necessità di dar corso ad un decisivo cambiamento socio economico, al quale deve essere raccordato uno sviluppo volto a contrastare la perdita delle biodiversità, ad impedire incontrollati mutamenti climatici (e le connesse alterazioni degli ecosistemi), a rinvenire equilibrate soluzioni per conformare i profili della socialità al rispetto dei criteri fissati nella Carta costituzionale. Assume concretezza la prospettiva di una costruzione sistemica nella quale l'interdipendenza tra gli uomini assurge a fondamento di attività che tutelino la dignità dei medesimi, evitando che la cultura del profitto prenda il sopravvento, con tutte le conseguenze negative di vario genere in precedenza evidenziate.

Vengono, pertanto, in considerazione i canoni di un *modus operandi* nel quale la gestione della propria libertà e la cura dei propri interessi non va disgiunta dalla tutela di quella altrui. Ciò, con specifico riferimento alla attività finanziaria, si traduce nel promuoverne la riconducibilità ad un 'complesso valoriale' in grado di superare gli *utilitarismi* che spesso ne connotano la essenza²⁶⁴.

²⁶⁴ CAPRIGLIONE, *Etica della finanza mercato globalizzazione*, Cacucci, 2004, p. 47 ss. ove si qualifica

Ne consegue un necessario riferimento all'*etica* che, anche *in subiecta materia*, assurge a funzione equilibratrice, la quale - in relazione alle sue finalità deontologiche - è in grado di recare un indiscusso contributo allo sviluppo sociale ed economico; ciò non solo evitando che questo avvenga a danno di alcune categorie soggettive, ma anche preoccupandosi di tutelare l'interesse generale al raggiungimento di determinati livelli di crescita. Da qui un'ulteriore conferma della tesi che configura l'*etica* come *legge fondamentale della convivenza*, essendo qualificata da un carattere universale riveniente dall'uso di metodi razionali, che richiamano in via generale i principi del diritto naturale²⁶⁵.

Muovendo dalla considerazione che per uno sviluppo sostenibile necessita un cambiamento - nel quale lo sfruttamento delle risorse, la direzione degli investimenti, l'orientamento allo sviluppo tecnologico ed i mutamenti istituzionali devono essere tra loro dinamicamente correlati in un armonico processo - occorre identificare gli interventi da attuare al fine di porre rimedio ai danni della pandemia e di evitare, per il futuro, situazioni emergenziali analoghe a quelle che, negli ultimi mesi, hanno colpito il nostro Paese.

Dalle considerazioni che precedono si evincono i principi base (qualità della vita, equità nelle relazioni, rispetto dell'ambiente) che segnano il percorso precauzionale da seguire per salvare le funzioni dell'ecosistema ed assicurare il benessere alle generazioni future. Ne consegue che la politica deve ridefinire i suoi compiti in materia di tutela dell'ambiente, miglioramento della qualità generale della vita e riduzione/eliminazione delle disuguaglianze.

Siamo in presenza di una mutazione profonda delle modalità di gestione della spesa pubblica, da rivolgere in considerevole parte alla mitigazione del rischio ambientale. Ciò, implica comportamenti che diano contenuto ad un impegno per il *Green Deal* ed orientino alla realizzazione di infrastrutture gli investimenti da realizzare con i contributi che l'UE sembra disposta a conferire ai paesi colpiti dal *Covid-19*, per aiutarli a superare la situazione di difficoltà nella quale attualmente versano²⁶⁶.

«l'*etica* come metodo dell'*agere* finanziario».

²⁶⁵ MOORE, *Principia Ethica*, Cambridge University Press, 1903; alle riflessioni di ADKINS, *La morale dei greci da Omero ad Aristotele*, tradotto da Ambrosini, Laterza, 1987 e, più recentemente, di CREMASCHI, *L'etica del novecento dopo Nietzsche*, Carocci, 2005.

²⁶⁶ Ci si riferisce, in particolare, agli esiti dell'accordo, raggiunto in seno al Consiglio europeo del 23 aprile 2020, concernente la costituzione del cd. *Recovery Fund*, la cui attività dovrebbe essere correlata al bilancio

In tal senso appare orientata anche la recente programmazione del Governo italiano, nella quale si ascrive priorità alle *infrastrutture*, all'*ecologia* ed al *digitale*, misure reputate idonee a sostenere il tessuto produttivo del Paese. Particolarmente significative sul punto sono le considerazioni del Premier Conte secondo cui «l'ambiente deve essere integrato in qualsiasi politica [...] perché riguarda il supporto alla vita, all'approvvigionamento»²⁶⁷.

Ne consegue che alle immediate misure da adottare nel settore *sanitario* se ne dovranno accompagnare altre volte a conseguire gli obiettivi sopra indicati, da attuare in conformità a canoni valutativi che consentano di determinare il rischio ed il rendimento di ogni singolo investimento.

Particolare rilievo presenta, nella individuazione delle aree di intervento, l'ampio spazio riconosciuto alla innovazione tecnologica; è evidente che il Governo ha ben compreso la possibilità/necessità di supportare le istanze al cambiamento facendo ricorso ai processi informatici. Ciò in linea con le indicazioni di recente formulate dalla dottrina che ha sottolineato come, in fase di *lockdown*, il digitale è diventato «pressoché l'unico spazio possibile di relazione (umana, educativa, commerciale, ...) e condivisione in tempo reale», dando luogo ad un forte ridimensionamento della tradizionale contrapposizione fra «un mondo reale analogico (positivo) e un mondo virtuale digitale (negativo)»²⁶⁸.

Si delinea una prospettiva di interventi della politica nei quali - a fronte di un'ipotizzabile ridefinizione del sistema dei trasporti, del piano stradale, nonché del risanamento idrogeologico nei territori che con frequenza sono sottoposti ad intemperie naturali - saranno incrementati i settori tecnologici e quello della ricerca, dedicando particolare attenzione allo sviluppo del capitale umano e, dunque, ricercando nuove e più adeguate forme strutturali della scuola e della università, come è stato recentemente puntualizzato da un'attenta studiosa.

europeo UE per i prossimi sette anni; significative, al riguardo, le parole del Governatore Visco: «si tratta di una opportunità importante per predisporre una risposta comune che, al pari delle misure monetarie, sia proporzionata alla gravità della crisi», cfr. BANCA D'ITALIA, *Relazione per l'anno 2019, Considerazioni finali*, p. 17 delle bozze di stampa.

²⁶⁷ Cfr. l'editoriale intitolato *Conte "Transizione ecologica cifra culturale del nostro impegno"*, visionabile su <https://www.italypress.com/conte-transizione-ecologica-cifra-culturale-del-nostro-impegno>.

²⁶⁸ BENANTI, DARNIS, SCIARRONE ALIBRANDI, *Per una resilienza con la tecnologia. Appunti per il post Covid-19*, in AA.VV., *Pandemia e resilienza. Persona, comunità e modelli di sviluppo dopo la Covid-19*, Cnr Edizioni, 2020, 113.

Naturalmente, tale cambiamento deve avvenire con la tempestività richiesta dalle *urgenze* di una situazione che, per la sua intrinseca gravità, non ammette ritardi, essendo ad essa sottese le giustificate aspettative di una popolazione sofferente, la quale di certo non è più disponibile ad accettare interminabili attese, a credere fiduciosamente nei miracoli che spesso non si verificano.

Ciò posto, venendo alla individuazione delle concrete modalità di intervento da attivare nel nostro Paese, si deve aver riguardo alle misure assunte in ambito domestico al fine di predisporre i mezzi finanziari indispensabili per superare l'*emergenza* economica che ha fatto seguito al disastroso evento naturale che ci occupa.

I provvedimenti normativi attivati, fino ad oggi, dal Governo italiano con alcuni d.l., subito convertiti in legge, sembrano destinati essenzialmente a supportare finanziariamente coloro che, a causa del *Covid-19*, versano in situazioni di grave difficoltà per la perdita del lavoro ovvero per gli impedimenti a riavviare gestioni imprenditoriali duramente colpite dal *lockdown*. Sono state, altresì, previste misure volte a promuovere lo sviluppo economico; tuttavia, a causa degli intralci prodotti da un apparato burocratico non efficiente, le medesime tardano nel produrre lo sperato esito di un pronto riavvio della 'ripresa'. Sicché, sul piano delle concretezze, quest'ultima sembra rinviata al momento in cui saranno fruibili nel nostro Paese i copiosi flussi finanziari che l'Unione ha deliberato di stanziare a favore degli Stati membri colpiti dal *CoViD-19*, per supportare la ricostruzione (*rectius*: ricapitalizzazione) del nostro sistema produttivo.

Al fine di assicurare misure che garantiscano il rilancio della crescita necessitano provvedimenti legislativi incisivi che consentano alla «Amministrazione di provvedere a interventi coordinati tra i diversi titolari di competenze [...] mitigando l'incertezza [...] e [...] (indicando le) [...] priorità», come puntualmente viene segnalato in un documento del 'Gruppo dei 20 - Revitalizing Anaemic Europe'. Ciò evidenziando la indispensabile *urgenza* di tale intervento al fine di evitare un ulteriore aumento non necessario dell'indebitamento delle imprese²⁶⁹.

Dovrà essere cura dei pubblici poteri assicurare che tale processo di rinascita socio economica avvenga nel riferimento a criteri ordinatori che «ci impongono di prendere

²⁶⁹ Cfr. il testo di tale documento intitolato *Un new deal per l'italia nel post covid-19*, è stato redatto da PAGANETTO il quale ha beneficiato delle osservazioni e dei contributi di Michele Bagella, Luigi Bonatti, Paolo Guerrieri, Rainer Masera, Massimo Mucchetti, Beniamino Quintieri, Pasquale Lucio Scandizzo, Giovanni Tria.

atto del legame imprescindibile che esiste tra l'equilibrio della natura e la nostra sopravvivenza», come di recente ha sottolineato il presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, in occasione della Giornata mondiale dell'ambiente.

È questa un'indicazione che consente di individuare il 'principio guida' da seguire per recuperare la capacità di un ecosistema proteso alla salvaguardia del territorio, al controllo del clima, alla valorizzazione della ricchezza riveniente dalla biodiversità. Sotteso ad essa è il riferimento alle infrastrutture ed all'ambiente, quale volano di una necessaria ripresa fondata su scelte radicali della politica. Da qui l'evidente *incipit* di una previdente azione pubblica che affida alla ricerca scientifica il significativo ruolo di attento lettore degli accadimenti futuri; sì da evitare che le mutazioni ambientali possano giungere d'improvviso causando disastri naturali, come quello che al presente sta sconvolgendo l'intero pianeta.

Sulla base di quanto precede è evidente come l'orientamento delle autorità europee persegua l'obiettivo di modificare la tendenza della grande finanza verso gli alti rendimenti notoriamente rischiosi; in tal senso indirizzano le modifiche disciplinari che, in campo bancario, hanno sottoposto a revisione la *Capital Requirements Directive*, cd. CRD IV, introducendo apposite misure di *governance*. Peculiare rilievo assumono, in tale contesto, le regole in tema di remunerazioni le quali - congiuntamente ai «bonus» erogati a fronte di operazioni di lungo periodo - sono finalizzate, non solo a contenere gli esborsi talora eccessivi a tal fine disposti dalle banche, ma anche ad ampliare l'orizzonte temporale degli investimenti, sì da evitare la loro concentrazione nel breve termine e raccordarne l'ammontare a criteri di sostenibilità.

Va, inoltre, segnalata l'azione in materia svolta dalle autorità europee di supervisione bancaria, le cd. ESAs, le quali si stanno attivando per misurare e monitorare i rischi ESG, sviluppando metodologie che si compendiano in accurati *stress-test* sugli operatori presenti nei mercati. È appena il caso di ricordare che l'EIOPA a fine luglio 2019 ha pubblicato, per la consultazione, un *Discussion Paper* in materia di principi metodologici per l'effettuazione di *stress test* nel settore assicurativo, nel quale la valutazione si estende anche ai rischi climatici²⁷⁰. Analogamente, l'EBA ha previsto la definizione di *stress test verdi* per la verifica della tenuta dei bilanci delle banche al

²⁷⁰ EIOPA, *Discussion paper su principi metodologici per gli stress test nel settore assicurativo*, visionabile su www.panoramassicurativo.ania.it/admin/plugin.

rischio climatico, al fine di valutare la possibilità di mettere in atto eventuali contromisure. Da ultimo, con documento del 6 febbraio 2020, anche l'ESMA è intervenuta sulla finanza sostenibile, pubblicando un «piano strategico» connesso alla valorizzazione dei fattori ESG. In particolare, in tale piano si individuano le aree d'intervento (*i.e.* l'armonizzazione delle attività di vigilanza nazionale, la vigilanza diretta, che sarà attuata già dal 2020, con l'emanazione delle Linee Guida in materia di trasparenza del *rating* del credito, valutazione dei rischi mediante monitoraggio del mercato).

In tale quadro rilevano, inoltre, le iniziative della BCE: quest'ultima ha, infatti, declinato una serie di *stress-test* sul rischio climatico, in quanto ha avvertito «una crescente consapevolezza che le banche e le istituzioni finanziarie sono esposte a rischi [...] causati da *calamità naturali* e cambiamenti climatici», come di recente ha sostenuto la presidente Christine Lagarde²⁷¹. Da qui l'esigenza di evitare una disordinata transizione verso il cambiamento, attivando una valutazione sistematica dei rischi climatici e, dunque, stabilendo *standard* elevati per la *disclosure* dei rischi in parola (necessaria, tra l'altro, per la definizione del quadro dei *collateral* e del *quantitative easing*). È indubbio, peraltro, che l'incorporazione di requisiti ambientali, sociali e di *governance* nelle regole prudenziali, avvenuta con la approvazione della CRR II e della CRD V, è destinata ad innovare le aspettative di vigilanza in materia di gestione dei rischi e informativa. La '*Guida sui rischi climatici e ambientali*', emanata nel maggio 2020 dalla BCE, contiene puntuali regole che evidenziano l'intento «di reindirizzare i flussi finanziari verso investimenti sostenibili, di integrare sistematicamente la sostenibilità nella gestione del rischio e di rafforzare la trasparenza e la visione a lungo termine»²⁷².

Di certo, siamo in presenza di una tendenza (fortemente sentita) a cambiare, a riconoscere specifica importanza agli investimenti sostenibili nei quali denotano *pari dignità* sia il rispetto dell'ecosistema, sia la rilevanza sociale dei medesimi. Sono *forse* maturi i tempi per vedere una crescente affermazione della componente *green* nelle attività economico finanziarie, alla quale è legata la possibilità di migliorare i processi per la rielaborazione dei prodotti che la natura ci offre. Nel contempo, grazie alla sostenibilità sociale, si apre una prospettiva di riequilibrio sistemico che potrà risolversi in una benefica riduzione delle *disuguaglianze*, donde una più ampia

²⁷¹ Cfr. l'editoriale intitolato *Banche: Lagarde, esposte a rischi climatici rilevanti, avviato lavoro su stress test*, visionabile su https://www.ilsole24ore.com/radiocor/nRC_05.02.2020_13.52_40825274.

²⁷² BCE, *Guida sui rischi climatici e ambientali*, 2020, p. 3.

e generalizzata partecipazione di tutti - senza alcuna distinzione di razza, religione o genere - alla fruizione dei beni comuni. Si delinea, quindi, una realtà nella quale è restituito all'uomo il rispetto che gli è dovuto come persona; una realtà che finalmente risulti disancorata dal limite di singole ed isolate iniziative adottate, per lo più, su base volontaristica.

3.5 Mobilità sostenibile: un'utopia?

L'obiettivo della 'sostenibilità', valutato con riguardo ai profili finanziari, presenta alcune specificità: la riferibilità ai fattori sociali, in vista del superamento delle disuguaglianze, incide sui modelli operativi, legandoli a nuovi schemi di organizzazione economica e di *governance*. Conseguisce il passaggio da una realtà orientata alla massimizzazione del valore degli azionisti (*shareholder's value*) ad un'altra nella quale si reputa prevalente l'interesse degli *stakeholders*. Ciò, con l'effetto di portare in primo piano, nelle agende dei Paesi membri, gli investimenti ad alto impatto sociale, fondati su un'articolata analisi dell'ecosistema.

Viene, quindi, in considerazione l'esigenza di uno schema ordinatorio caratterizzato da un significativo ridimensionamento della 'teoria dei mercati efficienti', nei quali i prezzi degli strumenti finanziari rispecchiano sempre e pienamente le informazioni disponibili. Per converso, appare coerente con detto obiettivo la diversa tipologia dei mercati *adattivi*, fondati sul presupposto che i prezzi in realtà non possono riflettere tutte le informazioni, a causa delle inefficienze e delle esternalità che ne connotano la funzione; per cui gli operatori non riescono a disporre di un'informativa completa, donde la possibilità di errori, ai quali si aggiungono a volte comportamenti irrazionali. Si delinea, quindi, un modello rispondente all'esigenza di adattamenti finalizzati alla ricerca del giusto prezzo finanziario; atteso che nella definizione di quest'ultimo interagiscono fattori variegati, dai quali non è dato prescindere per addivenire ad una corretta valutazione dei rischi²⁷³.

²⁷³ CUSSEDDU, *La nuova finanza: la transizione verso la sostenibilità*, lezione tenuta il 21 febbraio 2020, nel Master di II livello su 'Regolazione dell'attività finanziaria e dei mercati', Università LUISS-G. Carli di Roma.

In tale contesto, rileva la tendenza dei rischi ambientali (disastri naturali, perdita della biodiversità, etc.) ad oltrepassare quelli economici e finanziari, nonché il riferimento ai medesimi come a causa di instabilità sociale. Si individuano, per tal via, le ragioni di una progressiva transizione da un *Capital Asset Pricing Model* (CAPM) - nel quale l'equilibrio dei mercati si fonda sul valore e sull'ammontare degli investimenti (le cui ampie dimensioni sono ritenute in grado di minimizzare i rischi) - ad un modello che guarda non solo alla entità (*rectius*: qualità) finanziaria dell'attività posta in essere, ma anche ad altri, possibili fattori di rischio. Si spiega, in tal modo, la ragione per cui nelle analisi in parola, ciò che rileva è la composizione del portafoglio e non anche il dato quantitativo che ne contraddistingue i contenuti; donde il diffondersi del convincimento secondo cui è preferibile la tipologia d'investimenti che consente di effettuare, in aggiunta ad una corretta valutazione dei fondamentali economici dei medesimi, anche quella di altri fattori non finanziari. Va da sé che l'applicazione dei nuovi paradigmi tecnologici introdotti dal *FinTech* potrà consentire una attenta valutazione del rischio sistemico attraverso «l'individuazione di un nuovo equilibrio che garantisca contestualmente la sostenibilità dei costi [...] (e) [...] un'allocazione efficiente delle responsabilità»²⁷⁴.

La transizione verso un modello economico sostenibile si configura come un processo graduale, influenzato sia dalla crescente evidenza dei rischi ambientali, sia dalla necessità di evitare al settore finanziario le onerose implicazioni derivanti da un'esclusione repentina degli investimenti in settori ad alto impatto ambientale. Tale approccio consente di bilanciare la necessità di affrontare le sfide ambientali con la prudenza richiesta dalla gestione del rischio finanziario.

Un significativo esempio, in proposito, è fornito dalla mancata introduzione della *carbon tax*, la cui applicazione si risolverebbe in *stranded assets* (attività incagliate), decisamente dannosi per gli intermediari. Ciò non ha escluso, tuttavia, l'attivazione di un processo di progressiva dismissione di investimenti nel settore del combustibile fossile, la cui esposizione nei bilanci è sottoposta al rischio di forte perdita di valore.

È evidente come il modello di finanza sostenibile si caratterizzi per scelte di investimento e gestione dei rischi nelle quali si riflettono le *esternalità* che impattano

²⁷⁴ DAVOLA, *Algoritmi decisionali e trasparenza bancaria. Il paradigma dell'inerenza nella regolamentazione delle tecnologie emergenti*, Milano, 2020, 257 s.

sullo svolgimento delle attività economiche. Più in particolare, si ha riguardo ai cd. fattori ESG (*Environmental, Social, Governance*), che consentono la visualizzazione di un «valore integrato», nel quale trovano espressione non solo i dati finanziari, ma anche quelli ambientali, sociali e di *governance*, destinati a giocare negli investimenti di lungo periodo un ruolo decisivo nella identificazione del rischio e del rendimento²⁷⁵.

Ne consegue che l'accettazione di tale modello non si risolve nella rinuncia alla dimensione finanziaria dell'investimento, bensì nel computare nel calcolo della *performance* di quest'ultimo una serie di elementi di valutazione che consentono di accertarne la sostenibilità in un'angolazione che va al di là dei risultati economici dello stesso. Si è in presenza di una nuova modalità di accertamento dei profili di rischio delle operazioni da porre in essere; donde la configurabilità di un *rating* ESG (o *rating* di sostenibilità) che è portatore di un giudizio sintetico in ordine alla validità di taluni strumenti finanziari (ovvero di solidità degli emittenti) con riguardo ai loro riflessi in ambito ambientale, sociale e di *governance*.

Va da sé che i differenti attori del mercato (imprese, governi, banche centrali, società civile, consumatori) devono *internalizzare* dette esternalità, sì da creare valore in modo sostenibile. Infatti, si rende per tal via possibile alle imprese effettuare valutazioni degli investimenti orientate al medio-lungo termine, programmando a tal fine strategie nelle quali l'analisi finanziaria sia correttamente integrata da quella ambientale, sociale e di buon governo.

Affinché la transizione in parola avvenga in modalità non traumatiche necessiterà, peraltro, far ricorso a forme di regolamentazione con approccio *market-based*, fondato cioè su incentivi e disincentivi, cui dovranno accompagnarsi, se del caso, interventi di tassazione. Occorrerà eliminare i sussidi ambientalmente dannosi (SAD), che a tutt'oggi vengono erogati per produzioni che inquinano e devastano il pianeta. In questa direzione si sta orientando la politica italiana come si evince dalla partecipazione del gruppo misto del Senato al «Rapporto sulla cancellazione entro il 2025 dei Sussidi Ambientalmente Dannosi (19,8 miliardi l'anno) e sulla loro trasformazione in sussidi per la riconversione ecologica dell'economia»²⁷⁶.

²⁷⁵ Cfr. l'editoriale intitolato *Environmental, Social, and Governance (ESG) Criteria*, visionabile su <https://www.investopedia.com/terms/e/environmental-social-and-governance-esg-criteria.asp>, ove sono specificati i criteri ambientali, sociali e di *governance* (ESG) quali *standard* per le operazioni che gli investitori socialmente consapevoli utilizzano per vagliare potenziali investimenti.

²⁷⁶ Se ne veda il resoconto su <https://www.lunaria.org/come-cambiare-leconomia-senza-avvelenare->

Per concludere sul punto può dirsi che alla base dell'integrazione dei principi ESG v'è il convincimento secondo cui grazie ad essi è consentita una migliore gestione di eventuali rischi reputazionali e regolamentari, donde il miglioramento dell'efficienza operativa. Ed invero, tali criteri se, per un verso, sono d'ausilio agli investitori nel mettersi al riparo dai rischi di lungo periodo, per altro inducono le società ad adottare prassi migliori. Ne consegue che i medesimi identificano un significativo caposaldo delle nuove strategie aziendali ed introducono elementi di eticità nell'*agere* economico finanziario. Non a caso, in un'indagine, pubblicata nel 2019 da un economista olandese²⁷⁷, si riconduce la tematica in parola al 'bene comune', considerando che la *finanza* non abbia un valore di per sé, ma solo una valenza strumentale di mezzo, condizione per poter operare. Da qui la specifica rilevanza dell'obiettivo finale per il suo tramite perseguito; vale a dire la sostenibilità ambientale e sociale legata ad un eccellente livello di *governance*, fondato sulla massima trasparenza sugli investimenti fatti, sui livelli di remunerazione molto bilanciati, etc.

Si addivene, quindi, alla configurabilità di un meccanismo operativo rispondente al bisogno di eticità avvertito in ambito finanziario e bancario che si qualifica, come è stato sottolineato in dottrina, per la sua compatibilità con la dignità dell'uomo, per cui impedisce che possano svilupparsi attività antitetiche a quest'ultima. Non v'è dubbio che il *CoViD-19*, unitamente alle *emergenze* di cui è portatore, potrà segnare una svolta nella interpretazione del ruolo della finanza. Si apre, infatti, per quest'ultima la prospettiva di essere ricondotta - in linea con l'insegnamento della dottrina sociale della Chiesa cattolica - alla promozione di finalità ben diverse da quelle che fino ad oggi ne hanno caratterizzato l'essenza: rimuovere le asimmetrie distributive presenti nell'economia reale, svolgendo una funzione preordinata alla crescita comune.

L'Unione europea ha dimostrato piena consapevolezza, fin da epoca antecedente al *CoViD-19*, delle difficili sfide che il pianeta deve affrontare per dar corso ai cambiamenti resi necessari dalla tutela dell'ambiente e dalla conservazione dell'ecosistema.

Al riguardo, viene in considerazione l'attività della Commissione, la quale ha ben compreso che il settore finanziario svolge un ruolo chiave nel guidare gli investimenti

l'ambiente.

²⁷⁷ SCHOENMAKER-SCHRAMADE, *Principles of Sustainable Finance*, Oxford University Press, 2019.

verso tecnologie e imprese sostenibili, a tal fine dando supporto ad una crescita di lungo termine in grado di contribuire alla creazione di un'economia fondata sulla integrazione ESG.

Ciò risulta evidente dalla linea comportamentale tenuta a seguito dell'adesione all'«Accordo di Parigi sul clima» ed all'«Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile delle Nazioni Unite», allorché essa ha intrapreso un percorso volto a raccordare alla sostenibilità gli interventi di *policy*, legando in tal modo l'azione dell'UE all'obiettivo di realizzare la transizione verso modelli di crescita attenti alle tematiche ambientali.

In tale logica è stata promossa, infatti, l'integrazione dei criteri ambientali, sociali e di *governance* (ESG) nella gestione dei rischi e nell'orizzonte temporale degli operatori finanziari. Si è, quindi, dato avvio al cd. *Sustainable and Responsible Investment* (SRI), la cui diffusione a livello globale appare correlata all'incremento della fiducia degli investitori in attività coerenti con gli obiettivi ambientali e sociali definiti nelle sedi internazionali poc'anzi menzionate.

Successivamente, nel 2018 la previsione di un *Action plan* - destinato a costituire uno dei principali elementi del *Green Deal* europeo - ascrive peculiare importanza alla definizione delle linee strategiche per la realizzazione di un sistema finanziario che sostenga il programma di una crescita sostenibile²⁷⁸. Ad esso hanno fatto seguito numerosi altri provvedimenti in materia - assunti sia dalla stessa Commissione, sia dal Parlamento europeo - nei quali si evidenzia la necessità di attuare la massima trasparenza nell'*agere* finanziario, sì da consentire agli investitori di selezionare in maniera coerente i *benchmark* da utilizzare per confrontare la *performance* di un portafoglio con l'andamento del mercato. È evidente come divenga per tal via possibile costruire strategie di lungo termine, orientate al perseguimento della tutela ambientale ed alla realizzazione di una positiva socialità.

La *roadmap* segnata dalla Commissione identifica un cambiamento di *policy* rispetto al passato che attesta la serietà degli impegni presi dagli Stati membri. In essa si prefigura una transizione adeguata a tutti gli operatori, in quanto preordinata ad incentivare il passaggio, in modalità gradualità, verso modelli più sostenibili. Di fondo

²⁷⁸ L'8 marzo del 2020 la Commissione Europea ha pubblicato il Piano d'Azione sulla finanza sostenibile: con questo documento, presentato il 22 marzo a Bruxelles, l'UE si è dotata di una tabella di marcia per rafforzare il ruolo della finanza nella transizione verso un'economia sostenibile, in linea con l'Accordo di Parigi sul clima.

emerge la consapevolezza che, ove gli interventi da disporre *in subiecta materia* siano in qualche modo ritardati, si va incontro al grave rischio di dover affrontare, in futuro, i costi molto più elevati di modifiche strutturali e funzionali rese indispensabili dagli impatti devastanti sull'ecosistema che si verificano nel frattempo.

In tale contesto va, inoltre, evidenziato che - a fronte dell'esigenza di promuovere scelte strategiche volte a contrastare le conseguenze negative dei cambiamenti climatici, mediante scelte d'investimento che valutino e tengano conto dei cambiamenti ambientali - la nominata istituzione dell'UE ha varato alcune misure finalizzate ad attivare il ricorso a processi di *riciclaggio* e di *riutilizzo* dei materiali inquinanti, sì da ridurre i consumi di energia e le emissioni di gas ad effetto serra. Si è addivenuti così, nel 2015, alla predisposizione di misure volte ad incentivare l'adozione di un progetto concernente la transizione della Europa verso un'«economia circolare», ritenuta idonea a rafforzare la competitività, a stimolare uno sviluppo sostenibile, al quale si ricollega la possibilità di creare nuovi posti di lavoro. Significative, al riguardo, appaiono le parole del V. Presidente della Commissione, F. Timmermans, responsabile per lo sviluppo sostenibile, il quale ha sottolineato che «l'economia circolare si prefigge di ridurre i rifiuti e proteggere l'ambiente, ma presuppone anche una profonda trasformazione del modo in cui funziona la nostra intera economia»²⁷⁹.

Agli inizi del 2020, la Commissione ha, poi, presentato un piano di investimenti del *Green Deal europeo* finalizzati all'obiettivo di rendere sostenibile l'economia dell'UE, trasformando le problematiche climatiche e le sfide ambientali in opportunità. È questo un disegno che non ha precedenti in quanto ad esso è sottesa la «visione di rendere l'Europa neutrale dal punto di vista climatico entro il 2050 [...] (progetto che) [...] funzionerà solo se è giusto e se funziona per tutti», come ha precisato Ursula von der Leyen²⁸⁰. Naturalmente, la Commissione è pienamente consapevole che per tale processo di trasformazione è richiesto un grande sforzo della popolazione degli Stati membri in quanto, per il raggiungimento della meta indicata, necessitano rilevanti investimenti

²⁷⁹ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *L'anello mancante: la Commissione adotta un nuovo e ambizioso pacchetto di misure sull'economia circolare per rafforzare la competitività, creare posti di lavoro e generare*, visionabile su https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_15_6203.

²⁸⁰ COMMISSIONE EUROPEA, *Financing the green transition: The European Green Deal Investment Plan and Just Transition Mechanism*, visionabile su https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_17, ove sono indicati gli obiettivi del *Green Deal Investment Plan*, riportando tra l'altro le parole del Presidente della Commissione.

nel *verde*. Da qui la mobilitazione di ingenti stanziamenti di ammontare non inferiore ad «un trilione di euro», secondo le indicazioni del Presidente della Commissione; stanziamenti salutati con favore da molti economisti dovendo essere rivolti al finanziamento di infrastrutture produttive di cui l'Unione ha bisogno.

Particolarmente significativa è, infine, la minimizzazione dei rischi costituita dalla *environment social* e dalle regole di *governance* con cui si integrano i processi decisionali in vista di ottimali strategie di investimento. Tali interventi sono mirati, infatti, a promuovere un *agere* responsabile della politica e del settore finanziario, sostenendo le attività economiche ecocompatibili; ciò, in una logica volta a potenziare i livelli di crescita del sistema produttivo e, più in generale, il benessere della collettività. A ben considerare, infatti, le imprese che non adottano un modello sostenibile sono destinate a perdere quote di mercato sempre più ampie, donde i tentativi di dar corso a processi di fusione con altre differentemente referenziate, il cui esito spesso risulta fallimentare²⁸¹.

