



UNIVERSITÀ DI PISA



DIPARTIMENTO
DI GIURISPRUDENZA

DIRITTO VIVO E STUDENTI PROTAGONISTI

TRACCE DELL'INNOVAZIONE DIDATTICA
NEI CORSI GIURIDICI PISANI

a cura di Simone D'Ascola



Anno accademico 2022/2023
Dipartimento di Giurisprudenza
Università di Pisa

Pacini
Giuridica



Diritto vivo e studenti protagonisti

DIRITTO VIVO E STUDENTI PROTAGONISTI

TRACCE DELL'INNOVAZIONE DIDATTICA
NEI CORSI GIURIDICI PISANI

a cura di Simone D'Ascola


Pacini
Giuridica



Il curatore e tutti i docenti coinvolti ringraziano sentitamente Pacini Giuridica per la generosa collaborazione.

© 2024 Dipartimento di Giurisprudenza
Università di Pisa
Pubblicato a Pisa nel maggio 2024

© 2024 by Pacini Editore Srl

ISBN 978-88-3379-767-0

Realizzazione editoriale



Via A. Gherardesca
56121 Pisa

Responsabile di redazione
Gloria Giacomelli

Fotolito e Stampa

IGP Industrie Grafiche Pacini

In copertina: Dettaglio da: Pier Paolo delle Masegne e Jacobello da Bologna, *Frammenti dell'arca di Giovanni da Legnano* (morto nel 1383), esposta nel Museo civico medievale a Bologna.

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume /fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633.

INDICE

Introduzione	»	1
Capitolo 1		
Diritto costituzionale I.....	»	5
Capitolo 2		
Organizzazione del Governo e della Pubblica Amministrazione	»	15
Capitolo 3		
Diritto privato dell'economia.....	»	55
Capitolo 4		
Diritto del lavoro e Diritto del lavoro e nuove tecnologie	»	65
Capitolo 5		
Diritto processuale penale.....	»	75

Introduzione

Volendo sviluppare tendenze innovative già avviate negli anni precedenti¹, un gruppo di docenti del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Pisa ha ritenuto, anche nell'anno accademico 2022/2023, di sviluppare dei progetti di Didattica Speciale, finanziati con apposito bando dall'Ateneo, proponendo il quarto filone dell'esperienza Simulab.

Simulab era nata qualche tempo prima con l'obiettivo di portare elementi di rinnovamento nelle metodologie didattiche, a seguito della stagione pandemica emergenziale e in considerazione di alcune trasformazioni già in atto.

L'origine dell'esperienza è stata ben descritta nel precedente e-book, che ha reso disponibili i risultati dei lavori svolti nelle classi nel secondo filone di Simulab, all'Introduzione del quale si rimanda per i richiami alle iniziative di più larga scala con le quali le nostre attività pisane intendono raccordarsi². Ad ogni modo, esse hanno a che fare con il c.d. Processo di Bologna e con alcuni interventi in tema di apprendimento attivo promossi da vari soggetti, fra cui la CRUI.

Negli anni precedenti, in particolare, si era già adottato il modello del c.d. *learning by doing*: un sistema che prevede di affiancare alla formazione conseguita mediante didattica trasmissiva di tipo tradizionale un apprendimento che gli studenti conseguono rendendosi protagonisti attivi delle lezioni, svolgendo specifici approfondimenti, simulando contesti giuridici della vita reale, ponendosi quali operatori ai quali è richiesto un risultato concreto e altre simili situazioni.

Si tratta di approcci che mettono al centro lo studente, non solo con un coinvolgimento superiore rispetto a quello proprio di un fruitore passivo, ma anche, in determinati casi, impegnandolo in attività che corrispondono a ciò che per i docenti è comunemente considerato la seconda missione, ossia la ricerca.

Ciascuna di queste esperienze, stimolata dalle lezioni dei docenti e supportata da giovani studiosi appositamente ingaggiati come *tutors*, si è svolta individualmente o in gruppo, anche se sicuramente la variante del lavoro collettivo è stata predominante in

¹ Da molti anni, del resto, è vivace la discussione sul rinnovamento della didattica universitaria: cfr. ad esempio M. MICHELINI (a cura di), *Riflessioni sull'innovazione didattica universitaria. Interventi alla tavola rotonda Geo (30 giugno 2017)*, Forum, 2018. Dopo l'esperienza pandemica la riflessione si è invece inevitabilmente concentrata sullo sviluppo delle forme di didattica a distanza, tema sul quale negli anni scorsi non sono mancate posizioni favorevoli e aperturiste (ad esempio, B. BRUSCHI, A. PERISSINOTTO, *Didattica a distanza. Com'è, come potrebbe essere*, Laterza, 2020 e soprattutto P.C. RIVOLTELLA (a cura di), *Apprendere a distanza. Teorie e metodi*, Raffaello Cortina, 2021), salvo la necessità di avere molta cura delle caratteristiche complessive dei contesti in cui l'uso delle tecnologie di didattica a distanza si colloca, essendo infatti preoccupanti i fenomeni di slittamento verso modalità didattiche esclusivamente remotizzate, di cui il recente boom delle università telematiche, pur avendo un'eziologia multifattoriale, è uno degli epifenomeni (v. l'interessante Rapporto predisposto dalla FLC CGIL sulle università profit e telematiche, dal titolo *Il piano inclinato. Rischi e punti di tenuta del sistema universitario italiano*, 2 aprile 2024).

² Per una precisa ricostruzione delle quali si suggerisce la lettura dell'Introduzione di Valentina BONINI ed Enza PELLECCIA in EADD., *Verso la clinica legale: studenti protagonisti ed esperti accompagnatori. esperienze di didattica innovativa nelle materie giuridiche*, Media Print Editore, 2022, ebook in *open access*. Oltre ad esso, si rinvia anche alle pagine web del sito del Dipartimento di Giurisprudenza dedicate a Simulab: <https://www.jus.unipi.it/didattica/progetti-didattica-speciale-student-centred-learning/simulab/>.

tutte le classi coinvolte. Semmai prediligendo gruppi di piccole dimensioni laddove la cifra complessiva degli studenti partecipanti lo consentiva.

Questo ambiente di apprendimento si è rivelato idoneo a coniugare, più e meglio della lezione tradizionale, l'accesso congiunto al *sapere* e al *saper fare*, poiché indubbiamente lo sviluppo di competenze operative nel campo del diritto può contribuire a rafforzare le conoscenze teoriche e astratte, per il solo fatto che queste ultime, venendo messe alla prova “*in context*” e con modalità adeguatamente guidate, si sedimentano in una forma più consapevole e problematica³.

Nel primo semestre dell'anno accademico 2022/2023, gli insegnamenti coinvolti sono stati Diritto costituzionale I, Organizzazione del governo e della pubblica amministrazione, Diritto privato dell'economia, Diritto del lavoro, Diritto del lavoro e nuove tecnologie e Diritto processuale penale.

In vari di questi insegnamenti, i docenti hanno allestito sia dei momenti di specifico approfondimento con studiosi e operatori esperti della materia (anche provenienti dalle tradizionali professioni giuridiche), sia dei percorsi seminariali e pratici, nel cui ambito gli studenti hanno redatto, per buona parte direttamente in classe, i lavori che qui si pubblicano. La scelta di predisporre questa pubblicazione è imputabile tanto al fatto che lo merita l'effettiva qualità dei prodotti, assai soddisfacente trattandosi dell'opera di studenti, quanto allo scopo di conservarne evidenza e memoria, con l'auspicio – perché no – che l'*e-book* possa inserirsi in un circuito virtuoso di circolazione dei modelli, anche oltre Pisa.

Queste attività, che hanno riscosso grande interesse da parte dei discenti, sono state facilitate dall'entusiasmo e dalla serenità che hanno caratterizzato lo svolgimento delle lezioni nel primo anno accademico, successivo alla pandemia, in cui il nostro Dipartimento ha fatto ritorno alla didattica esclusivamente in presenza. Le modalità a distanza o miste, infatti, salvo rare e specifiche eccezioni, sono state consegnate al ricordo degli anni precedenti, i quali, peraltro, hanno mostrato che qualcosa da salvare in quelle metodologie esiste, se non altro in termini di utilizzo occasionale e flessibile dello strumento tecnico per una comunicazione operativa a distanza.

Il volume offre dunque la traccia tangibile dei risultati di questo sforzo, proponendo al lettore alcuni elaborati redatti dagli studenti, i cui nominativi sono debitamente riportati, nel contesto dei seminari e delle lezioni poc'anzi descritti.

Il già richiamato ruolo dei tutor si è rivelato, anche in quest'occasione, molto prezioso per la buona riuscita delle attività pratiche e partecipative svolte in classe, nonché per la loro traduzione in forma scritta, ma è indubbio che grande soddisfazione ha prodotto nei docenti la disponibilità mostrata dagli studenti, veri protagonisti dell'esperienza, che nella maggior parte dei casi si sono dedicati senza risparmio al percorso di didattica speciale.

La presente pubblicazione è divisa in cinque capitoli, corrispondenti agli insegnamenti coinvolti nel progetto Simulab 4 che hanno saputo produrre un risultato tangibile. Pur

³ Si può ragionevolmente ritenere che le caratteristiche delle attività sperimentate a Pisa e qui proposte corrispondano in buona misura ai c.d. Dieci Principi Europei per il miglioramento della didattica universitaria, su cui si rinvia a L. MINGARDO, *Dieci Principi Europei per la didattica in Università. Riflessioni a margine della proposta dello European Forum for Enhanced Collaboration in Teaching*, in *Amministrazione in Cammino*, 11 febbraio 2021 (<https://www.amministrazioneincammino.luiss.it/2021/02/11/dieci-principi-europei-per-la-didattica-in-universita/>).

rinviano alle singole introduzioni elaborate dai docenti dei corsi, di seguito si propone una prima sintesi dei contenuti.

CAP. 1 – DIRITTO COSTITUZIONALE I (PROF. GIAN LUCA CONTI)

Nel corso di Diritto costituzionale gli studenti hanno realizzato il progetto denominato *Il gioco del Parlamento*. Il prodotto realizzato è sia di un gioco di ruolo, sia da tavolo; l'attività ha permesso di acquisire migliore comprensione delle dinamiche dell'ordinamento parlamentare italiano, con riferimento al procedimento legislativo. Sul modello della c.d. *gamification*, è possibile con queste modalità influenzare il comportamento delle persone, favorendo il consolidamento di un interesse attivo da parte degli utenti coinvolti verso il messaggio e le conoscenze che si è scelto di trasmettere. Rimandando la descrizione del funzionamento del gioco all'apposito capitolo, si segnala che al fine di permettere ai partecipanti di prendere confidenza con le nozioni teoriche, ciascuna casella prevede una domanda di diritto costituzionale, alla quale si deve rispondere. Sono quindi state redatte delle schede contenenti i riferimenti normativi necessari per l'autovalutazione dei partecipanti sulla risposta fornita.

CAP. 2 – ORGANIZZAZIONE DEL GOVERNO E DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE (PROF.SSA ELISABETTA CATELANI)

Nel corso delle lezioni gli studenti frequentanti hanno svolto alcune presentazioni relative ai numerosi problemi sorti dall'interazione tra PNRR e organizzazione del Governo, con particolare attenzione alle sfide per l'assetto democratico del Paese. Gli studenti, coordinati dal Dott. Giammaria Gotti, hanno realizzato degli approfondimenti che hanno poi esposto davanti alla classe e varato in forma scritta definitiva. Anche grazie al dibattito svoltosi in classe, studenti e studentesse hanno potuto perfezionare le loro capacità di ricerca di materiale bibliografico, di esposizione e di pensiero critico.

CAP. 3 – DIRITTO PRIVATO DELL'ECONOMIA (PROF.SSA ENZA PELLECCIA)

Nell'ambito del corso dedicato principalmente alla crisi da sovraindebitamento e agli strumenti preventivi e successivi per fronteggiarla, sono state effettuate presentazioni di relazioni e simulazioni delle procedure di composizione della crisi, oltre a una nuova sfida: assumere le vesti del legislatore e provare a scrivere nuove regole, a partire dall'analisi delle criticità delle regole vigenti messe in evidenza dalla prassi. L'attività è stata apprezzata e studenti e studentesse si sono cimentati con impegno nel non facile compito, elaborando gli articolati normativi e le relazioni di accompagnamento.

CAP. 4 – DIRITTO DEL LAVORO E DIRITTO DEL LAVORO E NUOVE TECNOLOGIE (PROFF. RAFFAELE GALARDI E SIMONE D'ASCOLA)

I corsi giuslavoristici unificati hanno approfondito nell'ambito di *Simulab 4* il tema del lavoro a distanza, di grandissima attualità in questi anni.

Dopo essere stati preparati a livello teorico, agli studenti è stata fornita una traccia per un lavoro di gruppo da svolgere in classe, consistente nella stesura di un accordo aziendale in materia di lavoro agile. Le due classi unificate sono state divise, trasversal-

mente, in due gruppi, l'uno rappresentativo dei vertici aziendali, l'altro impersonante i rappresentanti sindacali. Una volta fornite alcune indicazioni sui profili da considerare, si è svolta una vera e propria negoziazione, con la stesura di un testo finale particolarmente soddisfacente.

Gli studenti hanno mostrato di sapersi calare nello spirito con cui si svolgono le negoziazioni nelle relazioni industriali e il risultato è stato certamente gratificante.

CAP. 5 – DIRITTO PROCESSUALE PENALE (PROF.SSA VALENTINA BONINI)

Il percorso di didattica speciale è stato dedicato al tema delle misure cautelari personali. Per avvicinare alla materia, ricca di tensioni costituzionali, con metodologia *bottom up*, si è costruito un incontro con operatori del processo, che hanno introdotto i vari ruoli coinvolti nel procedimento cautelare, illustrando casi concreti e criticità. In seguito, i partecipanti hanno ricevuto alcune ordinanze di applicazione o rigetto di misure cautelari personali, che, divisi in gruppi, hanno analizzato per valutare le possibili iniziative impugnatorie. Previamente suddivisi in gruppi (accusa, difesa e giudici), hanno redatto gli atti di parte e l'ordinanza decisoria, simulando un procedimento di riesame. Nel volume si pubblicano questi documenti.

Pisa, maggio 2024
SIMONE D'ASCOLA

CAPITOLO 1

Diritto costituzionale I

Gian Luca Conti

PRESENTAZIONE

Il progetto “Il gioco del Parlamento” ha previsto la predisposizione di un “gioco” con caratteristiche sia di un gioco di ruolo, sia di un gioco da tavolo; l’obiettivo del progetto è permettere agli studenti di avere la possibilità di acquisire un maggior livello di confidenza e comprensione rispetto alle dinamiche dell’ordinamento costituzionale italiano, con particolare riferimento all’istituzione parlamentare e al procedimento legislativo.

Il progetto è stato strutturato sul modello della gamification (cd. ludicizzazione), ossia un insieme di regole mutuata dal mondo dei videogiochi, che hanno l’obiettivo di applicare meccaniche ludiche ad attività che non hanno direttamente a che fare con il gioco; in questo modo è possibile influenzare il comportamento delle persone, favorendo la nascita ed il consolidamento di interesse attivo da parte degli utenti coinvolti verso il messaggio o le nozioni che si è scelto di comunicare.

Si tratta di un gioco da 2 a 6 giocatori con un tabellone da 90 caselle, comprensive di casella di partenza e di casella di arrivo. Ogni giocatore rappresenta un movimento politico. In questo gioco, i giocatori tirano inizialmente i dadi secondo delle regole che cambiano in base al numero dei partecipanti e ottengono un numero iniziale di deputati (in base alla seguente formula: numero conseguito dal lancio del dado moltiplicato un numero fisso; tale numero fisso varia al variare dei giocatori). I movimenti, una volta raggiunto il numero massimo conseguibile totale di deputati (quattrocento), negoziano chi è in maggioranza (ha più di duecento deputati) e chi è in opposizione.

Lo scopo è arrivare alla casella finale senza essere scesi sotto il numero che il regolamento della Camera prevede, ossia venti deputati. In questo gioco, ogni casella è contrassegnata da un numero e alcune caselle sono caselle “speciali” (ad es. le caselle “Fiducia”), perché seguono azioni parlamentari sono spiegate nelle istruzioni del gioco, come ad esempio la perdita di alcuni deputati.

Inoltre, al fine di permettere ai partecipanti di prendere confidenza con le nozioni teoriche, ciascuna casella prevede una domanda di diritto costituzionale, alla quale si può rispondere. A questo proposito, sono state redatte delle schede contenenti i riferimenti normativi necessari a permettere la valutazione autonoma da parte dei partecipanti in merito alla risposta fornita.

Gli studenti che hanno partecipato, in misura diversa e senza che la citazione di alcuni possa offendere chi non è stato ricordato, sono stati, fra gli altri: Sofia Mazzoni, Roberta Maria Laterza, Giulia Manetti, Natalia Musolino, Karen Fulceri, Chiara Falorni, Martina Monari, Giada Manco, Margherita Martino, Chiara Cabrini, Eleonora Eschini, Enrica Teresa Linfanti, Sara Marrazzini, Chiara Murone, Domenico Gangale, Lorenzo Esposito.





L'oca parlamentare

Un gioco dell'oca per ripassare diritto costituzionale I

Università di Pisa, Dipartimento di giurisprudenza, Diritto costituzionale I B,
Anno Accademico 2022-23

Le regole 1/3

Vince chi arriva primo alla fine della Legislatura

- Si può giocare da 2 a 6 giocatori. Sono necessari un tabellone, due dadi a sei facce, dei segnalini, un pezzo di carta e qualcosa per scrivervi.
- Ci si divide in maggioranza e opposizione, con le seguenti fasi:

Per due giocatori:

- Ciascun giocatore tira un dado, se ottiene 1, 2 o 3 è di destra; se ottiene 4, 5 o 6 è di sinistra;
- Ciascun giocatore a partire dal più anziano, tira due dadi e ottiene tanti deputati quanti sono i punti segnati dai dadi moltiplicato per quattro (es. se faccio sei, ho ventiquattro parlamentari). Si continua fino ad arrivare a quattrocento.

Per tre giocatori:

- Ciascun giocatore tira un dado, se ottiene 1 o 6 è di centro; se ottiene 3 o 5 è di destra; se ottiene 2 o 4 è di sinistra;
- Ciascun giocatore a partire dal più anziano, tira due dadi e ottiene tanti deputati quanti sono i punti segnati dai dadi moltiplicato per tre (es. se faccio sei, ho diciotto parlamentari). Si continua fino ad arrivare a quattrocento.
- I tre movimenti negoziano chi è in maggioranza (ha più di duecento deputati) e chi è in opposizione.

Le regole 2/3

Vince chi arriva primo alla fine della Legislatura

Per quattro giocatori:

- Ciascun giocatore tira un dado, se ottiene 1 o 6 è di centro; se ottiene 2 o 3 è di destra; se ottiene 4 è di sinistra; se ottiene 5 è radicale;
- Ciascun giocatore a partire dal più anziano, tira due dadi e ottiene tanti deputati quanti sono i punti segnati dai dadi moltiplicato per tre (es. se faccio sei, ho diciotto parlamentari). Si continua fino ad arrivare a quattrocento.

I quattro movimenti negoziano chi è in maggioranza (ha più di duecento deputati) e chi è in opposizione.

Per cinque giocatori:

- Ciascun giocatore tira un dado, se ottiene 1 o 6 è di centro; se ottiene 2 è di destra; se ottiene 3 è di sinistra; se ottiene 4 è radicale; se ottiene 5 è liberale.
- Ciascun giocatore a partire dal più anziano, tira due dadi e ottiene tanti deputati quanti sono i punti segnati dai dadi moltiplicato per due (es. se faccio sei, ho dodici parlamentari). Si continua fino ad arrivare a quattrocento.

I cinque movimenti negoziano chi è in maggioranza (ha più di duecento deputati) e chi è in opposizione. Per sei è come per cinque, ma il sei è socialdemocratico.

Le regole 3/3

Vince chi arriva primo alla fine della Legislatura

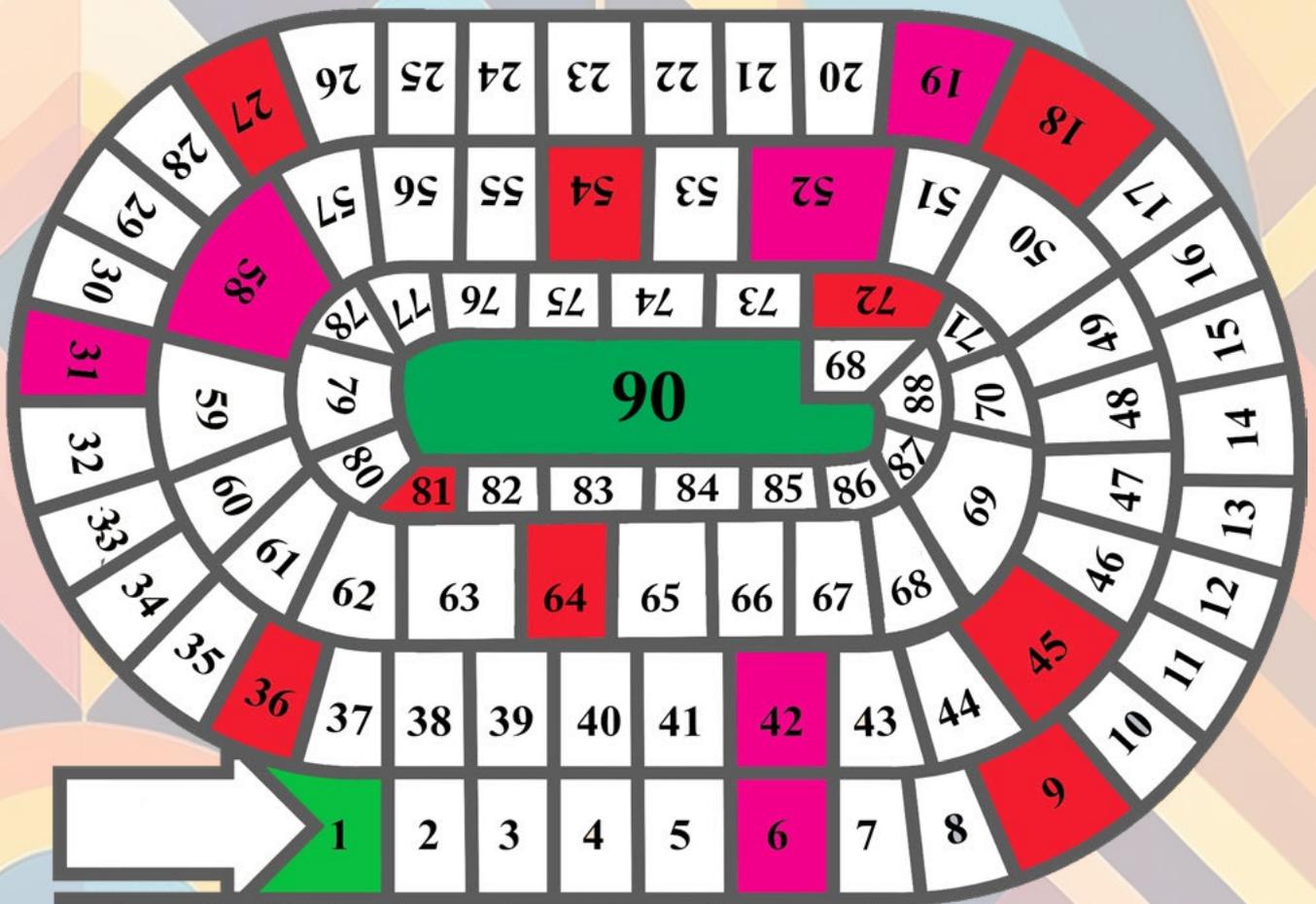
- Nelle caselle in cui si deve votare la fiducia, la maggioranza vince lanciando il dado e ottenendo 1, 2, 3, 4, mentre l'opposizione vince se il dado segna 5 o 6.

Se la maggioranza perde lancia di nuovo il dado e perde tanti deputati quanti ne sono segnati dal dado.

I deputati persi vanno al giocatore che lanciando il dado ottiene il numero che estratto quando ha definito il proprio colore politico (se si è in tre giocatori: 1/6, centro; 3/5, destra; 2/4, sinistra). Se nessuno fa il proprio numero, i deputati persi vanno nel Gruppo Misto.

- Lo scopo è arrivare al 90 senza essere scesi sotto venti deputati.
- Ciascuna casella è una domanda di diritto costituzionale, alla quale, se si vuole, si può rispondere. Ogni casella ha un numero. Le caselle fiducia seguono le regole di cui a 3. Le altre caselle che definiscono azioni parlamentari sono spiegate nella tabella che segue il tabellone

Il tabellone



Le caselle 1/3

1	Palazzo Montecitorio	
2	Elezione del Presidente d'Assemblea	
3	Elezione dell'Ufficio di Presidenza	
4	Costituzione dei gruppi parlamentari	
5	Giunta del Regolamento	
6	Il gruppo misto	Casella Fiducia
7	La conferenza dei capigruppo	
8	Giunta delle Elezioni	
9	Fiducia	Casella Fiducia
10	Interna corporis	
11	Giunta delle Autorizzazioni a procedere	
12	Le Commissioni permanenti	
13	La sostituzione in Commissione	
14	Il Presidente di Commissione	
15	La programmazione dei lavori	
16	Ordine del giorno	
17	Calendario	
18	La mozione di sfiducia	Casella Fiducia
19	Mancata convalida dell'elezione	Mi fermo tre turni
20	L'elezione del Capo dello Stato	
21	Il programma dei lavori	
22	Il disegno di legge di iniziativa popolare	
23	L'iniziativa legislativa governativa	
24	Le modifiche dei regolamenti parlamentari	
25	I poteri delle Commissioni di inchiesta	
26	Il segreto istruttorio	
27	La questione di fiducia	Casella Fiducia
28	La Commissione Politiche dell'Unione Europea	
29	Il principio di sussidiarietà	
30	La fase ascendente del processo normativo comunitario	

Le caselle 2/3

31	La missione	Mi fermo fino a che qualcuno non cade in questa casella				
32	Il voto segreto					
33	L'assegnazione dei disegni di legge alle Commissioni					
34	L'ordine del giorno					
35	Le indagini conoscitive					
36	Il maxiemendamento	Casella Fiducia				
37	I quorum delle Commissioni					
38	Le audizioni in Commissione					
39	Contingentamento dei tempi					
40	La sessione di bilancio					
41	La conferenza Stato Regioni Città Metropolitane					
42	La pregiudiziale di costituzionalità	Torni a 33				
43	La Commissione Bilancio					
44	La novella dell'art. 81, Cost.					
45	La sfiducia ministeriale	Casella Fiducia				
46	I sistemi elettorali maggioritari					
47	La discussione sulle linee generali					
48	Il question time					
49	L'elezione dei giudici della Corte costituzionale					
50	Interrogazioni					
51	Il diritto di petizione					
52	Le autorizzazioni agli atti	Mi fermo fino a che qualcuno non cade in questa casella				
53	La conversione del decreto legge					
54	Il reato ministeriale	Casella Fiducia				
55	La responsabilità penale del Capo dello Stato					
56	L'elezione dei componenti non togati del CSM					
57	Il Documento di programmazione economica e finanziaria					
58	La cittadinanza					
59	L'esame dei disegni di legge in commissione					
60	La trattazione in sede decentrata: deliberante					

Le caselle 3/3

61	La trattazione in sede decentrata: redigente		
62	Gli emendamenti		
63	Lo scioglimento delle Camere	Casella Fiducia	
64	Interpellanze		
65	Risoluzioni		
66	Lo statuto albertino		
67	Il principio Nemine contradicente		
68	Le materie oggetto di inchiesta parlamentare		
69	L'autonomia statutaria delle regioni		
70	Le Regioni a statuto speciale		
71	La dottrina dei controlimiti		
72	La crisi extraparlamentari	Casella Fiducia	
73	Il Parlamento in seduta comune		
74	Il principio bicamerale		
75	I sistemi elettorali proporzionali		
76	La nota di variazione al DEF (NADEF)		
77	L'organizzazione della pubblica amministrazione		
78	Le responsabilità del Governo		
79	Il sistema elettorale per l'elezione di Camera e Senato		
80	Il principio di legalità dell'azione amministrativa		
81	La mancata approvazione del rendiconto	Casella Fiducia	
82	Le leggi fascistissime		
83	La costituzione in senso materiale		
84	Le forme di Stato		
85	La Costituzione elettorale della Repubblica		
86	I poteri del Capo dello Stato		
87	Il Re di maggio		
88	Principi, valori, disposizioni e norme		
89	La formazione del Governo		
90	Fine della Legislatura	Fine della Legislatura	

CAPITOLO 2

Organizzazione del Governo e della Pubblica Amministrazione

Elisabetta Catelani

PNRR, GOVERNO E LE SFIDE PER LA DEMOCRAZIA

Presentazione.