²⁸¹ Al riguardo si veda l'editoriale intitolato *Unilever rifiuta fusione con Kraft-Heinz*, visionabile su <https://www.firstonline.info/unilever-rifiuta-fusione-con-kraft-heinz>, ove sono spiegate le ragioni della forte resistenza di *Unilever* alla fusione essendo intenzionata a mantenere il suo *stake-holder* model, nonostante l'allettante offerta ad essa presentata.

CAPITOLO IV

L'ISTRUZIONE E IL DIRITTO AL LAVORO

4.1 Gli obiettivi di un sistema scolastico integrato e la nuova alternanza scuola lavoro

L'inclusione scolastica degli alunni con disabilità rappresenta un principio fondamentale del nostro ordinamento, volto a garantire pari opportunità di accesso all'istruzione e alla piena partecipazione alla vita scolastica. In questa prospettiva, la legge n. 104 del 1992 assume un ruolo centrale, prevedendo specifiche misure di supporto attraverso le attività didattiche di sostegno, affidate a docenti specializzati. Tali attività non sono generiche, ma devono essere progettate e realizzate in base alle reali necessità dell'alunno disabile, così come individuate nel Piano Educativo Individualizzato (PEI). Il PEI, frutto della collaborazione tra insegnanti, operatori sanitari e genitori, costituisce lo strumento operativo attraverso cui si definiscono gli interventi didattici e le modalità di supporto più adeguate, inclusa la determinazione del numero di ore di sostegno. Si tratta, dunque, di un approccio personalizzato e integrato che mira a rendere effettivo — e non solo teorico — il diritto all'istruzione per ogni studente con disabilità.

Per garantire la piena effettività del diritto dei disabili all'istruzione, la legge n. 104/1992 prevede delle "attività didattiche di sostegno" realizzate con "docenti di sostegno specializzati". Le attività di sostegno devono riflettere e rispondere alle esigenze dell'alunno disabile per come specificamente individuate nel c.d. piano educativo individualizzato, predisposto congiuntamente dal personale insegnante e dagli operatori delle unità sanitarie locali, con la collaborazione dei genitori del disabile.

È infatti in base a tale piano educativo che vengono predisposti gli interventi effettivamente idonei a garantire in concreto l'istruzione e l'integrazione scolastica, così come è in base allo stesso piano educativo che viene individuato il numero di ore di sostegno da assegnare all'alunno disabile.

Con riferimento alle modalità organizzative delle attività di sostegno, l'articolo 40 della l. n. 449/1997 prevede una dotazione organica secondo il rapporto di

un insegnante per ogni gruppo di 138 alunni²⁸², ammettendo tuttavia, nella sua originaria formulazione, la possibilità di assunzioni in deroga al suddetto rapporto docenti-alunni nelle ipotesi di handicap particolarmente grave. Il riconoscimento di una deroga nell'assunzione degli insegnanti di sostegno si rivela(va) perfettamente coerente con i principi generali affermati dalla l. n. 104/1992 che, come in particolare previsto dall'articolo 4, assegnano alle situazioni di grave disabilità "priorità nei programmi e negli interventi dei servizi pubblici".

Ciò nonostante, alcune disposizioni della legge n. 244/2007 hanno rideterminato la dotazione organica degli insegnanti di sostegno in applicazione di rapporti fissi e predeterminati, eliminando la deroga nelle assunzioni precedentemente prevista dall'articolo 40 l. n. 449/1997 per le ipotesi di handicap grave. Tali disposizioni sono state successivamente dichiarate incostituzionali dalla sentenza della Corte costituzionale n. 80 del 2010, nella parte in cui sopprimono la deroga specificamente contemplata per i casi di grave disabilità²⁸³.

Con tale pronuncia, la Corte ha affermato che il diritto del disabile all'istruzione è un "diritto fondamentale" che si attua attraverso una serie di "misure di integrazione e sostegno", tra le quali assume particolare rilievo "quella del personale docente specializzato". Sulla base di tali premesse la Corte ha rilevato come la soppressione della riserva comprima indebitamente quel "nucleo indefettibile di garanzie" dei disabili che, come anche precisato in precedenti pronunce del giudice costituzionale, costituisce il "limite invalicabile" al quale deve arrestarsi la discrezionalità del legislatore.

A seguito della sentenza della Corte costituzionale, il d.l. n. 78/2010 e il d.l. n. 98/2011 hanno ripristinato la possibilità di assumere assistenti di sostegno in deroga, al fine di garantire l'effettività del diritto all'istruzione dei disabili e la piena tutela dell'integrazione scolastica²⁸⁴.

²⁸² I 138 alunni ai quali si riferisce la norma sono ricompresi tra quelli "complessivamente frequentanti la provincia". Il terzo comma dell'articolo 40 l. n. 27 dicembre 1997, n. 449 prevede infatti che "la dotazione organica di insegnanti di sostegno per l'integrazione degli alunni handicappati è fissata nella misura di un insegnante per ogni gruppo di 138 alunni complessivamente frequentanti gli istituti scolastici della Provincia".

²⁸³ Corte costituzionale, 26 febbraio 2010, n. 80. Per approfondimenti sulla sentenza, v. MADEO, *Insegnante di sostegno: possibile la presenza per tutte le ore di frequenza scolastica dello studente disabile grave*, in *Giur. cost.*, 2010, 1831; PIROZZOLI, *La discrezionalità del legislatore nel diritto all'istruzione del disabile*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

²⁸⁴ L'articolo 9, comma 15, d.l. 31 maggio 2010, n. 78 prevede che "per l'anno scolastico 2010/2011 è assicurato un contingente di docenti di sostegno pari a quello in attività di servizio di insegnamento nell'organico di fatto dell'anno scolastico 2009/2010, fatta salva l'autorizzazione di posti di sostegno in

L'alternanza scuola-lavoro costituisce una metodologia didattica che si prefigge lo scopo di avvicinare la formazione offerta dal mondo della scuola alle competenze richieste dal mercato del lavoro; essa ha avuto un lungo iter legislativo e di sperimentazione.

L'alternanza scuola-lavoro è infatti stata introdotta come modalità di realizzazione dei percorsi del secondo ciclo e non come sistema a se stante dalla Legge – delega n. 53 del 28 marzo 2003 che all'articolo 4 prevede che al fine di assicurare agli studenti che hanno compiuto il quindicesimo anno di età la possibilità di realizzare i corsi del secondo ciclo in alternanza scuola-lavoro, come modalità di realizzazione del percorso formativo progettata, attuata e valutata dall'istituzione scolastica e formativa in collaborazione con le imprese, con le rispettive associazioni di rappresentanza e con le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, che assicuri ai giovani, oltre alla conoscenza di base, l'acquisizione di competenze spendibili nel mercato del lavoro, Il Governo è delegato ad adottare un apposito decreto legislativo, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi: garantire lo svolgimento dell'intero percorso formativo, tra i 15 e i 18 anni, attraverso l'alternanza tra periodi di studio e momenti di esperienza lavorativa. Tale formazione dovrà svolgersi sotto la responsabilità dell'istituzione scolastica o formativa, sulla base di apposite convenzioni stipulate con imprese, associazioni di categoria, camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, nonché con enti pubblici o privati, inclusi quelli del terzo settore, disponibili ad accogliere gli studenti per tirocini che non configurano in alcun modo un rapporto di lavoro²⁸⁵.

Nell'ambito dei percorsi di alternanza scuola-lavoro, le istituzioni scolastiche possono collaborare con il sistema dell'istruzione e della formazione professionale, garantendo — su richiesta degli interessati e in accordo con le regioni — la possibilità di frequentare corsi integrati presso istituti di istruzione e formazione professionale. Tali corsi devono essere progettati congiuntamente dai due sistemi, in modo da risultare coerenti con il percorso di studi seguito e realizzati con il contributo di operatori

deroga al predetto contingente da attivarsi esclusivamente nelle situazioni di particolare gravità, di cui all'articolo 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104". L'articolo 19, comma 11, d.l. 6 luglio 2011, n. 98 stabilisce a sua volta che "l'organico dei posti di sostegno è determinato secondo quanto previsto dai commi 413 e 414 dell'articolo 2 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, fermo restando che è possibile istituire posti in deroga, allorché si renda necessario per assicurare la piena tutela dell'integrazione scolastica".

²⁸⁵ Art. 4 legge 28 marzo 2003, n. 53

appartenenti ad entrambi gli ambiti. È inoltre necessario definire le modalità per certificare l'esito positivo del tirocinio e per valutare i crediti formativi acquisiti dallo studente. I compiti svolti dal docente responsabile dei rapporti con le imprese e del monitoraggio degli studenti coinvolti nei percorsi di alternanza scuola-lavoro sono riconosciuti ai fini della valorizzazione della professionalità del personale docente²⁸⁶.

Successivamente, con il D. L.vo n. 77 del 15 aprile 2005, l'alternanza scuola-lavoro è stata disciplinata quale metodologia didattica del sistema di istruzione per consentire agli studenti che hanno compiuto il quindicesimo anno di età di realizzare gli studi del secondo ciclo anche alternando periodi di studio e di lavoro²⁸⁷.

Ulteriori riferimenti normativi sono il D.M. 234 del 26 giugno 2000 e il D.M. 47 del 13 giugno 2006 che prevedono la "flessibilità organizzativa, didattica e di autonomia di ricerca, sperimentazione e sviluppo, secondo quanto previsto dal piano dell'offerta formativa di ciascuna istituzione scolastica", utilizzando nell'ambito del monte ore curricolare la flessibilità, prevista fino al massimo del 20%.

I percorsi formativi in alternanza vengono successivamente valorizzati dai "Regolamenti sul riordino dei diversi istituti secondari di II grado" (D.P.R. n. 87, 88 e 89 del 15 marzo 2010), come metodo sistematico da introdurre nella didattica curricolare.

È da considerare inoltre il comma 622 della Legge n. 296 del 27 dicembre 2006, che eleva l'età per l'accesso al lavoro da 15 a 16 anni.

Il potenziamento dell'offerta formativa in alternanza scuola lavoro trova riscontro infine nella Legge n. 107 del 13 luglio 2015, "Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti".

A differenza di quanto previsto dalla normativa precedente che prevedeva l'attivazione di percorsi di alternanza scuola-lavoro in risposta ad una domanda individuale di formazione da parte dell'allievo, la Legge 107/2015 innesta l'attività all'interno del curriculum scolastico che diventa componente strutturale della formazione "(...) al fine di incrementare le opportunità di lavoro e le capacità di orientamento degli studenti".

La legge affronta l'argomento all'articolo 1, dai commi 33 a 43, e sistematizza l'alternanza scuola-lavoro nel secondo ciclo di istruzione attraverso: la previsione di

²⁸⁶ **Decreto Legislativo 15 aprile 2005, n. 77**

²⁸⁷ Chiappetta- Cajola, Come fare sostegno a scuola, Anicia, 2020, 67.

percorsi obbligatori di alternanza nel secondo biennio e nell'ultimo anno della scuola secondaria di secondo grado, con una differente durata complessiva rispetto agli ordinamenti: almeno 400 ore negli istituti tecnici e professionali e almeno 200 ore nei licei, da inserire nel Piano triennale dell'offerta formativa; la possibilità di stipulare convenzioni per lo svolgimento di percorsi in alternanza anche con gli ordini professionali e con enti che svolgono attività afferenti al patrimonio artistico, culturale e ambientale o con enti di promozione sportiva riconosciuti dal CONI; la possibilità di realizzare le attività di alternanza durante la sospensione delle attività didattiche e all'estero, nonché con la modalità dell'impresa formativa simulata; l'emanazione di un regolamento con cui è definita la "Carta dei diritti e dei doveri degli studenti in alternanza scuola lavoro", con la possibilità, per lo studente, di esprimere una valutazione sull'efficacia e sulla coerenza dei percorsi con il proprio indirizzo di studi; l'affidamento alle scuole secondarie di secondo grado del compito di organizzare corsi di formazione in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, rivolti agli studenti inseriti nei percorsi di alternanza e svolti secondo quanto disposto dal D. Lgs. n. 81 del 9 aprile 2008; lo stanziamento di fondi specifici per lo sviluppo dell'alternanza scuola lavoro nelle scuole secondarie di secondo grado, l'organizzazione delle attività alternanza, l'assistenza tecnica e il monitoraggio dei percorsi; l'affidamento al Dirigente scolastico del compito di individuare le imprese e gli enti pubblici e privati disponibili per l'attivazione di percorsi di alternanza scuola lavoro e di stipulare convenzioni finalizzate anche a favorire l'orientamento dello studente. Analoghe convenzioni possono essere stipulate con musei e altri luoghi della cultura, nonché con gli uffici centrali e periferici del Ministero per i beni e le attività culturali; la stesura di una scheda di valutazione finale sulle strutture convenzionate, redatta dal dirigente scolastico al termine di ogni anno scolastico, in cui sono evidenziate le specificità del loro potenziale formativo e le eventuali difficoltà incontrate nella collaborazione; la costituzione presso le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura del Registro nazionale per l'alternanza scuola lavoro, in cui sono visibili le imprese e gli enti pubblici e privati disponibili ad accogliere studenti per percorsi di alternanza (quanti studenti e per quali periodi).

L'alternanza scuola-lavoro si basa su una concezione integrata del processo educativo in cui momento formativo e momento applicativo si fondono.

Attraverso l'alternanza scuola-lavoro, dunque, non vi è più separazione tra

educazione “formale”, educazione “informale” ed esperienza di lavoro, poiché tutti questi aspetti convivono in un progetto formativo unitario. L’alternanza scuola-lavoro valorizza l’autonomia scolastica. Spetta, infatti, alla singola unità scolastica realizzare le convenzioni con le imprese e organizzare, insieme con l’impresa prescelta, un partenariato per la definizione dei fabbisogni formativi del territorio, la co-progettazione curricolare, l’erogazione e la valutazione dell’attività²⁸⁸. La “Guida operativa per la scuola sull’alternanza scuola-lavoro”, pubblicata dal Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca nell’ottobre 2015 dà indicazioni per attuazione della legge.

L’alternanza scuola-lavoro ha come obiettivo la realizzazione di un organico collegamento delle istituzioni scolastiche con il mondo del lavoro, con la società civile e con il territorio. L’apprendimento degli studenti è infatti reso possibile dal ricorso a metodologie didattiche flessibili, fondate sia sul sapere sia sul saper fare. La progettazione dei percorsi in alternanza contribuisce allo sviluppo delle competenze: queste vengono intese come applicazione di un sapere in un contesto reale. Le competenze, dunque, consistono in quelle comprovate capacità di usare conoscenze e abilità anche trasversali, richieste dal profilo educativo e culturale del corso di studi e indispensabili per la maturazione di una cittadinanza consapevole e attiva. Si tratta così di sviluppare nello studente l’attitudine alla scelta e all’attuazione dei comportamenti più idonei al raggiungimento di un determinato risultato. Nella progettazione di un percorso di alternanza occorre, pertanto, definire le competenze attese e pianificare con la struttura ospitante le tappe in modo coerente, rispetto a tali competenze. Grazie all’alternanza, la formazione in aula viene collegata con l’esperienza pratica e con i compiti di realtà; le conoscenze del curriculum di studi vengono arricchite con l’acquisizione di competenze spendibili anche nel mercato del lavoro. Ciò permette, tra l’altro, di favorire l’orientamento dei giovani, valorizzandone le vocazioni personali, gli interessi e gli stili di apprendimento individuali²⁸⁹. Le attività di alternanza sono progettate secondo una prospettiva pluriennale in accordo con soggetti pubblici e privati (imprese, camere di commercio, enti pubblici e privati del terzo settore) e possono avere luogo anche durante la sospensione delle attività didattiche e all’estero. La fase realizzativa dell’alternanza scuola-lavoro può assumere la forma di un tirocinio svolto in contesti esterni alla scuola;

²⁸⁸ Chiappetta- Cajola, Come fare sostegno a scuola, cit., 70.

²⁸⁹ **Disabilità motorie. In L. Chiappetta CAJOLA (a cura di), "Come fare sostegno a scuola. Teoria e pratica nella didattica inclusiva. Roma: Anicia, 2020.**

tale tirocinio curricolare, tuttavia, non può essere identificato tout court con l'alternanza, poiché coincide solo con la fase "pratica", ossia con il periodo trascorso dallo studente presso la struttura ospitante. La fase realizzativa è in genere preceduta da un periodo di preparazione in aula, durante il quale alle scuole è affidato anche il compito di organizzare corsi di formazione in materia di tutela della salute e di sicurezza nei luoghi di lavoro. Comune caratteristica alle esperienze di stage e alternanza scuola-lavoro è la concezione dell'impresa come luogo di apprendimento. In entrambi i casi, l'azienda ospitante è vista come ambiente educativo complementare a quello dell'aula e del laboratorio.

Il tutor aziendale, a cui sono affiancati i giovani in stage o in alternanza, assolve la funzione e il ruolo che il docente detiene nel contesto scolastico-formativo. Il tutor diventa un "facilitatore di apprendimento", capace di illustrare il lavoro, supervisionare le attività affidate, valutare il livello di competenza raggiunto²⁹⁰.

A differenza dello stage, l'alternanza non è uno "strumento" formativo, ma si configura piuttosto come una "metodologia" formativa, una vera e propria modalità di apprendere che non ha carattere occasionale ma, al contrario, viene realizzata in continuità con i programmi didattici ed è progettata e guidata dalle istituzioni scolastiche che ne detengono la piena responsabilità formativa. In questo senso, le esperienze di stage sono previste nell'ambito dei progetti di alternanza scuola-lavoro, ma con diversi contenuti e modalità di svolgimento nell'ambito del percorso formativo. Mentre, tradizionalmente, lo stage costituisce un'esperienza circoscritta nel tempo, intesa come completamento di un corso, oppure è inserito nelle pause della didattica, nell'alternanza scuola-lavoro lo stage diventa un elemento costitutivo e caratterizzante della formazione, da suddividere in vari momenti nel corso del progetto: la struttura dell'alternanza presuppone infatti la possibilità di passare in modo intermittente e reiterato da periodi di scuola a quelli di lavoro²⁹¹.

Inoltre, la metodologia dell'alternanza può prevedere, accanto allo strumento dello stage, il ricorso ad altri strumenti di formazione basati sulla didattica attiva (il cosiddetto learning by doing, cioè la pratica dell'"imparare facendo") per l'acquisizione di competenze strategiche.

Gli studenti sono i beneficiari dell'attività di alternanza. La condizione e premessa

²⁹⁰ Chiappetta- Cajola, Come fare sostegno a scuola, cit., 87.

²⁹¹ Zappaterra, Progettare attività didattiche inclusive, Guerini Scientifica, 2022, 132.

per un corretto avvio di un percorso in alternanza sono costituite dalla condivisione da parte dello studente delle conoscenze, delle competenze e delle abilità che potrà acquisire mediante l'esperienza di alternanza. È quindi un elemento imprescindibile per il buon esito del progetto l'approccio propositivo dello studente-lavoratore, figura centrale dell'iniziativa, che deve interpretare al meglio l'opportunità che gli viene offerta, investendo energie in termini di disponibilità e volontà di apprendimento²⁹².

Nell'allegato al Diploma conseguito al termine del secondo ciclo di istruzione sono indicate le competenze, le conoscenze e le abilità professionali acquisite durante le attività di alternanza scuola-lavoro.

I genitori sono chiamati a condividere il progetto motivando e sostenendo lo studente nella rielaborazione dell'esperienza e facendone emergere la rilevanza orientativa. Sebbene non sia previsto un intervento diretto nella progettazione delle attività di alternanza, le famiglie hanno un ruolo nella ricognizione dei fabbisogni formativi sul territorio e nella redazione del PTOF (che deve tener conto delle esigenze poste dalle famiglie). Inoltre, le attività programmate nel progetto di alternanza scuola lavoro sono esplicitate nel Patto di corresponsabilità educativa, sottoscritto dallo studente e dalla famiglia all'atto dell'iscrizione. Le famiglie, quindi, possono interagire con la scuola attraverso questo Patto ed il PTOF. Come è noto, si tratta di due documenti periodicamente modificabili dagli attori della scuola: il primo è presentato e condiviso nelle prime due settimane di inizio delle attività didattiche; il secondo può essere rivisto annualmente entro il mese di ottobre.

Il patto deve prevedere specifici impegni della scuola a garantire attività efficaci e coerenti alle aspettative degli studenti ed un'adeguata, partecipativa e costante informazione delle famiglie, le quali offriranno il loro supporto, in merito alle stesse; il PTOF costituisce per i genitori non solo il mezzo per conoscere le attività previste, ma anche per formulare proposte ed esprimere pareri in merito alle stesse al dirigente, come previsto dalla legge, nella fase di definizione degli indirizzi.

Il Dirigente scolastico è il legale rappresentante della scuola ed ha la responsabilità generale sul progetto. Nello specifico, il dirigente scolastico:

a. individua, all'interno del registro istituito presso le Camere di Commercio, Industria Artigianato e Agricoltura (CCIAA), le imprese e gli enti pubblici

²⁹² Chiappetta- Cajola, Come fare sostegno a scuola, cit., 102.

e privati disponibili all'attivazione dei percorsi. Il Registro nazionale per l'alternanza scuola lavoro è accessibile agli ordini professionali, ai musei, a settori culturali, artistici e musicali, a enti sportivi. Il Registro nazionale per l'alternanza, articolato in due sezioni:

- una aperta e consultabile gratuitamente in cui sono visibili le imprese e gli enti pubblici e privati disponibili a svolgere i percorsi di alternanza, con il numero massimo di studenti ammissibili e i periodi dell'anno in cui è possibile svolgere l'attività di alternanza;
- un'altra contenente elementi identificativi delle imprese con gli elementi relativi all'attività svolta, al fatturato, al patrimonio netto, al sito internet delle imprese coinvolte.

Il dirigente scolastico, avvalendosi del registro nazionale, può individuare le imprese e gli enti pubblici o privati con cui stipulare convenzioni per i percorsi di alternanza.

b. stipula una convenzione con gli enti e le imprese disponibili, con musei, istituti e luoghi della cultura e delle arti performative, nonché con gli uffici centrali e periferici del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo. Oltre alle convenzioni con le singole strutture ospitanti, obbligatorie per legge, il Dirigente può opportunamente fare ricorso ad accordi più ampi, quali, ad esempio, i protocolli d'intesa, gli accordi di settore, gli accordi di rete, gli accordi di programma finalizzati a stabilire organici raccordi tra le filiere produttive e le azioni educative realizzate dalle scuole. Gli accordi che vengono stipulati tra la scuola e i soggetti esterni devono tenere conto di due elementi in particolare: le vocazioni degli studenti e le indicazioni del mercato. Il Dirigente deve evitare il ricorso a "pacchetti tutto incluso" che prevedano attività genericamente offerte alle scuole come percorsi occasionali, non strutturati in un progetto stabile e condiviso, o non coerenti con i percorsi di studi.

c. redige, al termine di ogni anno scolastico, una scheda di valutazione sulle strutture con le quali sono state stipulate convenzioni, evidenziando la specificità del loro potenziale formativo e le eventuali difficoltà incontrate nella collaborazione²⁹³.

Un aspetto specifico riguarda i compiti del Dirigente scolastico per garantire la sicurezza degli alunni con disabilità. In quanto datore di lavoro dello studente, egli deve valutare i rischi legati alla realizzazione dell'alternanza scuola-lavoro, programmare le

²⁹³ Chiappetta- Cajola, Come fare sostegno a scuola, cit., 107.

relative misure di prevenzione e di gestione affinché gli studenti siano il più possibile tutelati. In questa prospettiva risulta necessario incentivare la collaborazione tra il referente d'istituto e il servizio di prevenzione e protezione dell'istituto. Nel selezionare le aziende idonee ad ospitare allievi in stage è obbligatorio considerare la sicurezza come requisito vincolante. Per tutto ciò quindi, nonostante la specifica finalità didattica e formativa e la limitata presenza ed esposizione ai rischi, l'istituzione scolastica è tenuta a verificare le condizioni di sicurezza connesse all'organizzazione dell'alternanza scuola lavoro, garantendo i presupposti perché gli studenti siano il più possibile tutelati, sul versante oggettivo, attraverso la selezione di strutture ospitanti "sicure", e sul versante "soggettivo", tramite l'informazione degli allievi²⁹⁴.

Il dirigente Scolastico, deve verificare che l'ambiente di apprendimento sia consono al numero degli alunni con disabilità ammessi nella struttura e adeguato alle effettive capacità tecnologiche, organizzative e didattiche del luogo in cui si svolgono le attività. Operativamente il Dirigente deve inoltre prevedere²⁹⁵:

- le garanzie assicurative dell'allievo, attraverso l'assicurazione presso l'INAIL contro gli infortuni sul lavoro e malattie professionali gli studenti impegnati, laddove è previsto;
- la stipula di un'assicurazione per la responsabilità civile verso terzi; le coperture assicurative devono riguardare anche attività eventualmente svolte dagli studenti al di fuori della sede operativa della struttura ospitante, purché ricomprese nel progetto formativo dell'alternanza;
- un'adeguata formazione generale in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro e, ove necessario, sul controllo sanitario.

L'obbligo di denuncia di infortunio degli studenti impegnati in progetti di alternanza ricade sul dirigente scolastico, al quale lo studente è tenuto a dare comunicazione. Il ruolo del Consiglio di classe coinvolge due aspetti²⁹⁶:

- costituisce il luogo di condivisione e di confronto con le famiglie per la formulazione di proposte e rappresentazione di eventuali problematiche. La buona riuscita di un progetto dipende infatti anche dalla gestione

²⁹⁴ Disabilità motorie. In L. Chiappetta CAjola (a cura di), "Come fare sostegno a scuola. Teoria e pratica nella didattica inclusiva. Roma: Anicia, 2020.

²⁹⁵ Linee guida MIUR 2009 e il D.Lgs. 66/2017

²⁹⁶ Decreto Legislativo 16 aprile 1994, n. 297, *Testo unico delle disposizioni legislative in materia di istruzione* – Titolo I, Capo I, Articoli 5-7

dell'informazione, dalla comunicazione e dalla documentazione. Spetta al Consiglio di classe promuovere attività per la diffusione delle informazioni, la distribuzione di materiale, la realizzazione di attività di orientamento per gli studenti. Tutti i membri del consiglio, pur con diversi gradi di coinvolgimento, partecipano alla progettazione, al monitoraggio delle attività e alla valutazione delle competenze acquisite.

- individua gli allievi rispetto alle strutture ospitanti. Fermo restando che l'alternanza coinvolge tutti gli studenti, i consigli possono decidere di selezionare gli abbinamenti (studenti-impresa o ente), all'interno di un'unica o più classi, sulla base delle attitudini e degli interessi personali dei giovani. È evidente che la prima opzione è di più facile gestione in quanto richiede l'adesione e il coinvolgimento di un unico consiglio di classe con un impatto organizzativo sul sistema scuola più contenuto. In tutti i casi, la realizzazione dei percorsi di alternanza provoca ricadute, sia sul piano progettuale sia su quello organizzativo, di cui la scuola deve tener conto²⁹⁷.
- individua i tutor interni, designando i docenti che affiancano e accompagnano gli alunni con disabilità nel percorso dell'alternanza. Ad ogni tutor interno, a seconda delle esigenze numeriche della classe, vengono assegnati due o tre alunni da seguire;
- effettua la valutazione dello studente e la certificazione delle competenze, sulla base dell'esame delle schede di monitoraggio e degli strumenti predisposti, dei lavori studenti e della relazione dei tutor interno ed esterno.

Il Comitato scientifico svolge un ruolo di raccordo sinergico tra gli obiettivi educativi della scuola, le innovazioni della ricerca scientifica e tecnologica, le esigenze del territorio e i fabbisogni professionali espressi dal mondo lavorativo.

Il Coordinatore della Commissione alternanza scuola lavoro assume il coordinamento della Commissione ASL ed ha il compito di gestire il progetto generale di alternanza scuola-lavoro nell'ambito dell'Istituto, coordinando in particolare le figure dei tutor. Il responsabile può coincidere con la funzione del tutor scolastico²⁹⁸.

Della Commissione alternanza scuola lavoro possono far parte soggetti esterni,

²⁹⁷ L. CHIAPPETTA-CAJOLA, *Come fare sostegno a scuola*, cit., 201.

²⁹⁸ **Decreto Legislativo 15 aprile 2005, n. 77, Art.5.**

che hanno competenze non presenti nella scuola, necessarie per affrontare l'esperienza di lavoro. Svolge un ruolo di raccordo sinergico tra gli obiettivi della scuola, le esigenze del territorio e le aspettative dello studente. **Il Coordinatore della Commissione Alternanza Scuola-Lavoro** cura la fase di progettazione e programmazione iniziale dei percorsi. Inoltre, garantisce un'informazione costante e aggiornata sull'andamento e sull'evoluzione delle attività progettuali. L'alternanza scuola lavoro, dunque, è un'esperienza educativa, co-progettata dalla scuola con altri soggetti e istituzioni, finalizzata ad offrire agli studenti occasioni formative di alto e qualificato profilo. Lo studente si inserisce nel contesto lavorativo della struttura ospitante per comprendere le attività e i processi lavorativi. Lo studente non svolge l'attività lavorativa, l'alternanza non è uno stage, un tirocinio o un apprendistato, le competenze apprese sono coerenti con il percorso di studi scelto in realtà operative. Queste competenze apprese nei contesti operativi integrano quelle scolastiche al fine di realizzare il profilo educativo, culturale e professionale previsto dal corso di studi.

Il percorso di alternanza scuola lavoro si articola in moduli didattico-informativi, svolti in classe o in azienda e in moduli di apprendimento pratico all'interno del contesto lavorativo. L'alternanza scuola lavoro è una metodologia didattica svolta sotto la responsabilità dell'istituzione scolastica, durante l'esperienza si rimane giuridicamente studenti e l'inserimento in azienda non costituisce un rapporto di lavoro. In tal senso i progetti di alternanza elaborati dalla scuola sono inseriti all'interno del piano triennale dell'offerta formativa, declinati, attuati e valutati dai Consigli di classe²⁹⁹, i quali devono predisporre percorsi formativi personalizzati riservati ai propri alunni con disabilità: non possono essere progettati modelli standardizzati di alternanza, percorsi identici per tutti. La personalizzazione è aspetto qualificante ed obbligatorio, vista anche la frequenza di alunni con disabilità, con disturbi specifici di apprendimento e, in generale, con bisogni educativi speciali³⁰⁰.

Considerati il valore formativo dell'esperienza ed il fatto che sia un obbligo per tutte le scuole del II ciclo di istruzione e debba essere coerente con il curriculum specifico dell'ordine di scuola frequentato, l'esperienza può essere svolta presso:

- imprese e rispettive associazioni di rappresentanza;

²⁹⁹ T. ZAPPATERRA, *Progettare attività didattiche inclusive*, cit., 145.

³⁰⁰ L. CHIAPPETTA- CAJOLA, *Come fare sostegno a scuola*, cit., 212.

- . camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura;
- enti pubblici e privati, compresi quelli del Terzo Settore;
- . ordini professionali;
- musei e altri istituti pubblici e privati operanti nei settori del patrimonio e delle attività culturali, artistiche e musicali;
- enti che svolgono attività afferenti al patrimonio ambientale;
- enti di promozione sportiva riconosciuti dal CONI.

Le strutture ospitanti devono garantire standard di qualità che riguardano:

- capacità strutturali, spazi adeguati per consentire l'esercizio delle attività previste in alternanza scuola lavoro e, in caso di studenti con disabilità, il superamento o l'abbattimento delle eventuali barriere architettoniche;
- capacità tecnologiche, disponibilità di attrezzature idonee per l'esercizio delle attività previste nella convenzione, in regola con le norme vigenti in materia di verifica e collaudo tecnico, tali da garantire, per ogni studente, un'esperienza adeguata e diretta del processo di lavoro in condizioni di sicurezza;
- capacità organizzative, consistenti in adeguate competenze professionali per la realizzazione delle attività.

L'impresa formativa simulata rappresenta un'esperienza didattica innovativa, utile e applicabile a tutti gli indirizzi di studio. Si configura come uno strumento efficace di orientamento, particolarmente indicato per quegli studenti che desiderano avvicinarsi al mondo aziendale e acquisire una comprensione concreta del suo funzionamento. In questo contesto, gli studenti sono chiamati a costituire una vera e propria azienda virtuale, che opera simulando attività commerciali in rete, in particolare nel settore dell'e-commerce. A guidare e ispirare questo percorso è un'azienda reale — detta “azienda tutor” o “madrina” — che funge da modello di riferimento per ogni fase della vita aziendale, dalla progettazione alla gestione.

Il progetto si basa sull'uso di piattaforme informatiche che permettono la creazione di reti telematiche tra le scuole partecipanti, favorendo così un ambiente collaborativo e interconnesso. Grazie a questo sistema, è possibile simulare le diverse funzioni e attività tipiche di un'impresa, dalle vendite alla contabilità, dalla logistica al marketing, offrendo

agli studenti un'opportunità concreta per applicare le conoscenze teoriche in ambito economico e finanziario in modo pratico e coinvolgente³⁰¹.

Possiamo individuare tre dimensioni che connotano l'esperienza dell'alternanza:

- Una dimensione politica:

la scuola deve essere lo strumento formativo più efficace per favorire la crescita e la formazione di nuove competenze, contro la disoccupazione e il disallineamento tra domanda e offerta nel mercato del lavoro. Per questo, deve aprirsi al territorio, chiedendo alla società di rendere tutti gli studenti protagonisti consapevoli delle scelte per il proprio futuro.

L'esperienza dell'alternanza si pone l'obiettivo di realizzare un incremento dell'occupabilità e di costruire 'ponti' verso l'occupazione, al fine di incrementare le opportunità di lavoro.

- Una dimensione sociale:

l'alternanza favorisce la comunicazione intergenerazionale, pone le basi per uno scambio di esperienze e crescita reciproca.

Non solo imprese e aziende, ma anche associazioni sportive e di volontariato, enti culturali, istituzioni e ordini professionali possono diventare partner educativi della scuola per sviluppare in sinergia esperienze coerenti alle attitudini e alle passioni di ogni ragazza e di ogni ragazzo.

È evidente che il progetto è fondato su un'alleanza con aziende ed enti pubblici e privati del territorio, sull'assunzione autentica di una corresponsabilità educativa che coinvolge scuola, imprese di tutti i settori e associazionismo³⁰².

- Una dimensione formativa e metodologica:

l'estensione dell'obbligatorietà ai licei supera la divisione tra percorsi di studio fondati sulla conoscenza ed altri che privilegiano l'esperienza pratica.

L'esperienza consente di accrescere le capacità di orientamento degli studenti e acquisire un "vantaggio competitivo" rispetto a quanti circoscrivono la propria formazione al solo contesto teorico.

Risulta evidente il nesso profondo dell'esperienza con l'acquisizione delle quattro "Competenze chiave" trasversali presenti nella Raccomandazione del Parlamento

³⁰¹ Disabilità motorie. In L. CHIAPPETTA CAJOLA (a cura di), *"Come fare sostegno a scuola. Teoria e pratica nella didattica inclusiva"*. Roma: Anicia, 2020.

³⁰² L. CHIAPPETTA- CAJOLA, *Come fare sostegno a scuola*, cit., 215.

Europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2006: l'imparare ad imparare, le competenze sociali e civiche, il senso di iniziativa e imprenditorialità, la consapevolezza e l'espressione culturale.

Il percorso prevede l'incontro tra le esigenze della scuola e quelle delle imprese interessate all'esperienza.

L'impresa, l'ente e il professionista che intende accogliere studenti per progetti di alternanza scuola lavoro devono: iscriversi al Registro Nazionale per l'alternanza scuola – lavoro, indicando il numero massimo di studenti che si è disposti ad ospitare; Occorre definire i periodi dell'anno scolastico in cui svolgere l'attività e individuare le collaborazioni con altri soggetti coinvolti, quali enti, associazioni, camere di commercio, scuole ed enti di formazione, con cui sono stati attivati percorsi di alternanza. È importante specificare l'attività da svolgere, le figure professionali richieste e il luogo in cui si realizzerà il progetto, nonché fornire i contatti e ogni altra informazione utile alle istituzioni scolastiche. Inoltre, si consiglia di creare uno spazio dedicato all'iniziativa sul sito web dell'istituto e di designare un tutor, interno o esterno, che possieda le competenze tecniche e relazionali necessarie, oltre a essere formato in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro. Infine, è fondamentale identificare un'istituzione scolastica tramite la banca dati del MIUR (Scuola in chiaro) e proporre percorsi formativi, preferibilmente della durata di tre anni, con contenuti progressivi e adeguati alle esigenze degli studenti³⁰³.

I percorsi di alternanza si basano su una convenzione stipulata tra scuole e strutture ospitanti ed il patto formativo sottoscritto dallo studente. La convenzione definisce le finalità e le attività da svolgersi durante l'esperienza di lavoro del percorso di alternanza. Il documento riporta il progetto formativo condiviso tra la struttura ospitante e l'istituzione scolastica, collegandolo ai risultati di apprendimento previsti dal profilo educativo dell'indirizzo di studi. Vengono specificati gli obblighi e le responsabilità di entrambe le parti coinvolte, nonché la natura delle attività che lo studente dovrà svolgere durante il periodo di alternanza all'interno della struttura ospitante. Sono inoltre indicati il numero e la tipologia degli studenti coinvolti, i nominativi, la durata del percorso formativo nell'ambito delle ore complessive di alternanza, e l'identificazione dei referenti

³⁰³ Chiappetta- Cajola, Come fare sostegno a scuola, cit., 256.

sia interni che esterni all'istituzione scolastica, con i relativi ruoli funzionali come il dirigente scolastico e i tutor interno ed esterno.

Il documento comprende anche il percorso formativo personalizzato, firmato dalle parti coinvolte – scuola, struttura ospitante, studente e, se presenti, i soggetti esercitanti la potestà genitoriale. Vengono descritte le modalità di informazione e formazione degli studenti in materia di salute e sicurezza sul lavoro, così come le risorse economiche impegnate per la realizzazione del progetto e le strutture e competenze messe a disposizione dalla struttura ospitante. Particolare attenzione è data alle modalità con cui si acquisisce la valutazione dello studente sull'efficacia e la coerenza del percorso rispetto al proprio indirizzo di studio, nonché ai criteri e agli indicatori utilizzati per il monitoraggio dell'intero progetto.

Il secondo elemento fondamentale è il patto formativo, un documento con cui lo studente si impegna a rispettare gli obblighi dell'alternanza, che comprendono il rispetto delle persone e delle cose, l'adozione di un abbigliamento e un linguaggio appropriati all'ambiente, l'osservanza delle norme aziendali riguardanti orari, igiene, sicurezza e riservatezza sui dati acquisiti in azienda. Lo studente si impegna inoltre a conseguire le competenze previste dal percorso e a svolgere le attività secondo gli obiettivi, i tempi e le modalità stabilite, seguendo le indicazioni del tutor esterno e interno e facendo riferimento a loro per ogni necessità o eventualità.

4.2 La revisione del sistema giuslavoristico nazionale anche in relazione alle nuove modalità di lavoro agile

Il lavoro da remoto nella Pubblica Amministrazione ha avuto un'evoluzione normativa che parte dal telelavoro del 1988 per passare attraverso il lavoro agile del 2017 e arrivare ad oggi con il decreto Cura Italia, confermato con modificazioni dalla sua legge di conversione n. 27/2020 che, a mezzo di deroghe alla normativa vigente, introduce un nuovo lavoro a domicilio.

In origine è stata la legge 6 giugno 1998, n. 191 a prevedere per le amministrazioni pubbliche la possibilità di avvalersi di forme di lavoro a distanza: "Allo scopo di razionalizzare l'organizzazione del lavoro e di realizzare economie di gestione attraverso l'impiego flessibile delle risorse umane, le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1,

comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, possono avvalersi di forme di lavoro a distanza" (art. 4, comma 1).

Con il d.P.R. 8 marzo 1999, n. 70 ("Regolamento recante disciplina del telelavoro nelle pubbliche amministrazioni, a norma dell'articolo 4, comma 3, della legge 16 giugno 1998, n. 191") sono state poi fissate le concrete modalità attuative del telelavoro definito, dalla lett. b) dell'art. 2, come quella "prestazione di lavoro eseguita dal dipendente di una delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, in qualsiasi luogo ritenuto idoneo, collocato al di fuori della sede di lavoro, dove la prestazione sia tecnicamente possibile, con il prevalente supporto di tecnologie dell'informazione e della comunicazione, che consentano il collegamento con l'amministrazione cui la prestazione stessa inerisce".

Il 23 marzo 2000 è stato stipulato l'Accordo quadro nazionale per l'applicazione del telelavoro ai rapporti di lavoro del personale dipendente delle pubbliche amministrazioni³⁰⁴ che vede il telelavoro principalmente relegato a risolvere situazioni di disabilità psico-fisiche, tali da rendere disagiata il raggiungimento del luogo di lavoro, o esigenze di cura di figli minori di 8 anni e di familiari o conviventi.

Il Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro (CCNL) 14 febbraio 2001, stipulato ad integrazione di quello per il personale non dirigente degli enti pubblici non economici 16 febbraio 1999, ha introdotto per la prima volta una disciplina sperimentale del telelavoro. Questo è stato strutturato in sostanza nei termini di un lavoro a domicilio tanto da prevedere espressamente "la prestazione dell'attività lavorativa dal domicilio del dipendente" (art. 34, comma 2, lett. a), il rimborso "anche in forma forfetaria, delle spese sostenute dal lavoratore per consumi energetici e telefonici" (art. 34, comma 3), l'orario

³⁰⁴ All'art. 5 prevede: "1. Il telelavoro si realizza secondo le modalità previste dal progetto, quali lavoro a domicilio, lavoro mobile, decentrato in centri - satellite, servizi in rete o altre forme flessibili anche miste, ivi comprese quelle in alternanza, comunque in luogo idoneo, dove sia tecnicamente possibile la prestazione 'a distanza', diverso dalla sede dell'ufficio al quale il dipendente è assegnato. 2. Le spese per l'installazione e la manutenzione della postazione di telelavoro, che può essere utilizzata esclusivamente per le attività attinenti al rapporto di lavoro, sono a carico dell'amministrazione; sono, del pari, a carico dell'amministrazione le spese relative al mantenimento dei livelli di sicurezza. Le attrezzature informatiche, comunicative e strumentali, necessarie per lo svolgimento del telelavoro, vengono concesse in comodato gratuito al lavoratore per la durata del progetto. La contrattazione di comparto prevedrà forme di copertura assicurativa delle attrezzature in dotazione e del loro uso" in <https://www.aranagenzia.it/contrattazione/contratti-quadro/altro/telelavoro/contratti/1832-accordo-quadro-sul-telelavoro.html>.

di lavoro lasciato alla discrezione del lavoratore (art. 34, comma 6) e persino la copertura assicurativa dei suoi familiari (art. 34, comma 11)³⁰⁵.

In applicazione di tale CCNL è stato poi sottoscritto il 15 ottobre 2014 l'"Accordo Nazionale di telelavoro domiciliare e progetto sperimentale di telelavoro satellitare" da parte dell'INPS che all'art. 4 prevede che "1. Per telelavoro domiciliare si intende la possibilità di lavorare presso la propria abitazione o altra espressamente indicata (ad es. abitazione di un familiare che necessiti di assistenza), attraverso l'adozione di supporti tecnologici che consentano il collegamento a distanza di una postazione lavorativa fissa e un'adeguata comunicazione. 2. Il luogo di svolgimento della prestazione lavorativa deve essere ubicato nella regione ove è situata la sede di appartenenza del telelavoratore. L'attivazione del progetto presuppone la verifica, con esito positivo, dell'idoneità del luogo ove installare la postazione con riferimento alle caratteristiche di tecniche previste dall'allegato 1. 3. L'adesione del lavoratore ad un progetto di telelavoro ha carattere volontario."

Con l'art. 14, L. 7 agosto 2015, n. 124 è stato successivamente stabilito che le amministrazioni dovessero adottare, entro i tre anni successivi, misure tali da permettere ad almeno il 10% dei dipendenti pubblici che lo avessero richiesto di avvalersi delle nuove modalità di telelavoro.

La L. 22 maggio 2017, n. 81 ha infine introdotto il lavoro agile³⁰⁶ che all'art. 18 viene definito come "modalità di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato stabilita mediante accordo tra le parti, anche con forme di organizzazione per fasi, cicli e obiettivi e senza precisi vincoli di orario o di luogo di lavoro, con il possibile utilizzo di strumenti tecnologici per lo svolgimento dell'attività lavorativa. La prestazione lavorativa viene eseguita, in parte all'interno di locali aziendali e in parte all'esterno senza una postazione fissa, entro i soli limiti di durata massima dell'orario di lavoro giornaliero e settimanale, derivanti dalla legge e dalla contrattazione collettiva". Al comma 3 di detto articolo è stato espressamente previsto che le disposizioni introdotte si applicano, in quanto compatibili, anche nei rapporti di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, secondo le direttive emanate

³⁰⁵ In <https://www.aranagenzia.it/contrattazione/comparti/enti-pubblici-non-economici/contratti/293-ccnl-ad-integrazione-del-ccnl-del-16-2-1999.html>.

³⁰⁶ A. FREDIANI, *Il lavoro agile tra prestazione a domicilio e telelavoro*, in *Foro.it* 2017, 7, 630-636.

anche ai sensi dell'art. 14, L. 7 agosto 2015, n. 124 e fatta salva l'applicazione delle diverse disposizioni specificamente adottate per tali rapporti.

Con la Dir. n. 3/2017³⁰⁷ a firma del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro per la semplificazione amministrativa, sono stati infine dettati gli indirizzi per l'attuazione dei commi 1 e 2 dell'art. 14, L. 7 agosto 2015, n. 124, che delegava il Governo alla riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, prevedendo l'introduzione di nuove e più agili misure di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro dei propri dipendenti, tracciando le linee guida per la nuova organizzazione del lavoro ma sempre limitate a promuovere la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro dei dipendenti.

L'emergenza sanitaria legata al Covid-19 ha attualmente accelerato il processo in atto con una serie di provvedimenti a cascata³⁰⁸.

Il D.L. n. 6 del 23 febbraio 2020 ha innanzitutto stabilito che il lavoro agile "è applicabile in via automatica ad ogni rapporto di lavoro subordinato nell'ambito di aree considerate a rischio nelle situazioni di emergenza nazionale o locale nel rispetto dei principi dettati dalle menzionate disposizioni e anche in assenza degli accordi individuali ivi previsti".

Il successivo D.L. 2 marzo 2020, n. 9, recante "Misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19", ha dichiarato superato il regime sperimentale dell'obbligo per le amministrazioni di adottare misure organizzative per il ricorso a nuove modalità spazio-temporali di svolgimento della prestazione lavorativa, con ciò definendo immediatamente cogente tale obbligo.

Con la Dir. n. 1/2020³⁰⁹ del 25 febbraio 2020, il Ministro per la Pubblica Amministrazione, rivolgendosi alle amministrazioni pubbliche delle aree geografiche non direttamente coinvolte nell'emergenza, ha sollecitato l'utilizzo del lavoro agile e flessibile ed invitato le Amministrazioni a far uso di modalità telematiche per riunioni, convegni e momenti formativi, prevedendo misure specifiche per le prove concorsuali e per i locali di lavoro. Con tale circolare il ministro della P.A. ha fornito alcuni chiarimenti sulle modalità di implementazione delle misure normative e sugli strumenti, anche informatici,

³⁰⁷ <http://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/dipartimento/01-06-2017/direttiva-n-3-del-2017-materia-di-lavoro-agile>.

³⁰⁸ MISCIONE, *Il diritto del lavoro ai tempi orribili del coronavirus*, in *Foro.it.*, 2020, 4, 321.

³⁰⁹ <http://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/dipartimento/26-02-2020/direttiva-n1-del-2020>.

a cui le pubbliche amministrazioni possono ricorrere per incentivare il ricorso a modalità più adeguate e flessibili di svolgimento della prestazione lavorativa.

Con circ. n. 1 del 4 marzo 2020³¹⁰ sempre il ministro della P.A., preso atto dell'obbligatorietà di implementazione dello *smart-working*, oltre a suggerire soluzioni *cloud* per agevolare l'accesso condiviso dei dipendenti ai dati e documenti, il ricorso a videoconferenze e ad altre modalità flessibili dello svolgimento della prestazione, ha fissato un termine massimo di sei mesi entro i quali le P.A. "tramite apposito atto di ricognizione interna, individuano le attività che non sono compatibili con le innovative modalità spazio-temporali di svolgimento della prestazione lavorativa, tenendo sempre presente l'obiettivo di garantire, a regime, ad almeno il 10 per cento del proprio personale, ove lo richieda, la possibilità di avvalersi di tali modalità.³¹¹".

La successiva Dir. n. 2/2020 del 12 marzo 2020³¹², sostitutiva della n. 1/2020, ha rafforzato ulteriormente il ricorso allo *smart-working*, annunciando questo come forma organizzativa "ordinaria" per le pubbliche amministrazioni³¹³.

In ultimo il D.L. "Cura Italia", n. 18 del 17 marzo 2020, convertito con L. n. 27 del 24 aprile 2020, ha disciplinato lo *smart-working* in due diversi articoli: all'art. 39 dove viene stabilito che fino alla cessazione dello stato di emergenza epidemiologica da Covid-19³¹⁴, "i lavoratori dipendenti disabili [...] o che abbiano nel proprio nucleo familiare una persona con disabilità [...] hanno diritto a svolgere la prestazione di lavoro in modalità agile [...] a condizione che tale modalità sia compatibile con le caratteristiche della prestazione" e che stesso diritto hanno i lavoratori immunodepressi ed i loro familiari conviventi) ed all'art. 87 specificamente dedicato alla P.A.

Quest'ultima norma riprende il concetto già espresso nella Dir. n. 1 definendo il lavoro agile quale "modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa nelle pubbliche amministrazioni" sebbene a termine ovvero sino a cessazione dello stato di

³¹⁰ <http://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/dipartimento/04-03-2020/circolare-n1-del-2020>.

³¹¹ **Articolo 18, comma 5, del Decreto-Legge 19 maggio 2020, n. 34**, convertito con modificazioni dalla Legge 17 luglio 2020, n. 77, noto anche come "Decreto Rilancio".

³¹² <http://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/dipartimento/12-03-2020/direttiva-n2-del-2020>.

³¹³ "... a fronte della situazione emergenziale, è necessario un ripensamento da parte delle pubbliche amministrazioni in merito alle attività che possono essere oggetto di lavoro agile, con l'obiettivo prioritario di includere anche attività originariamente escluse. Relativamente alle attività individuate, le amministrazioni prevedono modalità semplificate e temporanee di accesso alla misura con riferimento al personale complessivamente inteso, senza distinzione di categoria di inquadramento e di tipologia di rapporto di lavoro, fermo restando quanto rappresentato nel precedente paragrafo in merito al personale con qualifica dirigenziale."

³¹⁴ In origine nel D.M. 18/2020 la data finale era fissata al 30 aprile 2020.

emergenza epidemiologica. Si ricorda che lo stato di emergenza è stato disposto dal Consiglio dei Ministri il 31 gennaio 2020 con iniziale durata semestrale e quindi sino al 31 luglio 2020.

Il telelavoro prevedeva il trasferimento della sede di lavoro dai locali aziendali ad altra solitamente individuata, anche nella contrattualistica collettiva, con l'abitazione del lavoratore, ma con vincolo per il dipendente di lavorare in una postazione fissa e prestabilita, e con gli stessi limiti di orario assolti all'interno dell'azienda. Il carico di lavoro, gli oneri e i tempi della prestazione, dovevano essere equivalenti a quelli degli altri lavoratori non remotizzati.

Al contrario, il lavoro agile prevede che la prestazione lavorativa venga eseguita in parte all'interno di locali aziendali e in parte all'esterno, ma senza stabilire una postazione fissa. Non ci sono vincoli di spazio e tempo ma solo limiti di durata massima dell'orario di lavoro giornaliero e settimanale, derivanti dalla legge e dalla contrattazione collettiva: si può lavorare da qualsiasi luogo (dentro e fuori l'azienda), non si timbra un cartellino, non si fanno pause in orari predefiniti e l'azienda e il dipendente ridefiniscono in maniera flessibile le modalità di lavoro,

Ambedue le modalità lavorative, telelavoro e lavoro agile, sono meramente eventuali e la loro attivazione è comunque sempre frutto di un accordo scritto tra le parti.

L'art. 87, D.L. n. 18/2020 invece, nella misura in cui qualifica il lavoro da remoto come modalità ordinaria, ridefinisce, seppur solo temporaneamente e d'imperio, il luogo di lavoro. Tale ridefinizione può essere imposta indipendentemente dalla volontà del lavoratore, tanto è vero che la lett. b) dell'art. 1 prevede che le pubbliche amministrazioni possono dar corso a tale nuova modalità prescindendo "dagli accordi individuali e dagli obblighi informativi previsti dagli articoli da 18 a 23 della legge 22 maggio 2017, n. 81".

La durata dell'assegnazione unilaterale in modalità remota è normativamente limitata al periodo dell'emergenza sanitaria e quindi, laddove attivata in modalità semplificata, ovvero in assenza dell'accordo individuale e pertanto senza indicazione di un termine, andrà naturalmente a cessare con il venir meno dello stato di emergenza³¹⁵.

Nello *smart working* ordinariamente gli strumenti tecnologici necessari per

³¹⁵ GUARISO, *Emergenza COVID-19 e lavoro agile*, in *Newsletter Wikilabour.it*, n. 6, 23 marzo 2020: "... la modalità pattuita senza termine proseguirà anche dopo la fine dell'emergenza (fermo solo l'obbligo, come detto, di integrare le informazioni di cui all'art. 22) con la sola ordinaria facoltà di recesso di cui all'art. 19, comma 2, L. 81/17 e dunque con preavviso minimo di 30 giorni."

assicurare la prestazione in remoto sono forniti dal datore di lavoro (art. 18, comma 2, L. n. 81/2017). Il Decreto Cura Italia confermato dalla legge di conversione, invece, consente deroga anche a questo aspetto, prevedendo che "la prestazione lavorativa in lavoro agile può essere svolta anche attraverso strumenti informatici nella disponibilità del dipendente qualora non siano forniti dall'amministrazione "(art. 87, comma 2).

Nel lavoro a domicilio, diversamente da quanto inizialmente previsto per un errore di trascrizione del testo approvato in Senato³¹⁶, ed all'esito dell'intervento del legislatore con la L. 16 dicembre 1980, n. 858, la proprietà delle attrezzature, oltre che delle materie prime, rimane questione indifferente ai fini della qualificazione della natura del rapporto. Ed infatti l'art. 1, L. n. 858/1980 attualmente in vigore prevede che la strumentazione possa appartenere indistintamente al lavoratore quanto al datore. Inoltre, abbandonato il criterio economico che escludeva la natura subordinata del rapporto nel caso in cui i macchinari fossero di particolare valore, oggi si fa riferimento esclusivo anche nel lavoro a domicilio al criterio della prevalenza dell'attività lavorativa. Di conseguenza, anche nel caso di utilizzo di strumentazioni costose di proprietà del lavoratore, qualora il patrimonio cognitivo e di elaborazione rimanga prevalente il rapporto di lavoro rimarrà sussumibile all'interno della L. n. 877/1973.

Anche sotto tale profilo è innegabile, pertanto, l'affinità della nuova modalità lavorativa emergenziale con il lavoro a domicilio.

Invece l'art. 18, L. n. 81/2017 prevedeva necessariamente il consenso del lavoratore a cui il successivo art. 19 riconosceva la facoltà di recedere, sebbene con preavviso, per il rientro nella sede di lavoro "ordinaria". L'emergenza sanitaria ha pertanto imposto la deroga sia dell'accordo negoziale d'impulso che della possibilità di recesso per il rientro in sede.

Tale potere di "trasferimento o remotizzazione d'imperio" per il settore pubblico è stato mutuato da simile previsione per il lavoro privato in precedenza contenuta nel D.P.C.M. 8 marzo 2020 che all'art. 2, lett. r)³¹⁷ ha previsto che, per tutta la durata

³¹⁶ L'art. 1 originario, in luogo della particella "o", conteneva la disgiuntiva "e" in modo da far necessitare la comproprietà di materie prime e strumentazione in capo a lavoratore e datore di lavoro. Sul punto per una ricostruzione storica cfr. NOGLER, *Lavoro a domicilio*, Milano, 2000, 91 ss.

³¹⁷ "(...) r) la modalità di lavoro agile disciplinata dagli articoli da 18 a 23 della legge 22 maggio 2017, n. 81, può essere applicata, per la durata dello stato di emergenza di cui alla deliberazione del Consiglio dei ministri 31 gennaio 2020, dai datori di lavoro a ogni rapporto di lavoro subordinato, nel rispetto dei principi dettati dalle menzionate disposizioni, anche in assenza degli accordi individuali ivi previsti; gli obblighi di informativa di cui all'art. 22 della legge 22 maggio 2017, n. 81, sono assolti in via telematica anche

dello stato di emergenza disposto dal Consiglio dei Ministri il 31 gennaio 2020 (e cioè fino al 31 luglio 2020), il lavoro agile possa essere applicato dai datori di lavoro "anche in assenza degli accordi individuali", con "obblighi di informativa" in materia di salute e sicurezza sul lavoro assolti "in via telematica" anche attraverso l'apposita documentazione sul sito dell'INAIL. Specularmente l'art. 87 deroga alla definizione dei contenuti e modalità di esercizio del potere disciplinare, alle norme sulla sicurezza (art. 22) e alle comunicazioni obbligatorie in materia di assicurazioni infortuni (art. 23) semplicemente assolvibili mediante invio telematico di modello standardizzato rinvenibile sul sito INAIL.

Ma, a differenza del settore privato, in cui il datore di lavoro ha semplice facoltà di attivare il lavoro remoto, in quello pubblico tale opzione è obbligatoria (laddove ovviamente la mansione lo consenta).

In relazione alla segregazione forzata imposta dalle norme sanitarie in atto, più che di lavoro agile (che si ricorda essere quella prestazione che "viene eseguita, in parte all'interno di locali aziendali e in parte all'esterno senza una postazione fissa, entro i soli limiti di durata massima dell'orario di lavoro giornaliero e settimanale, derivanti dalla legge e dalla contrattazione collettiva"), la norma consente alle P.A. di far uso più propriamente di telelavoro domestico ovvero di lavoro a domicilio con strumentazione elettronica. Ed infatti se è pur vero che le P.A. possono allestire degli uffici satelliti ove concentrare le tecnologie necessarie, tale soluzione è residuale e francamente inopportuna in ragione della necessità di confinamento sociale.

Ancor più significativa è la previsione dell'art. 20, comma 1, che attribuisce al lavoratore in modalità agile il diritto ad un trattamento economico e normativo non inferiore a quello complessivamente applicato ai lavoratori che svolgono la propria prestazione «esclusivamente all'interno dell'azienda».

Al di là della non felice formulazione - che individua quale termine di paragone i lavoratori adibiti alle medesime mansioni all'interno dell'azienda e che può creare qualche problema applicativo nelle dimensioni organizzative più ridotte - la norma si muove nel solco di quanto già previsto per il trattamento dei rapporti di lavoro caratterizzati tanto da

ricorrendo alla documentazione resa disponibile sul sito dell'Istituto nazionale assicurazione infortuni sul lavoro; (...)" . A commento del D.P.C.M. cfr. RAUSEI, *Lavoro agile e contrasto al virus COVID-19*, in *Dir. prat. lav.*, 11/2020, 678 ss.; GUARISO, *Emergenza COVID-19 e lavoro agile*, in *Newsletter Wikilabour.it*, n. 6, 23 marzo 2020.

flessibilità tipologica quanto organizzativa, benché, a seconda della fattispecie, si parli ora di divieto di discriminazione ora di parità di trattamento³¹⁸.

E tuttavia, va sottolineato come il trattamento economico e normativo dei lavoratori agili venga esplicitamente agganciato non tanto "a valle", costringendo ad una eventuale operazione di parificazione con quanto attribuito al lavoratore comparabile, ma ancor prima "a monte", alla fonte regolativa di riferimento indicata nei contratti collettivi stipulati ai sensi dell'art. 51, d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81, con due importanti conseguenze.

La prima è la conferma che il richiamo ai contratti collettivi nazionali, territoriali o aziendali stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o dalle loro rappresentanze aziendali continua a svolgere una funzione di contrasto del fenomeno della c.d. contrattazione "pirata"³¹⁹, e quindi, come criterio di selezione tra più contratti collettivi a scongiurare fenomeni di *dumping* sociale³²⁰; con la peculiarità che in questo caso l'abbassamento delle tutele potrebbe essere determinato non solo da contratti collettivi sottoscritti da soggetti sindacali comparativamente meno rappresentativi ma anche da un accordo individuale che si ponga al di sotto dei livelli contrattuali così individuati.

Più ancora, l'applicazione di un trattamento «in attuazione dei contratti collettivi di cui all'articolo 51 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81» appare singolare rispetto ai richiami alla parità di trattamento dei cd. lavoratori flessibili di cui allo stesso d.lgs. n. 81 del 2015 e per i quali è invece assente il richiamo ad una determinata fonte collettiva³²¹. Se ne può allora dedurre che esso funga certamente quale limite

³¹⁸ FALSONE, *Il lavoro c.d. agile come fattore discriminatorio vietato*, in M. BIASI, G. ZILIO GRANDI (a cura di), *Commentario breve allo Statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Padova, 2017, pag. 565 e seg.

³¹⁹ è la tesi apertamente sostenuta da DAMIANO nella seduta di approvazione dell'articolo - così emendato proprio a seguito dello stralcio del rinvio alla contrattazione collettiva, di cui si è innanzi dato conto - in Commissione Lavoro della Camera dei Deputati del 21 febbraio 2017.