L'insegnamento di "Organizzazione del Governo e della Pubblica Amministrazione" ha alternato alle lezioni frontali di stampo tradizionale delle presentazioni da parte degli studenti frequentanti, che hanno consentito di approfondire i numerosi problemi sorti dall'interazione tra PNRR e organizzazione del Governo, con particolare attenzione alle sfide per l'attuale assetto democratico del nostro Paese. Gli studenti, sotto il coordinamento del Dott. Giammaria Gotti, hanno realizzato degli approfondimenti che hanno poi esposto davanti alla classe. L'attività si è conclusa con un dibattito tra docenti e studenti. Gli studenti hanno potuto perfezionare le loro capacità di ricerca di materiale bibliografico, di esposizione e di pensiero critico.

Il presente lavoro è partito dalla constatazione che oggi il circuito dell'indirizzo politico nazionale è sottoposto a sempre più rigorose "pressioni" sovranazionali, tali da influenzarne profondamente l'elaborazione e lo sviluppo. Spesso i cittadini si sentono esclusi da questo processo di cambiamento, accrescendo un già marcato senso di indifferenza rispetto alla vita pubblica. A questo punto, occorre chiedersi non tanto se la democrazia possa sopravvivere a questi mutamenti, ma se siano stati in qualche modo traditi o elusi i suoi principi fondamentali. L'elaborazione dell'indirizzo politico, l'organizzazione e le attività del Governo, il funzionamento della democrazia sono interessati da sfide sempre nuove, sia interne che esterne all'ordinamento, che riguardano, tra l'altro, il problema del rapporto fra tecnica e politica; la creazione di nuovi organi e nuovi meccanismi di *governance*, talora anche in sostituzione di quelli tradizionali; la perdita di sovranità a scapito di organizzazioni internazionali, specialmente dell'Unione europea; il difficile coinvolgimento nei nuovi meccanismi politici sovranazionali degli enti intermedi, a partire dalle comunità locali e regionali. Tali sfide, che oggi si pongono in maniera ancora più evidente a seguito dell'adozione e attuazione del nostro PNRR, quale impatto avranno esattamente sull'organizzazione e sul funzionamento del Governo e sulla nostra democrazia?

A questa domanda hanno tentato di rispondere gli scritti contenuti nel presente lavoro. Il primo contributo, di Alessio Ceccanti, approfondisce le problematiche connesse alla definizione dell'indirizzo politico nazionale nel contesto europeo. Il secondo contributo, di Gennaro Cassano, analizza il rapporto tra tecnica e politica nel PNRR, mentre il terzo, di Michele Petri, tratta del ruolo delle Regioni nella fase di elaborazione del

PNRR. Il quarto, di Niccolò Campo, analizza la comunicazione digitale del PNRR. L'ultimo contributo, di Valentina Ferrini, tratta criticamente il rapporto tra poteri dello Stato, PNRR e volontà popolare.

Mutamento dell'indirizzo politico, unione europea e legittimazione democratica

Alessio Ceccanti

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Indirizzo politico nello stato nazionale; elasticità di una forma di governo. – 3. Nascita e sviluppo dell'Unione europea. – 4. Trovare un'identità all'Unione europea. – 5. L'indirizzo politico europeo; il potere di agenda setting. – 6. Il Presidente della Repubblica come attore fondamentale. – 7. L'aberratio delle modifiche tacite. – 8. Riflessioni conclusive.

I. INTRODUZIONE

L'indirizzo politico è il potere “di predeterminazione dei fini ultimi e più generali” di una nazione e “se governo significa fundamentalmente direzione della vita statale, è necessario che esso stabilisca anzitutto gli scopi concreti, variabili volta a volta a seconda delle circostanze, dei tempi e dei luoghi, cui quell'attività deve essere rivolta ed eventualmente anche i mezzi ritenuti idonei al migliore perseguimento degli scopi medesimi”¹.

Dall'idea della divisione dei poteri (legislativo, esecutivo e giudiziario) coniata nella celebre opera di Montesquieu “l'esprit de Lois”², arriviamo alla visione di indirizzo politico espressa da Mortati; quindi, “non l'essere dello Stato, ma il suo dover essere”, non “un ordine già dato, statico», ma “un ordine in formazione, dinamico”³.

I soggetti che lo detengono possono essere diversi e nel tempo mutare; perciò, è importante individuarli per comprendere la loro azione e la loro legittimazione nel contesto di ordinamenti democratici. La tematica dell'indirizzo politico sarà il cardine della trattazione, per capire come e se i principi democratici siano intaccati da un innegabile mutamento degli attori che vi devono dar corpo.

Il comprendere come il potere di dettare e mantenere una direttrice comune agisca, non più solo a livello nazionale ma anche unionale ci deve mettere in allarme sui possibili rischi per un sistema democratico tanto stabile quanto precario, se non costantemente nutrito dai soggetti che ne sono i custodi.

2. INDIRIZZO POLITICO NELLO STATO NAZIONALE; ELASTICITÀ DI UNA FORMA DI GOVERNO

La storia della forma di governo dello Stato italiano ha le sue origini nell'art. 65 della dichiarazione del febbraio 1848 che porterà all'emanazione dello Statuto Albertino; un rapporto diretto, senza intermediari, tra il Re e i suoi ministri. Nasce il Consiglio di conferenza grazie al quale il re governava con i suoi ministri, responsabili degli atti di governo ma che in realtà “coprivano la corona”⁴.

¹ V. Crisafulli, *Prima e dopo la Costituzione*, 2015.

² Montesquieu, *De l'esprit des lois*, 1748.

³ C. Mortati, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, 1931.

⁴ A. Manzella, *Il presidente del governo*, in *Rivista AIC*, n. 3/2021.

Con l'emanazione del decreto del 16 marzo '48 si ha in parte una rottura ed in parte continuità con l'art. 65: non si parla più di Consiglio di conferenza ma di Consiglio dei ministri, rimanendo in capo al solo re "l'appartenenza" del potere esecutivo. La forma di governo parlamentare ha avuto una vita travagliata poiché si è dovuta affermare mediante una marcata emancipazione del Presidente del consiglio dalla Monarchia, riuscendo in parte a traslare dal rapporto di fiducia tra re e Consiglio dei ministri al rapporto tra Parlamento e Consiglio dei ministri.

Troviamo degli esempi di distacco dalla Monarchia nel 1852 nel passaggio dal governo Cavour al governo Balbo e anche nella vicenda del richiamo di Cavour a seguito di una crisi parlamentare a pochi anni di distanza.

Il decreto Ricasoli del 28 marzo 1867, poi revocato da Rattazzi⁵ solo un mese dopo a causa della sua eccessiva spinta riformista, all'articolo 5 collega intimamente la formula "indirizzo politico" al Presidente del Consiglio che ne "mantiene" l'uniformità. La revoca da parte di Rattazzi sembra una morte apparente di questa intima connessione che ritroverà vita in costituzione e 126 anni dopo Ricasoli nel 1993, con l'emanazione del regolamento interno del Consiglio dei ministri.⁶

Per quasi un secolo il Presidente del Consiglio soffre di uno scarto tra le funzioni effettive e la sua legittimazione, che doveva essere compensata dall'autorevolezza della persona interprete del ruolo istituzionale, come per esempio è il caso di Camillo Benson conte di Cavour, e il controllo che poteva avere sulla platea parlamentare. Nei decenni successivi si susseguono decreti che cercheranno, senza riuscirci, di dare corpo alla figura del presidente del consiglio, alla sua Presidenza e al Consiglio dei ministri (nota decreto de Pretis...); tentativi che si concluderanno con il decreto Zanardelli che rimarrà in vigore sino al 1988, data

dell'emanazione della legge n 400 che finalmente darà una disciplina all'attività di Governo e l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Il tiro alla fune tra Presidente del Consiglio e Monarca si concluse nel peggiore dei modi; dopo la decisione antiparlamentare di entrare in guerra nel 1915 si può dire fine al "governo del primo ministro"⁷. Un primo ministro responsabile dell'indirizzo politico non più al parlamento ma al re. La Camera si riduce ad una flebile "tribuna oppositoria"⁸ e da lì a poco assemblea corporativa nominata dall'alto.

Sarà la Costituzione repubblicana a dare autonoma legittimazione al Presidente del Consiglio così da evitare il ripetersi di esperienze che hanno portato un presidente del consiglio istituzionalmente nudo a poter diventare un Duce⁹.

La Costituzione all'articolo 95 fissa termini chiave per descrivere l'azione del Presidente del Consiglio; diventa al tempo stesso regista e attore delle dinamiche che portano alla formazione dell'indirizzo politico del paese. Le parole "promuove" e "coordina" non sono endiadi¹⁰, presupponendo la promozione la progettualità, stabilità anche oltre al

⁵ Il R.D. n. 3619 del 1867 venne abrogato poche settimane dopo le dimissioni di Ricasoli dalla carica di Presidente del Consiglio (10 aprile 1967) dal suo successore Rattazzi con regio decreto 28 aprile 1867, n. 3664.

⁶ D.P.C.M. 10-11-1993. *Regolamento interno del Consiglio dei ministri*. Pubblicato nella Gazz. Uff. 15 novembre 1993, n. 268.

⁷ Cfr. A. Manzella, *Il presidente del governo*, in *Rivista AIC*, n. 3/2021, p. 29.

⁸ A. Manzella, *Il presidente del governo*, in *Rivista AIC*, n. 3/2021, p. 30.

⁹ R. Ibrido – N. Lupo (a cura di), *Dinamiche della forma di governo e stati membri*, Il Mulino, Bologna, 2018.

¹⁰ Si capisce come si voglia affermare il ruolo del Presidente del Consiglio specificandone le competenze, usando termini diversi per darne autonoma legittimazione, lasciando meno spazio ad una libera interpretazione.

mandato del singolo, in alcuni casi intergenerazionale; quindi, una progettualità vista come un mantenimento nel tempo di una linea direttrice fissa. Progettualità che ritroviamo tuttora, in uno spettro più ampio a livello europeo.

La storia dello Stato italiano ci fa vedere come sia necessario fissare i poteri, le competenze di soggetti che senza una legittimazione rimangono in balia di movimenti ondulanti, privi di una bussola su cui fare affidamento. Quasi come premonitrice, la Costituzione sembra aprire ad una futura unione di Stati europei che sarebbe nata un decennio dopo; quindi, con un occhio all'interno dello stato nazionale e l'altro al continente europeo. Questa apertura la troviamo all'articolo 11 della Costituzione: "L'Italia... consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo" e successivamente con legge costituzionale nel 2001 all'articolo 117 della costituzione. Si pongono le basi costituzionali per limitazioni alla sovranità nazionale in favore di un soggetto sovraordinato, rendendo necessario affrontare il tema di come, dalla seconda metà del secolo scorso, si sia data sostanza a questa possibile limitazione.

3. NASCITA E SVILUPPO DELL'UNIONE EUROPEA

Uscendo dai confini nazionali già con la dichiarazione Schumann ritroviamo una progettualità quasi visionaria della moderna Unione Europea; un corpo tanto estraneo agli Stati membri quanto figlio degli stessi. Il Ministro degli affari esteri francese nel 9 maggio 1950 pone i punti cardine dell'azione europea: la volontà di istituire un'Alta autorità che prenda decisioni vincolanti per gli stati per il mantenimento della pace in Europa, mettendo basi importati sugli obiettivi da perseguire. Gli scopi di questa Unione di stati europei, sia economici che sociali¹¹ avrebbero portato, secondo l'idea di Schumann, ad una "federazione europea indispensabile per il mantenimento della pace"¹².

Con il Trattato di Roma del 1957 ha inizio l'avventura europea che proseguirà con la firma e ratifica di successivi trattati fino ad arrivare alla firma del trattato di Lisbona nel 2007. Con la stesura di questi Trattati gli Stati cedono parte delle loro competenze ad un ente esterno che ad oggi vanta un ruolo di primo piano nel panorama politico economico mondiale; l'Unione europea.

L'Unione europea ha competenze in molti settori, come quello economico, storicamente appartenuti agli stati nazionali sovrani, ordunque, i mutamenti di sovranità in questi ambiti non devono essere lasciati al caso, poiché l'azione dell'Unione si svolge sempre più in sostituzione degli stati membri.

¹¹ P. L. Geti, *Il contributo della Giurisprudenza costituzionale tedesca nella determinazione dei rapporti con l'Unione Europea*, in riferimento al nuovo emendamento del GG conseguente al nuovo trattato europeo di Maastricht: "Radicalmente contrari all'emendamento costituzionale, in quanto ritenuto lesivo del principio di democrazia oltre che dei principi fondamentali della GG, Manfred Brunner e un altro gruppo di richiedenti rappresentati da Hans-Christian Ströbele e da Ulrich K. Preuß, promossero il ricorso avverso tale decisione dinanzi al Tribunale costituzionale tedesco. Il Maastricht-Urteil concede ai giudici di Karlsruhe di esplicitare e argomentare la propria concezione sulla natura giuridica dell'Unione, individuando nel rispetto del principio di sussidiarietà e del ruolo del Bundestag le condizioni per la legittima attribuzione delle competenze all'ordinamento europeo e come condizioni per l'applicabilità del diritto europeo nel territorio tedesco."

¹² Dichiarazione di Robert Schuman, l'allora Ministro degli Esteri francese, rilasciata il 9 maggio 1950 e considerato come il momento in cui viene dato il via per il processo di integrazione europea.

4. TROVARE UN'IDENTITÀ ALL'UNIONE EUROPEA

Questo nuovo attore internazionale fatica ad essere definito ed inquadrato in una categoria fissa e stabile. In molti sono tuttora scettici nel parlare di forma di governo dell'UE. Parlando di quello che oggi è l'Unione Europea non troviamo unanimità nella sua definizione, anzi, vero e crudo dibattito. Secondo la giurisprudenza tedesca, citando la sentenza della Corte costituzionale tedesca Maastricht-Urteil, non si può parlare di *Bundstaat*¹³ in relazione all'Unione Europea ma di *Staatenverbund*, cioè di Unione di stati, sempre "signori dei trattati"¹⁴ che perseguono interessi comuni.

Da questa tematica nasce il tema della mancanza di una legittimazione democratica delle istituzioni europee, percepite dai cittadini come troppo distanti e non rappresentative della loro volontà.

Se parliamo del controllo che le istituzioni statali hanno sull'operato di quelle europee, notiamo come vi sia una povertà nel rispetto dei contrappesi tra gli organi, con una sproporzione evidente dei governi e in molti casi di singoli esponenti.

Tema spinoso è quello del "*democratic disconnect*", cosiddetto cortocircuito democratico, tra le istituzioni e la volontà popolare che fonda la base di una rappresentanza democratica delle istituzioni. Questo cortocircuito sarebbe dato dalla distanza, dalla non rappresentanza della volontà popolare nelle sedi di decisione europea, dalla mancanza dei giusti bilanciamenti.

L'Unione non sembra rispettare in molti casi questi criteri soprattutto quando sono singoli membri dei governi nazionali, come nel caso del Consiglio europeo o nel Consiglio dell'unione europea a prendere decisioni che influenzano l'indirizzo politico di tutti gli stati membri; così come anche la Commissione che ha una legittimazione democratica solo indiretta (tramite il PE e comunque il suo Presidente deve essere indicato dal Consiglio europeo "tenendo conto dei risultati elettorali"; è l'unica a detenere il potere di iniziativa legislativa; la sua attività normativa, specialmente quella di soft law, sfugge ad un vero e proprio controllo democratico. La forza con cui i provvedimenti dell'unione cadono sugli stati, regolamenti e direttive su tutti, fanno propendere per un'ingerenza degli atti europei in stati che ancora si definiscono "sovrani".

5. L'INDIRIZZO POLITICO EUROPEO; IL POTERE DI AGENDA SETTING

All'interno dell'Unione europea vi è una frammentazione dei luoghi ove si esercita il potere esecutivo: Consiglio europeo, Commissione europea, Vertice Euro ed Eurogruppo per quanto riguarda gli aspetti economico-finanziari, la BCE ed in parte nelle varie agenzie e comitati¹⁵.

Questa frammentazione provoca una difficile determinazione di un indirizzo politico e rende dall'altra parte semplice, per le istituzioni, sfuggire alle proprie responsabilità. Questa difficile individuazione di chi tenga le redini può, in alcuni casi, rendere il potere esecutivo poco controllabile e quindi molto potente¹⁶; si denota un complesso

¹³ *Bundstaat*, termine con cui la stessa Corte costituzionale tedesca definisce lo Stato tedesco, una vera e propria confederazione di stati.

¹⁴ Sentenza della Corte costituzionale sul Trattato di Lisbona del 30 giugno 2009 - 2 BvR 1010/2008, 2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08, 2 BvR 5/08 e 2 BvR 182/09.

¹⁵ Cfr. B. Caravita, *Quanta Europa c'è in Europa?*, Torino, Giappichelli, 2015, p. 47 ss.

¹⁶ R. Ibrido - N. Lupo (a cura di), *Dinamiche della forma di governo e Stati membri*, Il Mulino, Bologna, 2018.

circuito per la formazione dell'indirizzo politico europeo che coinvolge organi europei e nazionali.

Attore fondamentale nella formazione dell'indirizzo politico europeo è sicuramente la Commissione europea alla quale è attribuito, art 17 TUE, il potere di *agenda setting*, letteralmente “il potere di decidere cosa decidere”; un quasi monopolio dell'iniziativa legislativa. All'art 5 TFUE è attribuita alla stessa Commissione anche la competenza di dettare indirizzi di massima riguardo alle politiche economiche. Altro attore non trascurabile per la formazione dell'indirizzo comune è il Consiglio europeo e pure il Consiglio dell'Unione europea, specialmente in materia economica, anche attraverso il meccanismo del semestre europeo¹⁷.

Tutte le istituzioni europee che hanno poteri di indirizzo vanno a produrre un qualcosa di nuovo, estraneo all'idea di indirizzo politico prima dell'Unione Europea, che non solo “influenza” le decisioni degli Stati membri, ne è condizione cogente. Il Next Generation UE, istituito dal Regolamento europeo 2021/241 ne è un esempio lampante: “si tratta dello strumento giuridico adottato «per ricostruire l'Europa» dopo la pandemia: con le sue stringenti obbligazioni scandite da traguardi, obiettivi, termini, condizioni, in un orizzonte temporale che prescinde dalle scadenze elettorali nazionali” (Manzella). I vari PNRR che ne derivano sembrano essere delle mere esecuzioni, da parte di un governo nazionale ormai con poteri di indirizzo limitati, di quella già decisa volontà etero derivata, caduta da un soggetto che sembra dettare le regole del gioco senza lasciare spazi ai singoli Stati. Un indirizzo politico con vincoli molto stringenti, che può essere “cambiato” ma con procedure complesse e non sempre praticabili (Art 21 Reg. 2021/241).

Come ci fa notare Manzella sembra esserci un sistema europeo che regoli le azioni dei vari ordinamenti nazionali, sia dal punto di vista politico che dell'organizzazione amministrativa; tali decisioni presa in sede europea non rendono che difficile l'espressione “democratica” dei vari indirizzi politici nazionali.

Detto ciò, possiamo parlare di un vero e proprio “indirizzo di sistema” dettato a livello europeo? Passiamo ad una tematica ancora più spinosa, come si relazionano gli indirizzi politici dei singoli stati con questo indirizzo di sistema; si è arrivati all'azzardo di dire che le forme di governo nazionali siano ridotte a “varianti di sottosistema”; anche se, non sembra del tutto lontano dalla realtà bisogna essere cauti nell'affermare una così larga compressione dell'espressione a livello nazionale del “voler essere” di uno Stato.

6. IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA COME ATTORE FONDAMENTALE

Dall'inizio della storia repubblicana, in Italia, il Presidente della Repubblica è organo fondamentale ed imprescindibile per il mantenimento degli equilibri democratici. Il ruolo del Capo dello Stato trova la sua disciplina in costituzione: “rappresenta l'unità nazionale” ex articolo 87, “può sciogliere le camere sentiti i loro presidenti” ex art. 88, “nomina il presidente del consiglio e su sua proposta i suoi ministri” ex articolo 92. Il Presidente della Repubblica non è nemmeno responsabile se non per alto tradimento o attentato alla Costituzione ex art. 90 Cost.

¹⁷ Per una conoscenza più specifica del suo funzionamento visitare <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/european-semester/european-semester-key-rules-and-documents/> “*The European Semester explained*”.

Dopo aver analizzato chi detenga l'indirizzo politico deve essere circoscritto il ruolo del Capo dello Stato in questo complesso circuito. Con l'affermazione di competenze sempre maggiori in mano all'UE, si denota anche un mutamento dell'interpretazione di quel ruolo di garante dell'unità nazionale proprio del Presidente della Repubblica; una affermazione sempre più forte, dello stesso, nei confronti del Presidente del consiglio e più in generale nel suo rapporto con il governo.

A riprova di questo incremento di pressione sul Governo si può citare la forte volontà del Presidente Ciampi nel dettare una linea marcatamente atlantista al Presidente del Consiglio Amato¹⁸; il ruolo di Mattarella nella formazione del governo Conte I. Di grande interesse è il discorso di Napolitano post consultazioni nel 2011 in cui ribadisce una direttrice che sicuramente va a mutare quello che era il ruolo del Presidente della Repubblica come garante, andando a svolgere un ruolo di sicuro indirizzo politico.

Già agli albori della Costituzione si contrappongono idee diverse sul ruolo del Presidente della Repubblica. La tesi di Guarino e Galeotti che vede il Capo dello Stato completamente estraneo alla formazione dell'indirizzo politico, in antitesi alla teoria di Paolo Barile che ne fa compartecipe ed anzi sottolinea la possibile asincronia tra l'unità nazionale e l'indirizzo politico dettato dalla maggioranza partitica¹⁹.

C'è chi si spinge ancora oltre rispetto al ruolo ricoperto dal Presidente della Repubblica, sostenendo che può, addirittura, svolgere un ruolo di supplenza degli altri organi costituzionali in caso di mancato funzionamento, quindi, errori nel sistema dell'ordinamento democratico. Mastropaolo critica la teoria sostenuta da Esposito²⁰, poiché la sua visione non è fondata da nessuna norma che ne dia legittimità costituzionale, si esce così dalla lettera del testo.

Dato uno sguardo ad alcune teorie sul ruolo del Presidente della Repubblica, la prassi e le norme costituzionali sembrano essere d'accordo su una sua sicura partecipazione alla formazione dell'indirizzo politico, un indirizzo proprio del Capo dello Stato "costituzionale".

Si può vedere come detentore di un indirizzo costituzionale e garante di quel cosiddetto "indirizzo di sistema" dell'Unione che, proprio grazie agli articoli 11 e 117 Cost., entra a far parte del "recinto" che ha come garante il Presidente della Repubblica; quindi, garante di una "costituzione composita" europea formatasi a seguito delle privazioni

¹⁸ Lettera del Presidente Ciampi al Presidente del Consiglio dei ministri Amato sui ringraziamenti della NATO all'Italia, Roma, 9 maggio 2000: "...pur avendo dimestichezza con incontri internazionali, sono rimasto colpito dal non rituale apprezzamento per il ruolo dell'Italia nell'alleanza atlantica e per la qualità del contributo delle truppe italiane operanti nei Balcani, espressi dal segretario generale, Lord Robertson e dal decano del consiglio, l'ambasciatore del Regno Unito, Goulden. La loro opera è stata definita di livello eccellente non solo per l'ampio spettro dell'attività svolta, ma anche per affidabilità e professionalità. Entrambi hanno poi messo in rilievo il contributo cruciale dell'Italia alla NATO, alla stabilità nell'Europa sudorientale ("an outstanding contribution worthy of a major ally") e allo sviluppo di una capacità europea a disposizione della Nato e dell'Unione europea. "come presidente della repubblica ho avvertito orgoglio per questo giudizio che segnalo alla tua attenzione perché venga comunicato ai ministri degli esteri e della difesa, nonché alle istituzioni che hanno concorso ad affinare negli anni la qualità del nostro impegno fino a portarlo all'attuale livello".

¹⁹ P. Barile, *I poteri del Presidente della Repubblica*, Giuffrè, 1958.

²⁰ A. Mastropaolo, *Il dualismo rimosso. La funzione del Presidente della Repubblica nella forma di governo parlamentare italiana*, in *Rivista AIC*, n. 4/2013, p. 4.

di sovranità del singolo stato membro in favore di un'Unione Europea legittimata dalla stessa Costituzione italiana²¹.

7. L'ABERRATIO DELLE MODIFICHE TACITE

I mutamenti nell'interpretare ruoli e funzioni degli organi costituzionali potrebbero far pensare alla possibilità di “modifiche tacite”²² della Costituzione. Se si riflette sulle parole “modifica” e “tacita” in relazione alla carta costituzionale non si può che percepire un brivido di terrore, non solo perché sono notorie le caratteristiche del testo fondamentale²³, ma verrebbe commesso, soprattutto, un errore tecnico; ciò comporterebbe una compromissione irreparabile della volontà dei padri costituenti portando ad ipotizzare l'istaurazione di un nuovo ordinamento costituzionale *de facto*; una teoria inaccettabile.

Dobbiamo ricondurre la dicitura “modifica tacita” nell'alveo della diversa interpretazione, lettura del testo costituzionale. Se pensiamo ai principi e valori espressi non possiamo che calarli nella realtà che ci circonda, una diversa visione e interpretazione di un istituto avrà un portato interpretativo che potrà discostarsi sì, ma mai andare a cambiare definitivamente la lettera del testo. Affermando l'impossibilità di modifiche tacite del testo costituzionale, comunque, non ci possiamo sottrarre allo studio di dinamiche interpretative mutevoli dello stesso nel corso nel tempo. Riprendendo il pensiero del rinomato giurista Morrone, si può parlare di “scostamenti”²⁴ dal testo che nulla hanno a che vedere con modifiche irreparabili, ma “il frutto del divenire di un ordinamento”; questo “divenire” dell'ordinamento è causato da una pluralità di fattori, interni ed esterni, che colpiscono, si innestano e fanno germogliare idee e pensieri nuovi che pian piano si stabilizzano, cristallizzandosi in una prassi accettata come “verità rivelata”.

L'unica “verità” potrà essere l'idea dei costituenti incastonata nella stele costituzionale, non sicuramente una ricostruzione dovuta ad interventi “taciti” di soggetti non legittimati ad affermarsi come portatori di nuovi assiomi del nostro ordinamento. Questi cambiamenti sono avvenuti di pari passo tra lo Stato Nazionale e la giovane ed immatura Unione Europea, due soggetti che si sono influenzati reciprocamente fino a cambiarsi vicendevolmente. Secondo Pierandrei l'Unione è ancora “in progress”²⁵, termine condivisibile se pensiamo ai continui poteri che vengono attribuiti alle Istituzioni Europee a discapito della sovranità degli ordinamenti dei singoli stati membri.

Questo continuo “progresso” dell'Unione Europea può essere messo a confronto con un potere costituente che non ha ancora deciso che ordinamento costituire, un potere senza limiti, che dovrebbe essere tenuto a freno da Stati che non si rendono conto della pericolosità del periodo di incertezza attuale.

²¹ La cessione di parte della sovranità si sostanzia in un'attribuzione di determinate competenze all'Unione Europea (principio di attribuzione), seguendo il principio di sussidiarietà. Queste competenze possono essere esclusive – unione doganale, politica monetaria, politica commerciale comune etc.... ex art 3 TFUE, in cui solo l'Unione può legiferare e adottare atti vincolanti, concorrenziali ex art 4 TFUE, gli Stati possono esercitarla propria competenza in mancanza di un esercizio di quella europea, o di sostegno ex art 6 TFUE (Trattato di Lisbona).

²² A. Morrone, *I mutamenti costituzionali derivanti dall'integrazione europea*, in *Federalismi.it*, 2018.

²³ Cfr. A. Morrone, *I mutamenti costituzionali derivanti dall'integrazione europea*, in *Federalismi.it*, 2018, pp. 5-6.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ F. Pierandrei, *La Corte costituzionale e le «modificazioni tacite» della Costituzione*, in *Scritti giuridici*, 1953.

8. RIFLESSIONI CONCLUSIVE

Non possiamo che prendere atto dei continui mutamenti della detenzione dell'indirizzo politico, prima internamente allo Stato, poi tra gli organi costituzionali e le istituzioni dell'Unione.

Il grande aiuto fornitoci dalla Costituzione ci consente di porre basi solide su cui fondare l'impalcatura del nostro ordinamento, del suo rapporto con le istituzioni europee e come questa relazione vada a confluire, probabilmente, in una nuova e mai vista collaborazione per la formazione dell'indirizzo politico. All'interno di questo meccanismo vediamo attori nuovi, le istituzioni europee che hanno acquistato sempre più forza dai trattati, e riscoperti, il Presidente della Repubblica come detentore di un indirizzo costituzionale e garante esterno di un indirizzo di sistema dettato a livello europeo.