³²⁰ Questo naturalmente nel caso in cui siano effettivamente presenti più contratti collettivi tra cui sia necessario operare una selezione; la norma, naturalmente, non può evitare che la medesima selezione esca mortificata quando sia rinvenibile un unico contratto collettivo, magari aziendale, stipulato anche da sigle sindacali comparativamente più rappresentative ma minoritarie. Sia consentito sul punto il rinvio a RECCHIA, *Il ruolo dell'autonomia collettiva*, op. cit., pag. 126. Più in generale sul tema, PASSALACQUA, *Il modello del sindacato comparativamente più rappresentativo nell'evoluzione delle relazioni sindacali*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2014, 2, pag. 375 e segg.; TOMASSETTI, *La nozione di sindacato comparativamente più rappresentativo nel decreto legislativo n. 81/2015*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2016, 2, pag. 367 e segg.

³²¹ **Decreto Legislativo 8 aprile 2003, n. 66**, Cfr. gli artt. 7, comma 1; 17, comma 1; 25, comma 1; e 35, comma 1.

"esterno" alla disciplina della fattispecie, ma strutturale al nucleo "essenziale" delle sue disposizioni inderogabili, con l'effetto che laddove non venga applicato alcuno dei contratti "qualificati" ex art. 51, dovrebbe risultare del tutto precluso l'accesso al lavoro agile, se non addirittura illegittimo l'accordo individuale che lo regoli, così che il rapporto proseguirebbe (o si costituirebbe *ab origine*) come un ordinario rapporto di lavoro subordinato.

La previsione di cui all'art. 20, invero, circostanzia il profilo della comparazione proprio con l'applicazione dei trattamenti tanto economici quanto normativi derivanti dai contratti collettivi comparativamente più rappresentativi. Non basta dunque garantire medesimi *standard* nel rapporto di lavoro, ma al di fuori dei contratti collettivi ex art. 51, ai lavoratori agili e a quelli che svolgano la loro prestazione esclusivamente all'interno dell'azienda, né tantomeno ci si può accontentare di parametrare i livelli di tutela (solo) dei primi a quelli potenzialmente applicabili, secondo i contratti collettivi comparativamente più rappresentativi, al contesto produttivo di riferimento³²²; in questa seconda prospettiva, infatti, si legittimerebbe una (paradossale) disparità di trattamento tra i dipendenti della medesima azienda.

In altri termini, la norma in parola finisce con il produrre risultati equivalenti a quello che Massimo D'Antona chiamava il «terzo effetto» del contratto collettivo³²³, inducendo il datore di lavoro, che voglia trarre vantaggio dalla flessibilità organizzativa dello *smart working*, ad entrare nel circuito delle relazioni sindacali, conformandosi alle regole definite, magari anche solo a livello aziendale, da soggetti che rispondono ai criteri

³²² È l'interpretazione fornita invece da DAGNINO, MENEGOTTO, PELUSI, TIRABOSCHI, *Guida pratica al lavoro agile dopo la legge n. 81/2017*, ADAPT University Press, 2017, pag. 50. Non dissimilmente, v. FALSONE, *Il lavoro cd. agile come fattore discriminatorio vietato*, op. cit., pag. 577, secondo cui la disposizione «imporrebbe di procedere ad una comparazione astratta e non in concreto, non solo nel caso in cui non siano presenti in azienda lavoratori standard perché assegnati alle medesime mansioni dei lavoratori "agili", ma, in ogni caso, quando, a prescindere dal fatto che siano o meno rintracciati lavoratori comparabili, in azienda non siano applicati i trattamenti di cui ai contratti collettivi ex art. 51 d.lgs. n. 81 del 2015». Per quanto certamente capace di offrire maggiori potenzialità di implementazione all'istituto in parola, la lettura tuttavia non convince da un lato perché la previsione impone una comparazione tutt'altro che astratta e dall'altro perché finirebbe con il determinare disparità di trattamento all'interno dell'azienda tra lavoratori agili, le cui condizioni economiche e normative debbano essere ancorate ai contratti collettivi ex art. 51, e gli altri dipendenti, che ne possano invece del tutto prescindere.

³²³ D'ANTONA, *Contrattazione collettiva e autonomia individuale nei rapporti di lavoro atipici*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 1990, pag. 531 e segg. Agli stessi risultati si giunge anche nella prospettiva di ritenere che la flessibilità organizzativa offerta dal lavoro agile sia disponibile solo ai datori di lavoro che applichino nella loro intenzione i contratti collettivi richiamati all'art. 51, secondo l'insegnamento di ROCCELLA, *Contrattazione collettiva, azione sindacale, problemi di regolazione del mercato del lavoro*, in *Lav. Dir.*, 2000, 3, pag. 351 e segg.

di selettività legalmente imposti: l'autonomia collettiva potrà in questo caso, pur non contemplata dalla legge, contribuire ad integrare il quadro regolativo del lavoro agile.

Rimane aperta la questione dell'esatta portata dell'indicazione di un «trattamento [...] non inferiore a quello *complessivamente* applicato» ai lavoratori "interni", che richiama - tanto con riferimento al rapporto tra le previsioni contenute nell'accordo individuale rispetto a quelle collettive, quanto alla relazione tra il trattamento appositamente previsto per i lavoratori agili dal contratto collettivo e quello generalmente riconosciuto in attuazione dei contratti collettivi *ex art. 51* - i principi generali vigenti dell'inderogabilità *in pejus* e le diverse opzioni circa i termini nei quali operare la comparazione tra le fonti (si fa riferimento alle diverse tesi del c.d. conglobamento, del c.d. cumulo e quelle intermedie). Quale che sia l'opzione prescelta - e pur nella consapevolezza che l'accordo individuale, o anche quello aziendale sul lavoro agile, che introduca trattamenti peggiorativi benché «adeguatamente controbilanciati da previsioni più favorevoli»³²⁴, potrebbe non impedire negoziazioni sbilanciate e pratiche di scambio *pro-business* - il dato inconfutabile è che la (ri)regolazione del lavoro sviluppato al di fuori dell'azienda avrà ampi margini di manovra ma un vincolo finale, in una "sommatoria" di pari valore a quella del lavoro reso dentro i confini aziendali, e fissata proprio dalla contrattazione collettiva.

Sull'esercizio del potere di controllo e disciplinare l'art. 21 della L. n. 81/2017 fa semplicemente riferimento all'art. 4 dello SdL, precisando che le condotte disciplinarmente rilevanti connesse alla prestazione del lavoro al di fuori dei locali aziendali debbono essere elencate e tipizzate nell'accordo scritto con il lavoratore.

È evidente che l'art. 21 intenda riferirsi più propriamente ai commi 2 e 3 dell'art. 4 Stat. lav. che escludono dagli strumenti di controllo soggetti agli stretti vincoli del primo comma tutti gli apparati tecnologici utilizzati dal lavoratore per rendere la prestazione. Inoltre, si ricorda che il comma 3 consente espressamente al datore di lavoro di raccogliere le informazioni acquisite tramite strumenti di lavoro utilizzati da remoto, per tutte le finalità connesse al rapporto di lavoro, a condizione che il lavoratore sia adeguatamente informato sia sull'utilizzo di tali strumenti, sia sulla possibilità di

³²⁴ SANTORO PASSARELLI, *Lavoro eterorganizzato, coordinato, agile e il telelavoro: un puzzle non facile da comporre in un'impresa in via di trasformazione*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2017, 3, pag. 785.

effettuare controlli, specificandone le modalità, la tipologia (continuativi o a campione) e le finalità.

In merito a tale aspetto, sul quale deliberatamente non ci si sofferma, appare opportuno esclusivamente sottolineare la problematica del controllo del lavoratore attraverso gli strumenti di geolocalizzazione ormai contenuti ed abilitati in qualsiasi dispositivo elettronico sia esso un telefono cellulare, un tablet, un pc o la stessa automobile. L'ispettorato nazionale del lavoro si è pronunciato sul tema, e attraverso il concetto di "natura strettamente funzionale alla prestazione lavorativa" ha precisato che i sistemi di sistemi di geolocalizzazione rappresentano un elemento "aggiunto" agli strumenti di lavoro ed in quanto tali non utilizzati in via primaria ed essenziale per l'esecuzione dell'attività lavorativa ma per rispondere ad esigenze ulteriori di carattere assicurativo, organizzativo, produttivo o per garantire la sicurezza del lavoro. Ne consegue che, in tali casi, la fattispecie rientri nel campo di applicazione di cui al comma 1 dell'art. 4, L. n. 300/1970 e pertanto le relative apparecchiature possono essere installate solo previo accordo stipulato con la rappresentanza sindacale ovvero, in assenza di tale accordo, previa autorizzazione da parte dell'Ispettorato nazionale del lavoro³²⁵.

Sotto l'aspetto strettamente disciplinare pare evidente che laddove non vi sia stato alcun accordo scritto, anche gli eventuali comportamenti valutabili disciplinarmente, purché non in violazione del minimo etico sempre esigibile, non siano contestabili e le eventuali contestazioni formalizzate risultino nulle. In questo caso l'accordo scritto riveste natura non certo *ad probationem* ma *ad substantiam* in quanto in sua mancanza il potere disciplinare non sorge e non può essere esercitato.

L'art. 22 della L. n. 81/2017, oltre a ribadire che il datore di lavoro è il garante della salute e sicurezza del lavoratore che svolge la prestazione in modalità agile, prevede un obbligo generale di informazione scritta con la specifica individuazione dei rischi generali specifici connessi alla particolare modalità di esecuzione del rapporto di lavoro. A fronte di tale obbligo datoriale francamente indefinito³²⁶ vi è un parallelo obbligo da

³²⁵ Ispettorato Nazionale del Lavoro, circ. n. 2/2016 del 7 novembre 2016. Al contempo la circolare ha precisato che non si rientra nel campo di applicazione del comma 1 dell'art. 4 qualora i sistemi di localizzazione siano installati per consentire la concreta ed effettiva attuazione della prestazione lavorativa come nel caso del trasporto dei portavalori. Art. 4, comma 1, L. n. 300/1970 come modificato dall'art. 5, comma 2, D.Lgs. n. 185/2016

³²⁶ FALASCA, *Jobs Act autonomi e smart working, la nuova normativa*, in *Guida lav.*, 2017, 22, 14 ss.; l'Autore parla di una vera e propria "gestione semplificata della sicurezza".

parte del lavoratore a cooperare nell'attuazione di tale misura di prevenzione in modo da fronteggiare i rischi connessi all'esecuzione della prestazione esterna ai locali aziendali.

Tale norma, fortemente generica, non fa riferimento al luogo di lavoro che, come detto sopra, può essere il più vario ovvero il domicilio del lavoratore, un centro satellite, una dependance aziendale. Certo è che, in ragione della diversità del luogo di espletamento della prestazione, anche quelli che sono gli obblighi di sicurezza possono chiaramente diversificarsi. Non solo, ma potrebbe pure ipotizzarsi la inidoneità dell'eventuale luogo di lavoro scelto in autonomia dallo stesso lavoratore. Ed infatti, diversamente da quanto previsto nell'accordo interconfederale sul telelavoro, la normativa sul lavoro agile non prevede né consente un accesso presso i luoghi eventualmente prescelti dal lavoratore ai fini di un loro controllo³²⁷.

L'art. 23 prevede riconosce infine il diritto del lavoratore alla tutela contro gli infortuni del lavoro ed espressamente la copertura dell'infortunio in itinere "durante il normale percorso di andata e ritorno da luogo di abitazione quello prescelto per lo svolgimento della prestazione lavorativa all'esterno dei locali aziendali". Anche in questo caso risulta evidente che la preventiva e concordata ubicazione del luogo di erogazione della prestazione agile è determinante per il riconoscimento di tale copertura. Si dubita comunque che l'eventuale infortunio in cui può incorrere il lavoratore che abbia scelto la modalità agile presso il proprio domicilio o residenza, laddove si risolva in una attività di concetto attraverso l'uso di dispositivi elettronici, possa essere mai riconosciuta ai fini della copertura INAIL.

La disposizione, mentre non solleva soverchie questioni di natura tecnica né sul lato della c.d. "classificazione tariffaria" né su quello, strettamente connesso, della determinazione della "retribuzione imponibile"³²⁸, lascia aperti molti dubbi in ordine al raggio di estensione della tutela assicurativa.

Un primo problema concerne l'individuazione dei "rischi lavorativi" ai quali è esposto il lavoratore.

³²⁷ Accordo interconfederale 9 giugno 2004, cit., art. 7 comma 3: "Al fine di verificare la corretta applicazione della disciplina applicabile in materia di salute e sicurezza, il datore di lavoro, le rappresentanze dei lavoratori e/o le autorità competenti hanno accesso al luogo in cui viene svolto il telelavoro, nei limiti della normativa nazionale e dei contratti collettivi. Ove il telelavoratore svolga la propria attività nel proprio domicilio, tale accesso è subordinato a preavviso ed al suo consenso, nei limiti della normativa nazionale e dei contratti collettivi".

³²⁸ Anche in questo caso, la circolare cit. *supra* applica il principio di parità di trattamento con i lavoratori che svolgono le proprie mansioni esclusivamente all'interno dell'azienda.

Al fine di scongiurare il pericolo che questi possano restare indeterminati, date le molteplici peculiarità della fattispecie in esame, la circolare Inail 2 novembre 2017, n. 48, "ai fini del rapido riconoscimento delle prestazioni infortunistiche", rinvia all'accordo individuale il compito di definire i rischi, anche sotto il profilo dei "riferimenti spazio-temporali", evidenziando che in mancanza l'istituto dovrà procedere a specifici accertamenti per verificare la sussistenza dei presupposti sostanziali della tutela; accertamenti non semplici, trattandosi, com'è ormai evidente, di lavoro svolto all'esterno dei locali aziendali, per cui non è agevole stabilire a priori se "l'attività svolta dal lavoratore al momento dell'evento infortunistico sia in stretto collegamento con quella lavorativa"³²⁹.

La circolare fa intendere che l'accordo individuale dovrà individuare i luoghi e le coordinate temporali essenziali della prestazione di lavoro, così da agevolare il compito dell'istituto assicurativo e, in ultima analisi, rendere più certe le garanzie per il lavoratore in modalità agile.

Una precisazione che conferma, fra l'altro, quanto sin qui sostenuto in ordine alla necessità che l'iniziale assunto legale circa l'assenza di precisi vincoli di tempo e di luogo della prestazione in modalità agile vada opportunamente contestualizzato all'interno del dettato normativo, emergendo vieppiù l'importanza dell'accordo individuale quale fonte di individuazione dei "luoghi di lavoro" e della perimetrazione dei limiti di orario massimo e dei riposi (compresa la disconnessione).

La seconda questione riguarda il riconoscimento del c.d. infortunio *in itinere*.

L'art. 23, comma 3°, l. n. 81/17 estende al lavoratore agile la tutela contro gli infortuni "occorsi durante il normale percorso di andata e ritorno dal luogo di abitazione a quello prescelto per lo svolgimento della prestazione lavorativa all'esterno dei locali aziendali"; precisando però successivamente che la risarcibilità dell'infortunio è subordinata alla circostanza che "la scelta del luogo della prestazione sia dettata da esigenze connesse alla prestazione stessa o dalla necessità del lavoratore di conciliare le esigenze di vita con quelle lavorative e risponda a criteri di ragionevolezza".

Sulla risarcibilità dell'infortunio che si verifichi nel percorso casa-lavoro e viceversa *nulla quaestio*, trattandosi di applicare i principi elaborati da consolidata giurisprudenza, anche in ordine ai limiti connessi al c.d. "rischio elettivo", ovvero

³²⁹ MARRUCCI, *Lavoro agile, le indicazioni operative dell'Inail*, in *Guida al lavoro*, 2017, 44, p. 44.

derivanti dal fatto che l'infortunio sia determinato da circostanza di natura dolosa imputabile a terzi³³⁰.

Assai meno comprensibile è la specificazione di cui al comma 3°, ultima parte, dell'art. 23 l. n. 81/17 sulla determinabilità del diritto al risarcimento in ordine alle caratteristiche del luogo prescelto nonché a un non meglio precisato criterio di ragionevolezza.

Fermo restando la genericità di quest'ultimo, può affermarsi, ancora in coerenza con le tesi sviluppate in precedenza, che per assicurare la congruenza del "luogo", ai fini dell'effettività delle tutele assicurative, occorre che esso sia "prescelto" nell'accordo individuale. L'intesa fra le parti interessate dovrebbe infatti tendenzialmente assicurare la coerenza fra l'individuazione della sede di lavoro rispetto alle esigenze connesse alla prestazione nonché alla finalità di conciliazione fra vita e lavoro, evitando all'istituto assicurativo improbabili operazioni di accertamento discrezionale, secondo parametri di probabilità o ragionevolezza forieri di sicuri contenziosi.

L'accordo relativo alle modalità di lavoro agile è stipulato per iscritto e può essere a termine o a tempo indeterminato. In tale ultimo caso il recesso può avvenire con un preavviso non inferiore a 30 giorni, salvo che si tratti di lavoratori disabili. In caso di giustificato motivo ciascuno dei contraenti può recedere prima della scadenza del termine nel caso di accordo a tempo determinato o senza preavviso nel caso di accordo a tempo indeterminato.

L'accordo scritto deve disciplinare l'esecuzione della prestazione lavorativa all'esterno del locale anche con riguardo alle forme di esercizio del potere direttivo del datore di lavoro e agli strumenti utilizzati dal lavoratore. L'accordo deve contenere altresì i tempi di riposo del lavoratore e le misure tecniche ed organizzative necessarie per assicurare la disconnessione del lavoratore dalle strumentazioni tecnologiche di lavoro.

Il potere di controllo e disciplinare del datore di lavoro rimane invariato e, anzi, si adegua alle esigenze dei tempi, anche nell'era dello *smart working*. Normalmente uno dei principali strumenti utili a verificare l'adempimento della prestazione lavorativa da

³³⁰ GAMBACCIANI, *L'infortunio in itinere del lavoratore "agile"*, in FIORILLO e PERULLI (a cura di), *op. cit.*, p. 252 s.; DAMOLI e TANI, *Lavoro agile ed infortunio in itinere*, in ZILIO GRANDI e BIASI, *op. cit.*, p. 665. In termini più ampi AVOGARO, *Infortunio in itinere: criticità e temi giurisprudenziali*, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, 2017, p. 829 ss.

parte del dipendente è l'accertamento della presenza in termini di orario del dipendente mediante controlli automatizzati. L'esercizio del potere di controllo nella nuova modalità di lavoro potrebbe essere regolato prevedendo fasce di reperibilità articolate in relazione all'orario di servizio eventualmente previste nel regolamento interno dell'amministrazione, sì da assicurare il coordinamento tra la prestazione di lavoro e l'organizzazione del datore di lavoro.

Centrale sarà il ruolo del Dirigente che definirà le priorità di lavoro e che eserciterà il controllo principalmente avendo riguardo al risultato da raggiungere, in termini qualitativi e quantitativi; provvederà poi ad individuare il personale da avviare alla modalità di lavoro agile anche alla luce della condotta complessiva del dipendente ed organizzerà per i "lavoratori agili" una programmazione settimanale-quindicinale delle priorità e degli obiettivi da raggiungere nel breve e medio periodo.

La verifica del conseguimento degli obiettivi stessi potrà essere realizzata mediante la stesura di una reportistica secondo una cadenza concordata con il lavoratore, ovvero attraverso momenti di confronto nei giorni di presenza in sede del lavoratore.

Parimenti trovano applicazione anche per i lavoratori agili le disposizioni in materia di responsabilità, infrazioni e sanzioni. A tal proposito, poste le norme generali in tema di sanzioni disciplinari, potrebbe essere introdotta nel codice di comportamento di ciascuna amministrazione per i lavoratori agili un'apposita sezione con misure specifiche rispetto all'orario di servizio, alla riservatezza, alla custodia degli strumenti utilizzati in caso di apparecchi forniti dall'amministrazione, all'incompatibilità e al divieto di cumulo di impieghi.

Per essere una modalità di svolgimento della prestazione lavorativa che ha trovato discreta diffusione grazie ad accordi aziendali, e pure qualche tentativo di regolamentazione più generale ad opera di contratti di categoria sottoscritti nel mentre ancora si discuteva delle diverse proposte parlamentari, è abbastanza sorprendente che la disciplina legale dello *smart working* (l. 22 maggio 2017, n. 81) abbia obliterato il possibile ruolo del contratto collettivo, preferendo invece l'«accordo tra le parti»³³¹.

³³¹ LAMBERTI, *L'accordo individuale e i diritti del lavoratore agile*, in L. FIORILLO, A. PERULLI (a cura di), *Il jobs act del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Torino, 2017, pag. 197; di «*revanche* dell'autonomia individuale» su quella collettiva parla CUTTONI, *Oltre il paradigma dell'unità di luogo, tempo e azione*, in VERZARO (a cura di), *Il lavoro agile nella disciplina legale collettiva ed individuale*, Napoli, 2018, spec. pag. 61 e segg.

E tuttavia, il testo approvato in via definitiva dal Parlamento si presenta diverso tanto dall'impianto originario del d.d.l. di iniziativa governativa (n. 2233 del 2016, «Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale»), quanto del coevo d.d.l. Sacconi (n. 2229 del 2016, «Adattamento negoziale delle modalità di lavoro agile nella quarta rivoluzione industriale»), poi confluito nel primo. Entrambi, invero, consegnavano uno specifico ruolo all'autonomia collettiva, più specificamente di natura integrativa nel progetto governativo - laddove l'art. 20 riservava ai «contratti collettivi, di cui all'articolo 51 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81» la facoltà di «introdurre ulteriori previsioni finalizzate ad agevolare i lavoratori e le imprese che intendono utilizzare la modalità di lavoro agile» - e più indirizzato a vincolare l'accordo individuale nel d.d.l. Sacconi, tenuto cioè a «quanto eventualmente previsto dai contratti collettivi aziendali o territorialmente applicabili» (art. 2), in relazione alle «modalità di misurazione della prestazione, ai trattamenti retributivi e normativi, ai periodi di sospensione della prestazione o reperibilità e all'impatto sulla persona in termini di obiettivi, forme di apprendimento, cambiamenti cognitivi e fisici» (art. 3).

Pur con molti distinguo, l'originaria opzione regolativa aveva trovato ampia condivisione nei primi commenti della dottrina³³², nonché il benessere delle organizzazioni di rappresentanza datoriali e sindacali nei lavori istruttori dei disegni di legge. Nondimeno, dapprima il collegamento tecnico *ratione materiae* dei due disegni determinava la confluenza del d.d.l. n. 2229 nel d.d.l. n. 2233, e poi il dibattito parlamentare provvedeva a sopprimere con un emendamento l'art. 20 dall'articolato normativo, sicché già in sede di prima approvazione (5 agosto 2016), la disciplina si presentava priva di alcun rinvio diretto all'autonomia collettiva.

Si tratta di un'assenza, mantenuta nel testo definitivo, che non può essere sbrigativamente liquidata con la «inutilità» di un richiamo esplicito, né con le possibili resistenze ad uno sbarramento selettivo degli attori negoziali chiamati a regolare l'istituto, né ancora con una lettura critica delle esperienze concrete offerte dalla contrattazione collettiva nell'attigua materia del telelavoro, per evitare irrigidimenti che ne ostacolano la diffusione³³³.

³³² IODICE, "Lavoro Agile": le criticità presenti nei ddl 2229 e 2233 e i rischi di una contrattazione al buio, in *Boll. ADAPT*, 13 giugno 2016; RAUSEI, *Tutto Jobs Act. Lavoro autonomo e smart work*, Milano, 2016, pag. 42; LAI, RICCIARDI, *La nuova disciplina del lavoro agile*, in *Dir. Prat. Lav.*, 2016, 11, pag. 710.

³³³ CORSO, *Smart Working*, in M. SACCONI, E. MASSAGLI (a cura di), *Le relazioni di prossimità nel lavoro 4.0*, ADAPT Labour Studies e-Book series, n. 60/2016, pag. 12 e segg.

Da un punto di vista sistematico, infatti, per la prima volta nel nostro ordinamento la disciplina legale di un istituto della flessibilità del rapporto di lavoro subordinato non affida alcuna competenza regolativa diretta all'autonomia collettiva. Se, infatti, le parti sociali sono da sempre state investite del compito di "dosare" la flessibilità - per quanto è indiscutibile che il filtro sindacale abbia progressivamente perso di importanza nell'attenzione del legislatore³³⁴ - il quadro legale del lavoro agile sembrerebbe semplificare la tradizionale triangolazione tra legge, autonomia collettiva e autonomia individuale in un mero rapporto binario tra previsione legale e accordo individuale.

Resta naturalmente tutto da dimostrare che il potenziamento dell'autonomia individuale, a scapito di quella collettiva, determini in maniera incrementale il ricorso allo *smart working*.

Più ancora, in una lettura sistematica delle previsioni sul lavoro agile della l. n. 81 del 2017, vanno in primo luogo valutati i richiami pure presenti al contratto collettivo, benché gli stessi si mostrino "esterni" sia alla definizione della fattispecie, sia alla sua regolazione.

Per quanto si è sin qui cercato di argomentare, è di tutta evidenza che l'assenza di una espressa attribuzione di competenza dell'autonomia collettiva alla regolazione del lavoro agile non solo non le sottrae potestà di intervento, ma ancor più non riesce a scardinare il sistema lavoristico delle fonti, che, sebbene messo da tempo e senza tregua sotto pressione, non riconosce attraverso la l. n. 81 del 2017 una supremazia dell'autonomia individuale. Addirittura, si può giungere a ritenere che proprio le ambiguità di una di una legislazione, nata piuttosto allo scopo di consentire maggiore flessibilità organizzativa e funzionale nella gestione del rapporto di lavoro, rompendo l'"unità aristotelica" di spazio e di luogo, possano condurre, nella interpretazione sistematica, ad inattese rigidità applicative.

Ne consegue che l'autonomia individuale dovrà operare entro i limiti legali inderogabilmente fissati quanto alla forma e al contenuto del patto di lavoro agile, ai termini ed alle ragioni per il suo recesso, agli obblighi in materia di salute e sicurezza, alle modalità di controllo della prestazione ed esercizio del potere disciplinare, all'utilizzo

³³⁴ Si veda, nel quadro profondamente innovato dall'intervento dei decreti attuativi del *Jobs Act*, la «espansione quantitativa della tecnica dei rinvii» la cui valenza è però tutt'altro che univoca, come sottolinea FALSONE, *I rinvii alla contrattazione collettiva nel decreto legislativo n. 81/2015*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2016, 4, pag. 1073 e segg.

temporale massimo della prestazione ed al diritto alla disconnessione, alla parità di trattamento economico e normativa, nonché a quelli ulteriormente definiti in sede collettiva³³⁵.

Anche la contrattazione collettiva, tanto quella previgente quanto quella successiva alla l. n. 81 del 2017, mantiene la propria validità nei limiti in cui non si ponga in contrasto con le previsioni tracciate dalla legge; è viepiù facile ipotizzare che essa continuerà a diffondersi non solo per calarne le specificità nel contesto aziendale e, in prospettiva, territoriale, ma anche per chiarirne proprio gli snodi problematici, ad esempio in materia di controlli ed esercizio del potere disciplinare o per quanto attiene all'orario di lavoro del dipendente fuori dai locali aziendali, rispetto alle quali un rinvio alla contrattazione collettiva avrebbe giocato un ruolo diverso, e strategico, nella capacità di sciogliere dubbi interpretativi e garantire certezza, non solo del diritto, ma anche della concreta operatività dell'istituto.

Ma è proprio sulla qualità degli assetti di matrice collettiva che sembra giocarsi la partita più importante del lavoro agile. Se - come è stato scritto all'inizio del dibattito parlamentare sullo *smart working*, ma l'osservazione è sostanzialmente riproponibile anche oggi - «gli accordi si concentrano principalmente sulla flessibilità spaziale della prestazione, mancando l'obiettivo di creare le condizioni effettive per una maggiore autonomia e responsabilità dei lavoratori nella gestione dei tempi di lavoro e nel raggiungimento dei risultati»³³⁶, questo si deve in gran parte ad un atteggiamento culturale che non può limitarsi ad immaginare il lavoro agile come l'ennesimo strumento a disposizione di una via bassa (del recupero) della competitività aziendale e che deve essere superato anche attraverso forme di sperimentazione - organizzativa prima ancora che di gestione del lavoro - che hanno maggiore capacità di successo se sviluppate dentro regole condivise.

Dopo un lungo iter di approvazione accompagnato da non poche polemiche e dal rischio dell'esercizio provvisorio è finalmente approdata in Gazzetta Ufficiale nei tempi la Legge di Bilancio per il 2019, L. 30 dicembre 2018, n. 145. La legge ha rinviato ad un successivo decreto - il D.L. n. 4/2019 - le misure a più rilevante

³³⁵ SPINELLI, *Tecnologie digitali e lavoro agile*, Bari, 2018, spec. pag. 71 e segg.

³³⁶ DAGNINO, *Lavoro agile: una questione definitoria*, in E. DAGNINO, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Verso il futuro del lavoro. Analisi e spunti sul lavoro agile e lavoro autonomo*, ADAPT Labour Studies e-Book series, n. 50/2016, pag. 27 e segg.

impatto mediatico ossia la riforma delle pensioni e il Reddito di cittadinanza. Misure che nella Legge di Bilancio hanno trovato solo il loro finanziamento. Ma molte sono le altre novità in materia di lavoro sparse nel testo della legge. Si va dalle assunzioni nella P.A., alla revisione delle sanzioni per il lavoro nero e irregolare, alle misure dedicate alla maternità tra cui la discutibile modifica della disciplina del lavoro agile, fino alla previsione della revisione delle tariffe dei premi INAIL.

Con riguardo al sostegno alla genitorialità spicca innanzitutto la ridefinizione dei ruoli del Fondo per le politiche della Famiglia già previsto dalla L. n. 296/2006 (art. 1, commi 482 ss.). Si tratta del Fondo che per anni ha realizzato l'erogazione di finanziamenti per l'attuazione, tra l'altro, dei progetti di conciliazione vita-lavoro così come previsti dall'art. 9 della L. n. 53/2000. Fondo che, pur essendo stato ampiamente utilizzato per l'avvio di molti progetti pilota di welfare, negli ultimi anni ha ricevuto scarsi finanziamenti avendo il legislatore preferito dirottare risorse o verso le misure fiscali dirette - contenute nelle leggi di bilancio a partire dal 2016 - legate all'incentivazione delle politiche di welfare oppure verso i progetti mirati di conciliazione (art. 25 del D.Lgs. n. 80/2015).

L'allargamento degli ambiti di intervento del Fondo si affianca così alle politiche di welfare in atto da anni, che hanno una valenza di natura più "retributiva", rinnovando e ampliando gli ambiti di intervento e di progettazione degli operatori privati e pubblici nel sostegno alla genitorialità, alle famiglie numerose e a quelle con disabilità ovvero caratterizzate da situazioni problematiche o a rischio reato, nonché il sostegno al disagio minorile, alla vulnerabilità economica e alla protezione dei minori.

Sotto altro punto di vista il legislatore interviene ancora una volta a tutela della maternità e della paternità.

In primo luogo, potenzia la posizione del padre lavoratore che gode ora di cinque giorni (invece di quattro) di congedo obbligatorio di paternità³³⁷ (art. 1, comma 278), restando fermo il giorno in più di congedo facoltativo. Si tratta di una importante misura di incentivazione del congedo autonomo del padre che, partita un po' in sordina nel 2012 con la Legge Fornero, ha di fatto ricevuto grande incentivazione da parte del legislatore proprio mediante il progressivo aumento dei giorni di congedo obbligatorio. Segno di un'importante evoluzione del costume - accompagnata peraltro da importanti misure

³³⁷ CALAFÀ, *Il sostegno della Genitorialità dopo il Jobs Act*, in *Foro.it*, 2015, n. 10, 877.

adottate a livello europeo con l'Accordo stipulato a gennaio 2019 tra Parlamento, Consiglio e Commissione in merito alla Direttiva che prevederà il congedo obbligatorio di 10 giorni - che proprio attraverso la previsione di un numero minimo di giorni obbligatori di congedo alla nascita dei figli sta iniziando a coinvolgere in modo sempre più allargato le nuove generazioni e le giovani famiglie in cui i padri non hanno più il "timore" che avevano in passato a stare a casa ad occuparsi della prole³³⁸.

Sul versante, invece, del congedo di maternità, la L. n. 145/2018 interviene con una modifica diretta del T.U. della maternità (art. 1, comma 485, che modifica l'art. 16 del T.U. maternità di cui al D.Lgs. n. 151/2001). Viene introdotta la possibilità per la lavoratrice di utilizzare tutti i cinque mesi di congedo obbligatorio di maternità dopo la nascita del bambino invece che ripartirlo tra i mesi antecedenti la nascita del figlio e quelli successivi al parto. Così come avviene ormai da alcuni anni nei casi di flessibilità del congedo di maternità, le lavoratrici avranno infatti la possibilità di scegliere di astenersi dal lavoro esclusivamente entro i cinque mesi successivi al parto, a condizione che il medico specialista del Servizio sanitario nazionale o con esso convenzionato e il medico competente ai fini della prevenzione e tutela della salute nei luoghi di lavoro attestino che tale opzione non arrechi pregiudizio alla salute della gestante e del nascituro. Un'attestazione che, analogamente a quanto previsto per la flessibilità del congedo di maternità, dovrà essere successivamente autorizzata dall'INPS al fine di formalizzare presso l'istituto il posticipo integrale del congedo³³⁹.

In aggiunta a tali previsioni, sempre nella logica della tutela della maternità sono stati prorogati anche per il 2019:

a) il *bonus* asili nido di cui all'art. 1, comma 355, L. n. 232/2016 e art. 1, comma 488, L. n. 145/2018);

b) il contributo *baby sitting* o asili nido in luogo del congedo parentale (art. 4, comma 24, lett. b), L. n. 92/2012).

Sotto altro punto di vista, coinvolgente in questo caso le misure per le famiglie, la Legge di Bilancio ha ristretto la platea dei destinatari della Carta Famiglia (art. 1, comma 391, L. n. 208/2015) prevedendo che possano beneficiarne i cittadini italiani

³³⁸ SALAZAR - MARIANI - ARLATI, *Congedi parentali e maternità*, *Officina del diritto* 2016.

³³⁹ Cfr. sul punto la Circ. INPS n. 152/2000 e Msg. INPS n. 13279/2007.

oppure i cittadini dei paesi membri dell'UE regolarmente residenti in Italia con almeno 3 figli conviventi di età non superiore ai 26 anni (art. 1, comma 487, L. n. 154/2018).

Altra misura dettata prioritariamente dalla valutazione della posizione della madre lavoratrice ma dubbia dal punto di vista dell'utilità pratica è invece una modifica diretta della legge che ha introdotto la disciplina del Lavoro agile (L. n. 81/2017). Tale modifica prevede che i datori di lavoro pubblici e privati che stipulano accordi per l'esecuzione della prestazione di lavoro in modalità agile sono tenuti in ogni caso a riconoscere priorità alle richieste formulate dalle lavoratrici nei tre anni successivi alla conclusione del periodo di congedo di maternità ovvero ai lavoratori con figli in condizioni di disabilità ai sensi dell'art. 3, comma 3, L. 5 febbraio 1992, n. 104 (art. 1, comma 486 con modifica diretta dell'art. 18 della L. n. 81/2017).

Non si comprende bene l'utilità di una misura che si prospetta ad una prima lettura assai limitata sotto due diversi punti di vista:

1) in primo luogo, perché introduce un criterio di priorità destinato a coinvolgere solo alcune categorie di destinatari (madri nei tre anni dalla conclusione del congedo di maternità e lavoratori con figli in condizione di disabilità) secondo una modalità analoga a quella prevista ad esempio per il lavoro a tempo parziale in caso di particolari patologie proprie o dei familiari (art. 8, D.Lgs. n. 81/2015) ma di fatto inspiegabilmente escludendo ad esempio proprio tale categoria di lavoratori così come i padri lavoratori che non si vede perché non debbano avere diritto ad una analoga corsia preferenziale;

2) In secondo luogo, perché attribuisce al lavoro agile un valore esclusivamente contrattuale e finalizzato alla conciliazione, paragonandolo a un contratto part-time o a un accordo di telelavoro, senza considerare la sua natura più ampia e trasformativa. Il lavoro agile rappresenta infatti un vero e proprio motore di cambiamento organizzativo, non rivolto a figure specifiche o a settori ristretti dell'azienda (da qui l'ipotesi di introdurre meccanismi di priorità), ma a tutta l'organizzazione. Più precisamente, riguarda quelle imprese che intendano sperimentare in modo generale e concreto — coinvolgendo tutte le mansioni e i livelli aziendali — una modalità diversa di gestione della prestazione lavorativa. Il lavoro agile non è lavoro da casa, non è solo una misura di conciliazione, non va confuso con il telelavoro né con gli strumenti contrattuali o di gestione del rapporto di lavoro dedicati solo alla genitorialità. Si tratta di un innovativo strumento negoziale che fornisce una importante chiave di ripensamento dei tempi di vita

e di lavoro in ottica di benessere e di miglioramento delle energie degli individui e dell'organizzazione e, quindi, in ultima analisi in una prioritaria logica di incremento della produttività. Ridurne la finalità a mero strumento di conciliazione - limitato peraltro solo a chi ha obblighi di cura della prole - significa ad avviso di chi scrive non comprenderne l'immenso potenziale dal punto di vista dell'organizzazione del lavoro³⁴⁰.

Il lavoro a domicilio, il telelavoro ed il lavoro agile rappresentano tutte forme di esplicazione dell'attività lavorativa che possono essere accomunate nella categoria generale del lavoro subordinato a distanza o lavoro decentrato. Queste forme di decentramento produttivo sono infatti caratterizzate da due elementi cardine: la c.d. alienità dell'organizzazione produttiva e del prodotto nonché la sua destinazione a beneficio di un centro organizzato di imputazione esterno.

Come per il telelavoro e il lavoro agile, non esiste una definizione codicistica di lavoro a domicilio che l'art. 2128 c.c. semplicemente assoggetta alla disciplina del rapporto di lavoro di natura subordinata. Anche per il lavoro a domicilio, la disciplina di riferimento è contenuta nella normativa speciale dell'art. 1 della Legge n. 877 del 1973. "È lavoratore *a domicilio* chiunque, con vincolo di subordinazione, esegue nel proprio domicilio o in locale di cui abbia disponibilità, anche con l'aiuto accessorio di membri della sua famiglia conviventi e a carico, ma con esclusione di manodopera salariata e di apprendisti, lavoro retribuito per conto di uno o più imprenditori, utilizzando materie prime o accessorie e attrezzature proprie o dello stesso imprenditore, anche se fornite per il tramite di terzi".

Tale forma di esecuzione remota della prestazione lavorativa ha da sempre rappresentato una prima tipologia lecita di decentramento produttivo. La prestazione lavorativa resa in termini decentrati rispetto alla sede aziendale risulta infatti complementare rispetto al processo produttivo "interno" avendo per oggetto l'"esecuzione parziale, nel completamento o nell'intera lavorazione di prodotti oggetto dell'attività dell'imprenditore committente". Pertanto, il lavoratore a domicilio è integrato nella produzione aziendale di cui sviluppa in remoto ed in termini parcellizzati una fase della lavorazione.

La sua specialità dipende anche da quella che è stata considerata come

³⁴⁰ SALAZAR, *Lavoro agile: occorre ri-progettare i tempi e i luoghi di lavoro*, in *Quotidiano Lavoro*, 28 agosto 2017. SALAZAR, *Le attrattive dei progetti di smart working*, *Diversity*, 2/2019.

l'eterodirezione attenuata frutto della delocalizzazione del luogo di lavoro ma anche della conseguente libertà di cui gode il lavoratore nei tempi e ritmi lavorativi. Nel definire il lavoro a domicilio la L. n. 877/1973 adotta infatti una nozione di subordinazione derogatoria rispetto a quella generale fissata dall'art. 2094 c.c.: l'assoggettamento al potere direttivo e gerarchico del datore di lavoro viene sostituito con semplici disposizioni impartite *una tantum*.

Il datore di lavoro non potendo esercitare pervasivamente e continuamente il proprio potere direttivo può unicamente fornire disposizioni di carattere tecnico generali o *una tantum*. In tal senso si parla indifferentemente di eterodirezione attenuata o semplicemente tecnica, risolvendosi in semplici direttive di carattere generale o di conformità. Tale eterodirezione attenuata risulta discendere anche dalla sua carenza di immanenza e quindi dall'assenza di controlli continui.

Nel lavoro agile il potere di controllo e disciplinare viene, ai sensi dell'art. 21, L. n. 81/2017, previsto e regolamentato nell'accordo scritto di remotizzazione della prestazione. Nella disciplina emergenziale del Cura Italia la carenza di un accordo tra le parti determina la mancanza della procedimentalizzazione dell'eterodirezione che anche in questo caso rimane sfumata e risulta parente stretta della *una tantum* del lavoro a domicilio.

L'art. 87, D.L. n. 18/2020 prevede infine al suo comma 3 che laddove le amministrazioni non siano in grado di attivare il lavoro agile (più propriamente a domicilio come sopra definito) debbano necessariamente verificare la percorribilità di una serie di istituti: "Qualora non sia possibile ricorrere al lavoro agile, anche nella forma semplificata di cui al comma 1, lett. b), [...] le amministrazioni utilizzano gli strumenti delle ferie pregresse, del congedo³⁴¹, della banca ore, della rotazione e di altri analoghi istituti, nel rispetto della contrattazione collettiva."

Solo all'esito della verifica ed esaurimento di tali istituti le Amministrazioni possono procedere all'esonero dal servizio del personale non diversamente utilizzabile:

³⁴¹ L'art. 25 del Decreto ha introdotto una nuova forma di congedo a favore dei genitori (anche affidatari) ulteriore rispetto a quello ordinariamente previsto dall'art. 2, D.Lgs. n. 151 del 2001 prevedendo, per i genitori con figli fino a 12 anni di età, il diritto - a decorrere dal 5 marzo e per tutto il periodo di sospensione delle attività didattiche nelle scuole di ogni ordine e grado - ad un congedo di complessivi 15 giorni, fruibile in modo continuativo o frazionato; per tale istituto viene riconosciuta un'indennità pari al 50% della retribuzione. Tale forma congedo può sostituire, anche con effetto retroattivo ed a decorrere dal 5 marzo, l'eventuale congedo parentale non retribuito già in godimento.

"esperite tali possibilità le amministrazioni possono motivatamente esentare il personale dipendente dal servizio. Il periodo di esenzione dal servizio costituisce servizio prestatato a tutti gli effetti di legge e l'amministrazione non corrisponde l'indennità sostitutiva di mensa, ove prevista. Tale periodo non è computabile nel limite di cui all'art. 37, terzo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3."

L'esenzione dall'attività lavorativa, costituendo comunque servizio a tutti gli effetti, determina la maturazione di tutti gli istituti retributivi diretti ed indiretti ad esclusione dell'indennità sostitutiva di mensa.

La disciplina contenuta nel comma 3, precisa quanto coraggiosa, si teme possa venir disattesa nell'ambito di una P.A. strutturata per piani orizzontali, storicamente allergica a prendere decisioni ed assumere responsabilità anche laddove raccomandate dalla legge e dal superiore interesse nazionale. Infatti la norma impone alle P.A. di provvedere ad una ricognizione della propria organizzazione volta a identificare le funzioni/uffici remotizzabili e da remotizzare (che dovrebbero essere già stati identificati nel Piano di Emergenza), con obbligo di giustificare quelle non convertibili, e di prescrivere per il resto la fruizione delle ferie³⁴², dei monte ore etc. maturati e adottare sulle postazioni indispensabili una doverosa rotazione del personale da identificare tra quello privo di prescrizioni sanitarie che ne suggeriscano la permanenza domiciliare.

La fondatezza del timore sopra evidenziato è riscontrabile sia nel testo della circ. n. 2 del 1° aprile 2020 sia nella modifica integrativa introdotta al comma 3 dell'art. 87, L. n. 27/2020 di conversione del "Cura Italia".

Quanto alla circ. n. 2/2020 il Ministero per la Pubblica Amministrazione ha escluso "che - qualora una PA non individui le attività indifferibili da svolgere in presenza - il lavoratore sia automaticamente autorizzato a non presentarsi al lavoro."³⁴³. Nella

³⁴² La circ. n. 2020 Min. Pubblica Amministrazione ha precisato che "Oltre alle ferie del 2018 o precedenti - la norma deve intendersi riferita anche a quelle del 2019 non ancora fruita" e "non rientrano, invece, nel concetto di ferie pregresse le giornate per le festività soppresse che devono necessariamente essere godute nell'anno di riferimento, pena la non fruibilità delle stesse", in <http://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/dipartimento/02-04-2020/circolare-n-2-del-1-aprile-2020>.

³⁴³ Ed ancora a migliore specificazione: "Ciascuna PA è responsabile della gestione del proprio personale e dell'applicazione delle misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, tra cui l'obbligo di individuazione delle attività indifferibili e delle attività strettamente funzionali alla gestione dell'emergenza. In ossequio a tale obbligo le amministrazioni devono individuare, sia pur con comunicazione semplificata, le modalità con cui i dipendenti dovranno rendere la prestazione lavorativa e da ciò discende che il singolo dipendente non può ritenersi automaticamente autorizzato a non presentarsi al lavoro", in <http://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/dipartimento/02-04-2020/circolare-n-2-del-1-aprile-2020>.

sostanza è stata introdotta un'ulteriore deroga che non si pone più sul mero piano giuslavoristico ma su quello della corrispettività negoziale: la PA ha l'obbligo di identificare le funzioni/mansioni remotizzabili ma qualora non lo faccia non gli è opponibile dal dipendente l'eccezione *ex art.* 1460 c.c. anche se motivata dalla preservazione del supremo bene della propria salute in costanza di conclamato pericolo⁽²²⁾. Tale deroga, sebbene temporanea, introduce una pericolosa asimmetria nel rapporto di lavoro del pubblico dipendente che non può rifiutarsi né di lavorare in remoto né di prestare la propria attività lavorativa "in sede" quand'anche tali soluzioni presentino condizioni d'insalubrità ambientale. Le deroghe all'equilibrio negoziale, pertanto, non sono più giustificate dalla necessità di fronteggiare l'emergenza sanitaria, ma sembrano piuttosto rispondere all'esigenza di compensare le inefficienze organizzative della macchina pubblica, finendo per compromettere la reale tutela dell'integrità fisica dei lavoratori.

L'integrazione introdotta invece al comma 3 dell'art. 87 dalla legge di conversione n. 27/2020 del D.L. "Cura Italia" ha in parte sopperito all'eventuale inerzia della PA laddove prevede, a sanatoria del pregresso, che gli strumenti delle ferie pregresse, del congedo e della banca ore siano da utilizzare d'ufficio a copertura dei "periodi di assenza dal servizio dei dipendenti delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, imposti dai provvedimenti di contenimento del fenomeno epidemiologico da Covid-19, adottati nella vigenza dell'articolo 3, comma 1, del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 marzo 2020, n. 13, e dell'articolo 2, comma 1, del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19". Pertanto, anche qualora la mansione fosse concretamente remotizzabile ma non ne sia stata data attivazione per qualsiasi motivo, tecnico o di pura incapacità organizzativa, il dipendente dovrà essere considerato ai fini retributivi in ferie, in congedo o in fruizione di monte ore cumulati.

Ci si domanda, in conclusione, a quale responsabilità possa andare incontro l'Ente che non abbia dato corso alla ricognizione imposta dall'art. 87, benché edulcorata dalla legge di conversione dell'originario decreto che ha salvato i dirigenti di settore da responsabilità erariale per la mancata imposizione della fruizione di ferie e monte ore maturati. L'incapacità di rispettare ed attuare il disposto normativo s'immagina non possa che esser foriera di provvedimenti disciplinari, con destituzione dagli incarichi delle

figure dirigenziali che hanno messo ad inutile rischio la salute dei propri collaboratori comunque non esentati, ma esentabili, dal servizio.

4.3 Il Welfare State 2.0. e la corretta fattibilità di esso

Nel periodo che intercorre tra il secondo dopoguerra e i primi anni Settanta il welfare State è nel suo periodo di maggiore sviluppo, non a caso, proprio quando la crescita economica e sociale era intensa e apparentemente inarrestabile, favorendone la rapida e pervasiva espansione in tutti i sistemi democratici dell'Occidente.

Gli anni Settanta dopo un lungo boom economico sanciscono però l'inizio di una nuova fase di profonda crisi economica, ed il welfare State viene messo in discussione e quello aziendale di conseguenza.

A fronte della mancanza di una definizione normativa³⁴⁴ di "*welfare aziendale*", il primo problema che si pone è la delimitazione del fenomeno.

Non soccorre in aiuto la contrattazione collettiva che, in maniera non univoca ed a tratti contraddittoria, sotto le rubriche dedicate al "*welfare*", include un eterogeneo complesso di *benefits*³⁴⁵. Alla dichiarazione di adottare misure di sostegno al "benessere dei lavoratori" seguono misure sulla flessibilità oraria, nell'ottica della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, cui vengono affiancati una varietà di servizi: rimborso delle tasse scolastiche, agevolazioni su libri di testo e asili nido, cura degli anziani, *baby sitter*, campi

³⁴⁴ Utilizzano, pur senza definirla, la locuzione "*welfare aziendale*", l'art. 4, comma 62 della l. n. 92 del 2012 secondo cui "Al fine di conferire organicità e sistematicità alle norme in materia di informazione e consultazione dei lavoratori, nonché di partecipazione dei dipendenti agli utili e al capitale, il Governo è delegato ad adottare, entro nove mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, uno o più decreti legislativi finalizzati a favorire le forme di coinvolgimento dei lavoratori nell'impresa, attivate attraverso la stipulazione di un contratto collettivo aziendale, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi: c) istituzione di organismi congiunti, paritetici o comunque misti, dotati di competenze di controllo e partecipazione nella gestione di materie quali la sicurezza dei luoghi di lavoro e la salute dei lavoratori, l'organizzazione del lavoro, la formazione professionale, la promozione e l'attuazione di una situazione effettiva di pari opportunità, le forme di remunerazione collegate al risultato, i servizi sociali destinati ai lavoratori e alle loro famiglie, forme di welfare aziendale, ogni altra materia attinente alla responsabilità sociale dell'impresa"; d. intermin. 25 marzo 2016, contenente la disciplina delle agevolazioni fiscali di cui all'art. 1, commi 182, 189 e 190 della l. n. 208 del 2015, che nella sezione 7 dell'allegato relativo al monitoraggio dei contratti aziendali sui premi di risultato fa espresso riferimento alla previsione del "*welfare aziendale*"; l'art. 9, d.lgs. n. 65 del 2017, secondo cui "Le aziende pubbliche e private, quale forma di *welfare aziendale*, possono erogare alle lavoratrici e ai lavoratori che hanno figli in età compresa fra i tre mesi e i tre anni un buono denominato «Buono nido»".

³⁴⁵ TREU (a cura di), *Welfare aziendale 2.0. Nuovo welfare, vantaggi contributivi e fiscali*, Milano, 2016, 2.

estivi, rimborso spese mediche, elencati insieme a viaggi ricreativi, buoni per centri benessere, biglietti per attività ludiche come cinema e giochi, *gift cards*, dispositivi tecnologici e cesti di Natale³⁴⁶.

La legislazione regionale e provinciale³⁴⁷, per quanto più ricca di riferimenti al "welfare aziendale", interviene in prospettiva meramente promozionale predisponendo incentivi economici o agevolazioni fiscali per le imprese che si impegnino nell'attivazione di programmi di cui restano pur sempre indefiniti i contenuti.

Si rincorrono dunque definizioni caratterizzate da una evidente dilatazione concettuale³⁴⁸ atta a ricomprendere nel fenomeno, nella sua versione più lata, "l'insieme dei trattamenti non retributivi offerti ai lavoratori dipendenti in compensazione, diretta o indiretta, delle prestazioni rese"³⁴⁹ o, più nel dettaglio, "tutti i vantaggi e le azioni promotrici di benessere sociale che il datore di lavoro eroga, a vario titolo, ai dipendenti, fra cui anche la disciplina delle modalità e dei tempi della prestazione lavorativa nell'ottica del *work life balance*, la formazione professionale e, perfino, la tutela della salute e della sicurezza negli ambienti di lavoro"³⁵⁰.

Premesso che la natura, retributiva o no, e la disciplina previdenziale delle prestazioni erogate risultano inidonee di per sé a delimitare l'oggetto di questa indagine (definendo a posteriori il trattamento che il legislatore nazionale ha inteso riservarvi) e la difficoltà - e forse ancor più l'inutilità - che riveste una classificazione dettagliata³⁵¹, si ritiene di poter rinvenire una prima dimensione caratterizzante le prestazioni

³⁴⁶ Nell'ambito di un più variegato insieme di prestazioni, questi rappresenterebbero i benefits più graditi dai lavoratori secondo l'indagine IPSOS condotta per Sodexo Benefit e Rewards Service nel 2017.

³⁴⁷ Ben più ricco il panorama della legislazione regionale e provinciale cfr.: artt. 7-ter e 22-bis, l. prov. (Trento) n. 6/1999; art. 23 ter l. reg. Lombardia n. 22 del 2006; art. 6, l. reg. Lombardia n. 7 del 2012; art. 10, l. reg. Emilia - Romagna n. 14/2014; art. 31, l. reg. Sardegna n. 24 del 2016; art. 28, l. reg. Umbria n. 14 del 2016; art. 1, l. prov. (Trento) n. 20 del 2016; art. 17, l. reg. Abruzzo n. 10 del 2017; art. 4, l. reg. Campania n. 33 del 2017; art. 8 l. reg. Friuli Venezia Giulia n. 45 del 2017; art. 34, l. reg. Umbria n. 1 del 2018; art. 1, l. prov. Trento n. 11 del 2018.

³⁴⁸ Si ritiene di dover superare la sovrapposizione concettuale in alcuni casi operata tra *welfare aziendale* ed il solo tema della conciliazione tra tempi di vita e tempi di lavoro che deriverebbe dall'art. 9, l. n. 53 del 2000.

³⁴⁹ MALANDRINI, *Le linee guida di Confindustria Bergamo per il welfare aziendale*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2017, III, pag. 891.

³⁵⁰ MAINO, *Secondo welfare e territorio: risorse, prestazioni, attori, reti*, in F. MAINO - M. FERRARA (a cura di), *Secondo rapporto sul Secondo welfare in Italia*, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, Torino, 2015, pag. 22.

³⁵¹ PONZELLINI - RIVA - SCIPPA, *Il welfare aziendale: evidenze dalla contrattazione*, in *Quaderni Rassegna Sindacale - Lavori*, 2015, 2, pag. 147 e segg.

di *welfare* aziendale nella idoneità a soddisfare i "bisogni sociali" dell'individuo lungo il suo intero ciclo di vita.

Il Manuale introduttivo al ccnl Chimici di Federchimica del novembre del 2010 in questa prospettiva specifica che "le scelte di responsabilità sociale condivise nella contrattazione aziendale, possono rafforzare il c.d. *welfare* contrattuale, rappresentato da quelle normative che sono finalizzate a dare risposte ad esigenze dei lavoratori e dei loro familiari in ambiti che hanno una rilevanza sociale".

Il *welfare* riguarderebbe dunque il generale benessere delle persone e della società, con riferimento ai rischi sociali e ai bisogni ad essi collegati come la salute, l'occupazione, il reddito in età anziana, la disabilità e l'assistenza sociale³⁵².

L'indeterminatezza del contenuto e della percezione di tali bisogni³⁵³ consente di mantenere sempre aggiornata la risposta in termini di istituti di *welfare* fornita dalle imprese a quegli stessi bisogni e, attraverso l'intervento degli interpreti come gli operatori giuridici e sociali, a regolare le nuove realtà del mondo del lavoro orientandole al miglioramento delle condizioni di vita dei soggetti che via via le popolano. Ciò in un'ottica, appunto, di continua soddisfazione dei bisogni in relazione a "diversità delle condizioni materiali, di bisogni lungo il ciclo di vita, di capacità e di diversità di valori e preferenze"³⁵⁴.

La seconda dimensione caratterizzante riguarda la platea dei beneficiari. Le misure di *welfare* sono quelle erogate a tutti i dipendenti³⁵⁵ o ad alcuni in relazione allo stato di necessità, dirette a mitigare le differenze che naturalmente si creano all'interno del mercato.

Si distinguono così, a prescindere dal contenuto, le politiche di *welfare* da quelle di *retainment* delle posizioni chiave e di *rewarding* che dovrebbero essere, più correttamente, considerate voci della remunerazione in quanto non costituenti un aiuto

³⁵² MAINO - MALLONE, *Welfare aziendale, contrattuale e territoriale: trasformazioni in atto e sviluppo*, in TREU (a cura di), *Welfare aziendale 2.0. Nuovo welfare, vantaggi contributivi e fiscali*, Milano, 2016, pagg. 97-99.

³⁵³ TREU, *Introduzione Welfare aziendale*, in *Wp. Massimo D'Antona.it*, 297/2016, pag. 20.

³⁵⁴ FERRERA, *Secondo rapporto sul secondo welfare*, in F. MAINO - M. FERRARA (a cura di), *Secondo rapporto sul Secondo welfare in Italia*, op. cit., pag. 10.

³⁵⁵ Cfr. in questo senso la risposta all'Interpello n. 904-791/2017 del 28 luglio 2017 e all'Interpello n. 954-1417 del 2016 della Agenzia delle Entrate ai fini della individuazione delle categorie beneficiarie delle misure di welfare aziendale.

teso a fronteggiare uno stato di bisogno e fruite solo da parte di alcune categorie di dipendenti in ragione di risultati raggiunti³⁵⁶.

Le politiche di welfare aziendale, come insieme di interventi volti a soddisfare bisogni sociali della collettività dei dipendenti, possono dirsi infine connotate in prospettiva "temporale, funzionale e finanziaria".

Temporale: il *welfare* aziendale si innesta sulla base del "primo *welfare*", statale e pubblico, ne è sussidiario e per tale ragione viene definito "secondo *welfare*".

Funzionale: gli interventi, complementari ed aggiuntivi, non sostitutivi del *welfare* statale, colmano lacune e carenze avventurandosi in aree di bisogno che sono rimaste fuori dai programmi pubblici e per tale via stimolano la modernizzazione attraverso la sperimentazione di nuovi modelli organizzativi.

Finanziaria: il *welfare* aziendale mobilita risorse non pubbliche, aggiuntive, messe a disposizione da un ampio panorama di attori economici e sociali, non statali.

In quest'ottica, l'evoluzione del *welfare* aziendale è generalmente spiegata in termini prevalentemente congiunturali/negativi³⁵⁷, come risposta alla crisi del *welfare* tradizionale e a una generica nuova domanda di prestazioni di welfare, più sofisticata e non soddisfatta da quella tradizionale.

Si concorda tuttavia sul fatto che il *welfare* aziendale, di ultima generazione in particolare, dalla legge di Stabilità 2016, rappresenti più correttamente un cambiamento strutturale del modo di organizzarsi dell'impresa³⁵⁸, della rinnovata centralità della persona nell'esperienza del lavoro e dell'impresa stessa al cospetto di nuove sfide. La rivoluzione tecnologica e la globalizzazione del mercato determinano una trasformazione profonda del modo di lavorare e del modo di fare impresa in cui il lavoro rappresenta un bene immateriale strategico; ne consegue una maggiore attenzione al fattore umano e conseguentemente alla sua condizione di benessere complessivo (*wellness*) nel luogo di lavoro così come nella vita privata.

Seppure a tal fine il punto di partenza siano sempre gli istituti giuslavoristici tradizionali, si assiste con più frequenza oggi alla sperimentazione di nuove modalità di intervento in risposta ai nuovi bisogni e ai nuovi rischi sociali che vanno sorgendo.

³⁵⁶ MAINO - MALLONE, *Welfare aziendale, contrattuale e territoriale*, op. cit., pag. 99.

³⁵⁷ PESSI, *L'accordo sul modello di welfare aziendale nel distretto industriale pratese: l'avvio di una possibile esperienza di welfare society*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2015, 145, pag. 135.

³⁵⁸ TIRABOSCHI, *Intervista*, www.iusinitinere.it.

Per questa via il *welfare* rappresenta terreno di scambio virtuoso fra miglioramento del benessere e del reddito dei lavoratori e una maggiore efficienza produttiva dell'impresa³⁵⁹: l'implementazione di piani partecipati dall'azienda e rappresentanti dei lavoratori per l'individuazione degli indicatori successivamente traducibili in un "*budget welfare*" sottendono il coinvolgimento attivo dei lavoratori nel raggiungimento di determinati obiettivi aziendali.

Si supera così il modello tradizionale del welfare di fabbrica, improntato al "paternalismo industriale" e all'idea delle prestazioni di *welfare* come elargizione unilaterale-volontaristica, liberale, tipico della prima crescita industriale italiana³⁶⁰, a favore del *welfare* aziendale - che meglio potremmo definire "contrattuale" -: meno discrezionale, più condiviso con i lavoratori e al tempo stesso integrato nella strategia aziendale per migliorarne le prestazioni.

Produttività e *welfare* aziendale rappresentano tematiche che, a partire dal 2016, sono diventate di stretta attualità, anche a fronte delle importanti previsioni contenute nella Legge di stabilità 2016 ([Legge 28 dicembre 2015, n. 208](#)). L'argomento è stato diffusamente trattato³⁶¹, a riprova dell'interesse per la materia non solo da parte dei commentatori ma, circostanza ben più rilevante, da parte degli operatori del settore.

Senza particolari timori di smentita, è possibile sostenere che nel 2016 il "sistema reddito di lavoro dipendente" è stato interessato da alcune tra le più importanti modifiche degli ultimi anni; il legislatore si è mosso su più fronti: da un lato è stata reintrodotta (e posta a sistema) la detassazione per le somme connesse alla produttività aziendale³⁶², da un altro lato è stato emendato e novellato l'art. 51 del [T.U.I.R.](#), e, da un altro lato ancora, è stato per la prima volta disciplinato in termini organici il *welfare* aziendale finanziato tramite la rinuncia del lavoratore a compensi monetari (c.d. *bonus sacrifice*).

Come accennato, le aziende si sono dimostrate particolarmente attratte dalle nuove opportunità e prova di ciò sono i dati afferenti al deposito dei contratti aziendali

³⁵⁹ KULLEN - GAREIS, *Company initiatives for workers with care responsibilities for disabled children or adults*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Luxembourg, 2011.