Nulla deve essere dato per scontato dati i trascorsi storici e il ricordo di un potere così poco chiaro, anzi fumoso, da aver permesso la nascita di una dittatura. Indubbiamente, ad oggi, sussiste un circuito complesso per la formazione dell'indirizzo politico che non può essere ridotto a semplificazioni estreme, coinvolgente lo Stato, che deve essere, però, capace di farsi sentire nel dialogo con le istituzioni europee.

Gli atti dell'Unione Europea nelle materie di competenza esclusiva e concorrente sono portatori di un indirizzo nuovo, armonizzante, che si impone sugli stati membri che, tuttavia, hanno accettato con la ratifica dei trattati questa cessione di sovranità.

Il PNRR, come atto, è un esempio dell'armonizzazione tra i diversi indirizzi politici nazionali coadiuvati dalla contrattazione con l'Unione Europea; ma anche esempio di possibile ingerenza di fonti europee. La democraticità delle decisioni prese in sede europea è discussa soprattutto riguardo al già citato tema della *democratic disconnect*. Un cortocircuito sempre più accentuato in assenza di uno Stato che non faccia valere i propri interessi nazionali.

La fonte massima che denota l'indirizzo europeo è sicuramente il *Next Generation EU*, che porta con sé tematiche politiche e tecniche: un "cosa si deve fare" rigidamente programmato sembiante quasi sfuggire alla dinamica democratica.

La sfida che ci attende è quella di riuscire ad istaurare un dialogo perenne e costruttivo tra la nazione e le istituzioni dell'Unione, che gli atti normativi europei siano corroborati, nella loro formazione, dagli interessi di tutti gli stati membri, evitando che la normazione europea sia percepita come etero normazione, forestiera. Altra problematica/tematica necessaria da affrontare è quella della sempre maggiore partecipazione di tecnici nel processo di formazione degli atti normativi, tecnicità che sembra in alcuni casi snaturare il ruolo della politica.

PNRR: nuova fonte tecnica o smarrimento della guida politica?

Gennaro Cassano

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. PNRR ed ingerenza sul sistema delle fonti. – 3. Rapporto fra *tecnica e politica*. – 4. Formulazione esclusivamente tecnica del PNRR? – 5. Il passaggio dalla *politica* alla *tecnica* e riflessioni metagiuridiche. – 6. Mutamento del processo decisionale e delle forme di stato e governo. – 7. Considerazioni finali.

I. INTRODUZIONE

L'indirizzo politico è da sempre frutto di un circuito decisionale complesso che trova la sua ragion d'essere nel rapporto dialettico tra istituzioni nazionali ed europee.

Figlie di questo dialogo sono le fonti di provenienza europea, attraverso le quali si esprime tanto la volontà democratica quanto più sono armonicamente prodotte dalla cooperazione statale. Tecnica e politica hanno da sempre avuto un rapporto plurisecolare ed entrambe regolano la natura più profonda delle fonti, dettandone caratteristiche ed obiettivi. Si alternano l'una con l'altra nel susseguirsi degli esecutivi e delineano sempre più una linea di demarcazione netta fra i vari indirizzi politici che il governo intende perseguire. La percezione che il popolo ha di queste differenti linee guida trova il suo più grande elemento conflittuale nell'adozione del piano nazionale di ripresa e resilienza, il quale, per sua stessa natura, potrebbe essere espressione di un mutamento capace di mettere in discussione il senso stesso della democrazia.

2. PNRR ED INGERENZA SULLE FONTI

Il concetto stesso di Stato moderno pone le sue radici nell'idea che lo Stato stabilisca in modo autoritativo e autonomo le proprie fonti del diritto, creando un collegamento inestricabile fra tali fonti e gli organi statali demandati all'applicazione del diritto.

Quanto detto necessita però di un ulteriore se non necessario requisito, che le fonti del diritto siano ordinate in un sistema, secondo priorità ed attraverso un criterio gerarchico delle stesse, rappresentato figurativamente come una "piramide"¹.

Non risulta difficoltoso, pertanto, inquadrare come aspetto cardine, l'idea che la crisi dello stato poggi anche sulla problematica inerente alla messa in discussione del rapporto privilegiato tra lo Stato e le proprie fonti del diritto, mettendo di conseguenza in seria discussione il concetto stesso di teoria delle fonti per come era stata elaborata già nel '900. Ad oggi attribuire alla legge "formale" un ruolo centrale e di conseguenza prioritario all'interno della ricostruzione delle fonti per come viene spesso condotta risulterebbe quantomeno insoddisfacente. Probabilmente questo è dovuto al fatto che la legge è

¹ G. Pino, *La gerarchia delle fonti del diritto. Costruzione, decostruzione, ricostruzione*, in *Ars Interpretandi. Annuario di ermeneutica giuridica*, XVI, 2011, pp. 19-56.

stata nel corso del tempo sempre più “*mitizzata nella sua essenza*”² arrivando ad oggi ad essere coadiuvata da un'altra serie di atti.

Il Parlamento stesso per certi versi, seppur in continuità con il passato, mantenendo di conseguenza la sua posizione e funzione all'interno dell'ordinamento, si è ritrovato a dover operare tenendo conto del bisogno di realizzare una sinergia tra soggetti diversi che in vario modo partecipano e contribuiscono alla produzione delle norme e a dettare l'indirizzo politico.

Quanto detto trova il suo principale sviluppo in seguito alla situazione emergenziale dovuta alla pandemia da Covid-19 vedendo nel Governo l'organo che detiene gli strumenti della legislazione, sotto l'occhio di un Parlamento un po' meno vigile.

Questi passaggi sono fondamentali perché gettano le basi per la realizzazione ed il recepimento del Next Generation EU e del tanto discusso PNRR (piano nazionale di ripresa e resilienza). Ad oggi, difatti, le fonti interne sono ulteriormente vincolate e strettamente connesse con la normativa europea che le condiziona e limita (dal regolamento UE 241/2021 ai successivi regolamenti delegati UE 2021/2105 e 2021/2106). Una delle domande a cui bisogna dare risposta riguarda la natura del PNRR all'interno del sistema delle fonti e conseguentemente quali sono gli effetti prodotti nel rapporto tra fonti interne e fonti derivanti dall'unione.

Ci si è chiesto se esso sia riconducibile ad una *tecnica giuridica o strumentale*. Parte della dottrina ha affermato che il PNRR avrebbe natura politica e di conseguenza andrebbe trattato come un mero atto politico³, un'altra parte ne sostiene la natura esclusivamente programmatica⁴. In seguito al D.L. n. 77/2021 (il c.d. decreto semplificazioni), gli obiettivi contenuti all'interno del PNRR risulterebbero legificati e quindi capaci di condizionare non solo l'attuale amministrazione ma anche quelle future, dettando effettivamente un indirizzo politico che sembrerebbe essere “predefinito”.

Si potrebbe pensare che il PNRR abbia un doppio valore, da un lato potrebbe essere considerato come un particolare atto di indirizzo politico, riconducibile pertanto agli atti di alta amministrazione, ma dall'altro si vedrebbe riconosciuto ugualmente un valore normativo proprio in virtù dell'approvazione di decreti-legge già convertiti.

Il secondo aspetto da trattare riguarda una delle problematiche più spigolose, proprio in virtù della natura vincolante del piano. Tali vincoli di natura soprattutto temporale, non solo comportano una predilezione di strumenti più brevi e più efficaci, quali ad esempio il decreto-legge, ma stimola inevitabilmente come precisato dallo stesso piano alla realizzazione di leggi necessarie per attivare i finanziamenti europei, diventando così il presupposto stesso del piano.

Meriterebbero una riflessione anche le ripercussioni che gli effetti del piano hanno all'interno dell'ordinamento. Si fa particolare riferimento alla sua natura acceleratoria: i vincoli temporali all'interno del piano avrebbero un effetto positivo per l'ordinamento, stimolando la produzione normativa necessaria perché si arrivi alla realizzazione degli obiettivi previsti nel piano, il tutto però se con riferimento a quanto detto da Andre

² E. Catelani, *PNRR. e ordinamento costituzionale: un'introduzione*, in *Rivista AIC*, 3, 2022

³ M. Clarich, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Astrid* 2021, fasc. 12, 11 ss.

⁴ F. Cintioli, *Risultato amministrativo, discrezionalità e PNRR: una proposta per il giudice*, in *lamagistratura.it*, 13 novembre 2021.

Manzella⁵, se non “orchestrato” in modo corretto tenendo conto di tutti i soggetti che vi partecipano, potrebbe dar luogo ad una produzione normativa non sufficientemente solida per gettare le basi di questo mutamento normativo.

3. RAPPORTO FRA TECNICA E POLITICA

Il tema del rapporto fra la *tecnica* e la *politica* è sicuramente uno dei più dibattuti nelle discipline giuridico-politiche e più in generale in tutte le discipline metagiuridiche o sociali. In questo ultimo periodo il criterio per il quale vi è una supremazia della politica rispetto alla tecnica è stato messo in discussione; pertanto, sarà necessario primariamente capire cosa si intende per tecnica e cosa per politica.

La politica è la scienza teorica e pratica che ha per oggetto l'organizzazione e l'amministrazione statale e la direzione della vita pubblica. Per tecnica invece intendiamo lo strumento attraverso il quale la politica acquisendo le competenze necessarie, realizza e di conseguenza detta l'indirizzo politico predeterminato.

Avendo specificato di cosa parliamo, non vi sarebbe errore nell'affermare che il ruolo della tecnica sia subordinato a quello della politica, o che addirittura la politica inglobi e contenga in sé la tecnica, e che queste siano percepite come inscindibili. Questa unitarietà è venuta meno con il passare del tempo ed il susseguirsi dei governi, trovando la sua principale linea di demarcazione in seguito alla situazione emergenziale dovuta alla pandemia da Covid-19.

Storicamente vi è stata un'alternanza abbastanza significativa tra governi definiti tecnici e governi politici. Il primo governo ad essere inquadrato come tecnico, risale al 1993 e si tratta del I° governo Ciampi. Ma un'alternanza fra la burocratizzazione e l'indirizzo tecnico si era già avuta durante il periodo fascista, Guido Melis nella sua opera *La macchina imperfetta*⁶ sottolinea l'importanza del ruolo che economisti, ragionieri e tecnici di vario genere hanno avuto nell'adozione di politiche fasciste. Una particolare menzione viene fatta con riguardo ad Alberto Beneduce e Alberto Pirelli, due consiglieri economici che affiancavano Benito Mussolini nelle decisioni sull'adozione degli indirizzi politico-amministrativi.

Ritornando al governo di Carlo Azeglio Ciampi del 1993, egli è stato il primo a non essere eletto in Parlamento e a guidare ugualmente un governo italiano. Ricevette l'incarico dal Presidente della Repubblica Oscar Luigi Scalfaro dopo che il governo Amato era stato travolto dagli scandali di Tangentopoli. Il compito principale di questo esecutivo fu quello di gestire la crisi politica ed economica di quegli anni: i due grandi eventi, infatti, furono l'inchiesta “Mani pulite” e l'uscita della lira dal sistema monetario europeo, in un momento storico in cui tale valuta era oggetto di speculazioni finanziarie.

La seconda esperienza di governo tecnico si avrà con la nomina di Lamberto Dini. In questo caso, la crisi politica è provocata dall'uscita dalla maggioranza da parte della Lega Nord e la conseguente caduta del Governo Berlusconi I°. Lo scopo di questo esecutivo è quello di risanare i conti pubblici, anche tramite una riforma del sistema previdenziale, oltre che introdurre una legge elettorale per le Regioni.

⁵ A. Manzella, *L'indirizzo politico, dopo Covid e PNRR*, in *Federalismi.it*, 27 luglio 2022.

⁶ G. Melis, *La macchina imperfetta*, Il Mulino, Bologna, 2018.

Nel 2011 avvenne nuovamente la caduta di un governo Berlusconi, la quale portò alla nomina di uno dei governi tecnici maggiormente significativi e che forse ha maggiormente incentivato la separazione del concetto di tecnica da quello di politica. In questo caso, non vi fu una spaccatura all'interno della maggioranza, ma fu la crisi del debito pubblico a comportare una caduta del precedente governo. La guida del paese venne affidata dal presidente Giorgio Napolitano a Mario Monti, il quale introdusse misure di austerità con l'obiettivo di placare la tragica situazione finanziaria.

Un ulteriore e incisivo governo tecnico è stato il più recente governo Draghi, il quale affrontando la difficilissima situazione post-pandemica ha gettato le basi per l'adozione del piano fornendo importanti garanzie al livello europeo in virtù delle sue qualità e della sua preparazione tecnica.

Questi governi sono alcuni tra i vari governi che meglio esprimono il concetto di tecnica, tutti inoltre accomunati dal bisogno di far intervenire un governo di "tecnici", pertanto, esperti del settore con l'arduo compito di riequilibrare e risolvere delle problematiche emerse dalla guida di governi precedenti al loro, palesando una funzione apparentemente rimediabile. Questo elemento è talmente incisivo da spingere la dottrina a chiedersi se effettivamente non vi sia un problema di "depoliticizzazione", ovvero il fenomeno di perdita della politica in favore della tecnica.

La depoliticizzazione potrebbe inoltre essere uno strumento analitico utile poiché consentirebbe di analizzare le trasformazioni delle relazioni tra i diversi attori politici, sociali ed economici, i quali agirebbero, per l'individuazione di soluzioni possibili a risolvere problematiche sociali ed economiche. Si può affermare pertanto che attraverso l'analisi delle dinamiche di depoliticizzazione è possibile comprendere meglio non solo la riarticolazione dell'attuale potere statale, ma anche le trasformazioni storiche che hanno indirizzato i governi a adottare indirizzi politici spesso molto distanti tra loro.

Quanto detto è ben inteso da Caravita⁷, che afferma la coesistenza di due differenti modi di intendere l'Europa. Da un lato troviamo un'Europa *reale*, maggiormente incline alla risoluzione delle problematiche dei singoli Stati e dedita ad una normazione che ne possa appiattire le disuguaglianze; dall'altro abbiamo invece un'Europa *percepita*, figlia di un dissenso dei cittadini nei confronti di un'Europa lontana dall'occuparsi dei loro bisogni. In un'ottica però di coesione e cooperazione tra i singoli Stati, la problematica del dissenso popolare rende indubbiamente tale percorso di crescita e sviluppo intrapreso dall'Unione non facile da perseguire, sia dal punto di vista giuridico che da quello politico.

4. FORMULAZIONE ESCLUSIVAMENTE TECNICA DEL PNRR?

Il PNRR italiano consta di 273 pagine, le cui scadenze assai rigide e la sua struttura simile a quella aziendale per linguaggio e formulazione, hanno portato molti a pensare che possa essere a sua volta il prodotto di un indirizzo meramente tecnico. Pertanto, il Piano non terrebbe debito conto dell'espressione politica di cui dovrebbe essere artefice, poiché sancisce l'inizio di un mutamento incredibilmente significativo per tutti gli stati membri dell'Unione.

Tale piano prevede per lo Stato italiano 358 tra misure e sub misure, di cui 66 riforme normative e 292 investimenti economici. Le misure devono essere portate a compimen-

⁷ B. Caravita, *Quanta Europa c'è in Europa? Percorsi e prospettive del federalizing process europeo*, Giappichelli, Torino, 2020.

to rispettando una rigida tabella di marcia che prevede per ognuna l'adempimento di alcune scadenze, divise per trimestre e anno di conseguimento fino alla sua conclusione prevista per il 2026.

Le scadenze si suddividono in target (obiettivi) e milestone (traguardi o pietre miliari). Per valutare il raggiungimento dei primi si utilizzano degli indicatori quantitativi, come il numero di imprese che usufruiscono di determinati incentivi o l'incremento di personale nei tribunali. Le seconde invece si caratterizzano per una componente più qualitativa e rinviano generalmente all'approvazione di atti normativi o amministrativi. Le milestone inoltre precedono cronologicamente i target, perché generalmente le prime rappresentano delle tappe intermedie per il conseguimento dei secondi.

La formulazione tecnica del piano non si limita soltanto alla sua struttura interna e al linguaggio con cui è espresso il contenuto, ma è evincibile fin dall'analisi del nome assegnatogli; infatti, l'accostamento delle terminologie ripresa e resilienza sono esse stesse espressione della volontà tecnica che ha dato i natali al piano.

Il termine ripresa infatti indicherebbe il ripristino ad una situazione favorevole mentre con resilienza si esprime il superamento di una situazione difficoltosa. Risultano pertanto complementari anticipando per tanto la volontà contenuta all'interno del piano di concretizzare l'idea di sviluppo e progresso già contenute all'interno della costituzione, il tutto però frutto di un bisogno di rimediare alla grave crisi pandemica, causando di conseguenza l'intervento di tecnici ed esperti, esattamente come avvenuto storicamente seppur con problematica di entità minore, con i precedenti governi tecnici.

Con riguardo alla tecnica inoltre è opportuno che si faccia riferimento alla scuola storica del diritto ovvero la scuola giuridica tedesca fondata da Friedrich Carl von Savigny, il quale sosteneva seppur criticando aspramente la codicistica che il diritto deve essere sottoposto ad una continua evoluzione e trasformazione, analogamente a quanto avviene per il linguaggio adoperato da ogni popolo.

Tale concezione di un diritto in movimento ha fornito le basi per poter arrivare a comprendere bene l'attuale impianto giuridico tecnico tedesco. Esso è caratterizzato da formulazione giuridiche precise e contestualizzate⁸.

È altresì importante sottolineare come fra tutti i piani derivanti dal Next Generation EU e di conseguenza adottati dagli stati membri, il DARP (Deutscher Aufbau- und Resilienzplan) ovvero il piano nazionale di ripresa e resilienza tedesco, nelle sue sole 59 pagine sia uno dei più brevi non solo per contenuto ma anche per obiettivi da realizzare a comprova che nella sua formulazione prettamente tecnica non vi sia bisogno di dar spazio a formulazioni troppo prolisse che potrebbero compromettere la realizzazione nei tempi previsti dal medesimo piano degli obiettivi prefissati.

Gli obiettivi del DARP e del PNRR sono simili, sebbene articolati in maniera diversa e con fondi derivanti da canali di finanziamento differenti, ma entrambi riferiti ai fini generali perseguiti dall'Unione tramite la creazione del RRF (Recovery and Resilience Facility) come stabilito dall'art. 4 del Regolamento UE 241/2021.

Storicamente la stessa nascita della Legge fondamentale del popolo tedesco (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland), è frutto di un precesso che prediletto la figura dei tecnici rispetto ai politici. Nel 1948 l'allora Consiglio Parlamentare (Parlamentarischer Rat), una piccola assemblea di 70 membri, si riunì in uno dei pochissimi

⁸ J. Luther, *Le interpretazioni adeguatrici nel diritto tedesco vivente*, in Corte costituzionale (a cura di), *Corte costituzionale, giudici comuni e interpretazioni adeguatrici*, Milano, Giuffrè, 2010.

grandi edifici rimasti illesi dai bombardamenti, il museo zoologico “Alexander Koenig” per redigere la una carta provvisoria che avrebbe anticipato la costituzione, chiamata legge fondamentale (grundgesetz) e non costituzione (verfassung), inoltre metà dei membri partecipanti all’assemblea si definivano “doktor” ovvero tecnici.

Tale inquadramento storico è necessario per avvicinare il linguaggio della tecnica che ultimamente si fa sempre più concreto nei governi che ne sono espressione e la sua massima concretizzazione all’interno dell’ordinamento giuridico tedesco.

5. IL PASSAGGIO DALLA POLITICA ALLA TECNICA. RIFLESSIONI METAGIURIDICHE

L'emergenza sanitaria dovuta alla pandemia ha indubbiamente innescato un meccanismo per lo più irreversibile di associazione della fede popolare ad una visione di governo principalmente tecnico e conseguentemente in grado di risolvere le problematiche correnti. Questo ha generato una inevitabile scissione interna al concetto di politica, sostiene il Prof. Giovanni Orsina ⁹ che la politica assume due diversi significati, nel primo caso si fa riferimento alla “politica-fede”⁸ come uno strumento attraverso il quale riappropriarsi del futuro e della guida politica statale. Tale significato trova la sua espressione massima nei governi prettamente politici che hanno costruito le basi del loro esecutivo sul carisma di figure politico-sociali.

Il secondo significato assunto è quello di “politica-scetticismo”⁸ che qui si configurerebbe come un indirizzo politico capace di risolvere i conflitti tra valori ed interessi politici. In quest’ottica si potrebbe affermare che la tecnica intesa come predominante rispetto alla politica e di conseguenza guida principale dell’indirizzo politico sia in grado di attuare entrambi gli obiettivi dei significati precedenti. Questo è dovuto al fatto che la tecnica per sua stessa natura non può sottrarsi del tutto alla politica, ma potrà ugualmente strumentalizzarla e prevaricare su di essa.

Si può analizzare inoltre come questo “passaggio” dalla mera visione politica ad una quasi esclusivamente tecnica sia indubbiamente favorito dallo sviluppo della complessità delle società contemporanee dovuta a diversi fattori, come la velocità, la tecnologia, la globalizzazione, le istituzioni multilivello¹⁰ e altri elementi che consentono con la loro stessa esistenza di dare un peso maggiore alla componente tecnica rispetto che alla politica.

I governi tecnici confermano, peraltro, la natura parlamentare della forma di governo italiana, in quanto tali governi potrebbero essere definiti come presidenziali nella loro genesi, ma parlamentari sul versante della legittimazione.

L'attuale idea sociale di governo tecnico che perplime una parte della popolazione creando di conseguenza la problematica del dissenso, può essere affrontata alla luce di alcune riflessioni metagiuridiche.

Cantaro in “*Post-pandemia – pensieri metagiuridici*”¹¹ offre una chiave di lettura delle attuali problematiche giuridico-sociali attraverso una serie di coppie dicotomiche definite dallo stesso come “*pensieri*”, le quali non sono mai oppostive ma si sorreggono le une alle altre generando così la effettiva percezione popolare.

⁹ G. Orsina, *Tecnocrazia e democrazia nelle società liberali*, Convegno Luiss Guido Carli, Sala delle Colonne, 27 marzo 2014.

¹⁰ N. Lupo, *I governi tecnici nell’esperienza repubblicana italiana*, Convegno Luiss Guido Carli, Sala delle Colonne, 27 marzo 2014.

¹¹ A. Cantaro, *Postpandemia. Pensieri (meta)giuridici*, Giappichelli, Torino, 2021.

Alcune di queste coppie sono: Lo stato di normalità e quello d'eccezione, tale accostamento è posto in relazione alla direzione politica che il governo intraprende allorché emergano problemi simili a quelli appena cessati, in questo caso si considererebbero i due stati come reciproci e in grado di alternarsi per la risoluzione delle problematiche sociali. Tecnica e politica vengono qui presentati come in grado di strumentalizzarsi a vicenda non riuscendo pertanto a preservare un indirizzo politico stabile ed efficace. De-costituzionalizzazione e digitalizzazione riportano alla luce la problematica legata al mutamento tecnologico e a come questo si contrapponga o sia invece espressione attuativa dei valori e principi mantenuti in costituzione.

Si necessita pertanto di un inquadramento della tecnica molto più vicina alla politica, a tal proposito è utile ricordare che, come ha sostenuto una parte della dottrina, il ruolo di questo processo di mutamento consterebbe proprio nell'avvicinare la tecnica alla politica in modo che anche la percezione sociale della popolazione possa in futuro essere unitaria e non più fratturata.

6. MUTAMENTO DEL PROCESSO DECISIONALE E DELLE FORME DI STATO E GOVERNO?

In seguito all'adozione del PNRR e conseguentemente alla crisi pandemica si è innescato un mutamento molto più profondo di quanto possa sembrare, tale che anche il processo decisionale del governo sta inevitabilmente cambiando.

Il margine entro il quale il governo esercitava la sua funzione stava lentamente acquisendo spazio, evidenziando una maggiore necessità di effettuare interventi quanto più rapidi ed incisivi per far fronte alla crisi che stava attanagliando il mondo. L'adozione dei numerosi Decreti-legge pre e post pandemia, era secondo una parte della dottrina espressione di "scorciatoie"¹² che il governo adoperava per agevolare la produzione normativa.

Il rafforzamento della posizione del governo all'interno del nostro sistema istituzionale ha trovato attraverso la situazione emergenziale prima e conseguentemente all'adozione del PNRR, grazie alla funzione di congiunzione con l'ordinamento dell'unione europea, provocando mutamenti e trasformazioni che hanno influenzato anche la governance.

Riguardo a quest'ultima è importante sottolineare che lo stesso testo possa non risultare in linea con lo "spirito della Costituzione"¹³, infatti la realizzazione dei *milestone* e dei *target* richiede un coinvolgimento completo e capillare dell'amministrazione, la creazione di nuovi apparati statali come la Cabina di regia, presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri, con poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale sull'attuazione degli interventi del PNRR, la Segreteria tecnica istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri che supporta le attività della Cabina di regia, la cui durata temporanea è superiore a quella del Governo che la istituisce e si protrae fino al completamento del PNRR entro il 31 dicembre 2026, oppure un Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale che svolge una funzione consultiva nelle materie connesse all'attuazione del PNRR e può segnalare alla Cabina di regia ogni profilo ritenuto rilevante per la realizzazione del PNRR, anche per favorire il superamento di circostanze ostative e agevolare l'efficace e celere attuazione degli interventi.

¹² On. Lino Duilio, *Tendenze e problemi della decretazione d'urgenza*, Relazione presentata al Comitato per la legislazione, 26 gennaio 2010.

¹³ C. Colapietro, *La forma di stato e di governo italiana alla "prova" del piano nazionale di ripresa e resilienza*, in *Rivista AIC*, n. 3/2022.

Pertanto, l'incidenza del PNRR sull'indirizzo politico, tale da innescare questo mutamento, non riguarda solo il rapporto tra parlamento e governo ma per lo più l'intero interesse pubblico. Il mutamento attualmente in corso desta non poca preoccupazione, soprattutto con riguardo alla tutela che la Costituzione ha da sempre offerto. Catelani sostiene che tali mutamenti in corso da tempo oramai, possano essere osservati con uno spirito ottimista poiché avvengono all'interno del "recinto costituzionale"¹⁴.

Con tale affermazione si intende molto più di una semplice tutela. Non a caso, nel secondo punto di questo elaborato, ci siamo interrogati sulla natura del piano e se questo vada in contrapposizione con i principi costituzionali. Indubbiamente, non si può sostenere del tutto che il PNRR rappresenti la perfetta e chiara concretizzazione dei valori espressi all'interno della Costituzione. Possiamo però affermare che la stessa Costituzione italiana, nella sua formulazione, sia stata lungimirante nel prevedere mutamenti futuri e nel poterli accogliere quanto più elasticamente possibile senza tradire necessariamente le tutele da essa fornite.

7. CONSIDERAZIONI FINALI

Il periodo storico in cui ci troviamo è indubbiamente segnato da solchi, lasciati da un mutamento profondo e radicale che è frutto dell'indirizzo politico dettato negli ultimi anni. Tale mutamento è arrivato persino ad influenzare le scelte intraprese dalla popolazione, giungendo forse con amarezza anche al bisogno di rivendicare la funzione della tecnica e della politica come unitaria, collaborativa e non strumentalizzata o peggio cannibalizzata. Onde evitare alternanze di esecutivi che non siano più espressione di una volontà popolare ma meri attuatori di un indirizzo non ben delineato, sarebbe opportuno invece che i governi facendosi espressione della vera volontà popolare, possano, attraverso l'uso della tecnica, concretizzare l'indirizzo politico e intraprendere una strada da percorrere che sia parte di un progetto più ampio. Quanto detto consentirebbe dunque al Governo di apportare quei cambiamenti e quella naturale evoluzione che persino gli audaci principi costituzionali auspicavano già nel '48.

Il PNRR è inevitabilmente una scommessa democratica che, richiamando i limiti temporali imposti dal piano, consentirebbe allo Stato di trarre giovamento dalla suddetta oppure terminare irreversibilmente in un fallimento democratico.

Attualmente, però, tutti questi cambiamenti rendono quantomeno difficoltoso mantenere un concetto di democrazia per come l'abbiamo sempre intesa. Prendendo in prestito un termine dal diritto costituzionale, potremmo affermare che forse siamo di fronte ad un fenomeno di razionalizzazione democratica, ma è davvero possibile immaginare una democrazia che sia espressa solo attraverso norme scritte?

Indubbiamente tali mutamenti generano per lo più dubbi e perplessità, a tal punto da chiederci se effettivamente l'atto che ha sancito l'avvio di questo cambiamento, ovvero il PNRR, possa essere definito democratico o meno. Ma tale democraticità deve essere necessariamente analizzata anche dal punto di vista regionale. D'altronde, si tratta pur sempre della prima amministrazione a doverne dare concreta attuazione.

¹⁴ E. Catelani, *Profili costituzionali del PNRR*, in *Rivista AIC*, n. 3/2022.