³⁶⁰ FERRERA, FARGION E JESSOLA (a cura di), *Alle radici del welfare all'italiana. Origini e futuro di un modello sociale squilibrato*, Venezia, 2012, pag. 323.

³⁶¹ SEPIO - SBARAGLIA, "Welfare aziendale e premi di produttività", in *il fisco*, n. 45/2016, pag. 4367 e "Accordi e controlli fiscali dei premi di produttività nel welfare aziendale", in *il fisco*, n. 44/2016, pag. 4256

³⁶² CROVATO, "Retribuzioni variabili e incentivi fiscali tra segnali di cambiamento e indicazioni contraddittorie", in *Corr. Trib.*, n. 31/2008, pag. 2487.

resi noti dal Ministero del Lavoro; con maggior dettaglio, al 14 dicembre 2016 sono state compilate 17.318 dichiarazioni di conformità, di cui 11.393 si riferiscono a contratti sottoscritti nel 2015. Dei contratti depositati 3.445 prevedono misure di *welfare* aziendale.

Con la Legge di bilancio 2017 ([Legge 11 dicembre 2016, n. 232](#)) assistiamo ora ad ulteriori modifiche all'impianto normativo che sono originate da differenti *ratio*; alla volontà di ampliare il novero dei beneficiari dell'agevolazione e di incrementare l'oggetto della stessa si affiancano dei correttivi che consentono di superare alcune criticità riscontrate in fase di applicazione della normativa. Da ultimo, come si avrà modo di dettagliare, viene prevista una nuova ipotesi di non concorrenza alla formazione del reddito dipendente per le erogazioni aventi finalità assicurativa.

Fenomeno differente è un piano di *benefit* implementato dal datore di lavoro (volontariamente o in accordo con le rappresentanze sindacali) in aggiunta alla retribuzione concordata con i lavoratori (e, quindi, al di fuori di logiche di "scambio"). Si ritiene che la Legge di stabilità 2016 rafforzi ed incentivi anche siffatti piani, posto che introduce alcune importanti modifiche all'art. [51](#) del [T.U.I.R.](#)

In primo luogo è stata riformulata³⁶³ la lett. f) dell'art. [51, comma 2](#), del [T.U.I.R.](#) che, nella versione attualmente vigente, dispone la non concorrenza alla formazione del reddito di lavoro dipendente per "l'utilizzazione delle opere e dei servizi riconosciuti dal datore di lavoro volontariamente o in conformità a disposizioni di contratto o di accordo o di regolamento aziendale, offerti alla generalità dei dipendenti o a categorie di dipendenti e ai familiari indicati nell'art. 12 per le finalità di cui al comma 1 dell'art. 100 (ossia, finalità di educazione, istruzione, ricreazione, assistenza sociale e sanitaria o culto N.d.A.)". Rispetto al passato viene eliminato il requisito della volontarietà dell'erogazione consentendo, dunque, una contrattazione di tali corrisposizioni nell'ambito di un accordo sindacale³⁶⁴.

³⁶³ Come chiarito dalla circolare n. 28/E/2016, ove tali *benefit* siano previsti da contratti, accordi o regolamento aziendale che configuri l'adempimento di un obbligo negoziale, non si rende applicabile il limite di deducibilità (5 per mille del costo del lavoro) previsto dall'art. 100 del T.U.I.R. e, pertanto, i relativi costi saranno integralmente deducibili ai sensi dell'art. 95 del Testo Unico. La conclusione, che si basa su una condivisibile lettura dell'articolato normativo, è importante in quanto in molti casi, soprattutto per le aziende medio-piccole, proprio il limite di deducibilità aveva rappresentato un ostacolo all'adozione di piani di *welfare* aziendale.

³⁶⁴ La norma prevedeva la non concorrenza alla formazione del reddito di lavoro dipendente per "l'utilizzazione delle opere e dei servizi di cui all'art. 100 da parte dei dipendenti e dei soggetti indicati nell'art. 12". Secondo l'art. 100, comma 1, del T.U.I.R. "le spese relative ad opere o servizi utilizzabili dalla

In secondo luogo, è stata riscritta³⁶⁵ la lett. *f-bis*) del menzionato comma 2 afferente, in senso lato, alle spese di istruzione; a fronte delle modifiche, sono oggi esentati da imposizione "le somme, i servizi e le prestazioni erogati dal datore di lavoro alla generalità dei dipendenti o a categorie di dipendenti per la fruizione, da parte dei familiari indicati nell'art. 12, dei servizi di educazione e istruzione anche in età prescolare, compresi i servizi integrativi e di mensa ad essi connessi, nonché per la frequenza di ludoteche e di centri estivi e invernali e per borse di studio a favore dei medesimi familiari".

In terzo luogo, viene introdotta una nuova ipotesi di esenzione per "le somme e le prestazioni erogate dal datore di lavoro alla generalità dei dipendenti o a categorie di dipendenti per la fruizione dei servizi di assistenza ai familiari anziani o non autosufficienti indicati nell'art. 12" (art. 51, comma 2, lett. *f-ter*), del [T.U.I.R.](#))³⁶⁶.

Infine, l'art. 1, comma 190, ha inserito, nell'ottica di semplificare l'erogazione dei *benefit* ai lavoratori, il comma *3-bis* nell'art. [51](#) del [T.U.I.R.](#) secondo cui "ai fini dell'applicazione dei commi 2 e 3, l'erogazione di beni, prestazioni, opere e servizi da parte del datore di lavoro può avvenire mediante documenti di legittimazione, in formato cartaceo o elettronico, riportanti un valore nominale"³⁶⁷.

generalità dei dipendenti o categorie di dipendenti volontariamente sostenute per specifiche finalità di educazione, istruzione, ricreazione, assistenza sociale e sanitaria o culto, sono deducibili per un ammontare complessivo non superiore al 5 per mille dell'ammontare delle spese per prestazioni di lavoro dipendente risultante dalla dichiarazione dei redditi".

³⁶⁵ Nella previgente versione l'esenzione era riferita alle "somme, i servizi e le prestazioni erogati dal datore di lavoro alla generalità dei dipendenti o a categorie di dipendenti per la frequenza degli asili nido e di colonie climatiche da parte dei familiari indicati nell'art. 12, nonché per borse di studio a favore dei medesimi familiari".

³⁶⁶ Quanto all'individuazione dell'ambito soggettivo di applicazione, l'Agenzia delle entrate, nella più volte citata circolare n. 28/E, richiama la circolare n. 2/E/2005, secondo la quale i soggetti non autosufficienti sono coloro che non sono in grado di compiere gli atti della vita quotidiana quali, ad esempio, assumere alimenti, espletare le funzioni fisiologiche e provvedere all'igiene personale, deambulare, indossare gli indumenti. Inoltre, deve essere considerata non autosufficiente la persona che necessita di sorveglianza continuativa. Lo stato di non autosufficienza può essere indotto dalla ricorrenza anche di una sola delle condizioni esemplificativamente richiamate e deve risultare da certificazione medica. L'esenzione dal reddito, pertanto, non compete per la fruizione dei servizi di assistenza a beneficio di soggetti come i bambini, salvo i casi in cui la non autosufficienza si ricollegli all'esistenza di patologie. Inoltre, per quanto concerne la individuazione dei familiari anziani, in assenza di richiami normativi si può ritenere, in via generale, di fare riferimento ai soggetti che abbiano compiuto i 75 anni, limite di età considerato ai fini del riconoscimento di una maggiore detrazione d'imposta dall'art. 13, comma 4, del T.U.I.R.

³⁶⁷ L'art. 6 del Decreto attuativo dispone che i documenti di legittimazione non possono essere utilizzati da persona diversa dal titolare, non possono essere monetizzati o ceduti a terzi e devono dare diritto ad un solo bene, prestazione, opera o servizio per l'intero valore nominale senza integrazioni a carico del titolare. Il successivo comma 2, con norma speciale rispetto al descritto principio generale, prevede che i beni e servizi di cui all'art. 51, comma 3, ultimo periodo, del T.U.I.R. possono essere cumulativamente indicati in un unico documento di legittimazione, purché il valore complessivo degli stessi non ecceda il limite di euro

4.4 Esigenze di coesione territoriale

L'art. [1, commi 184 e segg.](#), [legge 28 dicembre 2015, n. 208](#) (come modificati dai commi 160-162 dell'art. [1, legge 11 dicembre 2016, n. 232](#)), nel tentativo di dare nuovo impulso al c.d. "*welfare* aziendale"³⁶⁸, attraverso soluzioni di "ottimizzazione fiscale"³⁶⁹, non solo rende più ricco il novero dei *fringe benefits* (commi 2 e 3 dell'art. [51, d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917](#)) al fine di facilitarne la diffusione e, dunque, le erogazioni che comportano benefici indiretti per i lavoratori, ma interviene anche su altri due differenti, ma collegati, aspetti.

Da un lato, rilancia il modello della «previdenza contrattuale»³⁷⁰, ora declinato nelle misure di *welfare* aziendale, nel condivisibile convincimento di assegnare alla contrattazione collettiva il compito di adeguare la retribuzione e di rispondere ai bisogni di ciascun dipendente, valorizzando dunque la partecipazione dei lavoratori alle scelte di impresa; dall'altro, ridisegna il concetto di retribuzione flessibile e contrattata, auspicando nuove strategie di *performance*, alla luce della continua evoluzione cui ogni azienda è sottoposta e delle continue e incessanti modificazioni che impongono di adattarsi al cambiamento dei prodotti e dei mercati, nonché all'innovazione tecnologica.

Il baricentro del *welfare* aziendale si sposta oggi sempre più dalla sfera politica e dalla regolazione statale verso un ambito sociale e contrattuale, rappresentando proprio il fulcro dell'analisi proposta in questo contributo. Nell'ambito dei bisogni definiti "di utilità sociale", e in particolare di quelli i cui costi sono sostenuti dal datore di lavoro per lo svolgimento di opere o per la fruizione di servizi utilizzabili dalla generalità dei

258,23. Circa la possibilità di fornire beni e servizi tramite documenti di legittimazione riportanti un valore nominale (c.d. *voucher*) la circolare n. 28/E/2016 chiarisce che "l'uso del *voucher* agevola l'utilizzo di strutture di soggetti terzi per erogare ai dipendenti le prestazioni e i servizi rappresentati, alle quali, come già detto, il datore di lavoro può fare ricorso a condizione che il dipendente non intervenga nel rapporto economico con la struttura che eroga la prestazione, potendo altrimenti configurarsi un aggiramento del divieto di erogare la prestazione in denaro ove non previsto. Anche nel caso dei *voucher* il dipendente assume la veste di mero destinatario della prestazione, estraneo al contratto in virtù del quale acquista il relativo diritto". Mentre, proseguendo nella lettura della circolare, "non rilevano ai fini di esame, eventuali corrispettivi pagati dal dipendente alla struttura che eroga il *benefit*, a seguito di un rapporto contrattuale stipulato autonomamente dal dipendente. Ad esempio, se la prestazione ricreativa erogata dal datore di lavoro mediante *voucher* consiste in dieci ingressi in palestra, il pagamento dell'undicesimo ingresso contrattato direttamente dal dipendente non costituisce integrazione del *voucher*".

³⁶⁸ TURSI, *Il «welfare aziendale»: profili istituzionali*, in *Rivista delle politiche sociali*, 2012, 3, pag. 229.

³⁶⁹ SQUEGLIA, *L'evoluzione del "nuovo" welfare aziendale tra valutazione oggettiva dei bisogni, regime fiscale incentivante e contribuzione previdenziale*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2017, pag. 103 e segg.

³⁷⁰ SQUEGLIA, «*La previdenza contrattuale*». *Un modello di nuova generazione ecc.*, op. cit., pag. 121 e segg.

dipendenti o categorie di dipendenti³⁷¹, per specifiche finalità di educazione, istruzione, ricreazione, assistenza sociale e sanitaria o culto, l'art. 1, comma 190, *lett. a)* numero 1, [legge 28 dicembre 2015, n. 208](#), ha ora espressamente previsto che il relativo valore di tali opere e servizi non concorra ai redditi di lavoro dipendente non solo quando esse siano sostenute "volontariamente" dal datore di lavoro, ma anche quando l'offerta di prestazioni a "contenuto sociale" sia oggetto di un piano di *welfare* aziendale realizzato «in conformità a disposizioni di contratto o di accordo o di regolamento aziendale»³⁷².

La "nuova" *lett. f)*, dell'art. 51, commi 2 e 3, d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 correggendo una incomprensibile limitazione che rendeva di fatto la contrattazione un modello sostanzialmente residuale³⁷³, consente ora di derogare alla regola dell'onnicomprendività del reddito di lavoro dipendente, anche quando le opere o i servizi costituiscono adempimento di un vincolo contrattuale.

La previsione di predisporre regolamenti aziendali (o *policy* unilaterali) deve leggersi come una variante del modello contrattuale di *welfare* aziendale. In sostanza, il legislatore intende legittimare anche quelle specifiche disposizioni tradotte in una fonte regolamentare-contrattuale che, integrandosi anche con quanto previsto dalla contrattazione collettiva, enunciano norme aziendali ai fini di una omogenea disciplina del *welfare* aziendale nel rispetto degli interessi dei lavoratori, degli *stakeholder*, dei *shareholder* e della collettività tutta.

Occorre però rilevare una differenza rispetto alla previdenza complementare, nella quale è parimenti ammessa la possibilità di comprendere tra le fonti istitutive "i regolamenti di enti o aziende" (art. [3, lett. c\)](#) [decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252](#)); tuttavia tale possibilità è subordinata all'esistenza di una condizione negativa, vale a dire l'inesistenza di contratti e accordi collettivi di qualunque livello (dunque anche aziendali)

³⁷¹ Rimane fermo il requisito dell'attribuzione del beneficio alla generalità o a categorie di dipendenti con la conseguenza di escludere dall'esenzione qualsiasi incentivo riconosciuto *ad personam*.

³⁷² Con le risoluzioni n. 34/E del 2004 e n. 26/E del 2010, l'Agenzia delle Entrate giungeva alla conclusione di ritenere che il richiamo all'art. 51, comma 2, *lett. f)*, all'art. 100 l'utilizzazione delle opere e dei servizi di cui al comma 1 dell'art. 100 dovesse essere riferito, non solo all'oggetto, ma anche alle condizioni poste dalla norma richiamata, la quale si riferiva alle «opere o servizi utilizzabili dalla generalità dei dipendenti o categorie di dipendenti volontariamente sostenute per specifiche finalità di educazione, istruzione, ricreazione, assistenza sociale e sanitaria o culto». Di conseguenza, secondo l'Agenzia «la spesa (doveva) essere sostenuta volontariamente, e non in adempimento di un vincolo contrattuale».

³⁷³ MALLONE, *Imprese e lavoratori: Il Welfare aziendale e quello contrattuale*, in F. MAINO - M. FERRERA (a cura di), *Primo Rapporto sul secondo welfare in Italia*, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, 2013; WELFARE INDEX PMI, *Rapporto 2017. Il welfare aziendale fa crescere l'impresa*, in www.welfareindexpmi.it, 2017, pag. 95 e segg.).

volti a disciplinare i rapporti di lavoro dei soggetti destinatari della forma pensionistica complementare. In sostanza, in tale contesto l'eventuale utilizzo del regolamento aziendale non può che assumere un carattere di eccezionalità, da riferire ad ipotesi del tutto peculiari dell'ambito di riferimento.

Preme, piuttosto, rimarcare l'interpretazione autentica, con efficacia retroattiva, operata dall'art. [1, comma 162, legge 11 dicembre 2016, n. 232](#) alle disposizioni di cui all'art. [51, comma 2, lett. f\), d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917](#), che consente di estendere tali benefici alle opere e servizi riconosciuti dal datore di lavoro anche «in conformità a disposizioni di contratto collettivo nazionale di lavoro e di accordo interconfederale o di contratto collettivo territoriale». Una previsione, questa, che rappresenta un preciso indizio sulla volontà del legislatore di aprire alla contrattazione di primo livello³⁷⁴, con il chiaro effetto di favorire la fruizione di erogazioni che comportino benefici indiretti per i lavoratori.

Allo stesso tempo, anche la conservazione del modello "privato-unilaterale" (o meglio, della sua promozione sul piano fiscale) lascia alle aziende la possibilità di non ricorrere alla consultazione sindacale e, dunque, anche di sottrarsi dall'ambito contrattuale «assumendo rilievo, soprattutto nei contesti lavorativi più dinamici»³⁷⁵.

Difatti, se il legislatore si è oramai convinto che, nel *welfare* aziendale, l'ampliamento delle occasioni di contrattazione consenta al lavoratore di partecipare attivamente ai processi di formazione delle decisioni e di condivisione dei propri percorsi di previdenza e di assistenza, non ha parimenti escluso la concorrenza con gli altri modelli al fine di offrire un ventaglio di diverse opportunità alle parti direttamente coinvolte³⁷⁶, specie nei contesti in cui è assente la rappresentanza sindacale.

Sussiste però una differenza di non poco conto se consideriamo la parte datoriale sul piano dell'imposizione fiscale: difatti, l'erogazione dei *benefit* in conformità a

³⁷⁴ Cfr. la relazione alla sezione prima del disegno di legge di bilancio AC 4127 del 2016, 151.

³⁷⁵ MAINARDI, *Le relazioni collettive nel "nuovo" diritto del lavoro*, in Giornate di Studio Aidlass "Legge e contrattazione collettiva nel diritto del lavoro post-statutario", Napoli, 16-17 giugno 2016, 49 in www.aidlass.it.

³⁷⁶ D'altronde, nella proposta CISL, CISL, UIL del 14 gennaio 2016, rubricata "Un moderno sistema di relazioni industriali. Per un modello di sviluppo fondato sull'innovazione e la qualità del lavoro" (in <http://www.uil.it/documents/Un%20Moderno%20sistema%20di%20Relazioni%20Industriali-final.pdf>), si afferma che tra gli assi definiti "tematici" della riforma del modello della contrattazione, il *welfare* aziendale contrattuale «può rappresentare un terreno di crescita del "benessere organizzativo" e di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, nel quadro di un miglioramento complessivo della produttività e delle condizioni di lavoro. Occorre, per questo, puntare allo sviluppo esteso di una contrattazione delle forme di welfare, piuttosto che assecondare la diffusione di forme unilaterali promosse dalle imprese».

disposizioni di contratto, di accordo o di regolamento che configuri l'adempimento di un obbligo negoziale determina la deducibilità integrale dei relativi costi da parte del datore di lavoro, ai sensi dell'art. [95, d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917](#), e non nel solo limite del cinque per mille, secondo quanto previsto dall'art. 100 del medesimo decreto che continua ad operare, invece, in relazione alle ipotesi in cui le opere ed i servizi siano offerti "volontariamente" dal datore di lavoro.

Resta però il dato significativo dell'apertura nei confronti del *welfare* aziendale contrattuale "socialmente rilevante": una tale modifica produce effetti dirompenti per le imprese medio-piccole, ed è una conferma del ruolo sempre più centrale che in futuro sarà chiamata ad esercitare la contrattazione nazionale, territoriale e aziendale sul tema dei bisogni dei lavoratori in azienda e, più in generale, del ruolo sempre maggiore che assolverà la "previdenza contrattuale", di presumibile contrasto alle diseguaglianze e ai processi di dualizzazione in corso³⁷⁷. D'altronde, «la regolazione e la conduzione bilaterale di tali istituti corrispondono alla finalità del *welfare* di soddisfare bisogni comuni alla comunità aziendale; ma costituiscono una sfida alla capacità delle parti di gestirli con efficienza e con lungimiranza»³⁷⁸.

Non pare che la nuova formulazione abbia modificato la precedente interpretazione che escludeva dall'ambito applicativo della disposizione di esenzione le ipotesi di erogazione di somme, anche indirette, da parte del datore di lavoro che possono consistere in rimborsi o anticipazioni di spese sostenute dal dipendente. In altri termini, l'esenzione, anche se origina dal piano contrattuale, è riferibile unicamente alle erogazioni in natura e non si estende alle erogazioni sostitutive in denaro. Difatti, se il piano di offerta di "oneri di utilità sociale" è alimentato anche da somme costituenti retribuzione fissa o variabile dei dipendenti, occorre applicare le regole ordinarie per la determinazione del reddito di lavoro dipendente in ragione dei valori corrispondenti ai servizi offerti³⁷⁹.

Giunti a questo punto, merita attenzione un aspetto che solleva alcune riflessioni, anche di carattere critico: l'impatto potenziale che questo cambiamento potrebbe avere

³⁷⁷ Se si considera che solo il 20% dei lavoratori italiani sono impiegati nelle grandi imprese, contro una quota tra il 30% e il 40% in Francia e in Germania e una quota prossima al 50% nel Regno Unito (WELFARE INDEX PMI, *Rapporto 2017...* op. cit., pag. 10).

³⁷⁸ TREU, *Welfare aziendale...*, op. cit., pag. 22.

³⁷⁹ SQUEGLIA, *L'evoluzione del "nuovo" welfare aziendale ecc.* op. cit., pag. 110 e segg.; cfr. anche MASTROMATTEO-SANTACROCE, *Il piano di utilità sociale non sostituisce lo stipendio*, *Il Sole 24 Ore*, 3 agosto 2012, pag. 24.

sul sistema di bilateralismo, e in particolare sulle prestazioni fornite dagli enti bilaterali, da sempre considerati la sede privilegiata per la regolazione del mercato del lavoro attraverso il consolidato modello collettivo dei servizi. Si tratta di un modello che si definisce "eso-aziendale o interaziendale" nel quale un'istituzione bilaterale diviene punto di attrazione di più contratti collettivi nazionali o territoriali nel tentativo di favorire la cogestione del *welfare*³⁸⁰.

Come si è già segnalato, anteriormente alla modifica intervenuta con la [legge 11 dicembre 2016, n. 232](#), il modello contrattuale di *welfare* aziendale operava in parallelo con l'esperienza della bilateralità, pur presentandosi sostanzialmente depotenziato a causa dell'assenza di agevolazioni sul piano fiscale che lo poneva di fatto in una posizione di sussidiarietà.

Ciò in quanto nella bilateralità il coinvolgimento diretto delle parti sociali nella gestione delle crisi occupazionali non si è limitato alla consultazione o alla codecisione degli interventi, ma si è esteso alla loro gestione in taluni settori (edilizia, commercio e turismo, agricoltura) e comparti (artigianato), specie nel sostegno al reddito dei lavoratori, nei sistemi di formazione e riqualificazione professionale, nella sicurezza sul lavoro. Un intervento che ha incontrato (e incontra tuttora) il consenso dei lavoratori ben oltre il numero degli iscritti all'organizzazione sindacale, posto che «la convergenza attivata nel bilateralismo non è frutto soltanto di mera operatività, ma ha carattere istituzionale e strutturale, il che si riflette anche nella particolare composizione degli organi che gestiscono l'azione di questi enti»³⁸¹.

D'altronde questi enti, pur derivando dall'iniziativa dei privati, «sono costituiti al fine di realizzare interessi socialmente rilevanti» che si vanno a collocare «in uno spazio di tutela lasciato libero dallo Stato che si deresponsabilizza chiamando in campo gli enti bilaterali un pò strumentalmente per celare i propri limiti»³⁸².

Ebbene, alla luce di una congiuntura economica che si presenta sempre più complessa come quella attuale, occorre interrogarsi sull'evoluzione del ruolo che d'ora in poi la contrattazione dovrà seguire nella definizione dei piani di *welfare* aziendale, al fine di scongiurare il potenziale spiazzamento (o peggio duplicazione) dei servizi rispetto alle

³⁸⁰ SQUEGLIA, «*La previdenza contrattuale*». *Un modello di nuova generazione ecc.*, op. cit., pag. 103.

³⁸¹ SANDULLI, *Introduzione*, in M. FAIOLI (a cura di), *Indagine sulla bilateralità ecc.*, op. cit., XI.

³⁸² PANDOLFO, *Intervento alle Giornate di Studio sulla Bilateralità nel Terziario*, svoltesi presso la Facoltà di Economia dell'Università "La Sapienza" di Roma, il 4-5 febbraio 2010.

tutele e alle prestazioni aggiuntive (sanità integrativa, formazione, previdenza complementare, sostegno al reddito) tradizionalmente offerte dagli enti bilaterali, che si presentano come un «formidabile strumento di autoregolazione sociale della dimensione conflittuale e negoziale considerata come esclusiva e non solo prevalente per l'organizzazione sindacale, mediante l'affermazione della cultura e della gestione»³⁸³.

La questione è quella di coniugare le potenzialità del *welfare* aziendale contrattuale "socialmente utile", in termini di efficacia e di funzionalità dell'azione, con la naturale propensione della bilateralità alla realizzazione degli interessi ultra-professionali, alla cultura partecipativa e, più in generale, con l'emergente sistema parallelo di "previdenza contrattuale".

Una soluzione potrebbe essere rinvenuta nella costruzione di canali di dialogo o di sinergia operativa con gli attori sociali sulla base delle esigenze istituzionali e negoziali del territorio (specie nello studio e nell'analisi dei fabbisogni dello specifico settore), attraverso l'individuazione di un modello contrattuale alternativo per le piccole e medie imprese - tutto ancora da progettare e costruire - che possa unire bisogni oggettivamente valutati e intrinsecamente situati in un determinato contesto aziendale, sociale e territoriale, con i servizi offerti dalle istituzioni della bilateralità di quel territorio³⁸⁴, al fine della crescente inclusione di nuovi settori e categorie di lavoratori, anche diverse dal lavoro subordinato³⁸⁵.

³⁸³ NAPOLI, *Il diritto del lavoro tra conferme e sviluppi (2001-2005)*, Torino, pagg. 318-319. Di contrario avviso è G. Martinengo (*Gli enti bilaterali dopo il d.lgs. n. 276/2003*, in *Lav. Dir.*, 2006, 2-3, pag. 250) secondo il quale «il fenomeno degli enti bilaterali è comunque marginale e fa parte di quel sindacato di servizio che è sempre esistito, che predilige la discrezione e l'oblio più che le luci della ribalta (...)».

³⁸⁴ TREU, *Introduzione welfare aziendale ecc.*, op. cit., pag. 19, la bilateralità vada oltre «l'attuale stato di frammentazione» e superi «le tentazioni di chiusura burocratica e corporativa».

³⁸⁵ MANCINI - MENEGATTI - RANIERI, *Processo di riforma del Terzo settore. Iter, questioni definitorie ed esigenze di governance*, in *Osservatorio Isfol*, IV, 2014, n. 3-4, pagg. 81-96.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Alla luce dell'esito dell'analisi svolta, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza si pone non soltanto come uno strumento di politica economica, ma come un vero e proprio elemento che consente un ripensamento dei paradigmi tradizionali dell'attività amministrativa.

L'attuazione del PNRR ha evidenziato numerose potenzialità innovative; per converso, sono emerse anche le criticità profonde dell'attuale assetto della macchina amministrativa: la complessità procedurale, le difficoltà di coordinamento tra i diversi livelli di governo e la necessità di rafforzare la capacità negoziale e organizzativa degli enti territoriali. In questo quadro, la digitalizzazione dei processi non è sufficiente se non viene accompagnata da un cambiamento culturale e da un adeguato investimento sul capitale umano.

In particolare, la risposta che la macchina amministrativa ha dato alle sfide portate dal PNRR, nei termini sopra riassunti, tocca diversi profili dell'azione amministrativa: da un lato, si è assistito alla riorganizzazione di taluni profili strutturali della P.A. mediante la digitalizzazione e la semplificazione procedimentale; da un altro lato, il PNRR ha stimolato il rafforzamento di una concezione funzionale dell'amministrazione attiva. La legge, non a caso, pone delle norme che sono sempre più orientate al conseguimento di risultati misurabili, in coerenza con i vincoli europei.

In questo quadro complesso, si assiste ad una profonda trasformazione della P.A, venendosi a considerare come amministrazione di 'risultato', nella quale il tradizionale primato del principio di legalità formale tende a integrarsi – e in taluni casi a entrare in conflitto – con esigenze di celerità, efficienza e performance. Questo dato è reso evidente dalla recentissima codificazione del principio di risultato nel codice dei contratti pubblici.

Il dibattito dottrinale sorto intorno alla cd. "amministrazione di risultato" è ormai risalente e proprio l'importanza storica della sedimentazione di riflessione da parte della dottrina sul tema sembra poi essere alla base dell'assunto giurisprudenziale a seguito dell'entrata in vigore del D.lgs. n. 36/2023, secondo cui il risultato sarebbe un principio già immanente nel sistema con la conseguenza che detto principio valevole quale criterio orientativo sarebbe suscettibile di essere adottato anche per le procedure amministrative

di appalto non rette dal presente decreto³⁸⁶. Sul finire degli anni '90 e l'inizio del nuovo secolo, il principio del risultato veniva ricondotto al più generale principio di buon andamento, attraverso un'interpretazione estensiva della norma di rango costituzionale³⁸⁷. L'espressa declamazione, oggi, nel nuovo codice degli appalti pubblici, del principio del risultato ha determinato la conseguenza che il giudice potrà utilizzare il 'risultato' quale criterio orientativo per i casi in cui sorga il dubbio circa la sorte di procedure ad evidenza pubblica, estendendo questo citato principio oltre le maglie di cui il D.lgs. 36/2023

L'obiettivo del presente progetto è quello di evidenziare la progressiva transizione da un'amministrazione per atti ad un'amministrazione per risultati. In questo solco tracciato, l'agere della P.A. sembra avviarsi ad una trasformazione della sua stessa struttura giuridica e non solamente sui tempi e modi della sua azione. Il principio di buon andamento di cui l'art. 97 Cost. si arricchisce di una dimensione funzionale, che impone all'amministrazione non solo di agire in ossequio ai principi costituzionali ma di conseguire gli obiettivi programmati.

Le numerose disposizioni di semplificazione, infatti, rimodulano il principio di legalità presentandolo più flessibile, in cui la rigidità della forma cede il passo ad una migliore adattabilità dell'azione amministrativa. È in questo contesto di maggiore flessibilità che assume un ruolo centrale il giudice amministrativo, chiamato a confrontarsi con un'amministrazione sempre meno ancorata a procedimenti rigidi.

Il sindacato giurisdizionale pare, pertanto, destinato ad evolversi: da un controllo formale verso una verifica più articolata, capace di misurarsi con parametri, quali la proporzionalità e l'effettiva idoneità dell'azione amministrativa al perseguimento degli obiettivi fissati nel Piano³⁸⁸. Nel futuro questo potrebbe tradursi in un controllo più accentratore e meno deferente, soprattutto nei casi in cui l'esigenza di celerità rischi di comprimere le garanzie dei destinatari.

Il PNRR ha accelerato l'emersione di una P.A. integrata e multilivello rendendola capace a coltivare il dialogo con le istituzioni europee e promuovendo un'attenuazione dei confini tra competenze statali, regionali e locali. Questo venir meno di rigidi confini

³⁸⁶ Cons. Stato, Sez. III, 15 novembre 2023, n. 9812.

³⁸⁷ M.R. SPASIANO, *Funzione amministrativa e legalità di risultato*, Torino, 2003.