Il ruolo delle regioni nell'elaborazione del PNRR

Michele Petri

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. I riferimenti normativi. – 3. Alcune considerazioni critiche sul Regolamento UE 2021/241: Regioni e *stakeholders*. – 4. Le diverse forme di partecipazione di Regioni e *stakeholders*: il livello nazionale. – 5. Le diverse forme di partecipazione di Regioni e *stakeholders*: il livello europeo. – 6. Regioni e *stakeholders* nella *governance* del PNRR. – 7. L'effettiva partecipazione delle Regioni all'elaborazione del PNRR tra il governo Conte II e il governo Draghi. – 8. Conclusioni: inadeguatezza normativa e criticità pratiche.

I. INTRODUZIONE

La democraticità del PNRR può e, anzi, deve essere misurata anche nello spazio riservato alle Regioni nell'elaborazione del piano stesso. Le Regioni, in verità, assolvono ad un ruolo fondamentale in tutte le fasi della vita del PNRR e dunque anche in quella discendente (o di attuazione del piano) nonché nell'ambito del sistema di *governance* che il d.l. 77/2021 (convertito in legge n. 108 del 2021) ha approntato. È però chiaro che, ragionando in termini di deficit democratico del Piano, la fase ascendente, relativa all'elaborazione del Piano, è quella che presenta le maggiori criticità pratiche ma, ancora prima, normative.

2. I RIFERIMENTI NORMATIVI

L'analisi deve prendere avvio proprio dalle disposizioni rilevanti in materia, le quali sono essenzialmente tre. La prima è indubbiamente la legge 234/2012 che, disciplinando i rapporti del nostro Paese con l'Unione europea, prende espressamente in considerazione il ruolo delle Regioni all'articolo 22, imponendo al Presidente del Consiglio dei ministri di convocare “almeno ogni quattro mesi” una sessione speciale della Conferenza Stato-Regioni, specificamente dedicata “alla trattazione degli aspetti delle politiche dell'Unione europea di interesse regionale e provinciale [...]”.

La seconda è costituita dal Regolamento UE 2021/241, istitutivo del PNRR, il quale, al considerando 34, afferma che “Le autorità regionali e locali possono essere partner importanti nell'attuazione delle riforme e degli investimenti” e, perciò, esse “dovrebbero essere adeguatamente consultate e coinvolte conformemente al quadro giuridico nazionale”.

La terza disposizione rilevante, sempre contenuta nel medesimo regolamento, è l'articolo 18, lettera q), che, tra gli altri contenuti obbligatori dei Piani nazionali, prevede anche “una sintesi del processo di consultazione [...] delle autorità locali e regionali, delle parti sociali, delle organizzazioni della società civile, delle organizzazioni giovanili e di altri portatori di interessi e il modo in cui il piano per la ripresa e la resilienza tiene conto dei contributi dei portatori di interessi”.

3. ALCUNE CONSIDERAZIONI CRITICHE SUL REGOLAMENTO UE 2021/241: REGIONI E STAKEHOLDERS

Anche ad una lettura superficiale, la normativa di fonte europea appare inadeguata rispetto tanto al ruolo che le Regioni dovrebbero assolvere durante tutta la vita del PNRR, come si è accennato, quanto all'importanza che le stesse rivestono nel quadro costituzionale attuale, anche alla luce del principio di sussidiarietà verticale di cui all'articolo 118 della nostra Costituzione¹.

Innanzitutto, sorprende la mancanza di qualsiasi obbligo di c.d. "partenariato verticale"² per la predisposizione dei Piani nazionali. Anzi, la normativa, nei già marginali punti in cui prende in considerazione le Regioni, appare dominata dalla mera possibilità e dall'uso dei condizionali: le Regioni "possono" essere partner importanti nell'attuazione delle riforme e degli investimenti e "dovrebbero" essere adeguatamente consultate e coinvolte.

Le criticità non si esauriscono di certo in questo, se vogliamo, cavillo linguistico perché l'articolo 18 opera una discutibile equiparazione tra le Regioni e gli altri "portatori di interesse". In particolare, si è soliti riferirsi a questi ultimi col termine "*stakeholders*" che viene ad indicare chiunque abbia un interesse, generalmente economico, verso una determinata attività o azienda.

Per altro, non pare che la criticità possa essere superata dal generico riferimento ad un processo di consultazione da svolgersi, secondo il considerando 34, "conformemente al quadro giuridico nazionale", soprattutto alla luce di un sistema di *governance* delineato dal decreto-legge 77 del 2021 che, come diremo, perpetua l'impropria assimilazione tra Regioni e *stakeholders*.

4. LE DIVERSE FORME DI PARTECIPAZIONE DI REGIONI E STAKEHOLDERS: IL LIVELLO NAZIONALE

Una simile confusione normativa e concettuale porta naturalmente a domandarsi se il legislatore, tanto nazionale quanto europeo, si sia dimostrato consapevole delle profonde differenze giuridiche e sostanziali che distinguono le Regioni e gli altri portatori di interesse.

A tal proposito, vale la pena analizzare anche altre indicazioni normative dove il legislatore pare invece aver differenziato le modalità partecipative dei due soggetti, tenendoli debitamente distinti.

Di nuovo, al livello nazionale, la legge di riferimento quando si tratti della partecipazione del nostro Paese al processo di formazione degli atti dell'Unione europea è la numero 234 del 2012. Si tratta adesso di prendere in considerazione due disposizioni: l'articolo 22 e l'articolo 28.

Del primo si è già detto diffusamente ma merita di essere ripreso in questa sede perché ci consente di constatare quale modalità di partecipazione delle Regioni sia stata

¹ In particolare, il comma primo afferma che "Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza".

² M. Cecchetti, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, in *rivista AIC*, n. 3/2022.

scelta dal legislatore. In particolare, risulta evidente come le Regioni partecipino al processo di formazione degli atti dell'Unione europea per mezzo del complesso sistema delle Conferenze. Ciò viene confermato dalla finalità espressamente dichiarata della convocazione periodica della Conferenza Stato-Regioni la quale, non a caso, ha l'obiettivo di "raccordare le linee della politica nazionale, relativa all'elaborazione degli atti dell'Unione europea, con le esigenze rappresentate dalle regioni e dalle province autonome, nelle materie di competenza di queste ultime". La Conferenza così convocata può adottare un parere proprio relativamente agli "indirizzi generali relativi all'elaborazione e all'attuazione degli atti dell'Unione europea che riguardano le competenze delle regioni e delle province autonome". Ora, pur dovendosi precisare che l'attivismo regionale nell'ambito del PNRR deve esercitarsi nell'ambito del sistema di *governance* specialmente approntato a tale scopo, la disposizione ci è utile a comprendere la rilevanza primaria che la legge attribuisce all'emersione degli interessi delle Regioni in ambito europeo.

Al tempo stesso, la previsione consente di tracciare una profonda distinzione rispetto al meccanismo partecipativo che la medesima legge assicura agli altri portatori di interesse.

Viene qua in considerazione l'articolo 28, il quale prevede l'obbligo del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro per gli affari europei (in realtà, oggi, non a caso, "Ministro per gli affari europei, politiche di Coesione e Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza") di assicurare "il più ampio coinvolgimento delle parti sociali e delle categorie produttive nella fase di formazione della posizione italiana su iniziative dell'Unione europea". A tale fine, lo strumento individuato è quello del Comitato Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL), al quale i soggetti appena citati devono trasmettere i progetti e gli atti riguardanti "materie di particolare interesse economico e sociale", mentre il CNEL stesso può, di propria iniziativa, "far pervenire alle Camere e al Governo le valutazioni e i contributi che ritiene opportuni"³.

Al di là delle periodiche critiche che hanno riguardato e tutt'ora riguardano questo organo, spintesi sino al punto di una sua possibile eliminazione, bocciata poi dagli elettori nel referendum del 4 dicembre 2016, è chiaro che è proprio nell'ambito di questo organo costituzionale che si dovrebbe giocare la partecipazione degli *stakeholders* alla formazione degli atti dell'Unione europea.

Come si vede, dunque, la distinzione tra generici portatori d'interesse e le Regioni, enti pubblici territoriali di rilevanza costituzionale, risulta ben chiara al legislatore nazionale.

5. LE DIVERSE FORME DI PARTECIPAZIONE DI REGIONI E STAKEHOLDERS: IL LIVELLO EUROPEO

Una volta considerato il livello nazionale, è opportuno guardare alla legislazione europea e, anche qua, alle modalità con cui Regioni e *stakeholders* possono influenzare l'attività legislativa di livello europeo.

Forse sorprendentemente, anche il legislatore europeo si mostra in realtà conscio della distinzione ontologica tra i due soggetti e, perciò, provvede a delineare due meccanismi paralleli.

³ Così recita il comma 2 dell'articolo 28.

Innanzitutto, le Regioni possono godere di un apposito comitato, il Comitato europeo delle Regioni (CdR).

Il Comitato è stato istituito dal Trattato di Maastricht ed è oggi previsto dall'articolo 13, comma 4, del Trattato sull'Unione europea e successivamente disciplinato agli articoli 305 e seguenti del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Esso può essere definito come un organo consultivo dell'UE composto da rappresentanti eletti a livello locale e regionale provenienti da tutti i 27 Stati membri. Il CdR consente agli enti sub-statali di far sentire la propria voce in maniera diretta all'interno del quadro istituzionale europeo e realizza il principio di sussidiarietà previsto anche al livello dei trattati europei. Il Parlamento europeo, il Consiglio o la Commissione devono obbligatoriamente consultare il CdR ogni qualvolta vengano avanzate proposte relative a settori che hanno ripercussioni a livello regionale o locale⁴ ma il Comitato può anche formulare pareri di propria iniziativa⁵. Per altro, in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il CdR può financo adire la Corte di Giustizia dell'Unione europea⁶.

Le Regioni, come si vede, godono di una forma di partecipazione particolarmente privilegiata che si esplica attraverso un organo apposito il quale trova fondamento (e disciplina) direttamente nei Trattati europei.

In modo parallelo e distinto, gli *stakeholders* possono influenzare l'attività legislativa dell'Unione europea attraverso due canali. Il primo è indubbiamente rappresentato dal Comitato economico e sociale europeo (o CESE) che rappresenta il corrispettivo al livello europeo del nostro CNEL. Si tratta di un organo istituito già con il Trattato di Roma⁷ nel 1957.

L'organo esercita prevalentemente funzioni consultive che vengono disciplinate in disposizioni sparse dei Trattati UE⁸ ma i cui obiettivi istituzionali, per quanto interessa in questa sede, sono sostanzialmente quelli di promuovere la partecipazione nell'Unione europea dando alle organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro e ad altri gruppi di interesse la possibilità di esprimersi e assicurando il dialogo con tali interlocutori (appunto i c.d. *stakeholders*).

Decisamente più peculiare è invece il secondo canale di partecipazione che si esplica attraverso la c.d. attività di *lobbying*.

In termini definitivi di carattere generale, il termine *lobbying* individua una qualunque attività portata avanti da un gruppo di interesse per influenzare il processo decisionale in un sistema politico, in questo caso, quello dell'Unione europea.

Al fine di garantire forme di controllo diffuso sui soggetti e sulle modalità in cui tale influenza viene esercitata, è stato previsto⁹ un apposito registro per la trasparenza che elenca le organizzazioni che cercano di influenzare il processo legislativo e di attuazione delle politiche europee.

⁴ Così l'articolo 307, comma 1, TFUE.

⁵ Così l'articolo 307, comma 4, TFUE.

⁶ Così l'articolo 8, comma 2, Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.

⁷ Articolo 4, comma 2, Trattato di Roma.

⁸ La disciplina organica è contenuta agli articoli 301 e ss., TFUE.

⁹ Il registro è stato introdotto il 23 giugno 2011 sulla base di un accordo interno tra Parlamento europeo e Commissione europea (GU L 191 del 22 luglio 2011 e L 277,11 del 19 settembre 2014).

Attualmente¹⁰, il registro vede iscritti ben 11963 lobbisti, di cui circa la metà rappresentano interessi economici (associazioni di categoria, commerciali e professionali e lobbisti interni).

Interessante, per altro, è l'obbligo da parte dei lobbisti iscritti di vincolarsi al rispetto di un codice di condotta¹¹ che, tra le altre prescrizioni, impone a questi di identificarsi sempre con il loro nome, l'entità che rappresentano o per cui lavorano nonché di dichiarare l'interesse che perseguono.

Concretamente, i soggetti iscritti al registro possono ottenere alcuni benefici come la partecipazione a commissioni parlamentari o pass per accedere al Parlamento europeo. Come si vede, dunque, anche il legislatore europeo pare avere piena contezza del diverso ruolo che Regioni e *stakeholders* giocano e della necessità di differenziare i percorsi partecipativi.

La stessa linea non è stata però seguita nell'ambito del più volte richiamato Regolamento 2021/241 e una simile confusione, ben lungi dall'essere una mera svista, ha determinato una serie di conseguenze pratiche che, insieme, hanno determinato una quantomai deficitaria partecipazione delle Regioni alla formazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

6. REGIONI E STAKEHOLDERS NELLA GOVERNANCE DEL PNRR

La confusione normativa al livello sovranazionale si è tradotta anche nel modo in cui è stata costruita la *governance* del Piano che, come accennato, è stata predisposta dal decreto-legge 77/2021.

Il decreto infatti prevede che le autonomie territoriali siedano al c.d. "Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale"¹². Il problema risiede però proprio nella composizione del tavolo che, nuovamente, prevede la partecipazione anche dei rappresentanti delle parti sociali, delle categorie produttive e sociali, del sistema dell'università e della ricerca e della società civile, nonché delle organizzazioni della cittadinanza attiva. Di ciò, per altro, si sono espressamente lamentate le Regioni nel dialogo che ha preceduto l'approvazione del decreto-legge in esame.

Va inoltre rilevato che il ruolo riservato alle Regioni all'interno del Tavolo risulta comunque inadeguato, in quanto l'organo si limita a funzioni meramente consultive "nelle materie e per le questioni connesse all'attuazione del PNRR". Il tavolo ha altresì una facoltà di "segnalazione" alla Cabina di regia, organo in cui predomina però la componente governativa di livello nazionale, né può ritenersi che la partecipazione delle autonomie territoriali possa ritenersi garantita sulla base della presenza del Presidente della Conferenza Stato-Regioni all'interno della Cabina stessa.

Sostanzialmente, dunque, i rilievi proposti dalle Regioni saranno probabilmente destinati ad essere riassorbiti nelle decisioni assunte dal Governo, il quale potrà disattendere senza onere di motivazione. La medesima critica potrebbe del resto essere sollevata

¹⁰ Alla data del 23/03/2023.

¹¹ Visibile a questo link.

¹² Istituito con Dpcm 14 ottobre 2021.

per l'intero sistema di *governance*: il decreto-legge 77/2021 ha infatti optato, con tutta evidenza, per una forte centralizzazione delle competenze¹³.

Un simile sistema partecipativo potrebbe essere ritenuto adeguato per quanto riguarda gli interessi particolari di cui si fanno portatori gli *stakeholders* ma non certo per gli interessi territoriali portati avanti dalle Regioni e comunque esso non pare in linea con il ruolo riconosciuto alle stesse in altri contesti, dei quali si è cercato di rendere conto nei paragrafi precedenti.

7. L'EFFETTIVA PARTECIPAZIONE DELLE REGIONI ALL'ELABORAZIONE DEL PNRR TRA IL GOVERNO CONTE II E IL GOVERNO DRAGHI

Si tratta adesso di analizzare come si è concretamente svolta l'attività di coinvolgimento delle Regioni nella predisposizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Va innanzitutto rilevato come la fase di elaborazione del PNRR si è svolta durante il governo Conte II e il successivo governo Draghi, registrandosi per altro un significativo cambio di passo nel passaggio tra l'uno e l'altro.

In particolare, durante il governo Conte II, si è fatto prevalente ricorso a meccanismi di raccordo di tipo informale svolti all'interno della Conferenza delle Regioni. L'informalità degli incontri è resa evidente da un singolare aspetto formale: il tema del PNRR non compare mai all'ordine del giorno delle riunioni della Conferenza¹⁴.

Con il governo Draghi, la situazione pare essere migliorata. Infatti, si è decisamente ridotto il ricorso alle occasioni di confronto di carattere informale, avvalendosi perlopiù della sede istituzionale della Conferenza unificata. All'interno di queste riunioni, i ministri competenti sono stati chiamati ad illustrare i contenuti e le priorità del Piano. Occorre sottolineare, inoltre, che, al di là della formalizzazione nella Conferenza unificata del confronto tra lo Stato e le Regioni relativamente all'elaborazione del Piano, dal punto di vista sostanziale, tali confronti hanno avuto un carattere prevalentemente informativo e non certamente consultivo. Le Regioni sono quindi apparse come mere destinatarie di "flussi informativi"¹⁵, senza che ad esse venisse riconosciuto un effettivo potere di incidere sui contenuti del Piano.

8. CONCLUSIONI: INADEGUATEZZA NORMATIVA E CRITICITÀ PRATICHE

Volendo enucleare un minimo comune denominatore delle criticità che si è provato brevemente a descrivere, dobbiamo notare una difficoltà di coordinamento crescente tra Stato e Regioni, rappresentata anche dalle continue spinte verso un regionalismo differenziato, che si è esplicata, tra le altre cose, anche nella gestione dei rapporti tra lo Stato e le Regioni in riferimento al Piano nazionale di ripresa e resilienza.

¹³ Cfr. S. Staiano, *Il piano nazionale di ripresa e resilienza guardato da Sud*, in *Federalismi.it*, n. 14/2021, iv ss., il quale sottolinea "il forte moto centripeto del potere, che si concentra ancora più nell'Esecutivo e nel suo vertice, il quale diventa dunque un recettore poco moderabile delle domande forti provenienti dai soggetti esponenti degli interessi costituiti (tra i quali, accanto ai sindacati, alle organizzazioni imprenditoriali e di categoria, vanno annoverati anche gli enti a base territoriale, e tra questi in primo luogo le Regioni)".

¹⁴ L'elenco degli ordini del giorno è visibile a questo link.

¹⁵ M. Cecchetti, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, in *rivista AIC*, n. 3/2022.

La sostanziale equiparazione tra gli *stakeholders* e le Regioni tradisce in realtà una scarsa considerazione dell'importanza del ruolo di queste ultime iniziata, a monte, nella legislazione di livello europeo (dove è certamente più comprensibile), e tradottasi, a valle, nella legislazione di livello nazionale.

Come spesso accade, purtroppo, le inadeguatezze normative non sono rimaste solo sulla carta e hanno finito per esplicitarsi anche nel concreto dei rapporti Stato-Regioni e consacrate nel sistema di *governance* del decreto-legge 77/2021.

In verità, i rilievi critici che abbiamo evidenziato non sono certo passati inosservati ai diretti interessati e il generale malcontento delle Regioni rispetto alla situazione delineata emerge con forte chiarezza dalla lettura dei comunicati stampa delle Conferenze unificate convocate nel mese di aprile 2021.

In particolare, nel Comunicato stampa della Conferenza unificata del 28 aprile 2021, si legge che “[...] il Piano è stato elaborato senza procedere ad un opportuno confronto di merito con le stesse (le Regioni, n.d.r.) che avrebbe assicurato un allineamento e una coerenza anche con le programmazioni regionali, nonché il rispetto effettivo del partenariato istituzionale [...]”¹⁶.

Per altro aspetto, è interessante anche l'allegato 2 del medesimo comunicato stampa all'interno del quale il Presidente dell'Unione Province italiane sottolinea l'impossibilità da parte delle Province di segnalare gli errori del Piano, non avendo potuto le stesse “visionare il documento prima della stesura definitiva”.

In effetti, la data della seduta in questione ci offre una prima chiave di lettura dello scarso coinvolgimento delle realtà territoriali. È agevole notare che la scadenza per la presentazione del PNRR alla Commissione europea cadeva il 30 aprile 2021, ovvero solo due giorni dopo la convocazione della Conferenza unificata. È perciò chiaro che il governo ha inteso presentare alle realtà territoriali un piano già confezionato che, non solo per la rilevanza attribuita di per sé alle stesse ma anche per mere questioni di tempistiche, non avrebbe mai potuto tenere debitamente conto dei rilievi da queste proposti.

Il tema del coinvolgimento delle Regioni è per altro tornato di attualità con la riunione della Cabina di Regia (per altro, solamente la quinta) dell' 8 novembre 2021 a seguito della quale il Presidente della Conferenza Stato-Regioni Massimiliano Fedriga (unitamente al suo omologo per l'Unione province italiane), ha ribadito le mancanze dei governi passati, auspicandosi una più attiva partecipazione delle Regioni anche alla luce della garanzie che il Governo Meloni sembra aver offerto¹⁷.

Nei tempi più recenti, in particolare proprio dal Governo Meloni, si è registrato un maggior attivismo della Cabina di regia con riunioni più frequenti¹⁸. Sebbene ciò sia un segnale indubbiamente positivo e di sicuro miglioramento rispetto alla situazione passata, abbiamo già sottolineato come questo organo di *governance* non possa essere ritenuto adatto, per composizione e funzioni, all'adeguata rappresentanza degli interessi territoriali, destinata ad emergere solo ed esclusivamente per tramite di un singolo soggetto (il Presidente della Conferenza Stato-Regioni) e, molto probabilmente, a soccombere rispetto alle istanze stataliste.

¹⁶ Il Comunicato stampa è consultabile a questo link.

¹⁷ Le dichiarazioni possono essere lette a questo link.

¹⁸ Le ultime si sono tenute il 12 gennaio e il 6 febbraio 2023.

In conclusione, si può affermare che il ruolo riconosciuto alle Regioni nella fase ascendente del Piano non sia stato e sia tutt'ora alquanto inadeguato. Ciò rischia di non porsi in linea col ruolo fondamentale che le Regioni sarebbero destinate a rivestire nell'attuazione del programma di riforme ed interventi del PNRR. Le Regioni rischiano così di doversi trovare ad attuare un Piano completamente eterodeterminato nei suoi contenuti.

In verità, anche in questo caso, la questione deve essere inquadrata in un quadro più ampio di generale deficit democratico del Piano nazionale di ripresa e resilienza che si concretizza ma non si esaurisce nella partecipazione delle Regioni alla sua elaborazione.

La comunicazione *social* del PNRR tra strategia e anomalie

Niccolò Campo

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il peso politico e strategico della comunicazione *social*. – 3. La normativa italiana sulla comunicazione *social*. – 4. La strategia di comunicazione del PNRR. – 5. Prima anomalia: le *social media policy* nel sistema delle fonti. – 6. Seconda anomalia: il ruolo dei privati nella determinazione delle *social media policy*. – 7. Terza anomalia: l'alterazione del rapporto cittadino-Stato a opera delle *social media policy*.

I. INTRODUZIONE

Il PNRR va dimostrando la fragilità dell'assetto democratico non solo sul piano sostanziale, ma anche sul piano mediatico e comunicativo, ambito in cui i processi di indebolimento delle istituzioni – non soltanto nazionali – e di manipolazione psicologica delle masse si sono acuiti con l'avvento dei *social media*. Il problema della comunicazione digitale del PNRR si somma dunque all'impatto dello stesso sulla forma di governo, sull'indirizzo politico e sulla gerarchia delle fonti, seppur con una differenza. Nel caso della comunicazione digitale, infatti, il PNRR consente ad alcune anomalie già riscontrate nell'ordinamento di amplificarsi, invece di esserne la causa diretta o indiretta, come avviene nell'ambito della partecipazione regionale. Tali anomalie sono particolarmente rilevanti ai fini della sovranità nazionale e della partecipazione popolare all'indirizzo politico.

2. IL PESO POLITICO E STRATEGICO DELLA COMUNICAZIONE SOCIAL

I *social media* sono definibili come “piattaforme Internet che consentono la creazione e lo scambio di contenuti generati dagli utenti, solitamente attraverso tecnologie mobili o basate sul web”¹. È ormai pacifico che rappresentino la principale arena del dibattito politico. L'ascesa è stata fulminea. Ha avuto inizio nel 1998, quando lo statunitense Jesse Ventura utilizzò un blog nella sua campagna per il Governatorato del Minnesota,² anticipando di dieci anni la campagna presidenziale di Barack Obama (che a sua volta fece un intenso utilizzo dei *social media*). Nel 2016 la Brexit e l'elezione di Donald Trump alla Casa Bianca segnano il culmine della digitalizzazione della politica. Inoltre i *social media* si sono resi indispensabili anche al di fuori dell'ambito strettamente elettorale. Basti pensare alle esternazioni tramite Facebook (ora Meta) del Presidente del Consiglio Giuseppe Conte durante la prima fase della pandemia da COVID-19 o al costante utilizzo di Twitter da parte di cariche istituzionali sia italiane che straniere per informare la cittadinanza, giustificare i propri provvedimenti in tempo reale e delegittimare avversari politici.

¹ C.R. Sunstein, *#Republic. La democrazia nell'età dei social media*. il Mulino, Bologna, 2018.

² J. Ryan, *Storia di Internet e il futuro digitale*, Einaudi, Torino, 2011.

Secondo autorevoli statistiche, l'essere umano medio trascorre fino a dieci ore al giorno su Internet e i *social* sono divenuti la prima fonte tramite la quale tenersi aggiornati sull'attualità. Il cittadino medio forma la sua opinione sulla base di informazioni e materiale che, statisticamente, proviene in maggioranza dal web. In altre parole stabilire una presenza *social* costituisce condizione necessaria per impattare sulla vita sociale e politica del Paese, perché la volontà popolare da cui trae legittimazione l'ordinamento democratico si forma anche, se non principalmente, sui *social media*. Non è un caso che il primo utilizzo politico dei *social media* sia avvenuto in una congiuntura elettorale: la competizione ha reso evidente che un candidato "digitale" avrebbe raggiunto e persuaso segmenti di popolazione più ampi di un candidato "analogico".

È proprio il ruolo centrale dei *social media* nella formazione degli atteggiamenti e delle opinioni dei cittadini, di cui il consenso politico e il voto sono conseguenze, a rendere indispensabile ai fini della democrazia una regolazione digitale efficace: il rischio di manipolazione della volontà popolare si innalza drasticamente in sua assenza, delegittimando i principi su cui si fonda la Costituzione stessa.

Prendendo in esame il caso italiano, un grande problema è che la comunicazione digitale non è assai regolata a livello normativo, ma lasciata piuttosto alla regolamentazione delle singole PA tramite lo strumento poco formale delle *social media policy*³. Si tratta di regolamenti interni adottati da un ente per gestire la propria comunicazione sui *social media*. Nonostante queste *policy* siano un prodotto del settore aziendale statunitense, le *social media policy* sono ormai diffuse anche in seno alle pubbliche amministrazioni italiane, seppur con efficacia dibattuta. Lo strumento è del tutto inadeguato rispetto all'importanza e alla delicatezza della materia, sia perché frammenta la regolazione, delegandola alle singole PA, sia perché il carattere poco formale ne compromette la coattività. Si possono suddividere in due tipi a seconda della materia che disciplinano e dei soggetti cui si rivolgono.⁴ Le *social media policy* interne descrivono l'organizzazione e il funzionamento dell'apparato di comunicazione a beneficio di dirigenti e dipendenti, mentre le *social media policy* esterne disciplinano le interazioni tra utenti esterni e profili istituzionali a favore del pubblico e degli addetti alla comunicazione in seno all'ente stesso (come copywriter, social media manager, webmaster). Procediamo ad analizzare più approfonditamente le caratteristiche delle *social media policy* delle PA italiane – in particolar modo quella di Italia Domani, il portale online dedicato al PNRR –, nonché le anomalie giuridiche che il loro impiego comporta per il sistema delle fonti e per la sovranità nazionale. Precisiamo sin da ora che le citate *social media policy* non sono contenute in atti normativi (leggi o regolamenti), quanto in regolamentazioni con scarso (o talora addirittura nullo) grado di formalizzazione.

3. LA NORMATIVA ITALIANA SULLA COMUNICAZIONE SOCIAL

Prima di analizzare la comunicazione del PNRR nei suoi aspetti strategici e para-normativi, occorre fare una panoramica della normativa italiana in materia di comunicazione *social*, cui il PNRR deve naturalmente adeguarsi.

³ M. Alovio, C. Borciu, *I social media e le nuove opportunità per una pubblica amministrazione al servizio del cittadino: lo strumento delle social media policy*, in *Informatica e Diritto*, n. 1-2/2017.

⁴ *Ibidem*.

Le norme cui le *social media policy* si adeguano variano in base alla tipologia di queste ultime.

Le materie di competenza delle *social media policy* interne – organizzazione di apparati pubblici e disciplina del pubblico impiego – sono già regolate in modo sistematico da norme primarie, come la legge 24/1990. Questa ultima enuncia i principi di economicità, efficienza ed efficacia cui le *social media policy* devono conformarsi nell'organizzazione dei professionisti responsabili della comunicazione digitale.