³⁸⁸ D. IARIA, *I super principi generali: risultato, fiducia e accesso al mercato*, in G.D. CARTEI - D. IARIA (a cura di), *Commentario al Codice dei Contratti pubblici*, Napoli, 2025, 12-13.

di competenze ha determinato l'emersione di una responsabilità amministrativa distribuita su più livelli e condivisa, necessitando della rilettura delle tradizionali categorie del diritto amministrativo. È da sottolineare che la spinta verso una digitalizzazione dell'amministrazione pubblica ha chiamato il diritto amministrativo a confrontarsi con nuove esigenze di tutela, quali la trasparenza delle decisioni automatizzate e la conoscibilità degli algoritmi.

Il principale obiettivo della presente tesi di ricerca è stato, allora, quello di sottolineare, attraverso la sistematizzazione di una materia ampia e spesso disorganica, le criticità che sono emerse nonché i profili problematici nell'attuazione del Piano.

Nella lunga fase di attuativa sono emerse, come anticipato, diverse criticità sistemiche. In primo luogo, si è resa evidente una tensione strutturale tra l'ambizione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e la capacità amministrativa del nostro Paese; in particolare, il PNRR sembra scontare una contraddizione originaria: presuppone un livello di efficienza amministrativa e di coordinamento istituzionale che, proprio secondo la diagnosi iniziale, condivisa con l'Unione Europea, rappresenta uno dei principali elementi di fragilità e intrinseca debolezza del sistema italiano. Questo ha determinato una tensione profonda tra i vincoli esterni e la capacità interna di attuazione, che rischia di tradursi in adempimenti meramente formali degli obiettivi previsti.

Il modello di amministrazione multilivello ha evidenziato criticità non solo operative ma anche sistemiche. La frammentazione di competenze, il mancato o debole coordinamento, riflettono e descrivono un assetto istituzionale in cui alla distribuzione di funzioni, spesso, non si accompagna un'effettiva chiarezza in punto di responsabilità.

Un'ulteriore criticità è rappresentata da una diseguale attuazione del Piano a livello territoriale. La diversa capacità amministrativa degli enti locali solleva dubbi legittimi sull'idoneità del piano a perseguire l'obiettivo ultimo di coesione.

Si potrebbe nel futuro profilare un'eterogeneità dei fini, nella misura in cui strumenti concepiti per eliminare o ridurre divari sociali, potrebbero, in assenza di correttivi, contribuire a cristallizzarli o ancor peggio ad acuirne la portata.

Un ulteriore profilo di rischio può essere rappresentato dal fatto che, la logica emergenziale e derogatoria, giustificata dalla necessità di garantire il rispetto delle milestone e dei target richiesti dall'Europa, giunga alla deriva di illegittimità, incidendo in modo permanente sugli equilibri tra le garanzie e i poteri.

Sul piano giuridico, il PNRR ha acceso e stimolato un ampio dibattito dottrinale intorno alla flessibilità dell'azione amministrativa e alla tenuta dei principi costituzionali nel contesto dell'urgenza e della straordinarietà. Il diffuso ricorso a moduli semplificati e a discipline speciali solleva numerosi interrogativi in ordine alla tenuta sistematica dei principi di legalità e imparzialità che costituiscono il nucleo essenziale dell'azione amministrativa.

Il Piano ha rappresentato, in questi termini, una grande sfida per tentare una modernizzazione dell'apparato pubblico rafforzando il legame tra amministrazione e cittadino ma che al tempo stesso però può determinare un rischio, se la logica dell'eccezionalità dovesse cristallizzare e indebolire i principi di buon andamento e legalità. La sfida principale, pertanto, non è stata solo quella di adeguare l'apparato amministrativo alle richieste sovranazionali ma di trasformare l'emergenza in una capacità ordinaria del governo, facendo sì che il PNRR non rappresenti solo un episodio circoscritto e un fenomeno contingente ma diventi un'eredità strutturale per la pubblica amministrazione del domani.

A queste evidenti problematiche, si affiancano quelle connesse al fattore lavoro, che si rivela decisivo ai fini dell'effettiva attuazione del Piano.

Il Piano Nazionale Di Ripresa e Resilienza, infatti, non interviene esclusivamente sul versante organizzativo della pubblica amministrazione, ma incide in modo significativo anche sulle politiche dell'istruzione, del lavoro e della formazione, delineando un modello volto a ridurre il disallineamento tra le competenze offerte e quelle richieste dal mercato. In questa prospettiva è stato necessario l'adattamento del sistema giuslavoristico alle nuove e variegate modalità di esecuzione della prestazione lavorativa- come nel caso del lavoro agile- in un mercato sempre più frammentato, il rafforzamento dei percorsi di istruzione e formazione e infine lo strumento dell'alternanza scuola-lavoro, che consente ai giovani di entrare nel mercato del lavoro con maggiori consapevolezza.

In parallelo, il riferimento a un "welfare State 2.0" evidenzia il tentativo di un profondo ripensamento delle tradizionali politiche sociali in chiave più inclusiva ed efficiente, soprattutto per superare le disuguaglianze territoriali. Si sottolinea come la tematica della coesione territoriale costituisca un elemento imprescindibile e trasversale perché condiziona in modo diretto la concreta efficacia delle misure previste nel Piano e la loro capacità di incidere in modo uniforme sul tutto territorio nazionale. Questo progetto di

ricerca ha voluto infatti dimostrare come il PNRR si ponga in termini di sfida misurata alla luce delle capacità dell'ordinamento di coniugare innovazione, digitalizzazione, efficienza e tutela dei diritti in un contesto sociale e culturale in via di progressiva trasformazione. Queste ultime, nel complesso quadro del Piano, investono simultaneamente amministrazione pubblica, economia, finanza e dimensione sociale, richiedendo sempre di più un approccio sistemico e non territoriale. La sfida di cui si parla non risiede soltanto nell'attuazione di singoli progetti di riforma ma appunto nella capacità di coordinamento effettivo tra i diversi livelli di intervento scongiurando il rischio di frammentarietà e disomogeneità applicative nonché di inefficienze strutturali. Le innovazioni introdotte, tanto sul piano giuridico quanto sul piano sociale, sanitario e lavoristico potranno tradursi nel futuro in un avanzamento del sistema solo se sapranno essere adattate e stabilizzate entro una cornice coerente di principi, evitando così il rischio che l'eccezionalità dell'intervento si traduca in una torsione permanente degli equilibri tra i poteri e le garanzie riconosciute, e in una frammentazione normativa.

In linea con le recenti ricostruzioni dottrinali, che individuano nell'evoluzione di una amministrazione pubblica sempre più orientata verso un risultato, uno degli elementi caratterizzanti del diritto amministrativo contemporaneo, il PNRR segna un passo decisivo verso il superamento del modello tradizionale della pubblica amministrazione, fondato sulla rigida e tassativa centralità della legalità formale, a favore di un assetto nel quale la dimensione funzionale unitamente a quella sostanziale, assume un ruolo sempre più rilevante.

In questa prospettiva il PNRR pone il giurista dinnanzi ad una responsabilità molto grande: non limitarsi a descrivere il mutamento ma contribuire a governarlo e a renderlo effettivo di modo che l'evoluzione dell'agere della pubblica amministrazione lungo chiare linee direttrici, non smarrisca il proprio fondamento nei principi costituzionali. Il PNRR potrà rappresentare nel futuro l'inizio di una nuova stagione del diritto amministrativo solo se saprà tradursi in un modello efficiente senza sacrificare le garanzie; diversamente rischierà di essere un'esperienza incapace di lasciare eredità all'amministrazione del domani. È proprio attraverso queste possibili tensioni e al modo in cui vengono risolte che si potrà misurare non solo il successo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ma la stessa capacità dell'ordinamento giuridico di coniugare sviluppo, innovazione, legalità e tutela dei diritti in un contesto sociale in profondo

divenire.

In ultima analisi, il Piano si colloca in quello spazio, sempre delicato, in cui la norma insegue la società senza essere travolta, e la società si affida alla norma senza essere imbrigliata. È in questo equilibrio- instabile ma necessario- che si gioca non solo il futuro del PNRR, ma la stessa evoluzione del diritto amministrativo contemporaneo. In questo contesto il Piano rende evidente la natura dinamica del rapporto tra la norma giuridica e il tessuto sociale in cui poi dispiega i suoi effetti: il diritto è motore di regolazione di una realtà in continua evoluzione, costantemente plasmato dai bisogni collettivi come da anni ha sottolineato la più autorevole dottrina. L'adattabilità del diritto amministrativo però non può tradursi in una perdita della sua funzione di garanzia, poiché, il PNRR, collocandosi in quello spazio critico di cui sopra, è chiamato ad essere, nello stesso tempo, propulsore del cambiamento e limite all'esercizio del potere.

In definitiva, la presente tesi ha voluto indicare che il vero banco di prova del Piano, non sarà la rapidità con cui le riforme verranno realizzate, ma la capacità effettiva dell'ordinamento di riconoscersi nei principi fondamentali che le governano.

BIBLIOGRAFIA

- ALFANO, Agevolazioni fiscali in materia ambientale e vincoli dell'Unione europea, in *Rass. trib.*, 2011
- AMATUCCI, Agevolazioni fiscali ambientali, aiuti di Stato e incompatibilità comunitaria, in *Riv. dir. trib. int.*, 2005
- Assemblea Generale delle Nazioni Unite. (2000). Risoluzione A/RES/55/196: Anno Internazionale dell'Acqua dolce, 2003
- AVOGARO, Infortunio in itinere: criticità e temi giurisprudenziali, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, 2017, p. 829 ss.
- BANCA D'ITALIA, Relazione per l'anno 2019, Considerazioni finali, p. 17 delle bozze di stampa.
- BARBIERI, Contratto collettivo e lavoro pubblico. Blocco salariale e blocco della contrattazione tra scelte legislative e giurisprudenza costituzionale, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2015
- BASILAVECCHIA, Agevolazioni ed esenzioni (diritto tributario), cit., 56 ss.;
- BATTINI, Al servizio della Nazione? Verso un nuovo modello di disciplina della dirigenza e del personale pubblico, Relazione al 62° Convegno di Studi amministrativi, Varenna 22-24 settembre 2016 in www.eticapa.it
- BCE, Guida sui rischi climatici e ambientali, 2020, p. 3.
- BELLAVISTA-BARBIERI, Introduzione. Una riforma senz'anima, in *Riv. Giur. Lav.*, 2015, I, 474.
- BENANTI, DARNIS, SCIARRONE ALIBRANDI, Per una resilienza con la tecnologia. Appunti per il post Covid-19, in *AA.VV.*, *Pandemia e resilienza. Persona, comunità e modelli di sviluppo dopo la Covid-19*, Cnr Edizioni, 2020, 113.
- BERLIRI, LA GUMINA, La (non) responsabilità di ebay per gli illeciti commessi dai propri utenti, (Nota a Tribunal d'instance de Grenoble 1° febbraio 2007), in *Diritto dell'Internet*, 2007, 4, 345.
- BIANCO-BOSCATI-RUFFINI, La riforma del pubblico impiego e della valutazione, Santarcangelo di Romagna, 2017.
- Bilancio di Orizzonte Europa, struttura del programma Orizzonte Europa, Unione Europea, 2021
- BOSCATI, La politica del Governo Renzi per il settore pubblico tra conservazione e innovazione: il cielo illuminato diverrà luce perpetua?, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2014
- Bruxelles, 6 aprile 2005 COM(2005) 108 definitivo 2005/0033 (COD) Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo di solidarietà dell'Unione europea (presentata dalla Commissione) ¶[SEC(2005) 447¶].
- CALAFÀ, Il sostegno della Genitorialità dopo il Jobs Act, in *Foro.it*, 2015, n. 10, 877.
- Camera Dei Deputati Servizio Studi. XVIII legislatura, 11 Aprile 2022
- Camera dei Deputati, Documentazione parlamentare, 21 settembre 2022, La Riforma della Pubblica Amministrazione
- Camera dei deputati, Dossier su PNRR e infrastrutture pubbliche, Roma, 2022.
- CAPONERA, GOLLA. 2019. "Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza:

- opportunità e vincoli.” Quaderni di Economia e Finanza (QEF), n. 484. Roma: Banca d’Italia.AA.VV., Dataset, Milestone e target programmazione del PNRR, in Area web Italia domani, 2022.
- CAPRIGLIONE, Etica della finanza mercato globalizzazione, Cacucci, 2004, p. 47 ss. ove si qualifica «l’etica come metodo dell’agere finanziario».
 - CARINCI, Articolo 18 St. Lav. per il pubblico impiego privatizzato cercasi disperatamente, in Lav. Pubbl. Amm., 2012.
 - Cass. Sez. III, sent. 20 ottobre 2007, n. 21619; Cass. Sez. III, n. 15991/2011
 - Cass., 9 giugno 2016, n. 11868, con nota di Boscati, Articolo 18 dello Statuto dei lavoratori e lavoro pubblico contrattualizzato nella mutevole giurisprudenza della Corte di Cassazione, in Dir. Rel. Ind., 2016
 - CASSANO, Diritto dell’Internet, cit., 343.
 - CASSANO, Diritto dell’Internet, Milano, 2005.
 - CASTELLANI, FORMENTINI, Il PNRR e l’approccio strategico per la competitività dei sistemi innovativi locali, in Azienditalia 2021, f. 10, p. 1581 ss.
 - Causa 730/79 del 17 settembre 1980, Philip Morris/Commissione.
 - Causa C-482/1999, 16 maggio 2002.
 - CEDRO, La fiscalità di vantaggio nella prospettiva del diritto dell’Unione europea, Cedam, 2015
 - CHIAPPETTA CAJOLA, L. (2018). Come fare sostegno a scuola. Roma: Carocci Editore.
 - Circ. INPS n. 152/2000 e Msg. INPS n. 13279/2007.
 - CLARICH (2022, maggio). Cosa cambia per i cittadini: PNRR, cos’è e a cosa serve. Il Sole 24 Ore.
 - CLARICH, Il piano nazionale di ripresa e resilienza tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico, in Corr. Giur., 2021, f. 8/9
 - Comitato interministeriale per gli affari europei, Linee guida per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, settembre 2020
 - Commissione Europea , The Eu’s 2021-2027, long-term budget and Next Generation EU,2021.
 - Commissione Europea, Direzione generale della ricerca e innovazione, Horizon Europe: strategic Plan, 2021-2024, 2021
 - Commissione europea, documento di lavoro, *Guidance to Member States. Recovery and Resilience Plans*, 22 Gennaio 2021, parti I e II
 - Commissione Europea, Orientamenti tecnici sulla verifica di sostenibilità per il Fondo InvestEU, (GUUE L. 234 del 13 Luglio 2021).
 - Commissione Europea, Relazione semestrale sull’esecuzione delle operazioni di finanziamento Next Generation EU, 17 Febbraio 2022
 - Commissione Europea, Relazione semestrale sull’esecuzione delle operazioni di finanziamento di Next Generation EU a norma dell’art. 12 della Decisione di esecuzione n.2502. Giugno- Dicembre 2021, 17 Febbraio 2022.
 - Commissione Europea, Strategie per una mobilità sostenibile e intelligente: mettere i trasporti europei sulla buona strada per il futuro, COM(2020) 789 final, 9 dicembre 2020
 - Commissione Lavoro della Camera dei Deputati del 21 febbraio 2017.
 - Comunicazione della Commissione COM(2010)2020 del 3 marzo 2010, EUROPA 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva;
 - Comunicazione della Commissione COM(2014)130 final del 5 marzo 2014,

- Bilancio della strategia Europa 2020.
- Cons. Stato, Sez. III, 15 novembre 2023, n. 9812.
 - Consiglio dell'Unione Europea. (dicembre 1997). Conclusioni del Consiglio europeo, vertice di Colonia, par. 70. Bruxelles: Unione Europea.
 - Consiglio di Stato, Sezione IV, sentenza n. 4641 del 6 ottobre 2015
 - Consiglio di Stato, Sezione VI, Sentenza n. 5827 del 17 ottobre 2005
 - CORSO, Smart Working, in M. SACCONI, E. MASSAGLI (a cura di), Le relazioni di prossimità nel lavoro 4.0, ADAPT Labour Studies e-Book series, n. 60/2016
 - Corte cost. n. 84/2017; 52 e 53/2005; 174/2005; 230/2010.
 - Corte cost. nn. 250/2015, 112/2010, 249/2009, 158/2008 e le osservazioni in Cons. St., Sez. VI, 30 novembre 2016, n. 5035.
 - Corte Costituzionale, Sentenza n. 251 del 2016
 - Corte di giustizia, 7 maggio 1998, cause C-52/1997, C-53/1997, C-54/1997; 30 novembre 1997, causa C-189/1991.
 - Corte Suprema Federale tedesca, ordinanza 13 settembre 2018, in *Medien und Recht*, 2018, 180.
 - CROVATO, "Retribuzioni variabili e incentivi fiscali tra segnali di cambiamento e indicazioni contraddittorie", in *Corr. Trib.*, n. 31/2008
 - CUSSEDDU, La nuova finanza: la transizione verso la sostenibilità, lezione tenuta il 21 febbraio 2020, nel Master di II livello su 'Regolazione dell'attività finanziaria e dei mercati', Università LUISS-G. Carli di Roma.
 - DAGNINO, Lavoro agile: una questione definitoria, in E. DAGNINO, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Verso il futuro del lavoro. Analisi e spunti sul lavoro agile e lavoro autonomo*, ADAPT Labour Studies e-Book series, n. 50/2016
 - D'ALESSIO-ZOPPOLI, Riforma della Pubblica Amministrazione: osservazioni sugli schemi di decreti attuativi dell'art. 17 della legge n. 124 del 2015, in www.astrid.it
 - DAMOLI e TANI, Lavoro agile ed infortunio in itinere, in ZILIO GRANDI e BIASI, op. cit., p. 665. I
 - D'ANTONA, Contrattazione collettiva e autonomia individuale nei rapporti di lavoro atipici, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 1990.
 - DAVOLA, Algoritmi decisionali e trasparenza bancaria. Il paradigma dell'inerenza nella regolamentazione delle tecnologie emergenti, Milano, 2020, 257 s.
 - DE LEO, Incentivi al merito e più assunzioni, in *Il Tempo*, del 4 febbraio 2023.
 - Decisione di esecuzione (UE) 2021/626 della Commissione del 14 aprile 2021, che istituisce il portale InvestEU e ne definisce le specifiche tecniche (GUUE L 131 del 16 aprile 2021)
 - Decisione di esecuzione del consiglio dell'Ue relativa all'approvazione della valutazione del Piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia, n.10160/2021 del 6 luglio 2021
 - Decreto legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modifiche dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, Governance del Piano nazionale per la ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure (decreto 'semplificazione bis') (artt. 8 e 9)
 - Decreto Legislativo 15 aprile 2005, n. 77
 - Decreto Legislativo 16 aprile 1994, n. 297, Testo unico delle disposizioni

- legislative in materia di istruzione – Titolo I, Capo I, Articoli 5–7
- DEL FEDERICO, Agevolazioni fiscali nazionali ed aiuti di Stato, tra principi costituzionali ed ordinamento comunitario, in Riv. dir. trib. int., 2006, 19 ss.;
 - Direttiva 2000/31/CE, adottata dal Parlamento Europeo e dal Consiglio il 8 giugno 2000, è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea (GU L 178) il 17 luglio 2000
 - Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'armonizzazione di taluni aspetti del diritto d'autore e dei diritti connessi nella società dell'informazione.
 - Disabilità motorie. In L. CHIAPPETTA CAJOLA (a cura di), "Come fare sostegno a scuola. Teoria e pratica nella didattica inclusiva. Roma: Anicia, 2020.
 - Documento del Consiglio dell'UE – Recovery and Resilience Facility
 - Documento del Governo italiano, Piano nazionale di ripresa e resilienza, maggio 2021.
 - DURKHEIM, *The Division of Labour in Society* (1893), ed. trad. En. a cura di Lewis A. Coser, New York: Free Press, 1997, pp. 39, 60 e 108
 - È l'interpretazione fornita invece da DAGNINO, MENEGOTTO, PELUSI, TIRABOSCHI, Guida pratica al lavoro agile dopo la legge n. 81/2017, ADAPT University Press, 2017
 - EIOPA, Discussion paper su principi metodologici per gli stress test nel settore assicurativo, visionabile su www.panoramassicurativo.ania.it/admin/plugin.
 - European Environment Agency (EEA). (2012). *European Waters – Assessment of Status and Pressures*.
 - F. CINTIOLI, Risultato amministrativo, discrezionalità e PNRR: una proposta per il Giudice, in *La Magistratura*, del 12 agosto 2022.
 - FALASCA, Jobs Act autonomi e smart working, la nuova normativa, in *Guida lav.*, 2017, 22, 14 ss.; l'Autore parla di una vera e propria "gestione semplificata della sicurezza".
 - FALKENMARK, M., LUNDQVIST, J., & WIDSTRAND, C. (1989). *Macro-scale water resources management and socio-economic water targets*.
 - FALSONE, Il lavoro c.d. agile come fattore discriminatorio vietato, in M. BIASI, G. ZILIO GRANDI (a cura di), *Commentario breve allo Statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Padova, 2017
 - FANTOZZI, Problemi di adeguamento dell'ordinamento fiscale nazionale alle sentenze della Corte europea di Giustizia e alle decisioni della Commissione CE, in *Rass. trib.*, 2003, 2249 ss.
 - FAO. (2011). *The State of the World's Land and Water Resources for Food and Agriculture (SOLAW) – Managing systems at risk*. Rome and Earthscan, London.
 - FATTAHI, M., & MAHMOUDZADEH, A. (2014). Groundwater depletion in Iran: A review. *Water Resources Management*, 28(14), 4961-4976.
 - FERRERA, FARGION E JESSOULA (a cura di), *Alle radici del welfare all'italiana. Origini e futuro di un modello sociale squilibrato*, Venezia, 2012,
 - FERRERA, M. Secondo rapporto sul secondo welfare. In F. Maino & M. Ferrera (a cura di), *Secondo rapporto sul Secondo welfare in Italia*. Milano
 - FICHERA, *Le agevolazioni fiscali*, Padova, 1992
 - FIORENTINO, Il Piano di Ripresa e il Sud, in *Giornale Dir. Amm.*, 2021, f. 2,
 - FRANSONI, Gli aiuti di Stato fra autonomia locale e capacità contributiva, in *Riv. dir. trib.*, 2006
 - FREDIANI, Il lavoro agile tra prestazione a domicilio e telelavoro, in *Foro.it*

- 2017, 7
- COTTANI, La procedura di controllo. In L. Salvini (a cura di), Aiuti di Stato in materia fiscale. Milano: Giuffrè Editore.
 - LUCHENA, Contributo allo studio della compatibilità comunitaria degli aiuti statali alle imprese, Bari, 2001.
 - TESAURO, Diritto comunitario, cit.
 - GAMBACCIANI, L'infortunio in itinere del lavoratore "agile", in FIORILLO e PERULLI (a cura di), op. cit., p. 252 s.;
 - GAROFOLI, Gli obiettivi di giugno 2022. Relazione al consiglio dei Ministri, Roma, maggio 2022.
 - GHIDINI, (2015). Profili evolutivi del diritto industriale. Milano: Giuffrè Editore.
 - GHIDINI, Innovation, Competition and consumer welfare in intellectual property law, EE, Cheltenham, UK, 2010, 113.
 - GLEICK, P.H. (1993). Water in Crisis: A Guide to the World's Fresh Water Resources. Oxford University Press.
 - Gli aiuti di Stato n. 629 del 2002, n. 545 del 2002, n. 429 del 2001, nn. 62 del 2000, n. 770 del 1999 o nn. 107 del 1999.
 - GUARISO, Emergenza COVID-19 e lavoro agile, in Newsletter Wikilabour.it, n. 6, 23 marzo 2020
 - GUERRIERI, La moneta elettronica. Profili giuridici dei nuovi strumenti di pagamento, Bologna 2015, p. 12.
 - GUERRIERI, La moneta elettronica. Profili giuridici dei nuovi strumenti di pagamento, cit., 13.
 - IARIA, I super principi generali: risultato, fiducia e accesso al mercato, in G.D. CARTEI - D. IARIA (a cura di), Commentario al Codice dei Contratti pubblici, Napoli, 2025, 12-13.
 - Il piano nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), Camera dei deputati, Servizio Studi, XVIII Legislatura, 11 Aprile 2022
 - INGROSSO, La comunitarizzazione del diritto tributario e gli aiuti di stato, in Agevolazioni fiscali e aiuti di Stato, a cura di M. Ingrosso e G. Tesauro, Napoli, 2009, 50 ss.
 - Interpello n. 904-791/2017 del 28 luglio 2017 e all'Interpello n. 954-1417 del 2016 della Agenzia delle Entrate ai fini della individuazione delle categorie beneficiarie delle misure di welfare aziendale.
 - Interrogazione parlamentare dell'11 luglio 2012 P-005880/2012.
 - Investopedia. (2021, settembre). China's history with cryptocurrency. In Cryptocurrency news. Estratto dalle sezioni "May 2021" e "After mining ban".tremare-usa-ACnDZPw.
 - IODICE, "Lavoro Agile": le criticità presenti nei ddl 2229 e 2233 e i rischi di una contrattazione al buio, in Boll. ADAPT, 13 giugno 2016;
 - Ispettorato Nazionale del Lavoro, circ. n. 2/2016 del 7 novembre 2016.
 - Johannesburg: la seconda giornata secondo le ONG. Vita.it
 - KULLEN - GAREIS, Company initiatives for workers with care responsibilities for disabled children or adults, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Luxembourg, 2011.
 - L.C. UBERTAZZI, Commentario breve alle leggi su proprietà intellettuale e concorrenza, Padova, 2007, 1367 ss.
 - LA ROSA, Le agevolazioni tributarie, in Trattato di diritto tributario, diretto da

- A. Amatucci, vol. I, Padova, 1994, 401 ss., 416 ss.;
- LAI, RICCIARDI, La nuova disciplina del lavoro agile, in *Dir. Prat. Lav.*, 2016, 11
 - LAMBERTI, L'accordo individuale e i diritti del lavoratore agile, in L. FIORILLO, A. PERULLI (a cura di), *Il jobs act del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Torino, 2017, pag. 197; di «revanche dell'autonomia individuale» su quella collettiva parla CUTTONE, *Oltre il paradigma dell'unità di luogo, tempo e azione*, in VERZARO (a cura di), *Il lavoro agile nella disciplina legale collettiva ed individuale*, Napoli, 2018
 - Lemme, G., & Peluso, S. (2016). Criptomoneta e distacco dalla moneta legale: il caso bitcoin. *Rivista di diritto bancario*, 11, 1–39. ISSN 2279-9737.
 - Lettera SG (2000) D/109293 del 14 dicembre 2000.
 - Libro Bianco, *La strategia europea per una nuova stagione geopolitica, economica, socio- culturale del Mediterraneo*, maggio 2022.
 - LIMARDO, Politiche attive e investimenti sulle competenze alla luce del PNRR, in *Guida al Lav.*, 2021, f. 41.
 - Linee direttrici per l'esame degli aiuti nazionali nel settore della pesca e dell'acquacoltura (2001/c 19/05).
 - Linee guida MIUR 2009 e il D.Lgs. 66/2017
 - LUPO, Il piano nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti, in *Fed.*, del 12 gennaio 2022.
 - LUPO, Il Piano nazionale di ripresa e resilienza e al alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti, in *Fed*, del 12 gennaio 2022, p. 12 ss.
 - M. INGROSSO, La comunitarizzazione del diritto tributario, in *Agevolazioni fiscali e aiuti di Stato*, cit.
 - M. MEAZZA, PNRR cos'è a cosa serve, in *Il Sole 24ore*, maggio 2022.
 - M. NIGRO, Studi sulla funzione organizzatrice della Pubblica Amministrazione, Milano, 1966, p. 79 e ss.
 - M.R. SPASIANO, *Funzione amministrativa e legalità di risultato*, Torino, 2003.
 - MADEO, Insegnante di sostegno: possibile la presenza per tutte le ore di frequenza scolastica dello studente disabile grave, in *Giur. cost.*, 2010, 1831;
 - MAINARDI, Le relazioni collettive nel "nuovo" diritto del lavoro, in *Giornate di Studio Aidlass "Legge e contrattazione collettiva nel diritto del lavoro post-statutario"*, Napoli, 16-17 giugno 2016, 49 in www.aidlass.it.
 - MAINO - MALLONE, *Welfare aziendale, contrattuale e territoriale*, op. cit., pag. 99.
 - MAINO - MALLONE, *Welfare aziendale, contrattuale e territoriale: trasformazioni in atto e sviluppo*, in TREU (a cura di), *Welfare aziendale 2.0. Nuovo welfare, vantaggi contributivi e fiscali*, Milano, 2016, pagg. 97-99.
 - MAINO, Secondo welfare e territorio: risorse, prestazioni, attori, reti, in F. MAINO - M. FERRARA (a cura di), *Secondo rapporto sul Secondo welfare in Italia*, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, Torino, 2015, pag. 22.
 - MALANDRINI, Le linee guida di Confindustria Bergamo per il welfare aziendale, in *Dir. Rel. Ind.*, 2017, III, pag. 891.
 - MALLONE, Imprese e lavoratori: Il Welfare aziendale e quello contrattuale, in F. MAINO - M. FERRERA (a cura di), *Primo Rapporto sul secondo welfare in Italia*, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, 2013; *WELFARE INDEX PMI*, Rapporto 2017. Il welfare aziendale fa crescere l'impresa, in

- www.welfareindexpmi.it, 2017
- MANCINI - MENEGATTI - RANIERI, Processo di riforma del Terzo settore. Iter, questioni definitorie ed esigenze di governance, in Osservatorio Isfol, IV, 2014, n. 3-4, pagg. 81-96.
 - MARRUCCI, Lavoro agile, le indicazioni operative dell'Inail, in Guida al lavoro, 2017, 44, p. 44.
 - MARTINENGO, G., Gli enti bilaterali dopo il d.lgs. n. 276/2003. Lavoro e Diritto, 2006
 - MASTROMATTEO, e SANTACROCE., Il piano di utilità sociale non sostituisce lo stipendio. Il Sole 24 Ore. 2012, 3 agosto
 - MEAZZA, PNRR cos'è a cosa serve, Milano, 2022, p. 12 ss.
 - MES, annual Report, 2021
 - MEZZETTI, & Digo, G. Diritti umani. Protezione internazionale e ordinamenti nazionali. Pisa: Pacini Editore, 2021
 - Ministero del Bilancio e della Programmazione economica, Progetto 80. Rapporto preliminare al programma economico nazionale 1971-75, Libreria Feltrinelli, 1969.
 - Ministero dell'economia e delle Finanze, circolare 10 Febbraio 2022, n.9. Istruzioni tecniche per la redazione dei sistemi di gestione e di controllo delle amministrazioni centrali titolari di interventi del PNRR
 - MISCIONE, Il diritto del lavoro ai tempi orribili del coronavirus, in Foro.it., 2020, 4, 321.
 - Molle, F., & Berkoff, J. (2007). Irrigation Water Pricing: The Gap Between Theory and Practice. Comprehensive Assessment of Water Management in Agriculture.
 - MOORE, Principia Ethica, Cambridge University Press, 1903; alle riflessioni di ADKINS, La morale dei greci da Omero ad Aristotele, tradotto da Ambrosini, Laterza, 1987 e, più recentemente, di CREMASCHI, L'etica del novecento dopo Nietzsche, Carocci, 2005.
 - MOSCHETTI, Agevolazioni fiscali, II. Problemi di legittimità costituzionale e principi interpretativi, in Dig. disc. priv., sez. comm., Torino, 1987, p. 73 ss.;
 - NAKAMOTO, S., Bitcoin: A peer-to-peer electronic cash system. White paper, 2008.
 - NAPOLI, Il diritto del lavoro tra conferme e sviluppi (2001-2005), Torino,
 - NOCILLA, Sui rapporti tra definizione dell'oggetto della delega legislativa e formulazione dei principi e criteri direttivi, in Giur. Cost., 2014, 3755.
 - NOGLER, Lavoro a domicilio, Milano, 2000;
 - Oberlandesgericht Hamburg. (2015, 1 luglio). Caso n. 5 U 87/12.
 - Oberlandesgericht Hamburg. (2017, 27 febbraio). Caso n. 6 Ob 12/17h.
 - Oberlandesgericht München. (2015, 1 luglio). Caso n. 5 U 87/12.
 - Oberster Gerichtshof (Austria). (2017, 30 gennaio). Caso n. 6 Ob 188/16i.
 - Onofrio, F.. L'impresa di content, host ed access providing. AIDA – Annali italiani del diritto d'autore, della cultura e dello spettacolo, 2007.
 - PACE, Le agevolazioni fiscali. Profili procedurali e processuali, Torino, 2012;
 - PAGANETTO, L. (2020). Un New Deal per l'Italia nel post Covid-19. Roma: Accademia Nazionale dei Lincei.
 - PANDOLFO, Intervento alle Giornate di Studio sulla Bilateralità nel Terziario, svoltesi presso la Facoltà di Economia dell'Università "La Sapienza" di Roma, il