Le *social media policy* danno un particolare rilievo all'orario lavorativo – che la digitalizzazione ha rischiato di espandere in modo totalizzante per gli impiegati, ledendone il cosiddetto “diritto alla disconnessione”. Significativamente il tema è generalmente affrontato nella sezione “moderazione”, mostrando quando la distinzione tra *policy* “interna” ed “esterna” sia labile sul piano formale.

Gli aspetti giuslavoristici e deontologici sono normati principalmente dal D. Lgs 165/2001 (Testo Unico sul Pubblico Impiego), cui segue una corposa giurisprudenza di legittimità che affronta casi e problemi nati dalla digitalizzazione ma non previsti né dal diritto positivo né dalle *social media policy*. È il caso della sentenza 27 maggio 2015, n. 10955, che riconosce la legittimità del controllo difensivo, ossia la creazione di profili falsi da parte dei datori di lavoro per verificare che i dipendenti non utilizzino i *social* per fini privati o di svago durante l'orario lavorativo.

Gli aspetti deontologici non trovano disciplina unitaria, perché sono regolati dalle varie associazioni di categoria tramite appositi Codici Etici, sempre più interessati alla reputazione virtuale. Esempio è il Codice Etico dell'Associazione Nazionale Magistrati. Le *social media policy* esterne trovano un corrispettivo nel diritto positivo solo in casi penalmente rilevanti, come la diffusione di materiale di propaganda terroristica o pedopornografia. Altre condotte proibite dalle *social media policy*, quali *trolling* (pubblicazione di contenuti a fini di disturbo) o diffusione di materiali pubblicitari, non trovano una corrispondenza esatta e sono perciò disciplinate con sanzioni più lievi, quali il *ban* o l'eliminazione dei messaggi.

Come nota finale, le *social media policy* non includono più il trattamento dei dati personali, se non in casi rari e residuali: la materia presenta profili tanto complessi da giustificare la stesura separata di *privacy policy* distinte.

Affrontiamo ora il caso specifico della comunicazione del PNRR.

4. LA STRATEGIA DI COMUNICAZIONE DEL PNRR

La comunicazione digitale del PNRR è affidata in modo esclusivo al portale online Italia Domani, gestito dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri in collaborazione con il Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Le linee guida europee sul Recovery Plan invitano espressamente gli Stati a elaborare e inserire nel loro Piano una strategia di comunicazione per stimolare il coinvolgimento e la fiducia dei cittadini, nonché per condurre una informazione chiara sull'utilizzo dei fondi. Al contrario di buona parte dei Paesi europei, l'Italia ha dedicato solo brevi indicazioni di massima alla comunicazione digitale del PNRR e, nell'erogare i bandi di concorso per consulenti, non ha incluso delle quote per esperti in comunicazione. La circostanza è stata denunciata da Francesco Di Costanzo, presidente di PA Social, e da Flavia Gamberale, già consulente per la comunicazione digitale della Presidenza del

Consiglio dei Ministri⁵. Italia Domani non pare dunque sufficientemente in grado di garantire la trasparenza necessaria né a ispirare ai cittadini fiducia o coinvolgimento verso il PNRR.

La *social media policy* di Italia Domani è liberamente consultabile sul sito⁶. Il portale è coordinato a cinque profili *social* su altrettante piattaforme, ossia Instagram, Facebook, Twitter, LinkedIn e YouTube.

La *social media policy* non presenta particolari innovazioni rispetto alle precedenti e, anzi, con esse condivide alcune anomalie rilevanti per la tenuta della democrazia.

5. PRIMA ANOMALIA: LE SOCIAL MEDIA POLICY NEL SISTEMA DELLE FONTI

La posizione delle *social media policy* nel sistema delle fonti è dubbia.

Il carattere prescrittivo – e non indicativo – degli enunciati li rende disposizioni giuridiche a tutti gli effetti, differenziando così le *social media policy* dalle linee-guida. Tale qualificazione è rafforzata dal fatto che le *social media policy* sono generalmente redatte da avvocati o consulenti legali.

Non essendo disciplinate dalle fonti primarie, probabilmente a causa dell'innovatività del mezzo, le *social media policy* non possono essere considerate fonti secondarie. Il presupposto giuridico della loro efficacia è incerto, tanto più che dato il carattere globalizzato della Rete le *social media policy* si rivolgono anche a utenti privi della cittadinanza italiana ubicati in territorio estero.

Il carattere prescrittivo degli atti, cui corrisponde un apparato di sanzione – per quanto blando, come la rimozione dei messaggi o il *ban* del profilo –, sembra escludere che le *social media policy* siano considerabili *soft law*, che sembra corrispondere alle cosiddette “linee-guida”.

Sembrirebbe possibile individuare una efficacia di natura giuslavoristica, in quanto il rispetto di una *social media policy* redatta dall'ente di impiego attiene alla correttezza del rapporto di lavoro. Tale soluzione si limita esclusivamente alle *social media policy* interne, che si rivolgono ai dipendenti pubblici che intrattengono un rapporto di lavoro con l'ente, ma non a quelle esterne, che sono rivolte alla generalità degli utenti.

La soluzione più convincente aggira il problema della qualifica gerarchica della fonte avvalendosi del già citato carattere globalizzato della Rete, che può giustificare il ricorso a paradigmi tipici dell'ordinamento internazionale o del diritto transnazionale. Le *social media policy* sarebbero perciò efficaci sulla base del “principio di effettività”, ossia semplicemente – e fintantoché – i consociati le osservano.

La dottrina e la giurisprudenza sulla materia sono ridotte perché le condotte più gravi, quali la diffusione di materiale illegale come propaganda terroristica o pedopornografia, corrispondono a fattispecie di diritto positivo applicabili anche all'ambito digitale, seppur in modo incompleto e non sempre ottimale.

Ciò che il diritto positivo non offre è una sintesi bilanciata tra il diritto alla libertà di espressione in Rete e altri interessi giuridici, tra cui quello alla veridicità dei materiali diffusi e al contrasto a forme di manipolazione più sofisticate. Pare da biasimare il

⁵ PNRR, se l'Italia mette in standby la comunicazione con i cittadini - ilSole24ORE

⁶ Home - Italia Domani - Portale PNRR

disinteresse del legislatore su una questione tanto importante per il futuro delle democrazie digitalizzate.

6. SECONDA ANOMALIA: IL RUOLO DEI PRIVATI NELLA DETERMINAZIONE DELLA SOCIAL MEDIA POLICY

La lotta per la sovranità, che sul piano sostanziale vede contrapporsi l'ordinamento nazionale da un lato e quello sovranazionale dell'Unione Europea dall'altro, assume connotati completamente diversi in ambito digitale. Infatti – sebbene si verifichi una concorrenza talvolta rivaleggiante tra fonti interne ed europee sulla materia – sono principalmente gli enti privati che possiedono le piattaforme *social* a minacciare il concetto stesso di sovranità statale in più accezioni.

L'ascesa di Internet – un sistema fluido e decentrato che prescinde dai confini territoriali, in quanto intangibile – ha arrecato un duro colpo alle giurisdizioni statali, che si fondano sul principio di territorialità del diritto, del tutto inadatto a regolare le condotte in Rete, dove è possibile intrattenere relazioni da un continente all'altro senza spostarsi fisicamente.

Gli stessi elementi che svantaggiano gli Stati avvantaggiano però le aziende multinazionali del settore tecnologico, che sono abituate a muoversi al di sopra dei confini territoriali e che esercitano un potere di fatto sull'ambiente digitale, in quanto ne controllano gli algoritmi di funzionamento, ne profilano costantemente gli utenti e ne garantiscono la sussistenza erogando loro stessi le piattaforme. Le *policy* di suddette aziende godono di maggior efficacia delle norme statali perché la sanzione consiste perlopiù in un *ban*, ossia una esclusione dalla piattaforma a effetto immediato, che può essere inteso come il corrispettivo digitale della morte civile prevista nel Codice Napoleonico del 1804, mentre gli Stati devono ricorrere a procedimenti giudiziari o amministrativi più lunghi e meno pregiudizievoli per i soggetti coinvolti. Occorre notare che il *ban* può essere imposto anche a personaggi pubblici, come avvenuto nel caso di Donald Trump, vanificando i loro sforzi elettorali e interferendo – seppur legittimamente – nei processi politici nazionali.

Come logica conseguenza, queste aziende stanno accentrando su di sé poteri e competenze tipici degli Stati, regolando le relazioni sociali e sanzionando comportamenti illeciti. Non si tratta sempre di un processo unilaterale: accade che siano gli stessi Stati a subappaltare ad aziende prerogative sovrane – è avvenuto negli Stati Uniti con l'analisi dei dati di *intelligence*, raccolti dai servizi segreti ma attualmente analizzati da Amazon Web Services – vista la loro maggior competenza tecnica. La superiorità aziendale si manifesta in molti campi, incluso quello accademico, che vede università tradizionalmente prestigiose emettere *output* di ricerca meno impattanti di quelli ottenuti dalle *research division* delle grandi multinazionali.

Declinando questa tendenza alle *social media policy* della P.A., è possibile notare come queste ultime effettuino un rinvio alle politiche aziendali della piattaforma in materia di condotte illecite e materiali vietati, operazione non dissimile concettualmente dai rinvii normativi che avvengono tra due o più fonti dello stesso ordinamento. Infatti le varie formulazioni utilizzate equiparano le condizioni di utilizzo imposte dall'ente pubblico a quelle imposte dall'azienda, con la differenza che il *ban* dell'azienda ha effetti più ampi a livello territoriale – comporta infatti l'esclusione dalla piattaforma in sé, non dalla relazione con un determinato profilo – e viene attuato più rapidamente.

L'accresciuta dignità para-normativa delle politiche aziendali non è una semplice nota formalistica, perché a questa accresciuta dignità corrispondono accresciute potestà dal grande impatto politico, come quella di *bannare* utenti e di decidere quali contenuti diffondere e quali contenuti affossare. Poiché la *social media policy* di Italia Domani contiene un rinvio esplicito alle politiche aziendali tramite la formulazione sopra riportata, queste potestà impattano e impatteranno anche sulla comunicazione digitale delle manovre relative al PNRR. Considerato il ruolo primario della comunicazione digitale nella creazione del consenso, è ragionevole supporre che le multinazionali detengano un potere di indirizzo politico senza precedenti nella Storia, cui il PNRR non può sottrarsi.

7. TERZA ANOMALIA: L'ALTERAZIONE DEL RAPPORTO CITTADINO-STATO A OPERA DELLE SOCIAL MEDIA POLICY

L'introduzione dei *social media* nella comunicazione pubblica ha trasformato il rapporto tra cittadini e istituzioni sotto tanti e tali aspetti da alterarne quasi la natura stessa, sia sul piano sostanziale che su quello formale, quest'ultimo ben più appariscente. Si prenda a esempio la progressiva perdita di formalità protocollari nei comunicati, che oramai consistono di dirette sui *social media*, relegando in secondo piano le esternazioni più tradizionali come le conferenze stampa. Il circuito di raccordo e di *feedback* tra governati e governanti, in altre parole, è diventato sincrono, esponendo la politica a immediata censura generalizzata in caso di azioni impopolari e a immediato rafforzamento del consenso in caso di azioni popolari. Poiché la democrazia si fonda sulla reiterazione relativamente frequente di libere elezioni, i *social media* disincentivano le istituzioni a intraprendere politiche lungimiranti, costringendole a inseguire il consenso immediato per non mettere a repentaglio i finanziamenti pubblici di cui godono o, nel caso di attori politici, per non compromettere eventuali rielezioni.

Inoltre i *social media* hanno introdotto nella comunicazione pubblica paradigmi cognitivi e sociologici di tipo nuovo determinati dalla propria struttura informatica. Gli algoritmi impiegati dai *social media* sono progettati per aumentare il tempo di utilizzo degli utenti attingendo ai *bias* mentali del cervello umano, primo tra tutti il *confirmation bias*, secondo il quale, a parità di opzioni, una persona sceglierà il contenuto o l'informazione che si allinea con le sue credenze preesistenti. Poiché il web presenta in modo paritario i contenuti, senza un precedente *fact-checking*, il funzionamento stesso dei *social* genera "camere a eco"⁷, ovvero porta gli utenti ad auto-segregarsi in gruppi contraddistinti da una stessa ideologia, opinione o linea politica che sono destinate ad estremizzarsi in quanto prive del raffronto con punti di vista differenti (fenomeno detto "polarizzazione"⁸).

Non bisogna cadere però nella falsa convinzione che le istituzioni e la politica siano esclusivamente vittime del populismo. Recentemente, infatti, i consulenti per la comunicazione digitale del Governo⁹ hanno proposto un passaggio dal modello *inbound* (la replica digitale delle forme di comunicazione tradizionali, in cui le istituzioni-creator

⁷ W. Quattrociocchi, A. Vicini, *Misinformation*, FrancoAngeli, Milano, 2016.

⁸ C.R. Sunstein, *#Republic. La democrazia nell'età dei social media*, il Mulino, Bologna, 2018.

⁹ <https://www.competenzedigitali.gov.it/news/dal-social-media-management-alla-social-media-strategy-tre-spunti-per-migliorare-la-pa-social.html>

pubblicano contenuti che i cittadini-utenti selezionano in base al loro interesse) al modello *outbound*, che prevede una maggior personalizzazione dei contenuti, ottenendo un maggior coinvolgimento tramite tecniche di *marketing*. Tale proposta, avanzata nella più completa buona fede, presta il fianco a derive antidemocratiche. Ottimizzare i contenuti per la diffusione digitale significa renderli immediati (privilegiando formulazioni d'impatto rispetto alla profondità e alla fondatezza necessarie per una corretta informazione) e targettizzati (ovvero cesellati sulle caratteristiche di una precisa nicchia del pubblico). È quest'ultimo aspetto a destare maggiore preoccupazione. Data la struttura polarizzata e segregativa dell'ecosistema digitale, infatti, adattare i contenuti agli utenti significa ricalcare le suddivisioni in "camere ad eco", rinforzando l'assetto ideologico di ciascuna invece di incoraggiare a un dibattito comune e tollerante, che genera meno coinvolgimento e quindi non viene premiato dall'algoritmo.

In occasioni specifiche, come le elezioni, è possibile far convergere più "camere ad eco". Tom Borwick, un consulente digitale britannico, ha ammesso che la strategia del "Vote Leave" in occasione del referendum per l'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea si basava sull'impiego di tecniche di *marketing* per generare il consenso di più "camere ad eco"¹⁰. Sebbene fossero schierati in modo opposto su molti temi, gli utenti di ciascuna "camera" hanno espresso un voto omologo al referendum senza neanche avvedersi della possibile contraddizione. L'effettivo impatto della manipolazione digitale sull'esito referendario è ancora indeterminato, tant'è vero che la materia è stata dichiarata non giustiziabile in sede di ricorso¹¹.

Incoraggiando implicitamente forme di populismo e polarizzazione, l'utilizzo poco oculato della comunicazione *outbound* minaccia indirettamente anche il PNRR. Il populismo potrebbe esercitare influenze indebite sulle scelte politiche di gestione e stanziamento dei finanziamenti, mentre la polarizzazione – anch'essa strutturalmente caratteristica dei *social media* – potrebbe estremizzare l'accoglienza del Piano da parte della popolazione, minacciando la coesione sociale e il pluralismo.

¹⁰ P. Pomerantsev, *Questa non è propaganda*, Bompiani, Milano, 2020.

¹¹ Judicial review is not "politics by another means" - UK Human Rights Blog

Il rapporto tra PNRR e poteri dello Stato. Un nuovo punto di partenza per la nostra democrazia?

Valentina Ferrini

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. È possibile modificare il PNRR? – 3. PNRR come configurazione di un nuovo metodo di governo. Centralità dell'Esecutivo. – 4. Rapporto tra Parlamento e organo Esecutivo. – 5. Partecipazione pubblica alle decisioni politiche relative al PNRR. – 6. Gli strumenti per una rinascita democratica. – 7. PNRR. Commissariamento della democrazia italiana? – 8. Considerazioni finali.

I. INTRODUZIONE

Il PNRR è uno strumento che ha portato gli Stati a ridefinire i propri poteri, configurando un nuovo metodo di governo e, con riferimento all'Italia, esso ha contribuito ad un rafforzamento dell'organo esecutivo e ad una progressiva centralità del Presidente del Consiglio dei Ministri, vero coordinatore del Piano. Le critiche principali mosse contro il Governo attengono proprio al ruolo marginale ricoperto dal Parlamento nel processo di attuazione del PNRR e ad una assente considerazione del popolo in merito a tali scelte politiche. Il quadro delineato ci mostra un *deficit* democratico in cui i veri destinatari di queste riforme ed investimenti sono relegati a semplici spettatori, e, per contrastare questo andamento, sono necessari interventi legislativi finalizzati a rispettare e valorizzare la nostra democrazia.

2. È POSSIBILE MODIFICARE IL PNRR?

Il Governo Meloni, sostenuto dai gruppi parlamentari di centro-destra, entra in carica il 22 ottobre del 2022. In materia di PNRR, la posizione assunta sin dal programma elettorale è quella di “rivedere l'attuale agenda” affinché il Piano sia più in linea con le effettive esigenze del Paese.

Apportare modifiche al Piano è un'opzione percorribile, ma incontra alcuni vincoli: innanzitutto a regolare tale procedura troviamo l'articolo 21 del regolamento UE 2021/241¹, il quale specifica che per modificarlo devono sussistere delle circostanze oggettive che giustifichino tale scelta. Inoltre, è la Commissione europea che andrà a valutare tali motivazioni, verificando la presenza di numerosi elementi e criteri che sono riportati negli articoli 18 e 19 del suddetto regolamento. Ammettendo che la Commissione accetti tali richieste, il processo di modifica comporterebbe un rallentamento dei lavori volti al raggiungimento degli obiettivi previsti dal Piano, e considerati i controlli periodici che l'organo Esecutivo dell'Unione svolge al fine di stanziare nuovi fondi, questi ultimi potrebbero essere sospesi o addirittura ridotti complessivamente.

¹ Regolamento (UE) 2021\241 del Parlamento Europeo e del Consiglio.

3. PNRR COME CONFIGURAZIONE DI UN NUOVO METODO DI GOVERNO. CENTRALITÀ DELL'ESECUTIVO

Il *Next Generation UE* è un fondo europeo stanziato per la ripresa degli Stati colpiti dalla pandemia al quale l'Italia ha aderito e, a differenza delle esperienze di programmazioni passate, i Piani elaborati dai Paesi impongono tempistiche stringenti per il raggiungimento degli obiettivi previsti dal Regolamento dell'Unione, non ammettendo ritardi. Questo è un fattore importante, che ha portato gli Stati a ridefinire i propri poteri, cercando una soluzione che consenta di rispettare le scadenze previste dal PNRR. Già l'emergenza sanitaria ha mostrato come la nostra forma di governo si sia spostata a vantaggio dell'esecutivo², ma la sua evoluzione e la sua progressiva centralità è un processo iniziato nel momento in cui il ricorso alla decretazione governativa d'urgenza è divenuto particolarmente frequente. Il decreto-legge molto spesso oltrepassa il limite indicato all'articolo 77 della Costituzione e, a tal proposito, si discute in merito al suo ruolo sostitutivo o concorrenziale rispetto alla legge ordinaria e del suo contenuto sempre più ampio ed eterogeneo. Nelle ultime legislature tale strumento è stato utilizzato per introdurre norme in materie di principale specificazione dell'indirizzo politico generale, soprattutto in ambito economico e di bilancio e questo ha causato una sostanziale esautorazione del Parlamento da una sfera di importanza particolare. Oltre ad una "fuga dalla legge parlamentare"³, appaiono compressi anche i naturali spazi che residuerebbero all'organo legislativo in sede di approvazione e conversione dei decreti-legge, a causa del frequentissimo ricorso alla questione di fiducia, posta spesso su maxi-emendamenti. Questo strumento eccezionale si è trasformato in uno strumento ordinario che consente al Governo di limitare lo spazio di intervento in Parlamento e di superare così le divisioni politiche. La Corte Costituzionale è intervenuta più volte per arginare il problema, ad esempio con la sentenza n. 360 del 1996 che, come è noto, ha posto fine al fenomeno della reiterazione dei decreti-legge, ritenuto per più profili in contrasto con l'articolo 77 della Costituzione; oppure la sentenza n. 22 del 2012 che ha colto, nel legame necessario tra i contenuti del decreto-legge e quelli della relativa legge di conversione, il punto su cui far leva per aggredire alcune tra le principali degenerazioni del fenomeno⁴.

Nonostante gli interventi "curativi" giurisprudenziali della Corte, la patologia del decreto-legge continua ad assumere nuove forme, e ci dimostra l'esigenza di una riforma del procedimento legislativo per adeguare i tempi delle istituzioni a quelli della società.

4. RAPPORTO TRA PARLAMENTO E ORGANO ESECUTIVO

In riferimento al potere legislativo, nonostante la presenza del dimissionario Governo Draghi, le Camere hanno svolto sin dall'inizio un lavoro particolarmente inteso per il raggiungimento degli obiettivi previsti, e grazie al rigido programma previsto dal Piano, non si è verificato quel tasso di discontinuità che generalmente porta a rinviare l'attuazione di interventi riformatori chiesti dall'Unione Europea. Il Parlamento, oltre

² M. Rubechi, *PNRR: le nuove sfide per migliorare la qualità della regolazione*, in *Studi Urbinati*, 2022.

³ R. Zaccaria, *Fuga dalla legge?*, Grafo Edizioni, Brescia, 2011.

⁴ N. Lupo, *L'abuso del decreto-legge. Profili teorici, evoluzione storica e analisi morfologica*, Cedam, Padova, 2013.

alla sua principale funzione legislativa, esercita una funzione di indirizzo e di controllo⁵ nei confronti del Governo che, con riguardo al PNRR, consente di valutare l'attività di quest'ultimo e soprattutto delle amministrazioni. Quale sia la forma migliore per esercitare tale funzione è oggetto di dibattito: si discute in dottrina circa la possibilità di affidare tale ruolo ad una commissione *ad hoc*, in modo tale da poter osservare il Governo più da vicino, ma questo potrebbe comportare un esautoramento delle Commissioni permanenti. Resta quindi il dubbio se istituire un organo bicamerale unicamente dedito a controllare l'esecutivo nell'opera di attuazione del PNRR, affinché le Camere possano disporre di un quadro costantemente aggiornato circa l'andamento del Piano, rispetto ad un coordinamento delle varie iniziative parlamentari che altrimenti finisce per essere distribuito tra i due rami del Parlamento, tra le Commissioni di bilancio e le Commissioni per le politiche europee, con modalità varie e non sempre coincidenti tra esse.⁶ Se da un punto di vista tecnico-attuativo il Parlamento è riuscito a svolgere un lavoro produttivo, non si può dire altrimenti dal lato politico-decisionale: l'ampia portata del Piano ha fatto sì che il programma politico sino al 2026 sia in qualche modo "congelato", e ci ha ridotto notevolmente le sue possibilità di intervento. La dettagliata definizione degli obiettivi, dei mezzi e dei soggetti protagonisti del Piano, rappresentano una chiara "intromissione" dell'Unione nel coordinamento delle politiche interne che fino ad ora non si era mai verificata.

La *governance* del PNRR riserva, dunque, alle Camere un ruolo marginale, limitato ad un controllo posteriore circa l'attuazione del Piano.

5. PARTECIPAZIONE PUBBLICA ALLE DECISIONI POLITICHE RELATIVE AL PNRR

Proprio come il Parlamento, anche il popolo, attraverso gli strumenti di partecipazione appositamente previsti ha assunto il ruolo di semplice spettatore, senza riuscire ad esprimere la propria opinione in merito al PNRR. Riforme ed investimenti senza un consenso reale e diffuso non possono funzionare, innanzi tutto perché il Piano coinvolge i cittadini da vicino, in quanto lo attuano concretamente; inoltre anche per evitare che in futuro possano insorgere conflitti con le comunità territoriali su cui le riforme e gli investimenti previsti andranno ad impattare e rendere più difficile il raggiungimento degli obiettivi previsti dal Piano. Scarsa trasparenza e mancato coinvolgimento del "pubblico" sono le critiche principali mosse contro il Governo. A causa della insufficiente democraticità dei processi decisionali pubblici e in particolare del processo di elaborazione e attuazione del Piano, siamo sempre più portati a credere che la nostra partecipazione alle decisioni politiche non sia un nostro diritto, contribuendo in questo modo al declino delle istituzioni e alimentando la sfiducia in esse. In questo periodo storico si percepisce una sorta di "rassegnazione" del popolo, basti confrontarsi con l'esigua affluenza alle urne, un assenteismo frutto della scarsa considerazione delle forze politiche.

Volgendo lo sguardo al di fuori del nostro Paese, notiamo esperienze diverse: Il Portogallo ha messo a disposizione la piattaforma digitale "ConsultaLex" per consentire

⁵ N. Lupo, *I poteri dello Stato italiano alla luce del PNRR: prime indicazioni*, Paper, 2022.

⁶ Servizio Studi della Camera dei deputati, *Il PNRR e le assemblee legislative*, Torino, 2022.

alle parti sociali di discutere della bozza del PNRR, e la stessa linea è stata perseguita dall'Irlanda, potendo così consultare le proposte provenienti dai cittadini. I Paesi in questione hanno consentito un pieno coinvolgimento della società civile almeno su due fronti: la fase di definizione del contenuto del Piano e soprattutto il successivo monitoraggio delle spese e dei risultati raggiunti. Il presidente Conte si era più volte appellato al principio della partecipazione degli stakeholder per la definizione del PNRR e lo stesso Mario Draghi aveva sottolineato l'esigenza del dialogo con le forze sociali per affrontare le nuove sfide. Confrontando la piattaforma portoghese "ConsultaLex" con quella italiana "ParteciPA" nata con il Governo Conte, da un punto di vista strutturale sono molto simili, mentre dal lato contenutistico, la nostra piattaforma è rimasta pressoché inutilizzata: da quando è attiva, è comparso un solo processo partecipativo, poco pubblicizzato e non inerente al PNRR⁷. L'esempio più significativo è sicuramente la Francia, che ha aperto delle sezioni web in cui integrare i consigli dei cittadini riguardo progetti da implementare nel suo PNRR; il Paese in questione vanta l'importante tradizione del "Dibattito Pubblico Francese" che sin dal 1995 consente alla popolazione di far emergere osservazioni critiche e proposte da incanalare nel processo di realizzazione delle politiche pubbliche⁸. La possibilità dunque di coinvolgere i cittadini deve essere trovata, anche sulla base degli esempi sopracitati, per consentire ad essi di contribuire attivamente nell'attuazione del PNRR, così da congiungere gli obiettivi previsti dal Piano a quelle che sono le effettive esigenze dei cittadini.

6. GLI STRUMENTI PER UNA RINASCITA DEMOCRATICA

Come suggerisce Umberto Allegretti, che ha molto studiato i meccanismi di democrazia partecipativa, grazie al mondo tecnologico in cui viviamo è molto più semplice raggiungere i cittadini per informarli e coinvolgerli nelle decisioni politiche rispetto a quanto non lo fosse 30 anni fa. Inoltre, in materia, i fondamenti giuridici non mancano a partire dalla Costituzione: la partecipazione del popolo è ivi prevista come obiettivo dell'opera di trasformazione sociale affidata alla Repubblica, la quale deve essere garantita da mezzi efficaci, al fine di una sua concreta realizzazione⁹.

Per ricostruire il rapporto fiduciario tra parti sociali ed istituzioni, i nuovi Governi dovrebbero coinvolgere attivamente il popolo, ad esempio prevedendo a livello normativo che ogni politica deve dedicare l'1% o anche lo 0,5% ai processi di accompagnamento comunicativo-partecipativi, oppure introdurre a livello statale ci che la regione Toscana (e in seguito la Puglia, le Marche e l'Emilia Romagna) ha istituito, ossia "l'Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione", stabilendo che il dibattito pubblico deve svolgersi nelle fasi di elaborazione di un progetto regionale, anche con riferimento al PNRR¹⁰.

Le autonomie locali, proprio per la loro vicinanza alle comunità, potrebbero incrementare le occasioni di incontro con queste ultime, discutere e mettere in luce gli aspetti

⁷ <https://www.agendadigitale.eu/cittadinanza-digitale/pnrr-e-trasparenza-perche-il-governo-devecoinvolgere-la-societa-civile-gli-esempi-da-seguire/>

⁸ <https://www.openpolis.it/il-pnrr-italiano-e-il-confronto-con-gli-altri-paesi-europei/>

⁹ U. Allegretti, *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, in *Rivista AIC*, n. 1/2011.