- 4-5 febbraio 2010.
- PASSALACQUA, Il modello del sindacato comparativamente più rappresentativo nell'evoluzione delle relazioni sindacali, in Dir. Rel. Ind., 2014, 2;
 - Persiani, M. (Anno non indicato). Le fonti e il sistema istituzionale. In L. Salvini (a cura di), Aiuti di Stato in materia fiscale. Milano: Giuffrè Editore.
 - PESSI, L'accordo sul modello di welfare aziendale nel distretto industriale pratese: l'avvio di una possibile esperienza di welfare society, in Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind., 2015, 145, pag. 135.
 - Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, testo ufficiale, art. 10 e 11, dl 77/2021 (convertito L. 108/2021), integrati dal dl 19/2024. Pp. 57-58 e 61-64
 - Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, testo ufficiale, art. 10 e 11, dl 77/2021 (convertito L. 108/2021), integrati dal dl 19/2024, pp. 6 e succ.
 - PIGNATONE, Agevolazioni su imposte ambientali ed aiuti di stato, in Agevolazioni fiscali e aiuti di Stato, a cura di M. Ingresso e G. Tesauro, Napoli, 2009, 750 ss.
 - PINOTTI, Gli aiuti di stato alle imprese nel diritto comunitario della concorrenza, Padova, 2000, 28 e ss.
 - PIROZZOLI, La discrezionalità del legislatore nel diritto all'istruzione del disabile, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.
 - PONZELLINI - RIVA - SCIPPA, Il welfare aziendale: evidenze dalla contrattazione, in Quaderni Rassegna Sindacale - Lavori, 2015, 2
 - Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le politiche di coesione, Programmazione delle risorse ReactEU: linee di intervento per le risorse relative all'annualità 2022 e quadro complessivo, 16 marzo 2022.
 - Proposta di Direttiva del Consiglio COM(2011)169 del 13 aprile 2011
 - Pubblicata nella G.U.C.E. 22 giugno 2001, n. L 167. Entrata in vigore il 22 giugno 2001.
 - Quadro finanziario Pluriennale 2021-2027, area web, commissione europea
 - Rapporto dell'International Resource Panel (IRP) delle Nazioni Unite intitolato "Gestione e conservazione della base di risorse naturali per uno sviluppo economico e sociale sostenibile"
 - RAUSEI, Lavoro agile e contrasto al virus COVIS-19, in Dir. prat. lav., 11/2020, 678 ss.; GUARISO, Emergenza COVID-19 e lavoro agile, in Newsletter Wikilabour.it, n. 6, 23 marzo 2020.
 - RAUSEI, Tutto Jobs Act. Lavoro autonomo e smart work, Milano, 2016
 - RECCHIA, Il ruolo dell'autonomia collettiva,
 - Reg. (UE) 2021/523 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 marzo 2021 che istituisce il programma InvestEU
 - Reg. (UE) 2021/695 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 Aprile 2021, che istituisce il programma quadro di ricerca e innovazione Orizzonte Europa e ne stabilisce le norme di partecipazione e diffusione
 - Reg. 2020/2094 del Consiglio del 14 dicembre 2020, che istituiscono uno strumento dell'Unione europea, a sostegno della ripresa dell'economia dopo la crisi Covid-19
 - Reg. delegato (UE) 2021/1702 della Commissione del 12 Luglio 2021, che integra il Reg. (UE) 2021/523 stabilendo elementi aggiuntivi a norme dettagliate del quadro di valutazione InvestEU

- Reg. Ue, Euroatom, 2020/2093 che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027
- Reg. Ue, Euroatom, 2020/2093 che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027
- Regolamento (CE) n. 1998 del 2006 della Commissione, del 15 dicembre 2006, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 88 del trattato agli aiuti d'importanza minore («de minimis»), GU L 379 del 28 dicembre 2006.
- Regolamento (CE) n. 2012 del 2002 del Consiglio che ha istituito il Fondo di solidarietà dell'Unione europea (FSUE) per rispondere alle grandi calamità naturali all'interno dell'UE o ai paesi che partecipano ai negoziati di adesione.
- Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 Febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza
- Regolamento delegato (UE) della commissione, del 6 Aprile 2022, documento C(2022)1931
- Regolamento n. 800/2008 della Commissione.
- Regolamento UE 2021/241 del Parlamento europeo e del consiglio del 12 Febbraio 2021 che istituisce i dispositivi per la ripresa e la resilienza, GUUE L 57 del 18 Febbraio 2021.
- Regolamento(CE) n. 1628/2006 della Commissione del 24 ottobre 2006
- Relazione alla sezione prima del disegno di legge di bilancio AC 4127 del 2016, 151.
- Relazione sull'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza, 1Marzo 2022
- Relazione sullo stato del PNRR, dicembre 2021, in Area web Italia domani.
- Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di ripresa e resilienza presentata dal Governo al Parlamento, 23 dicembre 2021
- Report of the CSD acting as the preparatory committee for the WSSD, 4th session (A/Conf.199/4).
- Riforma Fornero del 2011 (art. 24 del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito nella L. 214/2011)
- Rimane fermo il requisito dell'attribuzione del beneficio alla generalità o a categorie di dipendenti con la conseguenza di escludere dall'esenzione qualsiasi incentivo riconosciuto ad personam.
- Rio 1992: Vertice per la Terra, a cura di Garaguso, Marchisio, Milano, 2003.
- Rio cinque anni dopo, a cura di Marchisio, Raspadori, Maneggia, Milano, 1998.
- ROCCELLA, Contrattazione collettiva, azione sindacale, problemi di regolazione del mercato del lavoro, in Lav. Dir., 2000, 3
- RUSSO, LE agevolazioni e le esenzioni fiscali alla luce dei principi comunitari in materia di aiuti di Stato: i poteri del giudice nazionale, in Rass. trib., 2003, 330 ss.;
- SALAZAR - MARIANI - ARLATI, Congedi parentali e maternità, Officina del diritto 2016.
- SALAZAR, Lavoro agile: occorre ri-progettare i tempi e i luoghi di lavoro, in Quotidiano Lavoro, 28 agosto 2017. SALAZAR, Le attrattive dei progetti di smart working, Divercity, 2/2019.
- SANDULLI, Introduzione, in M. FAIOLI (a cura di), Indagine sulla bilateralità ecc., op. cit., XI.
- SANTORO PASSARELLI, Lavoro eterorganizzato, coordinato, agile e il

- telelavoro: un puzzle non facile da comporre in un'impresa in via di trasformazione, in *Dir. Rel. Ind.*, 2017, 3
- SCHOENMAKER-SCHRAMADE, *Principles of Sustainable Finance*, Oxford University Press, 2019.
 - SELICATO, Profili teorici e lineamenti evolutivi degli strumenti agevolativi a carattere fiscale e non fiscale per la promozione dello sviluppo sostenibile, in *Riv. dir. trib. int.*, 2004.
 - Sentenza 11 novembre 2004, causa C-73/2003, Spagna/Commissione, non pubblicata nella Raccolta, punto 37;
 - Sentenza 12 dicembre 2002, causa C-456/2000, punto 41.
 - Sentenza 23 febbraio 2006 - cause riunite C-346/2003 e C-529/2003 - punto 84;
 - Sentenza 23 febbraio 2006, cause riunite C-346/2003 e C-529/2003, Atzeni e a., *Racc. pag. I-11075*, punto 79;
 - Sentenza 25 giugno 2008 causa T 268/2006
 - Sentenze 11 novembre 2004, causa C-73/2003, Spagna/Commissione, punto 37, nonché 23 febbraio 2006, cause riunite C-346/2003 e C-529/2003.
 - Sentenze 6-64, in *Racc.*, 1964, 1135 e 9-70, in *Racc.*, 1970
 - SEPIO - SBARAGLIA, "Welfare aziendale e premi di produttività", in *il fisco*, n. 45/2016, pag. 4367 e "Accordi e controlli fiscali dei premi di produttività nel welfare aziendale", in *il fisco*, n. 44/2016
 - Servizio studi, Camera e Senato, Scheda di lettura. Il piano nazionale di ripresa e resilienza dell'Italia, 15 luglio 2021
 - SGUEO, La transizione digitale, in *Giornale di Dir. Amm.*, 2021, f. 6, p. 746 ss.
 - SOWERS, J., VENGOSH, A., & WEINTHAL, E. (2011). Climate change, water resources, and the politics of adaptation in the Middle East and North Africa. *Climatic Change*, 104;
 - SPINELLI, *Tecnologie digitali e lavoro agile*, Bari, 2018;
 - SQUEGLIA, *La previdenza contrattuale. Un modello di nuova generazione*.
 - SQUEGLIA, *L'evoluzione del "nuovo" welfare aziendale tra valutazione oggettiva dei bisogni, regime fiscale incentivante e contribuzione previdenziale*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2017
 - STARACE, *Recenti sviluppi della cooperazione internazionale in materia di ambiente*, in *La Comunità internazionale*, 1974
 - STEFFEN, W., SANDERSON, A., TYSON, P. D., JÄGER, J., MATSON, P. A., MOORE, B., OLDFIELD, F., RICHARDSON, K., SCHELLNHUBER, H. J., TURNER, B. L., & WASSON, R. J. (2004). *Global Change and the Earth System: A Planet Under Pressure*. Springer-Verlag.
 - SUCCIO, *Il divieto di aiuti di stato*, in *Principi di diritto tributario europeo e internazionale*, a cura di C. Sacchetto, Torino, 2011
 - TALAMO, *Relazioni collettive e dirigenza pubblica: prove di legislazione al test della consulta (ed ancora alla ricerca di un assetto ragionevole)*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2016, I.
 - TAMBURELLI, *The Principle of Common but Differentiated Responsibility in the International Agreements for the Protection of the Ozone Layer*, in *Ambiente e Cultura*, a cura di Cordini, Postiglione, Napoli, 1999
 - *Ten-year review of progress achieved in the implementation of the outcome of the UNCED (A/RES/55/199, 5 February 2001)*.
 - TESAURO, *Diritto comunitario*, Padova, 2000, 477.

- TESAURO, Diritto dell'Unione europea, cit., 809.
- TIRABOSCHI, Intervista, www.iusinitinere.it.
- TOMASSETTI, La nozione di sindacato comparativamente più rappresentativo nel decreto legislativo n. 81/2015, in *Dir. Rel. Ind.*, 2016
- Trattato che istituisce il meccanismo europeo di stabilità (MES) (G.U. 28 LUGLIO 2012, N. 175)
- TREU (a cura di), *Welfare aziendale 2.0. Nuovo welfare, vantaggi contributivi e fiscali*, Milano, 2016
- TREU, T. (2016). Introduzione al welfare aziendale. Working Papers – Centro Studi Massimo D’Antona, (297/2016), 20.
- Tribunale di Bologna. (2001, 26 novembre). Decisione pubblicata in *Diritto d’autore*, 2002
- Tribunale di Cuneo. (1997, 23 giugno) (ord.). Decisione pubblicata in *Giurisprudenza piemontese*, 1997
- Tribunale di Cuneo. (1997, 23 giugno). Decisione pubblicata in *AIDA*, 1997, 942.
- Tribunale di Cuneo. (1999, 19 ottobre). Decisione pubblicata in *AIDA*, 814 e ss.
- Tribunale di Macerata. (1998, 22 dicembre). Decisione pubblicata in *Rivista di diritto industriale*, 1998, 35 e ss. TURSI, Il «welfare aziendale»: profili istituzionali, in *Rivista delle politiche sociali*, 2012, 3.
- Tribunale di Monza. (2001, 14 maggio) (ord.). Decisione pubblicata in *Giurisprudenza commerciale*, II, 2002.
- Tribunale di Napoli. (1996, 8 agosto) (ord.). Decisione pubblicata in *Diritto dell’informazione e dell’informatica*, 1997
- Tribunale di Prato. (2001, 15 ottobre). Decisione pubblicata in *Giurisprudenza di Merito*, 2002
- Tribunale di Roma. (1998, 4 luglio). Decisione pubblicata in *Diritto dell’informazione e dell’informatica*, 1998
- Tribunale di Roma. (1999, 22 marzo) (ord.). Decisione pubblicata in *Diritto dell’informazione e dell’informatica*, 2000
- Tribunale di Teramo. (1997, 11 dicembre) (ord.). Decisione pubblicata in *Diritto dell’informazione e dell’informatica*, 1998
- Tribunale di Velletri. (2000, 20 maggio). Decisione pubblicata in *AIDA*, 2000, 991.
- UN, Report of the International Conference on Financing for Development, Monterrey, Mexico, 18-22 March 2002, A/CONF.198/11.
- United Nations (2012). The United Nations World Water Development Report 4: Managing Water Under Uncertainty and Risk
- United Nations. Monterrey Consensus of the International Conference on Financing for Development. Monterrey, 22 March 2002
- WELFARE INDEX PMI, Rapporto 2017
- World Bank. (2009). Yemen: Water Sector Strategy Update.
- World Bank. (2023, 27 aprile). The Economics of Water Scarcity in MENA: Institutional Solutions.
- WTO, Ministerial Conference, 4th session, Doha, Qatar, 9-14 November 2001, WT/MIN(01)/DEC/1.
- WWF (2010). Living Planet Report 2010: Biodiversity, Biocapacity and Development, pp. 112-115.
- ZAPPATERRA, Progettare attività didattiche inclusive, cit., 145.

- ZAPPATERRA, Progettare attività didattiche inclusive, Guerini Scientifica, 2022, 132.

SITOGRAFIA

- C-102/07, Adidas AG e Adidas Benelux BV c. Marca Mode CV et al., in <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62007C0102:IT:HTML>.
- Come l'infibulazione, tuttora praticata in 28 Paesi africani e in diversi Stati del Medio Oriente e dell'Asia - <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/female-genital-mutilation>
- Commissione europea, Direzione generale della Ricerca e dell'innovazione, Horizon Europe, bilancio: Orizzonte Europa — il programma di ricerca e innovazione dell'UE più ambizioso mai concepito, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2021, <https://data.europa.eu/doi/10.2777/695164>
- COMMISSIONE EUROPEA, Financing the green transition: The European Green Deal Investment Plan and Just Transition Mechanism, visionabile su https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_17, ove sono indicati gli obiettivi del Green Deal Investment Plan, riportando tra l'altro le parole del Presidente della Commissione.
- Cons. Stato, Commissione speciale del 17 gennaio 2017 (n. 83/17), in www.giustiziaamministrativa.it.
- Cons. Stato, Commissione speciale, 14 settembre 2016, n. 2113, in www.giustizia-amministrativa.it.
- Consiglio Nazionale del Notariato - Quesito Antiriciclaggio n. 3-2018/B reperibile su https://www.notariato.it/sites/default/files/Quesito%203_2018_B.pdf.
- Decisione (UE, Euratom) 2020/2053 del Consiglio del 14 dicembre 2020, Articolo 5, paragrafo 1, lettere a) e b). Cfr. <https://def.finanze.it/DocTribFrontend/getAttoNormativoDetail.do?ACTION=getArticolo&articolo=Articolo+5&codiceOrdinamento=200000500000000&id=%7B125A3E63-22DB-4219-9D9E-9AAB2DF01D7B%7D>
- <http://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/dipartimento/01-06-2017/direttiva-n-3-del-2017-materia-di-lavoro-agile>.
- <http://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/dipartimento/02-04-2020/circolare-n-2-del-1-aprile-2020>.
- <http://www.uil.it/documents/Un%20Moderno%20sistema%20di%20Relazioni%20Industriali-final.pdf>
- https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_15_6203.
- <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32021R0241>
- <https://finbold.com/number-of-cryptocurrencies-surpass-22000-milestone-amid-2022-bear-market/?utm>
- <https://lentepubblica.it/personale-e-previdenza/sale-eta-media-dipendenti-pubblici/>
- <https://www.aranagenzia.it/contrattazione/comparti/enti-pubblici-non-economici/contratti/293-ccnl-ad-integrazione-del-ccnl-del-16-2-1999.html>.
- <https://www.aranagenzia.it/contrattazione/contratti-quadro/altro/telelavoro/contratti/1832-accordo-quadro-sul-telelavoro.html>.
- <https://www.firstonline.info/unilever-rifiuta-fusione-con-kraft-heinz>
- <https://www.lunaria.org/come-cambiare-leconomia-senza-avvelenare-lambiente>.

- https://www.repubblica.it/esteri/2024/05/02/news/ue_eurobond_next_generation_eu-422805357/?
- <https://www.un-documents.net/jburgdec.htm>
- Intervista di Dirittodautore.it al Prof. G. Corasaniti rilasciata in occasione della Fiera Infosecurity Italia, Milano, 2003. Il documento è pubblicato in Quaderni di dirittodautore. it, II, 8, 12 marzo 2003 ed è rinvenibile all'URL <http://www.dirittodautore.it/quaderni.asp?mode=3&IDQ=40>.
- Investopedia. (2021, settembre). China's history with cryptocurrency. Cryptocurrency News. Recuperato da <https://www.investopedia.com/> (sezioni "May 2021" e "After mining ban").
- L'editoriale intitolato Banche: Lagarde, esposte a rischi climatici rilevanti, avviato lavoro su stress test, visionabile su https://www.ilsole24ore.com/radiocor/nRC_05.02.2020_13.52_40825274.
- L'editoriale intitolato Conte "Transizione ecologica cifra culturale del nostro impegno", visionabile su <https://www.italpress.com/> conte-transizione-ecologica-cifra-culturale-del-nostro-impegno.
- l'editoriale intitolato Environmental, Social, and Governance (ESG) Criteria, visionabile su <https://www.investopedia.com/terms/e/environmental-social-and-governance-esg-criteria.asp>,
- Making it happen - Nazioni Unite. (2003). Johannesburg Declaration on Sustainable Development (A/CONF.199/20). United Nations Department of Public Information. Disponibile su: <https://www.un-documents.net/jburgdec.htm>
- NAKAMOTO - SATOSHI, Bitcoin: A Peer-to-Peer Electronic Cash System, 2008, <https://bitcoin.org/bitcoin.pdf>.
- Nazioni Unite. (2003). Johannesburg Declaration on Sustainable Development (A/CONF.199/20). United Nations Department of Public Information. Disponibile su: <https://digitallibrary.un.org/record/499757>
- Obiettivo formulato in alcune precedenti risoluzioni dell'Assemblea Generale dell'ONU https://www.ansa.it/ansa2030/notizie/dossier/2019/11/27/onu-con-lagenda-2030-per-lo-sviluppo-sostenibile-17-goals_54ad248a-cdcd-4103-ab5a-876639826352.html?utm_source=chatgpt.com
- P. ZANGRILLO, PNRR, Roma 09 Febbraio 2023, in <https://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/ministro/09-02-2023/PNRR-sfida-la-pa>
- Stockholm International Water Institute (SIWI). Who We Are. SIWI. URL: <https://siwi.org/who-we-are/>
- The New Humanitarian. (2010, 23 marzo). Capital city faces 2017 water crunch. Recuperato da <https://www.thenewhumanitarian.org/feature/2010/03/23/capital-city-faces-2017-water-crunch>
- United Nations. (1994). Report of the International Conference on Population and Development, Cairo, 5–13 September 1994 (A/CONF.171/13). New York: United Nations. Disponibile su: digitallibrary.un.org/record/172777

RINGRAZIAMENTI

È giunta la fine di questo lungo percorso in cui ho avuto la possibilità di crescere come studioso e come persona. Sono stati anni duri, ricchi di bellissime soddisfazioni personali e di tanto ma tanto studio; è stato quel periodo della vita in cui era necessario approfondire ed arrivare al nucleo più recondito delle cose, scoprire me stesso e quanta resilienza potessi sperimentare laddove le difficoltà accrescevano. Oggi, finalmente posso guardarmi dentro consapevole di un viaggio alle spalle che mi ha forgiato l'anima e fornito le migliori armi per affrontare un futuro lavorativo che mi sta attendendo all'uscio di questa porta e che mi ricorda ogni giorno quanto lo studio, quello vero e intriso di passione, possa contribuire a renderti appagato come cittadino di un mondo in cui conta sempre di più l'apparenza e sempre meno la sostanza. In questi ultimi anni, ho avvertito l'esigenza di ribaltare proprio questo paradigma, di fare pesare nella bilancia, la qualità e non la quantità, consapevole del fatto che la vita, chiusi i libri, sia difficilissima e che l'umiltà unita al sorriso e all'audacia sia sempre la carta vincente. In primo luogo, ci tengo a ringraziare il Prof. Matteo Timo e la Prof.ssa Maria Piera Vipiana per avermi dato l'opportunità di misurare le mie capacità con un tema attuale e molto complesso dal punto di vista giuridico. Inoltre, ringrazio il Prof. Matteo Timo per la grande professionalità e umanità; avevo apprezzato molto il suo modo chiaro di affrontare gli argomenti a lezione, la sua profonda capacità di ascolto e la sua competenza nella materia. In coda, chiaramente ringrazio la mia mamma e il mio papà e oggi, in questa tesi dovete comparire con una parte di riflettori puntati su di voi. Mamma, a te devo tanto perché hai saputo trasmettermi l'amore per lo studio, ricordandomi che non è il voto a qualificarmi come persona ma è la costanza e la forza che si dimostra nei momenti in cui le cose sembrano prendere il verso sbagliato. Grazie perché mi hai lasciato libero di fare quello che io ritenevo opportuno senza costrizioni e senza schemi rigidi; questa libertà, che mi sono sentito addosso già da più giovane, mi ha reso coscio del peso della responsabilità e del fatto che se io non agisco con la mia testa e con le mie mani, non ci sarà mai nessuno che lo farà al posto mio. Può essere difficile accettarlo quando si è più piccoli ma oggi non posso che urlarti un grazie infinito e riconoscerti un merito grande come la tua persona che mi ha insegnato sempre a riconoscere il giusto e a perseguirlo lottando a denti stretti. Quello che sono lo devo molto a te, all'amore che mi hai trasmesso per la cultura, per i

viaggi e che non tutto si impara sui manuali ma spesso lo si comprende vivendo. Caro Papà, grazie perché sei stato di esempio in molti contesti, ti sei contraddistinto sempre per il tuo rigore e la tua onestà, di poche parole ma di molti fatti. Grazie papà perché ho sentito che standoti vicino mi sento sicuro e il tuo modo pacato di parlare mi tranquillizza; grazie per aver compreso quando era necessario farlo, senza giudizio ma con amore. Ho sempre capito che per te quello che conta è la pragmaticità e oggi, da giovane adulto quale solo, non posso che darti ragione perché sognare fa bene all'anima e va fatto ma allo stesso tempo è necessaria organizzazione e spirito propositivo oltre che sport e una buona alimentazione, per raggiungere tutti gli obiettivi e che, come mi insegni, chi si piange addosso ha solo la scusa per non rendersi protagonista della vita. Nonna anche a te devo fare un carosello di ringraziamenti, ricordandoti che hai avuto una centralità nella mia infanzia. Grazie nonna per il tempo che insieme abbiamo condiviso, alle risate e ai pianti. È necessario perché ogni giorno ti dimostri sempre più giovane e hai contribuito a rendere uniti tutti noi. Nonna a te va il merito di aver dimostrato ai più giovani che per progredire verso il futuro e accoglierlo in modo propizio serve non dimenticare mai l'origine e la purezza dei valori sui quali non vanno mai accettati compromessi.

Ringrazio anche Gabriele, il mio compagno, l'uomo che ho scelto e che ha saputo starmi accanto. Grazie Gabri perché il tuo modo che spesso può apparire freddo e distaccato, invece è motore verso il successo. Il tuo motto è quello di non stare mai fermi e anche se la vita ti mette alla prova, non bisogna mai perdere di vista le stelle che ci guidano verso i traguardi. Grazie perché hai dimostrato tutta la forza che si nasconde in te e quanta capacità di progetto coltivi ogni singolo giorno nella speranza di abbracciare desideri e nuove emozioni. Detto questo, a te dedico queste parole ricordandoci sempre che in due si possono fare grandi cose e io credo di aver raggiunto consapevolezza circa il fatto che squadra vincente non si cambia. Non posso non dedicare un pezzo di cuore al mio cuginetto. Grazie Gian, da te devo imparare ancora tanto, devo ancora imparare ad essere istintivo come lo sei stato tu; devo imparare quell'estrema bontà che ti illumina tutti i giorni e devo ancora conoscere quel leone che c'è, che ti abita e che ogni giorno ha bisogno di correre nella savana libero e senza freno. Di te ho apprezzato tanto negli ultimi periodi e oggi ti sussurro un grazie immenso per non aver giudicato e per aver tirato fuori quell'adulto maturo e sensibile. A proposito, colgo l'occasione per dirti che di questa grande sensibilità e questi occhi cerulei in cui il pianto si annida pronto a scoppiare ma

che si ritrae per timore di apparire poi debole, fanne tesoro ma trova lo strumento giusto per misurarla e bilanciarla con del sano individualismo. Ringrazio anche i miei zii che con il loro affetto hanno contribuito a credere in quello che valevo. Grazie zia per il tuo affetto, per il tuo modo che senza tante parole sa dire tutto. Grazie perché ho sempre sentito che hai creduto in me e nelle mie capacità scolpendo su di me un modello da seguire di cui vado fiero. Ti ringrazio per questo e perché hai saputo dare un senso allo studio e ti ammiro perché la tua tenacia e la tua voglia di conoscere ti ha spinto a prendere una laurea in lettere in età più avanzata e questo deve renderti orgogliosa e deve farci ricordare che non esiste un tempo preciso per fare o costruire ma serve lo spirito giovane e la voglia di fare e tu ne hai da vendere. Non posso non ringraziare Azzurra che ha preso il posto della sorella maggiore. Azzurra, a te devo dire grazie perché ci siamo concessi un'infanzia magnifica grazie anche all'intelligenza dei nostri genitori che hanno saputo coordinare bene le cose nel tempo giusto. Con te ho imparato a ballare, a conoscere le posizioni di danza classica e a convincermi che presto i provini di Amici li avrei potuti passare anche io per il fatto che il mio collo del piede, su tuo giudizio, è perfetto. Grazie Azzu per la tua curiosità, per la tua sete di conoscenza e per la tua instancabile voglia di fare la valigia e partire verso terre ignote consapevole che ovunque sarai troverai il modo di amare quel cibo, di apprezzare quel popolo e di illuminarti guardando quelle spiagge. Caro Giorgio, non posso certo mancare di dedicarti alcune righe intrise di significato. Giorgio è quella persona che ti destabilizza per quanta bontà, sensibilità e coraggio convivano in lui. Un uomo che sa cosa fa, sa quello che vuole e anche se vorrebbe chiederti aiuto o supporto, non lo fa perché l'esigenza di proteggere l'altra persona pesa molto di più sulla sua bilancia. Grazie perché, insieme alla mamma, in tutti questi anni, sei stato presente, ascoltandomi e consigliandomi; grazie perché anche quando per tuoi motivi personali hai dovuto allontanarti da noi, hai saputo seguire la strada del bene e io, ho cercato, per come potevo, di scriverti e dirti che in fondo per chi è mosso da bontà, la vita gli ridona tutto; e così è stato. Grazie perché anche se la vita decide di separare una famiglia, tutti insieme compreso mio papà e mia mamma, siamo rimasti uniti consapevoli del fatto che l'amore vince sopra ogni cosa. Un grazie oggi va anche ad Alice che ha saputo stare vicino a papà in diverse occasioni mostrando la spiccata intelligenza che la contraddistingue; grazie perché hai sempre capito i miei sforzi e quanto impegno ci ho messo in questi anni di studio.

Grazie anche alla zia Verdiana che è stata nella mia infanzia capace di trasmettermi la passione per i colori e le arti e che ha saputo farmi coltivare l'amore per la lettura e la scrittura; ricordo con piacere e affetto le mattinate in terrazza a preparare i progetti di arte e dipingere con gli acquarelli. Sono stati momenti di grande sviluppo per la mia fantasia e ti ringrazio per il tempo prezioso che mi hai dedicato.

Un sentito grazie va a Benedetta, la mia amica e da poco vicina di casa. Grazie perché ci siamo sempre supportati e ascoltati anche nei momenti più difficili. Grazie per il tuo carattere dolce e per la tua instancabile creatività che ti guidano verso orizzonti nuovi; grazie per come sei solare e vitale, trasparente e istintiva. Infine, ti dedico un grazie immenso per aver creduto in me e per avermi dedicato tutto l'affetto che, negli anni ho ricevuto. Non posso non citare alcuni episodi che ci hanno legato ancora di più tra i quali il ricordo di quella notte in un camping sperduto e la paura di non arrivare al giorno dopo; è stato un evento che ancora rimembro con paura e brividi lungo la schiena e sulle braccia ma consapevole anche del fatto che solo con te avrei potuto reggere a quel carico emotivo e trovare la forza di scappare.

Ringrazio anche Miriam, un'amica vera che ha creduto in me, sostenendomi e apprezzandomi senza giudizi e con gesti amorevoli e sinceri. Grazie per le nostre serate ai Luzzati, per qualche birretta di troppo e per la tua innata simpatia. Infine, ringrazio tutti i miei compagni di corso e le persone che mi sono state accanto, che mi hanno apprezzato ma anche quelle che mi hanno voltato le spalle; senza di voi non sarei quello che sono oggi.

Un ultimo pensiero oggi, va a chi avrebbe voluto esserci ma che la vita l'ha portata via; a te dedico questo giorno, questa tesi e tutto l'affetto che ho. Sapevo sarebbe stato per te un giorno bellissimo, che avresti voluto vivere insieme a noi ma anche se oggi fisicamente non ci sei sento che sei sempre presente in ogni ricordo, in ogni parola e in ogni gesto. Grazie nonna, per la tua genuinità e per tutto l'amore che insieme al nonno che mi avete donato.

Da lassù oggi guardateci e prendetevi qualche ora libera per festeggiare insieme.