¹⁰ A. Coppola, M. Del Fabbro, A. Lanzani, *Ricomporre i divari. Politiche e progetti territoriali contro le disuguaglianze e per la transizione ecologica*, Il Mulino, 2021.

che necessitano di maggiore attenzione da parte delle forze politiche e incentivare le associazioni civiche per il medesimo fine. Infine, un altro strumento interessante è il referendum consultivo, utilizzato a livello nazionale una volta sola nel 1989 per un parere circa il rafforzamento politico delle istituzioni europee; questo consentirebbe di ricevere un *feedback* positivo o negativo riguardo scelte politiche importanti, come per il PNRR. In materia, nella precedente legislatura, erano state presentate delle proposte di riforma costituzionale dal Movimento 5 Stelle (anche se mai approvate), le quali prevedevano un rafforzamento dell'iniziativa legislativa popolare e dell'istituto referendario; in particolare inserendo dei vincoli ed un limite temporale massimo entro il quale il Parlamento dovesse deliberare sulla proposta di iniziativa legislativa popolare, ed estendendo l'ambito applicativo del referendum consultivo alle questioni di alta rilevanza politica¹¹. Cercare soluzioni per incrementare l'adesione sociale sarebbe un buon punto di partenza per una rinascita democratica, anche se ad ora non sembra rientrare tra le esigenze principali dello Stato.

7. PNRR. “COMMISSARIAMENTO” DELLA DEMOCRAZIA ITALIANA?

Secondo alcuni, il PNRR avrebbe comportato una sorta di commissariamento dei nostri istituti democratici, anche alla luce del limitato ambito decisionale del Parlamento e della scarsa partecipazione popolare; per altri invece, le misure stringenti introdotte, sarebbero necessarie per rispettare gli obiettivi e quindi, per assicurarsi l'erogazione dei fondi previsti. Certo è che a prescindere dalla finalità del Piano, l'Unione Europea esercita una influenza notevole sugli Stati che hanno richiesto l'assistenza finanziaria, e questo le ha consentito un'intromissione sulle scelte politiche, economiche e sociali dello Stato, andando ben oltre le competenze previste dai Trattati che regolano i rapporti con i Paesi membri. Il processo di integrazione europea in quale direzione sta conducendo gli Stati? L'Unione nel tempo ha acquisito sempre più competenze, e questo ha garantito una condizione di stabilità nei settori principali; il PNRR e il conseguente maggior potere conferito all'Unione di indirizzo nei confronti dei singoli paesi, costituiscono un momento di importante svolta nella storia comunitaria. Questo ha acceso numerosi dibattiti dottrinali secondo i quali, oltre che parlare di commissariamento della democrazia italiana, bisognerebbe approfondire anche il tema della perdita di sovranità degli Stati in favore di un'organizzazione sempre più completa ed autonoma, che nel tempo, potrebbe tramutarsi in una federazione di Stati.

8. CONSIDERAZIONI FINALI

La democrazia e l'indirizzo politico sono interessati da sfide sempre nuove, sia interne che esterne all'ordinamento, le quali finiscono inevitabilmente per alterarli. Esse agiscono con riguardo non solo a chi ne è “detentore” o ai soggetti coinvolti, ma anche alla natura più profonda dell'indirizzo politico, che trova le sue radici nel necessario bilanciamento fra tecnica e politica, alla sua esplicazione attraverso la creazione di nuovi organi titolari di poteri specifici, e soprattutto con riferimento ai risultati derivanti dalle scelte individuate dai vari governi. Ma tali sfide, che trovano la propria concretezza

¹¹ M. Ciriello, Le riforme costituzionali dopo la riduzione del numero dei parlamentari, in *Nomos*, 2021.

principalmente nell'adozione del PNRR, frutto di un mutamento per lo più irreversibile, che impatto avranno sul nostro ordinamento?

Alla luce di quanto emerso, il PNRR è, forse, l'unico strumento che può consentire agli Stati di risollevarsi dalla crisi economico-sociale in cui versano, grazie alla politica di coordinamento fornita dall'Unione Europea. Il connotato della rigidità temporale del Piano ha fatto sì che anche l'Italia riuscisse a rispettare gli obiettivi prefissati, e ha indotto i Paesi a ricercare soluzioni e modalità innovative per adattare il proprio ordinamento al periodo storico in cui viviamo. Tutto questo ha portato ad un inquadramento diverso dell'Unione Europea, vista adesso come un soggetto che attivamente interviene nelle politiche dei singoli Paesi per assicurarsi che questi perseguano l'indirizzo tracciato.

Il PNRR è un piano quinquennale e questo può consentire ancora ai Paesi come l'Italia di modificare gli aspetti di criticità sopracitati, seguendo l'esempio anche di altri Stati e di far rinascere la nostra democrazia ed i principi ad essa collegati, adattando i Piani provenienti dall'Unione al nostro ordinamento anziché accettare passivamente le linee guida. Rispettare la Costituzione e il principio democratico significa anche rafforzare concretamente i diritti partecipativi, affidando ai veri destinatari di ogni riforma del Piano il potere di partecipare attivamente, senza relegare questi ultimi alla posizione di meri esecutori di scelte prese altrove. L'auspicio è dunque che il dibattito pubblico torni ad essere il primo punto dei programmi elettorali, affinché si possa nutrire nuovamente fiducia nei confronti di chi ci rappresenta e governa.

CAPITOLO 3

Diritto privato dell'economia

Enza Pellecchia

PRESENTAZIONE

Già da qualche anno nell'ambito del corso di Diritto privato dell'economia si svolgono progetti speciali per la didattica che stimolano la partecipazione attiva degli/delle studenti, lo sviluppo di *soft skills*, l'approccio *learning by doing*.

Quest'anno il progetto si è arricchito di una sperimentazione ulteriore.

Fermo restando il tema del corso – la crisi da sovraindebitamento e gli strumenti preventivi e successivi per fronteggiarla – quest'anno la classe è stata coinvolta in una nuova attività.

Sono state infatti confermate le attività degli anni scorsi – presentazioni di relazioni e simulazioni (con giochi di ruolo) delle procedure di composizione della crisi – ma è stata proposta una nuova sfida: calarsi nei panni del legislatore e provare a scrivere nuove regole, a partire dall'analisi delle criticità delle regole vigenti messe in evidenza dalla prassi che si va sedimentando.

La nuova attività è stata molto apprezzata e gli/le studenti si sono cimentati con impegno ed entusiasmo in un compito non facile, elaborando non solo gli articolati normativi ma anche le relazioni di accompagnamento.

I nomi dei partecipanti sono indicati in calce ai due progetti.

Riforma del codice civile

RELAZIONE PRELIMINARE

La Commissione incaricata di modificare il libro IV del Codice Civile prende atto della disciplina vigente e delle sue lacune, soprattutto alla luce degli sviluppi normativi europei e nazionali.

In particolare, la responsabilità debitoria, come delineata dagli artt. 1218, 1256 e 2740 del codice, unitamente ad altri strumenti codicistici come l'art 1186, assume come interesse meritevole di tutela esclusivamente quello del creditore. Infatti questi, se ravvisa tempestivamente lo stato di insolvenza della sua controparte, a fronte del rischio di rimanere insoddisfatto, può agire affinché il debitore decada dal beneficio del termine, chiamandolo all'immediato adempimento. A fronte dell'inadempimento, difficilmente scusabile, ha diritto al risarcimento e se anche l'obbligazione risarcitoria rimane inadempita, può agire in via esecutiva, aggredendo il patrimonio del debitore, che è

garanzia universale e perpetua. Si ricorda che autorevole dottrina ha qualificato questa disciplina nei termini di una *moderna schiavitù per debiti*.

In questa sede, pare necessario ricordare che l'ordinamento italiano si è da tempo aperto, su sollecitazione comunitaria, alla predisposizione di strumenti che hanno positivamente anche la rilevanza dell'interesse del debitore, modificando il d.lgs. 385/1993, (TUB). L'obiettivo perseguito è stato quello di prevenire la crisi da sovra indebitamento del debitore consumatore, fenomeno assai attuale in costanza di crisi economiche sistematiche e di indebolimento del Welfare.

In tale prospettiva, la modifica del codice civile si rende necessaria al fine di implementare quegli strumenti di prevenzione del sovra indebitamento che ancora costituiscono una strategia troppo fragile di fronte ad un fenomeno estremamente complesso e diffuso.

I dati dimostrano che nel 2021 poco più di un quarto della popolazione è a rischio di povertà o esclusione sociale (25,4%), quota sostanzialmente stabile rispetto al 2020 (25,3%) e al 2019 (25,6%); così come il Market Watch Npl ha attestato che nel triennio 2022-2024 sono attesi 82 miliardi di euro di nuovi flussi di credito deteriorato; inoltre, nello stesso periodo le case messe all'asta dalle banche sono state 126.083 per un valore pari a 18.738.413.549 euro, con un aumento del 8,10% rispetto all'anno precedente, ma con un fortissimo calo nel periodo 2020-2021 dal momento che il d.l. 17 marzo 2020, n.18 convertito in l. 24 aprile 2020, n.27 aveva enunciato la sospensione delle procedure esecutive per il pignoramento immobiliare (Art 555 cpc) al fine di contenere gli effetti negativi dell'emergenza epidemiologica da covid-19. A fronte della riattivazione delle procedure, i dati segnalano che vi sarà una crescita degli immobili immessi sul mercato con conseguente deprezzamento degli stessi e creazione di una situazione ribassistica per il mercato immobiliare.

La disciplina del rapporto obbligatorio pare, ai nostri fini, insoddisfacente. L'assoluta preferenza per l'interesse del creditore appare oggi ingiustificata alla luce delle difficoltà economiche in cui il singolo debitore può trovarsi a versare, spesso non per sua colpa.

Inoltre, il tessuto codicistico italiano è ancora troppo impermeabile rispetto alle sollecitazioni europee, in particolare quanto affermato nella direttiva 17/2014, cd. Direttiva Mutui, che ha posto l'accento sulla necessità di responsabilizzare i creditori, chiamandoli ad assumere una condotta tollerante, proattiva e collaborativa nei confronti del debitore che versi in una situazione di difficoltà non ancora sfociata in un sovra indebitamento conclamato. Si segnala per questo la necessità di implementare l'approccio responsible lending, in chiave collaborativa, anche nel rapporto obbligatorio di cui al libro IV del codice civile, come strategia di prevenzione del sovra indebitamento che si colloca temporalmente in quella fase in cui da una situazione di fisiologico indebitamento, il debitore sta progressivamente muovendosi verso uno stato di crisi che potrebbe sfociare nel sovra indebitamento.

ARTICOLATO NORMATIVO

Art 1 - Definizioni

- stato di crisi → difficoltà economica che rende probabile insolvenza del debitore, che si manifesta come incapacità di adempiere regolarmente alle proprie obbligazioni (presupposto).
- insolvenza → si intende lo stato del debitore che si manifesta con inadempimenti od altri fatti esteriori, i quali dimostrino che il debitore non è più in grado di soddisfare regolarmente le proprie obbligazioni; per i criteri di individuazione dell'insolvenza sono: mancato pagamento di almeno 3 rate di un singolo finanziamento; vendita dei propri beni per far fronte alle obbligazioni.

Art 2 - Obblighi informativi

In un periodo semestrale, o anteriore laddove necessario, il debitore è tenuto ad informare secondo buona fede e correttezza la sua controparte della propria situazione economica e patrimoniale. Il creditore è tenuto ad accertare l'adeguatezza e completezza delle info e rielaborarle ai fini della verifica della sussistenza dello stato di crisi.

Art 3 - Dovere di collaborazione

Il creditore che ravvisi lo stato di crisi del debitore deve comportarsi secondo buona fede e correttezza, quindi tenere una condotta tollerante tale da aiutare il debitore a far fronte alle sue difficoltà economiche e patrimoniale attraverso un tentativo di ristrutturazione del rapporto. Il creditore deve avvalersi del supporto dell'OCC, il quale dovrà attestare il rispetto del dovere di collaborazione.

Art 4 - Meritevolezza del debitore

Ha accesso al tentativo di ristrutturazione del rapporto il debitore che non abbia, con colpa grave, mala fede o frode, contribuito a determinare la propria situazione di crisi.

Art 5 - Responsabilità

1° comma (debitore): il debitore che ometta volontariamente determinate informazioni o ne trasmetta di mendaci perde il diritto di accesso alla ristrutturazione del rapporto.

2° comma (creditore): Il creditore che violi il dovere di collaborazione sarà tenuto al risarcimento del danno nei confronti di debitore e suoi creditori.

Art 6 - Procedura di ristrutturazione

1° comma: Prima dell'avvio della procedura esecutiva, il creditore deve attivare davanti alla apposita sezione dell'OCC una fase di confronto con tutti i creditori del suo debitore per definire un piano di prevenzione dell'insolvenza.

2° comma: L'OCC, di ufficio o su istanza dei creditori, può rilevare il mancato adempimento del dovere di collaborazione del creditore proponente. Accertato l'inadempimento, i creditori hanno diritto al risarcimento del danno.

RELAZIONE DI ACCOMPAGNAMENTO

In ottica di rafforzamento delle strategie preventive della crisi da sovraindebitamento, la commissione propone un articolato normativo ispirato ad un approccio di responsabilizzazione del creditore, per assumere come meritevole di tutela anche l'interesse del debitore ad essere protetto dalla propria insolvenza.

Principali novità introdotte

Obblighi informativi e Condotte di collaborazione del creditore

Gli obblighi informativi mirano a realizzare una forma di monitoraggio del singolo rapporto obbligatorio in base a flussi di informazione che provengono sia dal debitore, fonte primaria delle informazioni stesse, sia dal creditore, il quale, oltre a verificare e rielaborare quanto comunicatogli dal debitore, ha accesso a specifiche banche dati da cui può trarre ulteriori informazioni. Questo monitoraggio ha la chiara finalità di rilevare tempestivamente l'eventuale stato di crisi del debitore.

Sulla scia della legislazione europea (direttiva mutui, raccomandazione 135/2014, regolamento 848/2015) il codice intende chiamare il creditore a tenere una condotta proattiva, quindi collaborativa al fine di aiutare la sua controparte a far fronte alle proprie difficoltà. Si prevede infatti un dovere di collaborazione in capo al creditore. A titolo esemplificativo, le condotte che in tale ottica potrebbero essere richieste al creditore, anche su suggerimento della nuova sezione dell'OCC -che si intende realizzare- sono: Riduzione o sospensione temporanea dei pagamenti con conseguente allungamento del piano di rimborso nonché remissione parziale del debito.

Responsabilità

Si configura una responsabilità di natura contrattuale tra le parti del singolo rapporto obbligatorio per violazione del dovere di collaborazione. Diversamente, si individua una ipotesi di responsabilità extracontrattuale nella relazione che si viene ad instaurare tra creditore principale e creditori del suo debitore.

Organismo di composizione della crisi: nuove funzioni

Si rende necessaria la creazione di una nuova sezione apposita dell'OCC. Una volta adito dalle parti del singolo rapporto obbligatorio, essa dovrà sostenerle suggerendo le condotte di collaborazione più adatte alle circostanze del caso concreto, documentando il tutto in una apposita relazione, la cui copia è rilasciata alle parti.

Procedura di ristrutturazione dei debiti per prevenire il sovraindebitamento

Laddove non vi sia stata collaborazione, oppure laddove vi sia stata ma questa non abbia portato ai risultati attesi, il creditore che volesse agire in via esecutiva dovrebbe dapprima tentare una procedura che vede il coinvolgimento di tutti i creditori del proprio debitore in una prima fase di incontro tra tutti i soggetti coinvolti davanti alla sezione apposita dell'OCC. L'idea è quella di anticipare il piano del consumatore per evitare che l'esecuzione avviata da un solo creditore, soprattutto se è colui che vanta il credito maggiore, lasci il debitore in una situazione di sovraindebitamento, pregiudicando, di conseguenza, anche gli altri creditori.

In questa fase, è data la possibilità all'OCC, d'ufficio o su istanza dei creditori, di eccipire l'inadempimento del dovere di collaborazione del creditore che propone la procedura esecutiva: se si accerta la violazione il creditore sarà tenuto ad un risarcimento non solo nei confronti del debitore, ma anche nei confronti dei creditori, quantificato dal giudice. Si suggeriscono all'organo giudicante dei criteri di quantificazione del risarcimento. Per quanto riguarda il debitore, il giudice dovrà tenere in considerazione la percorribilità della condotta di correttezza da parte del creditore, la posizione di meritevolezza del debitore e la sua attuale condizione economica, non potendo comunque superare il 30% del valore dei beni eseguiti. Per quanto riguarda gli altri creditori, il giudice dovrà considerare quanto questi avrebbero potuto ricevere dal debitore, laddove ci fosse stata la condotta collaborativa del creditore esecutivo e quindi risarcire una quota percentuale di quanto legittimamente atteso. La Commissione suggerisce una percentuale non inferiore al 30% al fine di assicurare, indirettamente, l'adempimento del creditore al dovere di collaborazione.

Si anticipano le misure del piano del consumatore, come previsto dagli artt.8, 12 *bis*, 12 *ter*, 14 *bis* della l.3/2012: dando libertà di decidere il contenuto alle parti, il piano deve essere presentato al giudice, che, qualora lo ritenga adeguato, lo approverà con apposito provvedimento di omologazione. I creditori verranno soddisfatti secondo le modalità di pagamento previste, anche per importi inferiori al proprio credito. Il buon esito del piano comporta la esdebitazione. Sulla scia della giurisprudenza di legittimità, la soddisfazione dei creditori può essere anche parziale, purché non sia irrisoria.

Se l'accordo non è raggiunto, o in caso di esito negativo della procedura di ristrutturazione preventiva, si avvia la procedura ordinaria di esecuzione, ferma la possibilità del debitore di fare richiesta di una procedura di ristrutturazione della crisi da sovra indebitamento.

*A cura di Camilla Morando, Virginia Vannini, Melania Lippolis, Alessia Spina,
Simone Latini, Lorenzo Lentini*

Proposta di riforma del codice del codice della crisi di impresa e dell'insolvenza

RELAZIONE RICOGNITIVA DEL PROBLEMA

Un dato comune al vecchio e al nuovo regime in materia di sovraindebitamento è rappresentato dall'assenza di qualsivoglia presidio di natura anticipatoria o preventiva rispetto all'emersione della crisi. Mancanza, questa, che contrasta nettamente con le misure approntate a favore del ceto imprenditoriale, tradottesi nei cc.dd. strumenti di allerta in attuazione dell'art. 3 della direttiva 2019/1023, e che determina al tempo stesso un ritardo dei debitori nell'accesso alle procedure di composizione della crisi. Ritardo che è altresì determinato dalla mancanza di una normativa che incentivi gli stessi debitori a denunciare tempestivamente le situazioni di crisi. Con la conseguenza che, a fronte del definitivo deterioramento del quadro finanziario dell'indebitato, le procedure di sovraindebitamento finalmente – benché tardivamente – azionate, faticheranno a trovare uno sbocco positivo. Da qui, l'opportunità di un intervento a favore dell'introduzione di misure "preventive" per far fronte ad una lacuna di sistema del

C.c.i.i., che manifesta finanche un ritardo dell'Italia rispetto ad altri paesi dell'Ue dove si è già diffuso lo strumento del *debt advice*.

Un'altra considerazione che ci ha portato a ritenere opportuno un intervento in tal senso, in un'ottica di prevenzione del sovraindebitamento, è rappresentata dall'attuazione non perfetta delle direttive 2008/48/Ce e 2014/17/Ue. Queste hanno abbracciato un'impostazione radicata sulla verifica del merito creditizio e sul rispetto degli obblighi informativi precontrattuali, fino a riconoscere la possibilità per gli Stati membri di prevedere sanzioni all'intermediario del credito in caso di violazione di tali obblighi. Sennonché, in Italia, al momento dell'attuazione di tali direttive, non si è colto l'occasione per introdurre affianco a questi obblighi delle corrispondenti sanzioni per i creditori (salvo l'applicazione del comma 3 dell'art 120 *undecies* del T.U.B); con la conseguenza che questi ultimi non sono incentivati a fornire chiarimenti adeguati o a compiere un'accurata valutazione del merito creditizio. È pertanto evidente come una simile lacuna contribuisca ad incrementare le situazioni di sovraindebitamento, non avendo spesso i debitori strumenti che gli consentano di valutare esattamente la loro esposizione debitoria. Ecco che per prevenire il fenomeno si rende necessario un intervento in questa direzione.

Infine, valutando il quadro normativo esistente, emerge come siano insufficienti le misure per far fronte a fenomeni congiunturali imprevedibili, non dipendenti dalla volontà del soggetto, che colpiscono negativamente la sua situazione economica (fenomeni di sovraindebitamento passivo). La necessità di introduzione di misure ad hoc è avvertita oggi più stringente, soprattutto a causa della situazione economica odierna aggravata da un forte fenomeno inflazionistico.

RELAZIONE DI ACCOMPAGNAMENTO

Preso atto dei limiti della disciplina sul sovraindebitamento, abbiamo ritenuto opportuno predisporre una riforma del Codice della crisi di impresa e dell'insolvenza ispirata ad una serie di principi generali e all'esempio di altri Paesi Europei ed extraeuropei. Secondo un modello ormai invalso nella più recente legislazione europea e nazionale, abbiamo preliminarmente integrato l'articolo 2 C.c.i.i. dedicato alle definizioni, così da evitare inutili ripetizioni.

I principi generali che abbiamo seguito nella predisposizione degli articoli sono: il principio di buona fede e correttezza, il principio di leale collaborazione tra le parti e il principio di economicità. Con riferimento a quest'ultimo, infatti, possiamo dire che la prevenzione del sovraindebitamento consente, per un verso, al debitore e al creditore di evitare di condurre un'ulteriore fase che comporterebbe un costo aggiuntivo per entrambi, per l'altro verso, consente di ridurre un cospicuo numero di procedure compositive presso i tribunali. Per quanto riguarda invece il principio di buona fede e correttezza e il principio di leale collaborazione li troviamo richiamati all'art. 55*bis* dove abbiamo enunciato non solo i diritti e gli obblighi del debitore in crisi o insolvente ma anche i doveri dei professionisti. Del resto, una collaborazione tra debitore e creditori appare una soluzione valida anche alla luce del considerando 22 della direttiva

va 2019/1023/UE dove “quanto prima un debitore è in grado di individuare le proprie difficoltà finanziarie e prendere le misure opportune, tanto maggiore è la probabilità che eviti un’insolvenza imminente”.

A tal proposito, in attuazione dell’art. 3 della Direttiva 2019/1023 (“*Gli strumenti di allerta precoce possono includere quanto segue: a) meccanismi di allerta nel momento in cui il debitore non abbia effettuato determinati tipi di pagamento; b) servizi di consulenza forniti da organizzazioni pubbliche o private; c) incentivi a norma del diritto nazionale rivolti a terzi in possesso di informazioni rilevanti sul debitore, come i contabili e le autorità fiscali e di sicurezza sociale, affinché segnalino al debitore gli andamenti negativi*”) abbiamo pensato di configurare degli strumenti di allerta precoce, sulla constatazione che la possibilità di salvaguardare la situazione economica di un soggetto è direttamente proporzionale alla tempestività dell’intervento risanatore e che, viceversa, un ritardo nel percepire i prodromi di una crisi fa sì che questa degeneri rendendo vani i tentativi di risanamento. Ecco che abbiamo ravvisato l’opportunità di prevedere delle segnalazioni ove il debitore non effettui determinati tipi di pagamento (pagamento imposte o contributi previdenziali) in modo da incentivare i debitori ad agire in modo tempestivo, dando informazioni chiare, concise, aggiornate ai creditori, così da rendere possibile l’anticipazione di un accordo con uno o più di essi.

Prendendo spunto da altri ordinamenti europei ed extraeuropei (Germania, Belgio, USA), abbiamo poi previsto l’introduzione anche nel nostro ordinamento strumenti di consulenza per il debitore che si rende conto di essere in una situazione di crisi. Abbiamo pensato alla figura del *debt counselor*, un soggetto che per mezzo di un approccio *vis-à-vis* – che può attuarsi con un incontro di persona o attraverso altri mezzi comunicativi, cioè telefonicamente, tramite canali di messaggistica o chat on-line – analizza e valuta le difficoltà che connotano la situazione economico finanziaria del soggetto che a lui si rivolge. L’intervento del consulente contribuisce infatti ad aumentare le probabilità di raggiungimento di un accordo stragiudiziale.

Abbiamo ritenuto fondamentale introdurre degli strumenti tecnologici che permettano di ottimizzare e automatizzare la procedura autorizzatoria della concessione di un finanziamento al consumatore. Il fine di questo intervento è rappresentato dalla volontà di arginare il problema della, spesso, non corretta valutazione del merito creditizio da parte dei creditori e dalla connessa volontà di meglio tutelare il maggior interesse del consumatore a prevenire situazioni di sovraindebitamento insostenibile. Abbiamo previsto dunque l’istituzione di una piattaforma telematica nazionale che avrà due funzioni principali: contenere le informazioni sulla situazione debitoria (anche grazie all’accesso a banche dati già esistenti) e grazie a queste e ad un algoritmo appositamente predisposto di autorizzare la concessione di nuovi finanziamenti solo al non superamento di determinate soglie di indebitamento.

Per aumentare le garanzie riguardo l’erogazione di prestiti solo in caso di nulla osta si è previsto anche di introdurre lo strumento dello smart contract nei contratti di finanziamento al consumatore. Tale strumento, se correttamente impostato, consentirebbe infatti di erogare il finanziamento solo in presenza del nulla osta da parte della piattaforma, mentre in mancanza di questi non verrebbe erogato alcun finanziamento.

Sono state infine introdotte alcune sanzioni per i creditori in caso di violazione degli obblighi previsti dall’introduzione dello “smart contract” e nel caso in cui non pongano

in essere una condotta collaborativa nel momento di emergenza di una situazione di crisi del debitore. Tali condotte sono infatti punite con una sanzione amministrativa pecuniaria del 10% rispetto all'ammontare concesso in finanziamento.

Le risorse finanziarie così ottenute verranno utilizzate per alimentare un fondo per il sostentamento dei fenomeni di sovraindebitamento passivo. Alla luce della situazione economica odierna, aggravata da un forte fenomeno inflazionistico, abbiamo ritenuto infatti necessario prevedere l'istituzione di un simile fondo presso il MEF al fine di sostenere economicamente le persone che versano in una situazione di crisi per cause a loro non imputabili.

ARTICOLATO NORMATIVO

Proposta di legge di riforma del codice della Crisi di Impresa e dell'insolvenza

Art. 1 - Definizioni

Modifiche alla Parte Prima, Titolo I, Capo I, del decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14

1. All'articolo 2, comma 1, d.lgs. 14/2019, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) dopo la lettera m bis) sono inserite le seguenti:

«m-ter) "intermediari finanziari": i soggetti iscritti nell'elenco previsto dall'art. 106 del d.lgs. 385/1993 (TUB)

m-quater) "smart contract": programma per elaboratore che opera su tecnologie basate su registri distribuiti e la cui esecuzione vincola automaticamente due o più parti sulla base di effetti predefiniti dalle stesse»;

Art. 2

Inserimento del Capo IV-bis nel Titolo III della Parte Prima del decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14

1. Nel titolo III della parte prima del d.lgs. 14/2019 (Codice della Crisi di Impresa e dell'insolvenza), dopo l'articolo 55, è inserito il seguente Capo:

«Capo IV-bis - Misure di prevenzione del sovraindebitamento del consumatore -

Art. 55 bis - Principi generali

1. Il debitore, prendendo atto delle sue difficoltà economiche, deve agire in un'ottica di generale buona fede e correttezza, nonché di leale cooperazione con la controparte, in particolare denunciando la propria situazione di crisi in modo tempestivo.

2. Il creditore, in questo caso, deve a sua volta adottare una condotta collaborativa, non aggredendo immediatamente il patrimonio della controparte ma agevolando un accordo stragiudiziale contenente una riprogrammazione delle scadenze, una sospensione temporanea del piano di pagamento, ovvero altre misure che comunque consentano di arginare il rischio di sovraindebitamento.

Art 55 ter - Istituzione della piattaforma telematica nazionale.

1. È istituita una piattaforma telematica nazionale accessibile agli intermediari finanziari e gestita da Sogei, sotto la vigilanza del Ministero dell'economia e delle finanze (di seguito MEF) e di Banca d'Italia.
2. La piattaforma contiene le informazioni sull'esposizione debitoria di ogni consumatore ed è collegata alle banche dati dell'Agenzia delle entrate, dell'INPS e consente l'accesso alle informazioni contenute nella Centrale dei rischi di Banca d'Italia nel rispetto dell'art. 7 TUB.
3. Ciascun intermediario finanziario è tenuto ad inserire e aggiornare su tale piattaforma le informazioni relative ad ogni consumatore, compresa la sua esposizione debitoria.
4. Prima dell'erogazione del finanziamento al consumatore ogni intermediario finanziario è tenuto a consultare tale piattaforma per ottenere il nulla osta alla concessione.
5. Il nulla osta di cui al comma 4 è subordinato al possesso per il consumatore di requisiti di solvibilità e di non aggravio della situazione economica personale che saranno definiti con decreto del MEF, sentita l'Agenzia per l'Italia digitale.
6. Il consumatore ha diritto a consultare i dati che lo riguardano e ove occorresse a chiederne la rettifica.

Art. 55 quarter - Smart contract

1. Gli intermediari finanziari per la concessione al consumatore di ogni finanziamento devono avvalersi di un contratto che utilizzi la tecnologia di tipo smart contract nelle modalità previste dai commi seguenti.
2. Lo smart contract di cui al comma 1 deve essere programmato in maniera tale che l'ammontare del finanziamento concordato tra le parti venga erogato esclusivamente passando attraverso tale strumento e solo dopo aver ottenuto il codice alfanumerico collegato alla concessione del nulla osta di cui all'art 55 ter.
3. In mancanza di nulla osta o in caso di irregolarità la somma non verrà erogata.

Art. 55 quinquies - Strumenti di allerta precoce

1. In caso di mancato pagamento di due rate consecutive dei finanziamenti, ovvero di debiti di natura tributaria, viene trasmesso attraverso la piattaforma di cui all'art 55 ter un messaggio di allerta al consumatore, per avvisarlo dell'inottemperanza ed invitarlo a intraprendere le azioni più opportune per prevenire fenomeni di sovraindebitamento e di usura.
2. L'avviso di cui al comma precedente viene inviato anche agli enti creditizi per invitarli ad intraprendere un percorso di collaborazione con il debitore ispirandosi ai principi dell'art 55 bis.

Art. 55 sexies - Consulenza preventiva

1. È istituita la figura professionale del *debt counselor* il quale deve essere in possesso di requisiti di professionalità per l'iscrizione all'albo dei dottori commercialisti ed esperti contabili.
2. Gli individui in crisi possono rivolgersi volontariamente a tale figura che provvederà a fornirgli una consulenza di persona o attraverso altri mezzi comunicativi al fine di prevenire il loro sovraindebitamento.
3. Il *debt counselor* analizza e valuta le difficoltà che connotano la situazione economico finanziaria del soggetto che si rivolge al consulente e suggerisce strategie per la gestione della sua situazione di crisi.

Art. 55 septies - Fondo per il sostentamento del sovraindebitamento passivo

1. È istituito presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze un fondo per sostenere la situazione economica di coloro i quali, a seguito di eventi esogeni, si sono trovati in una situazione di sovraindebitamento.
2. Tale fondo verrà alimentato con i proventi delle sanzioni di cui all'art. 55 octies.
3. Con un decreto del MEF verranno definiti i requisiti, le modalità di richiesta di accesso al fondo e la quantificazione dell'importo spettante a ciascuno.

Art. 55 octies - Sanzioni

1. La banca o l'intermediario finanziario che viola gli obblighi previsti dall'art. 55 quarter è punito con una sanzione amministrativa corrispondente al dieci per cento dell'ammontare concesso come finanziamento.
2. Se la violazione è causa del sovraindebitamento del consumatore le sanzioni sono raddoppiate.
3. La sanzione di cui al comma 1 si applica anche al creditore che, in violazione dell'art. 2, II comma, non abbia posto in essere una condotta collaborativa nel momento di emergenza di una situazione di crisi del debitore.
4. Le risorse finanziarie ottenute con le suddette sanzioni sono destinate all'alimentazione del fondo di cui all'art. 55 septies».

Art. 3 Disposizioni finanziarie

1. Per l'attuazione della presente legge è autorizzata la spesa di 500 mila euro per l'anno 2023 e di 1 milione di euro per l'anno 2024. Al relativo onere si provvede mediante corrispondente riduzione del fondo di cui all'articolo 1, comma 200, della legge 23 dicembre 2014, n. 190.
2. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

Art. 4 Clausola di salvaguardia

1. Le disposizioni della presente legge sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con i rispettivi statuti speciali e con le relative norme di attuazione.

Art 5 Entrata in vigore

1. La presente legge entra in vigore il novantesimo giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.
- 2 La presente legge munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

*A cura di Francesca Cristiani, Anita Ghelardoni,
Simone Granucci, Samuele Mantani, Lorenzo Pratelli*

Diritto del lavoro e Diritto del lavoro e nuove tecnologie

Raffaele Galardi, Simone D'Ascola

PRESENTAZIONE

Nell'ambito del progetto di didattica speciale Simulab, nell'autunno 2022 abbiamo unificato le classi dei nostri corsi (*Diritto del lavoro* nel Corso di laurea triennale Dilpa e *Diritto del lavoro e nuove tecnologie* nel Corso di laurea magistrale in Diritto dell'innovazione per l'impresa e le istituzioni) per svolgere alcune attività comuni e partecipative. Si è trattato di esperienze di didattica non tradizionale e trasmissiva in cui gli studenti si sono messi alla prova in prima persona.

In particolare, nell'anno 2022/2023 con il progetto di didattica speciale abbiamo approfondito insieme agli studenti il tema delle varie forme lavoro a distanza, di grandissima attualità e in forte rinnovamento negli anni successivi alla pandemia.

Nelle pagine seguenti sarà riportato un elaborato svolto in classe dagli studenti il 28 novembre 2022 (in una lezione di quattro ore, cui sono seguiti successivi incontri per concludere), consistente nella stesura di un accordo aziendale in tema di lavoro agile. Qualche settimana prima della lezione, gli studenti sono stati adeguatamente preparati sul piano teorico, non solo fornendo la preparazione istituzionale sulla tematica, ma anche consentendo loro di conoscere la contrattazione collettiva e alcuni esempi di atti di natura negoziale predisposti con riferimento a questi istituti.

Prima di svolgere l'attività in classe, abbiamo diviso gli studenti in due gruppi di lavoro (gruppo A in rappresentanza della società e gruppo B in rappresentanza delle organizzazioni sindacali e delle rappresentanze sindacali unitarie), ciascuno dei quali ha dovuto redigere una bozza di verbale di accordo che fungesse da piattaforma rivendicativa su cui fondare il confronto del 28 novembre 2022

Con il prezioso aiuto della *tutor*, dott.ssa Caterina Pareo, ciascun gruppo ha così preparato una piattaforma contenutistica che prefigurasse degli obiettivi negoziali con riguardo a una serie di aspetti suggeriti nella traccia.

In aula la discussione è stata estremamente vivace e partecipata e non sono mancati spunti assai brillanti da parte degli studenti "negoziatori", i quali hanno ben compreso la logica delle relazioni industriali, declinata in sede aziendale, ove la capacità strategica deve suggerire quando cedere e quando tenere il punto, non potendo essere il risultato finale altro se non una complessiva transazione sui vari profili discussi.

Di seguito si riportano la traccia e il testo dell'accordo che gli studenti sono riusciti ottimamente a redigere (i nominativi in calce all'accordo sono quelli degli studenti partecipanti).

TRACCIA

Alfa è una società che si occupa di progettazione, sviluppo e produzione di tecnologie digitali, componenti elettroniche e semiconduttori ed applica ai propri dipendenti il contratto collettivo nazionale di lavoro dell'industria metalmeccanica sottoscritto il 5 febbraio 2021.

Alfa occupa alle proprie dipendenze 800 lavoratori subordinati ed è articolata su cinque sedi a livello nazionale. L'attività di Alfa si svolge ordinariamente su cinque giorni lavorativi (lun – ven) e con orari giornalieri compresi tra le ore 9:00 – 18:00.

In seguito alla sperimentazione di massa avvenuta nel corso della pandemia da Covid-19 e alla stipulazione del Protocollo Nazionale sul lavoro in modalità agile del 7 dicembre 2021, le rappresentanze sindacali unitarie della società, d'accordo con le segreterie delle principali organizzazioni sindacali nazionali e territoriali, chiedono ai vertici di Alfa di giungere ad un accordo aziendale che disciplini in via sperimentale il ricorso al lavoro agile per i dipendenti.

In particolare, le oo.ss., e le r.s.u. chiedono una più specifica regolamentazione dei diritti spettanti al lavoratore agile, ivi compreso il diritto alla disconnessione, il diritto ai buoni pasto e i diritti sindacali. Le oo.ss. e dalle r.s.u. avanzano la richiesta di regolare più compiutamente anche i profili attinenti agli strumenti di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, ai programmi di formazione del lavoratore agile e alle tutele in materia di salute e sicurezza.

La società Alfa manifesta la propria disponibilità a dettare una disciplina aziendale nel solco dei contenuti tracciati dal Protocollo nazionale del 7 dicembre 2021.

Alfa si dichiara pronta a sedersi al tavolo delle trattative con le parti sociali, fissando per il successivo 28 novembre 2022 una riunione in cui discutere delle varie proposte in campo, precisando che la società, oltre ad elaborare delle soluzioni ai problemi rappresentati dalle oo.ss. e dalle r.s.u., presenterà in quella sede alcune proposte relative agli strumenti di lavoro (che verranno forniti ai lavoratori), ai doveri del lavoratore agile, alla responsabilità disciplinare ed alla sicurezza dei dati aziendali.

In vista della riunione fissata per il successivo 28 novembre 2022 i legali della società Alfa, da un lato, e le oo.ss. e le r.s.u., dall'altro, sono chiamati a redigere ciascuno per parte propria una piattaforma rivendicativa su cui fondare il confronto in sede di trattativa.

*

Alla luce di quanto premesso, gli studenti e le studentesse vengono divisi in due gruppi di lavoro (gruppo A in rappresentanza della società e gruppo B in rappresentanza delle oo.ss. e delle r.s.u.), ciascuno dei quali ha il compito di redigere una bozza di verbale di accordo che fungerà da piattaforma rivendicativa su cui fondare il confronto del 28 novembre 2022, secondo la seguente griglia contenutistica:

1. Ambito di applicazione dell'accordo
2. Organizzazione delle attività da svolgere in modalità agile
3. Modalità di esecuzione della prestazione in modalità agile (tempi e luoghi)
4. Diritti del lavoratore agile
5. Disciplina dei buoni pasto
6. Strumenti di lavoro
7. Sicurezza dei dati aziendali

8. Disconnessione dagli strumenti aziendali
9. Doveri del lavoratore agile e responsabilità disciplinare
10. Diritti sindacali
11. Strumenti di conciliazione di tempi di vita e di lavoro
12. Programmi di formazione del lavoratore agile
13. Salute e sicurezza del lavoratore agile

Il confronto fissato per il 28 novembre 2022 è diretto alla sottoscrizione di un accordo aziendale.

**Verbale di accordo
per l'introduzione, in via sperimentale, di una regolamentazione aziendale in
materia di lavoro agile**

In data 28 novembre 2022, alle ore 15,45 si sono incontrati presso il Palazzo della Sapienza, Via Curtatone e Montanara n. 15, Pisa, la direzione del personale della società Alfa, da un lato, e la r.s.u. e le oo.ss., dall'altro, con lo scopo di giungere ad un accordo aziendale che disciplini, in via sperimentale, il ricorso al lavoro agile per i dipendenti di Alfa.

Alla richiesta avanzata ai vertici della società Alfa dalla r.s.u., in accordo con le segreterie delle principali oo.ss., la società medesima ha manifestato la propria disponibilità a dettare una disciplina aziendale nel solco dei contenuti tracciati dal Protocollo nazionale sul lavoro in modalità agile del 7 dicembre 2021.

Premesso che:

- l'esperienza maturata durante l'emergenza Covid-19 ha incoraggiato l'utilizzo di forme innovative di organizzazione del lavoro caratterizzate dall'ampia flessibilità del luogo e del tempo di svolgimento della prestazione lavorativa;
- il lavoro agile si propone di agevolare l'inclusione lavorativa delle categorie più deboli attraverso condizioni di lavoro più flessibili e adattabili alle specifiche necessità;
- il lavoro agile è un modello di organizzazione del lavoro che migliora le condizioni lavorative e permette maggiore autonomia grazie al rapporto fiduciario che si instaura tra le parti; l'intento è quello di responsabilizzare sempre più i dipendenti, coinvolgendoli maggiormente nei processi produttivi attraverso il necessario raggiungimento di obiettivi prefissati;
- il lavoro agile favorisce una maggiore conciliazione del lavoro con le esigenze personali dei dipendenti (distanza casa-lavoro, gestione di impegni personali e familiari anche legati a situazioni di disabilità ecc.);
- il ricorso al lavoro agile può efficacemente favorire una riduzione degli agenti di inquinamento dovuti ai continui spostamenti dei lavoratori dalle proprie abitazioni sino al luogo di lavoro, migliorando così la vivibilità e dando un contributo all'ambiente;
- in una attività, come quella della società Alfa, che si occupa di progettazione, sviluppo e produzione di tecnologie digitali, di componenti elettroniche e di semiconduttori, la qualità, l'efficienza e la produttività delle risorse umane sono indispensabili non solo per il successo, ma per l'esistenza stessa dell'azienda;

- la società Alfa ha deciso di sperimentare questa modalità di svolgimento della prestazione per responsabilizzare maggiormente i dipendenti, offrire maggiori possibilità di inserimento alle nuove generazioni e aumentare la produttività sfruttando le nuove tecnologie;
- Alfa applica il contratto collettivo nazionale di lavoro del 5 febbraio 2021 per i lavoratori addetti all'industria metalmeccanica privata e alla installazione di impianti.

Alla luce di tali premesse

Le parti hanno inteso disciplinare la materia del lavoro agile mediante il presente contratto aziendale alle seguenti condizioni:

1. Ambito di applicazione dell'accordo

Il presente accordo si applica ai dipendenti di Alfa che svolgono attività eseguibili in modalità agile.

L'adesione al lavoro agile avviene solo su base volontaria e l'attivazione dello stesso è subordinata alla firma dell'accordo tra dipendente e Azienda, il cui contenuto non potrà essere più sfavorevole per il lavoratore rispetto a quanto previsto dal presente accordo.

Le parti concordano che gli accordi individuali che verranno stipulati:

- a. non potranno superare nel complesso il 25% della forza lavoro *remotizzabile*;
- b. non saranno ammessi per il personale in prova, gli apprendisti ed in ogni caso per il personale che non abbia maturato almeno 6 mesi di anzianità aziendale;
- c. potranno essere oggetto di recesso, con i termini di preavviso di legge, nel caso vengano riscontrate incompatibilità delle mansioni svolte con l'attività da remoto.

Le parti concordano nel garantire una adeguata rotazione tra il personale organizzabile in modalità agile.

Il presente accordo avrà la durata sperimentale di mesi 12, al termine dei quali le parti si impegnano ad avviare una nuova negoziazione.

Le parti effettueranno una verifica intermedia sull'andamento della modalità di lavoro agile al sesto mese di applicazione.

2. Organizzazione delle attività da svolgere in modalità agile

Considerato il contesto produttivo entro cui opera la società Alfa, che si occupa di progettazione, sviluppo e produzione di tecnologie digitali, di componenti elettroniche e di semiconduttori, la qualità, l'efficienza e la produttività delle risorse umane (queste ultime ottenute, ovviamente, grazie alla combinazione di fattori quali la sicurezza del posto di lavoro, le prospettive di carriera, la realizzazione professionale di ognuno, etc.) sono indispensabili non solo per il successo, ma per l'esistenza stessa dell'azienda. Le Parti concordano che le giornate di lavoro agile vengano programmate mensilmente dal datore di lavoro. Tale programmazione viene comunicata ai lavoratori interessati con un preavviso di almeno 15 giorni, bilanciando giornate di lavoro da remoto e giornate in presenza.

Le parti concordano nell'individuare un limite massimo mensile di 12 giornate lavorative in modalità agile per ciascun lavoratore coinvolto, fatto salvo il limite minimo di almeno 8 giornate lavorative da svolgere in modalità agile.

Al fine di assicurare la necessaria continuità dell'attività aziendale, in caso di esigenze eccezionali e urgenti Alfa potrà richiedere la presenza in sede dei lavoratori anche al

di fuori della programmazione, previa comunicazione a cura dei responsabili e/o dei soggetti di volta in volta incaricati, con il maggior preavviso possibile in considerazione delle circostanze del caso. Il preavviso non potrà comunque essere inferiore a 48 ore. Ciascuna delle Parti firmatarie dell'accordo individuale potrà recedere dall'accordo, ovvero richiedere di modificare le pattuizioni individuali circa il numero di giornate di alternanza di lavoro in presenza e da remoto, nel rispetto di un termine di preavviso non inferiore a 15 giorni per la riorganizzazione e secondo quanto previsto dalla Legge n. 81/2017.

3. Modalità di esecuzione della prestazione in modalità agile (tempi e luoghi)

La prestazione di lavoro agile potrà essere svolta da luoghi diversi rispetto agli uffici aziendali, che tuttavia dovranno rispettare le prescrizioni in materia di salute e sicurezza del lavoratore e le regole di riservatezza dei dati aziendali.

Pertanto, il lavoratore dovrà accertarsi che il luogo di lavoro:

- a. sia idoneo all'uso di strumenti elettronici e informatici tale da garantire la sicurezza e il loro buon funzionamento;
- b. non metta a rischio la propria incolumità fisica e psichica;
- c. non metta a rischio la riservatezza dei dati a vario titolo trattati dalla Società Alfa e dei dati utilizzati per lo svolgimento delle proprie mansioni.

In particolare, il luogo di svolgimento della prestazione potrà essere scelto esclusivamente tra:

- la residenza o il domicilio del lavoratore;
- altro luogo privato nella disponibilità del lavoratore.

In ogni caso il lavoratore agile non potrà svolgere la prestazione in luoghi pubblici o aperti al pubblico.

Le parti convengono che la flessibilità connaturata al lavoro agile debba essere temperata con le esigenze aziendali.

Pertanto, le parti concordano che la prestazione in modalità agile possa essere svolta esclusivamente tra le ore 8:00 e le ore 20:00, ferma restando la necessaria prestazione dell'attività lavorativa nelle fasce orarie comprese fra le 9:00 e le 11:00 e fra le 15:00 e le 17:00. Le parti si danno atto che in caso di documentate esigenze le fasce orarie sopra descritte potranno subire variazioni.

La durata effettiva della giornata lavorativa non può eccedere le 8 ore giornaliere e resta preclusa la possibilità di lavoro straordinario, fatta salva una diversa intesa tra le parti dell'accordo individuale.

4. Diritti del lavoratore agile

Ai sensi dell'articolo 9 del Protocollo nazionale sul lavoro agile del 7 dicembre 2021 e dell'articolo 20 della legge n. 81/2017, il lavoratore che svolge la prestazione in modalità agile ha diritto, rispetto ai lavoratori che svolgono la prestazione nel luogo di lavoro, allo stesso trattamento economico e normativo, salvo quanto specificato di seguito.

Per le giornate in cui il lavoratore svolge la prestazione in modalità agile non sono riconosciuti i buoni carburante e il contributo relativo alle spese di trasporto per il raggiungimento della sede aziendale che, di norma, spettano ai lavoratori che svolgono la prestazione nei locali aziendali.

Al fine di garantire la parità tra i generi e l'effettiva condivisione delle responsabilità genitoriali, conformemente a quanto previsto dal contratto collettivo nazionale, viene riconosciuto al lavoratore agile un contributo per le spese sostenute per i servizi di cura di familiari non autosufficienti anche per le giornate in cui il lavoratore svolge la prestazione in modalità agile.

Al fine di limitare e minimizzare gli effetti che la prestazione svolta nei locali esterni all'azienda può determinare nelle dinamiche personali di ciascun lavoratore, anche con riguardo ai rischi psico sociali ed ai rischi da ignoto tecnologico, le parti si impegnano affinché il lavoratore agile possa in ogni momento, a parità di condizioni con gli altri colleghi, usufruire dei servizi ricreativi offerti dall'azienda e funzionali al *team building* (cene aziendali, feste aziendali, convegni).

Coerentemente con quanto previsto dall'articolo 10 del Protocollo nazionale sul lavoro agile, ai lavoratori in condizioni di fragilità e disabilità è riconosciuta una priorità nell'accesso allo svolgimento della prestazione in modalità agile, al fine di rispondere alle esigenze di questa categoria di lavoratori. Tra i lavoratori in condizioni di fragilità rientrano, a titolo esemplificativo e non esaustivo, i dipendenti affetti da una delle seguenti patologie:

- malattie croniche a carico dell'apparato respiratorio;
- malattie dell'apparato cardio-circolatorio, comprese cardiopatia ipertensiva e cardiopatie congenite e acquisite;
- diabete mellito e altre malattie metaboliche;
- insufficienza renale/surrenale cronica;
- malattie degli organi emopoietici ed emoglobinopatie;
- malattie oncologiche;
- malattie congenite o acquisite che comportino carenza di produzione di anticorpi;
- immunosoppressione indotta da farmaci o da HIV;
- malattie infiammatorie croniche;
- sindromi da malassorbimento intestinale;
- patologie associate ad un aumentato rischio di aspirazione delle secrezioni respiratorie;
- epatopatie croniche;
- patologie per le quali sono programmati importanti interventi chirurgici.

5. Spese giornaliere per la prestazione resa in modalità agile

Le Parti concordano nel riconoscere a ciascun lavoratore per ogni giornata effettivamente prestata nella modalità agile una indennità non avente valore retributivo pari a 10 euro.

Tale importo è già comprensivo del buono pasto giornaliero, il cui valore nominale è di 7 euro. Si rammenta che il buono pasto:

- a. non è cedibile;
- b. non è cumulabile oltre il limite di 8 buoni;
- c. non è commercializzabile;
- d. non è convertibile in denaro;
- e. è utilizzabile solo dal titolare;
- f. è utilizzabile esclusivamente per l'intero valore facciale.

6. Strumenti di lavoro

Per effettuare la prestazione lavorativa nelle modalità di lavoro agile l'Azienda si impegna a fornire al lavoratore in comodato d'uso, *ex art. 1803 e segg. c.c.*, per tutta la durata del periodo di lavoro agile, l'attrezzatura dotata dei programmi informatici necessari al corretto svolgimento dell'attività lavorativa, impegnandosi, altresì, a garantirne il buon funzionamento.

L'attrezzatura fornita al lavoratore è la seguente:

- a. computer portatile;
- b. modem trasportabile per la connessione wi-fi;
- c. cellulare aziendale.

Per esigenze organizzative finalizzate al mantenimento dello standard di produttività dell'azienda e di fruibilità dei servizi, anche ai sensi dell'art. 4, c. 1, legge n. 300/1970, il computer sarà dotato di *software* necessari allo svolgimento dell'attività lavorativa, tali da assicurare trasparenza sull'attività del lavoratore e visibilità sullo stato di ogni elemento di lavoro, con funzionalità di monitoraggio del tempo e in particolare:

- *Miro*, per attività di *product design* ed eventuali *meeting*;
- *Jira*, che fornisce strumenti di pianificazione e creazione di *road map*;
- *Slack*, per la messaggistica e i contatti aziendali.

Le Parti si danno atto che l'installazione di tali *software* potrà avvenire anche sui dispositivi in dotazione ai lavoratori in presenza.

Il lavoratore dovrà osservare le direttive dell'imprenditore circa le modalità di esecuzione, le caratteristiche e i requisiti del lavoro da svolgere.

Il lavoratore si impegna:

- a. ad utilizzare tutti gli strumenti di lavoro in dotazione ed i programmi informatici messi a sua disposizione esclusivamente nell'interesse dell'Azienda;
- b. a rispettare le relative norme di sicurezza;
- c. a custodire le predette strumentazioni ed attrezzature, nonché a garantire la riservatezza dei dati in esse contenuti nel rispetto del disciplinare tecnico in materia di *privacy* aziendale e delle istruzioni;
- d. a non manomettere in alcun modo detti apparati e a non consentire ad altri l'utilizzo degli stessi;
- e. a utilizzare la connessione nelle ore e nei giorni in cui la prestazione verrà svolta al di fuori dei locali aziendali.
- f. a restituire gli strumenti di lavoro all'Azienda al termine del rapporto di lavoro.

L'Azienda si impegna a garantire la manutenzione dei predetti strumenti di lavoro.

In caso di malfunzionamento degli strumenti messi a disposizione, l'azienda si riserva di richiamare il lavoratore in sede in attesa che il problema venga risolto.

Laddove venga accertato un comportamento negligente da parte del lavoratore, cui conseguano danni agli strumenti forniti, quest'ultimo ne risponde.

7. Sicurezza dei dati aziendali

Il lavoratore assume espressamente l'impegno ad utilizzare gli strumenti aziendali ed i programmi informatici messi a sua disposizione esclusivamente nell'interesse del datore di lavoro, a rispettare le relative norme di sicurezza, a non manometterli e a non consentire ad altri l'utilizzo degli stessi.

Il lavoratore è tenuto alla più assoluta riservatezza sui dati e sulle informazioni aziendali in suo possesso e/o disponibili sul sistema informativo aziendale, ai sensi del Regolamento UE n. 2016/679. Conseguentemente dovrà adottare ogni provvedimento idoneo a garantire tale riservatezza, in relazione alla particolare modalità di svolgimento della prestazione.

Inoltre, anche presso il luogo di prestazione fuori sede, il lavoratore dovrà osservare tutte le istruzioni e misure di sicurezza necessarie.

In particolare:

- a. deve porre ogni cura per evitare che ai dati possano accedere persone non autorizzate presenti nel luogo di prestazione fuori sede;
- b. deve procedere a bloccare l'elaboratore in dotazione in caso di allontanamento dalla postazione di lavoro, anche per un intervallo molto limitato di tempo;
- c. alla conclusione della prestazione lavorativa giornaliera è obbligato a conservare e tutelare i documenti eventualmente stampati, provvedendo alla loro eventuale distruzione solo una volta rientrato presso l'abituale sede di lavoro;
- d. qualora, eccezionalmente, al termine del lavoro risulti necessario trattenere, presso il domicilio, materiale cartaceo contenente dati personali, lo stesso dovrà essere riposto in armadi, cassetti o altri contenitori muniti di serratura.

Il lavoratore si obbliga, anche per il periodo successivo alla cessazione del contratto, a non utilizzare e a non rivelare, per scopi diversi da quelli che le parti intendono soddisfare attraverso l'esecuzione del contratto, informazioni e dati in qualsiasi modo acquisiti o comunque resi accessibili nel corso dell'esecuzione del contratto e ad astenersi dal compiere qualsiasi atto in pregiudizio del committente.

8. Diritto alla disconnessione

Ai lavoratori in modalità agile si applica la medesima disciplina in materia di orario di lavoro e di riposo prevista dalla legge e dalla contrattazione collettiva.

Il lavoratore non è tenuto a svolgere la propria prestazione e a rispondere a e-mail, messaggi o telefonate dalle ore 20:00 alle ore 8:00 (periodo di disconnessione).

In ogni caso, il datore di lavoro si impegna a spegnere i server aziendali, salvo comprovate esigenze, dalle ore 22:00 alle 6:00.

9. Doveri del lavoratore agile e responsabilità disciplinare

Ferma l'applicazione degli obblighi derivanti da disposizioni di legge, del contratto collettivo, del codice disciplinare e del presente accordo, le Parti concordano di introdurre una serie di ulteriori obblighi gravanti sul lavoratore agile e in particolare:

- a. accedere alla rete internet esclusivamente attraverso gli strumenti messi a disposizione dal datore di lavoro; in ogni caso è vietato l'accesso alla rete tramite wi-fi aperto, hotspot gratuiti o altra forma di connessione a rete internet non protetta;
- b. evitare il più possibile la presenza di altri soggetti nella stanza in cui il lavoratore agile svolge la prestazione, fatta eccezione per le persone disabili e per i minori;
- c. svolgere il lavoro indossando un abbigliamento decoroso in occasione di eventuali videochiamate e videoconferenze;
- d. evitare l'utilizzo di strumenti di intrattenimento accesi (radio, televisione etc.) e/o altre fonti di disturbo sonoro in occasione di videochiamate e videoconferenze.

10. Diritti sindacali

Con particolare riferimento al sistema dei diritti e delle libertà sindacali individuali e collettivi, le Parti si danno reciprocamente atto che lo svolgimento della prestazione lavorativa in modalità agile non modifica i principi definiti dalla legge e dalla contrattazione collettiva.

Al fine di facilitare e rendere agevole la conoscenza delle iniziative di carattere sindacale da parte del personale in *smart working*, verrà ulteriormente favorito l'utilizzo della bacheca sindacale elettronica.

È prevista, inoltre, la possibilità di svolgere le assemblee sindacali sia da remoto, attraverso piattaforme elettroniche aziendali, sia in modalità ibrida (contemporaneamente in presenza e in collegamento da remoto).

Al fine di una corretta contabilizzazione, si dispone che, in caso di assemblea sindacale, il lavoratore che partecipa all'assemblea, sia esso in presenza che in modalità agile, dovrà inserire nel programma informatico di Self Service Presenze il giustificativo di "assemblea del personale", con la distinzione che il lavoratore in presenza dovrà timbrare con il badge aziendale l'entrata e l'uscita dall'assemblea; se invece è in lavoro agile dovrà inviare una mail all'ufficio del personale, in cui darà notizia della partecipazione specificando l'orario di inizio e fine.

Le stesse indicazioni dovranno essere seguite dai lavoratori/lavoratrici che siano membri degli organi direttivi nazionali e provinciali delle Confederazioni sindacali, dei Comitati direttivi delle Federazioni nazionali di categoria e dei Sindacati provinciali metalmeccanici utilizzando il giustificativo "permesso carica sindacale".

11. Programmi di formazione del lavoratore agile

Tutti i lavoratori saranno tenuti a partecipare al "Corso di formazione lavoratori smart working".

Il corso di formazione sarà erogato in modalità audiovideoconferenza per la durata di 30 ore annuali complessive.

Il programma del corso tratterà:

- Legge n. 81/2017 e Protocollo Nazionale sul Lavoro in modalità agile;
- Obblighi del datore di lavoro;
- Informazione obbligatoria ai lavoratori ed alle lavoratrici;
- Postazione di lavoro in caso di *smart working indoor*;
- Regime delle pause;
- Postura;
- Utilizzo sicuro delle attrezzature e dispositivi da lavoro;
- Rischio elettrico;
- Rischio incendio;

A fine corso verrà effettuato un test finale, con una simulazione finalizzata all'apprendimento degli aspetti pratico-organizzativi illustrati durante il corso.

Al termine del corso verrà consegnato ad ogni partecipante l'attestato di frequenza relativo al "Corso di formazione lavoratori smart working", riconosciuto su tutto il territorio nazionale.

12. Salute e sicurezza del lavoratore agile

In tema di salute e sicurezza sul luogo di lavoro, l'azienda deve provvedere a fornire ai lavoratori una informativa scritta sui rischi generici e specifici connessi all'esecuzione della prestazione lavorativa in modalità agile. Restano confermate le coperture assicurative per i rischi professionali ed extra professionali previste in Azienda.

I luoghi in cui il Dipendente potrà svolgere la prestazione di lavoro in modalità agile dovranno essere individuati valutando l'idoneità, i rischi connessi e le condizioni che ne consentano la regolare esecuzione dell'attività, nonché la sicurezza e la riservatezza dal punto di vista dell'integrità fisica propria e degli altri, secondo quanto previsto dall'art. 2087 c.c.

In ottemperanza a quanto previsto dal d.lgs. n. 81/2008, il lavoratore è tenuto a prendersi cura della propria sicurezza e salute nonché di quelle delle altre persone in prossimità del luogo in cui svolge la prestazione, evitando che le stesse utilizzino le attrezzature di lavoro. A tal fine, il lavoratore riceve preventiva adeguata formazione/informazione a cura del Responsabile Sicurezza Prevenzione e Protezione (RSPP) di riferimento e apposita documentazione informativa. In ogni caso, nell'eventualità di un infortunio durante la prestazione in lavoro agile, il lavoratore deve fornire tempestiva e dettagliata informazione all'Azienda, che provvede ad attivare le relative procedure previste dalle disposizioni vigenti in materia di infortuni. L'Azienda si impegna inoltre a comunicare prontamente al Dipendente eventuali future modifiche della "Informativa Salute e Sicurezza" e, in ogni caso, a consegnare al Dipendente con cadenza almeno annuale la suddetta Informativa aggiornata come per legge.

Va tenuto presente quanto contenuto nella circolare INAIL n. 48/2017 circa la tutela degli infortuni occorsi mentre il lavoratore presta la propria attività lavorativa all'esterno dei locali aziendali e nel luogo prescelto dal lavoratore stesso, nel percorso di andata e ritorno dal luogo di abitazione a quello prescelto per lo svolgimento della prestazione lavorativa all'esterno dei locali aziendali.

Letto, confermato e sottoscritto in occasione del secondo incontro di negoziazione tenutosi in data 1° dicembre 2022.

PER L'AZIENDA ALFA

Badalassi Rita, Capitanio Lorena, Curcio Azzurra, D'Annunzio Riccardo, De Luca Rachele, Del Gratta Valentina, Gianfaldoni Grace, Martani Eugenio, Muscarà Giulia, Palacios Bringas Jennifer Criz, Pasquini Giorgia, Riani Selma, Rivoletti Rebecca, Verrucci Andrea.

PER LE OO.SS. E LA R.S.U. AZIENDALE

Battaglia Martina, Battistoni Gaia, Benedetti Giulia, Caca Sara, Capetta Elia, Carfora Cristiano, Giuliani Elisa, Giusti Greta, Manfredi Francesco, Marianetti Marco, Mascherini Rachele, Medrano Ferigra, Paula Milena, Senise Antonio, Zanini Rebecca.

CAPITOLO 5

Diritto processuale penale

Valentina Bonini

PRESENTAZIONE

Il percorso di didattica speciale offerto a studenti e studentesse del corso di diritto processuale penale si è concentrato su un tema cruciale, tanto nell'impianto teorico quanto nella prassi giudiziaria, qual è quello della sistematica cautelare personale.

Con l'obiettivo di avvicinare alla materia, pur innervata di delicate tensioni costituzionali, con una metodologia *bottom up*, si è costruito un primo incontro di carattere pratico con gli operatori del processo, che hanno introdotto ai ruoli di pubblico ministero (dott. Fabio Pelosi, Procura della Repubblica di Pisa), giudice (dott.ssa Nuncia Castellano, g.i.p. Tribunale di Pisa) e difensore (avv. Mario De Giorgio, Foro di Pisa) nel procedimento cautelare, illustrando casi concreti e le criticità affrontate dalle diverse prospettive soggettive.

A valle di questo primo incontro sono state consegnate ai partecipanti cinque diverse ordinanze di applicazione (o di rigetto) di misure cautelari personali: divisi in gruppi, studenti e studentesse hanno analizzato le ordinanze assegnate, valutando le possibili iniziative in punto di impugnazione cautelare. In questo percorso di analisi pratica e scelta delle linee difensive, studenti e studentesse sono stati accompagnati e supervisionati da tutor esperti (avv. Eleonora Antonuccio del Foro di Pisa e Avv. Domenico Vispo del Foro di Lucca) e –previamente suddivisi all'interno di ciascun gruppo tra rappresentanti dell'accusa, difensori e giudici dell'impugnazione– hanno redatto gli atti di parte e l'ordinanza decisoria, simulando l'introduzione e la partecipazione ora ad un procedimento di riesame *ex art. 309 c.p.p.* ora ad un procedimento di appello *de libertate ex art. 310 c.p.p.*

Si pubblica di seguito il risultato di un gruppo di lavoro (composto da Francesca Bertolucci, Nicola Cottu, Luca Danesi, Carlo Bigongiari, Nicola Di Guglielmo) che, per le peculiarità del caso trattato e la qualità degli elaborati, è particolarmente significativo delle attività di didattica speciale svolte all'interno dell'insegnamento.

ORDINANZA CAUTELARE

TRIBUNALE ORDINARIO DI PISA
UFFICIO DEI GIUDICI PER LE INDAGINI PRELIMINARI

ORDINANZA DI RIGETTO DELLA RICHIESTA DI MISURA CAUTELARE
Articolo 292 c.p.p.

XX/21 R.G.N.R.

Il giudice per le indagini preliminari, dott.ssa

Esaminata la richiesta di applicazione della misura cautelare degli arresti domiciliari avanzata dal pubblico ministero nell'ambito del procedimento penale a carico di Tizio, indagato

a) Del delitto p. e p. dagli artt. 61 n. 5, 609 *bis* comma 1, 609 *ter* comma 1 n. 5, 609 *septies* comma 4 n. 1 c.p., perché costringeva la minore di anni 18 Caia, a subire, mediante violenza, atti sessuali. In particolare, approfittando del fatto che essi fossero rimasti soli nella stanza, mentre la donna teneva la schiena girata, questi le si avvicinava, la afferrava dalla schiena in modo da girarla di faccia verso di lui ed iniziava a palpeggiarle ripetutamente e con una certa energia il seno e il sedere, per poi baciarla più volte sul collo.

Fatto commesso a, in data 01/01/2021

Rilevato che a carico di Tizio sono stati raccolti in sede di indagine gravi indizi di colpevolezza per il reato a lui provvisoriamente ascritto, ben sintetizzati nella richiesta di misura cautelare avanzata dal pubblico ministero cui per comodità integralmente ci si riporta.

Evidenziato, comunque, che la circostanza indicata nel capo di imputazione veniva di fatto ammessa dall'imputato nel corso della conversazione a mezzo di messaggistica WhatsApp intercorsa con la persona offesa, presente agli atti del fascicolo, in cui lo stesso Tizio chiedeva scusa per il suo comportamento. Né vale a scriminare il fatto la circostanza che i rapporti tra le parti siano comunque proseguiti più o meno amichevolmente dopo l'aggressione sessuale, mancando certamente il consenso della persona offesa, in quel preciso contesto, ad un'invasione della sua sfera sessuale.

L'episodio viene poi confermato dalla teste Sempronia, amica della persona offesa, che aveva raccolto le sue confidenze in merito all'accaduto. Peraltro, la stessa teste riferiva di essere stata oggetto, poco tempo prima, di una molestia sessuale da parte dello stesso Tizio, che le avrebbe messo una mano tra le gambe, cui era seguita la pronta reazione della ragazza che lo aveva allontanato. La vicenda era stata portata anche all'attenzione del responsabile della struttura, presso cui l'indagato ricopre il ruolo di operaio, senza che fossero presi provvedimenti disciplinari.

Fermo, dunque, il *fumus* del reato in contestazione, appare necessario valutare in questa sede la sussistenza di esigenze cautelari che giustificano l'irrogazione di una misura limitativa della libertà personale dell'indagato, per eliminare il pericolo di reiterazione di reati della stessa indole.

Ebbene, si osserva preliminarmente che la S.C., chiamata più volte a pronunciarsi in merito sulla questione, ha espresso il suo orientamento specificando che in tema di misure cautelari personali, il requisito dell'attualità del pericolo previsto dall'art. 274,

comma 1 lett. c) c.p.p. non è equiparabile all'imminenza di specifiche opportunità di ricaduta nel delitto e richiede, invece, da parte del giudice della cautela, una valutazione prognostica sulla possibilità di condotte reiterate, alla stregua di un'analisi accurata della fattispecie concreta, che tenga conto delle modalità realizzative della condotta, delle personalità del soggetto e del contesto socio-ambientale, la quale deve essere tanto più approfondita quanto maggiore sia la distanza temporale dai fatti, ma non anche la previsione di specifiche occasioni di recidivanza (cfr. per tutte Sez. 3, sent. 9041 del 15/02/2022, RV 282891).

Ebbene, nel caso di specie, rilevato quanto alle esigenze cautelari, che l'indagato, formalmente incensurato, al netto dei due episodi, temporalmente vicini, commessi ai danni di Caia e prima ancora di Sempronia, che non ha inteso però sporgere formale querela, risulta dagli atti non aver più posto in essere alcuna condotta violenta o anche solo molesta dal mese di gennaio ad oggi, né all'interno dell'ente n al di fuori del contesto lavorativo.

Infatti, oltre alle dichiarazioni di Caia, che ad oggi non ricopre ruoli nella ditta, né di Sempronia, non sono state raccolte ulteriori testimonianze di soggetti di sesso femminile operanti all'interno della struttura, che abbiano evidenziato un perdurare di condotte illecite da parte dell'indagato.

Ritenuto, pertanto, non provato, allo stato, il pericolo di recidiva specifica in termini di attualità, non desumibile sulla sola base della avvenuta commissione di reati, da parte dell'indagato, nel 2021, dovendosi tenere conto dell'assenza di condotte successive da cui desumere la sua inclinazione a commettere reati della stessa specie, ovvero reati sessuali ai danni di dipendenti della struttura o di altre figure femminili con cui l'uomo sia venuto in contatto.

Ritenuto, in definitiva, mancanti i presupposti dell'attualità di tale pericolo richiesti dall'art. 274 c.p.p.

PER QUESTI MOTIVI

Visti gli artt. 273 ss. c.p.p.

RESPINGE

La richiesta formulata dal pubblico ministero.

Manda alla cancelleria per l'immediata restituzione del sottofascicolo al pubblico ministero.

Pisa, 04/11/2022

Il giudice per le indagini preliminari

Dott.ssa

ATTO DI APPELLO EX ART. 310 C.P.P.**AL
TRIBUNALE DEL RIESAME
DI FIRENZE
IN FUNZIONE DI GIUDICE DELL'APPELLO****Appello ex art. 310 c.p.p.**

Procedimento Penale N. xx/21 R.G.N.R. – N. xxxx/22 R.G. G.I.P. – N. xxxx/22 R. G.
Tribunale del Riesame

Reati: artt. 61 n. 5, 609 *bis* c. 1, 609 *ter* c. 1 n. 5, 609 *septies* c. 4 n. 1 c.p.

I Pubblici Ministeri, Dott.ssa Bertolucci Francesca e Dott. Nicola Cottu,

propongono APPELLO ai sensi dell'art. 310 c.p.p.

avverso l'ordinanza emessa il 04/11/2022 dal giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Pisa, con la quale veniva rigettata l'istanza con cui questa accusa chiedeva l'applicazione della misura degli arresti domiciliari.

MOTIVI

Il GIP fonda la sua decisione di rigetto sulla pretesa assenza dell'attualità dell'esigenza cautelare individuata dall'istanza di richiesta di applicazione degli arresti domiciliari, ossia del pericolo di reiterazione di reati della stessa specie.

In realtà, sussistono tutti i presupposti di applicazione della misura cautelare, ivi compresa l'attualità.

1. *Gravi indizi di colpevolezza* (art. 273 c. 1 c.p.p.)

Sui gravi indizi di colpevolezza *nulla questio*, lo stesso GIP ne ha rilevato la sussistenza. Comunque, lo stesso indagato ha ammesso la condotta nel corso della conversazione a mezzo di messaggistica whatsapp intercorsa con la persona offesa, presente agli atti del fascicolo, in cui lo stesso indagato chiedeva scusa per il suo comportamento. Inoltre, l'episodio è stato confermato anche dalla teste, amica della persona offesa, che aveva raccolto le sue confidenze in merito all'accaduto.

2. *Punibilità in concreto* (art. 273 c. 2 c.p.p.)

Non sussistono cause di giustificazione e, di nuovo, come anche lo stesso GIP ha evidenziato, non vale a scriminare il fatto la circostanza che i rapporti tra le parti siano comunque proseguiti più o meno amichevolmente dopo l'aggressione sessuale, mancando certamente il consenso della persona offesa, in quel preciso contesto, ad un'invasione della sua sfera sessuale.

3. *Limiti di pena* (artt. 278 e 280 c.p.p.)

La misura degli arresti domiciliari può essere applicata se la pena prevista è la reclusione superiore nel massimo a tre anni (art. 280 c.p.p.). Il soggetto, nel caso di specie, è indagato per il delitto di cui agli artt. 609 *bis* c. 1, 609 *ter* c. 1 n. 5, 609 *septies* c. 4 n. 1. Dunque,

la pena prevista è superiore nel massimo a tre anni (per il reato di cui all'art. 609 *bis* c. 1 la pena prevista è la reclusione da sei a dodici anni). Inoltre, nel caso di specie, risulta applicabile l'aggravante di cui all'art. 61 n. 5 c.p. che, ai sensi dell'art. 278, deve essere computata nella pena agli effetti dell'applicazione delle misure cautelari.

4. *Esigenze cautelari* (art. 274 c.p.p.)

Nel caso di specie si ritiene sussistente il pericolo di reiterazione di reati della stessa specie, *ex art. 274 lett. c) c.p.p.*

Il GIP esclude che ricorra l'attualità del pericolo assumendo che l'indagato, incensurato, "nel periodo intercorso non risulta che abbia posto in essere alcuna condotta violenta o anche solo molesta". A tal proposito, richiama la S.C., la quale sostiene che non bisogna accertare la possibilità che si verifichino nell'imminenza specifiche opportunità di ricaduta nel delitto, richiedendo piuttosto una valutazione prognostica sulla possibilità di condotte reiterative, alla stregua di un'analisi accurata della fattispecie concreta, che tenga conto delle modalità realizzative della condotta, della personalità del soggetto e del contesto socio ambientale, la quale deve essere tanto più approfondita quanto maggiore sia la distanza temporale ai fatti, ma non anche la previsione di specifiche occasioni di recidivanza. Da ciò si deduce che l'attualità del pericolo deve essere affermata sulla base di una valutazione complessiva che tenga conto di una pluralità di elementi ricavabili dallo stato degli atti.

Il GIP nella sua valutazione ha offerto una motivazione scarna e insufficiente che tiene conto solo di alcuni di questi aspetti, ossia il fatto che il soggetto sia incensurato e che risulta dagli atti non aver più posto in essere alcuna condotta violenta o anche solo molesta nel periodo intercorso. Tuttavia, sono ben altre le circostanze che emergono dallo stato degli atti e che portano ad affermare l'attualità del pericolo.

Quanto alla modalità della condotta, essa è tale da evidenziare una marcata pericolosità, in quanto l'indagato approfitta del fatto che i due sono rimasti soli, si avvicina, afferra la ragazza e la gira. È evidente che la condotta è particolarmente disinvolta, come se fosse solito tenere questi comportamenti, e mostra essere conseguenza non di un impeto occasionale frutto delle circostanze, ma di un proposito predeterminato. Quanto alla personalità del soggetto, si evince chiaramente che l'indagato è propenso a questo tipo di condotte e ciò, oltre che dalle modalità della condotta in questione, affiora dalla dichiarazione della teste, nei cui confronti l'indagato, sia pure incensurato, ha tenuto condotte simili (e ciò, di per sé, renderebbe già evidente l'attualità del pericolo). Infine, il GIP contesta l'attualità del pericolo sulla base del fatto che non sono pervenute notizie di altre condotte analoghe commesse dallo stesso indagato, ma questo è un ragionamento del tutto avulso dalla realtà sociale, perché non tiene conto della tipologia di reato contestato nel caso concreto, ossia una violenza sessuale, che raramente viene portata alla luce dalla vittima, a fronte del rischio di vittimizzazione secondaria. E questo aspetto emerge anche nel caso concreto dalle stesse dichiarazioni del GIP, che sottolinea il fatto che la stessa amica non ha sporto querela, anche se ha informato il responsabile della struttura che, nonostante ciò, non ha preso alcun provvedimento disciplinare (e quindi perché sporgere querela?). Quest'ultimo aspetto sottolinea la scarsa importanza che spesso si dà a certe condotte, disincentivando la vittima a rendere noto il fatto. Tra l'altro, proprio a fronte dei rischi di vittimizzazione secondaria della vittima di violenza sessuale insiti nel nostro ordinamento e dell'assenza di un

quadro normativo che protegga i diritti delle vittime di violenza sessuale, l'Italia è stata condannata recentemente dalla Corte EDU (sent. 27 maggio 2021, caso *J.L. c. Italia*) che ha richiamato i dati forniti dall'ISTAT che evidenziano che i tassi di denuncia e di condanna per violenza sessuale in Italia sono relativamente bassi e in calo (par. 67). Quindi, il fatto che non siano state accertate condotte analoghe non è un dato su cui fare affidamento per escludere l'attualità del pericolo, perché difficilmente rilevabile nel caso del reato di violenza sessuale. Questo deve anche indurre a ritenere irrilevante il tempo trascorso, visto che è difficile accertare condotte di questo tipo e visto che già abbiamo testimonianza di due condotte moleste tenute dal soggetto indagato.

Oltretutto, il GIP conclude dicendo che non si può desumere l'inclinazione del soggetto alla commissione di reati sessuali, perché non ci sono state condotte analoghe ai danni di dipendenti della struttura o di altre figure femminili con cui l'uomo sia venuto in contatto, ma ciò lo si ricava dalla mancanza di ulteriori testimonianze di soggetti di sesso femminile all'interno della struttura, ma questo non lascia escludere che, invece, condotte illecite si siano verificate all'esterno di questo specifico contesto. Poiché formalmente non risulta che nel luogo di lavoro abbia tenuto ancora tali condotte, allora si dà per scontato che il soggetto non le abbia tenute affatto, in qualunque altro contesto. Quindi, dobbiamo concludere che l'inclinazione a commettere reati della stessa specie, evidenziata dagli elementi agli atti, non possa essere esclusa in base alla mera circostanza dell'assenza di notizie di reato relative a successive condotte abusive in materia sessuale. Quindi, tenendo conto che la valutazione sull'attualità del pericolo, come più volte sottolineato dalla S.C. e dallo stesso GIP, è una valutazione complessiva e cumulativa di tutti questi elementi richiamati, non possiamo escludere l'attualità del pericolo di reiterazione del reato sulla base del solo fatto che non sono pervenute altre notizie di condotte analoghe, trattandosi di un elemento pressoché irrilevante alla luce della fattispecie e comunque non sufficiente alla luce di tutti gli elementi ora esposti.

Inoltre, come si diceva, i contesti che si prestano a reiterare condotte di questa specie sono molteplici. Pertanto, risulta adeguata e proporzionata a fronteggiare il pericolo di recidiva specifica la misura degli arresti domiciliari, visto che si pone l'esigenza di salvaguardare la collettività dal pericolo di invasioni di un bene fondamentale, come la libertà sessuale, che può essere messo a rischio in qualunque momento e in qualunque contesto da soggetti, come l'indagato, evidentemente inclini a condotte di questo tipo. Pertanto, dobbiamo ritenere dimostrati tutti i presupposti applicativi della misura cautelare richiesta, compreso il pericolo di reiterazione di reati della stessa specie.

PER QUESTI MOTIVI

- Sussistenza dei presupposti applicativi della misura cautelare (e in particolare dell'attualità del pericolo *ex art. 274 c.p.p.*)
- Insufficienza e inadeguatezza della motivazione del GIP

Si chiede che sia applicata la misura cautelare degli arresti domiciliari contro l'indagato, in riforma all'ordinanza impugnata.

Pisa, 14 novembre 2022
Dott.ssa Bertolucci Francesca
Dott. Cottu Nicola

MEMORIA DIFENSIVA EX ART. 121 C.P.P.**AL
TRIBUNALE DEL RIESAME
DI FIRENZE
IN FUNZIONE DI GIUDICE DELL'APPELLO****Memoria difensiva ex artt. 121, 127 e 310 c.p.p.**

Procedimento Penale N. XX/21 R.G.N.R. – N. XX/22 R.G. G.I.P. – N. XXX/22 R.G. Tribunale del Riesame

Reato: artt. 61, n.5, 609 *bis* c. 1, 609 *ter* c.1 n.5, 609 *septies* c.4 n.1 c.p.

Il sottoscritto Avv. Danesi Luca del Foro di Pisa, con in via Curtatone 8, indirizzo di posta elettronica certificata danesiluca@pec.it nella sua qualità di difensore di fiducia, giusta nomina in atti, di Tizio, nato a Pisa il 01/01/1990, indagato nel procedimento penale di cui in epigrafe per il reato di cui agli artt. 61 n.5, 609 *bis*, comma 1, 609 *ter*, comma 1 n.5 e 609 *septies*, comma 4 n.1, c.p.

PREMESSO

- Che il Pubblico Ministero in data 04/10/2022 avanzava, al Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Pisa, richiesta di applicazione della misura cautelare degli arresti domiciliari a carico dell'indagato, formulando anche il capo di imputazione provvisorio di cui sopra;
- Che in data 04/11/2022 il GIP, in diniego della richiesta del PM emetteva ordinanza di rigetto della richiesta di misura degli arresti domiciliari ritenendo insussistenti le esigenze cautelari richieste dall'art. 274 c.p.p., sia alla luce della mancanza di attualità e concretezza del pericolo di reiterazione di reati della stessa specie, sia alla luce dell'incensuratezza e del comportamento dell'indagato.

PRESO ATTO

- Che in data 14/11/2022 il PM presentava a codesto Tribunale atto di appello *ex art.* 310 c.p.p. avverso la richiamata ordinanza del GIP, invocando al Collegio l'applicazione all'indagato della già rigettata misura degli arresti domiciliari.
- Che il Tribunale del Riesame fissava l'udienza d'appello in data 01/12/2022

TANTO PREMESSO E CONSIDERATO, SI ESPONE QUANTO SEGUE:**1. Sui gravi indizi di colpevolezza ex art. 273 c.p.p.**

Occorre in primo luogo osservare come, contrariamente a quanto sostenuto nell'ordinanza del GIP, il *fumus* del reato provvisoriamente ascritto a Tizio sia in realtà lontano da una condizione tale da accogliere la richiesta, normativa e giurisprudenziale, di una gravità indiziaria intesa come elementi a carico, di natura logica o rappresentativa, idonei a fondare il convincimento di una qualificata probabilità di colpevolezza dell'indagato.

Ulteriormente, si sottolinea che per l'applicazione di una misura cautelare personale l'indizio si considera grave “quando è resistente alle obiezioni, ed ha quindi un elevato

grado di capacità dimostrativa del fatto da provare”, capacità che dunque gli deriva dalla resistenza alle interpretazioni alternative (cfr. Cass. Sez. VI, n. 26115 del 11/06/2020). Ancora, appare consolidato che “La necessaria autonoma valutazione è osservata anche quando il giudice riporti nella propria ordinanza le acquisizioni e le considerazioni svolte dagli investigatori e dal PM, pure mediante il rinvio *per relationem* al provvedimento di richiesta, purché, per ciascuna contestazione e posizione, svolga un effettivo vaglio degli elementi di fatto ritenuti decisivi, senza il ricorso a formule stereotipate, spiegandone la rilevanza ai fini dell’affermazione dei gravi indizi di colpevolezza e delle esigenze cautelari.” (Cfr. Cass. Sez. III, n. 840 del 17/12/2015).

Ebbene, la valutazione del GIP si fonda invece su una serie di elementi di fatto travisati, denaturati e non specificatamente vagliati, di seguito enunciati.

Risulta deficitario il passaggio logico-giuridico con cui si considera come appurato e non bisognoso di verifiche l’apparato relativo alla gravità indiziaria e alla colpevolezza di Tizio.

a) Sulla mancanza degli elementi costitutivi del reato di violenza sessuale p. e p. all’art. 609 *bis* c.p.

Innanzitutto, bisogna tenere conto che la fattispecie di reato p. e p. all’art. 609 *bis* c.p. troverebbe come suo elemento fondante, in relazione alla descrizione del fatto storico contenuto nel capo di imputazione, l’elemento della violenza corroborata nelle modalità esecutive dalla mancanza di consenso e dalla rapidità e sorpresa della presunta azione dell’indagato.

Ebbene, appare evidente come nella descrizione della vicenda effettuata dal PM le modalità dell’azione siano state dipinte in un modo quantomeno esagerato, in particolare circa l’esecuzione improvvisa e le parvenze violente e non si sia tenuto conto di significativi elementi in grado di porre numerosi dubbi in merito alla soglia di rilevanza e punibilità del concetto meta-giuridico di violenza.

Premesso che tra la ragazza e l’indagato sussisteva già da tempo un rapporto di conoscenza e confidenza che esclude l’abusività della presenza dell’uomo nella stanza, appare necessario evidenziare come, in questa sede, non possa essere affermata con certezza la mancanza di consenso da parte della ragazza, visti i ricorrenti rapporti di confidenza tra le parti sia precedenti sia successivi al fatto, anche considerando la possibile attrazione fisica tra i due in essere al momento del fatto. Tali ipotesi trovano ulteriore fondamento nella doverosa considerazione circa la mancata opposizione da parte della ragazza all’approccio fisico dell’indagato.

Ancora, è necessario porre l’attenzione sulla valutazione indiziaria, da parte del GIP, della conversazione avvenuta tra la ragazza e l’indagato a mezzo di messaggistica WHATSAPP in seguito alla vicenda. Tale conversazione è stata infatti erroneamente intesa dal GIP come presunta ammissione da parte dell’imputato della circostanza di cui al capo di imputazione. Nei fatti, il soggetto indagato, mosso da un sentimento di dispiacere per la situazione creatasi, ha inteso soltanto chiedere scusa per l’imbarazzo arrecato alla ragazza, visto e considerato che per lui si trattava anche di un contesto lavorativo e pertanto non consono a qualsivoglia interscambio amoroso. Tali scuse sono state nei fatti accettate considerando il proseguire successivo amichevole dei rapporti tra i due soggetti.

b) Sull'irrelevanza delle dichiarazioni della teste WWW

Nell'ordinanza di rigetto e nell'istanza di appello presentata dal PM viene posto un particolare accento sulla valenza di alcune dichiarazioni rese dalla teste WWW, nelle quali ella insinua di aver subito in passato delle molestie sessuali da parte di Tizio. La teste viene inoltre indicata come depositaria delle confidenze della p.o. in merito all'accaduto.

Appare evidente come, allo stato degli atti, tali dichiarazioni siano deficitarie di elementi plausibili idonei a essere utilizzati per la valutazione circa la gravità indiziaria del reato provvisoriamente ascritto all'indagato.

In primo luogo, è necessario evidenziare come la teste WWW, maggiorenne già al tempo dei fatti, non abbia inteso sporgere alcuna querela nei confronti di Tizio per tale presunta molestia, nei fatti sancendone l'irrelevanza.

In secondo luogo, la vicenda riguardante la teste e l'indagato era stata già portata all'attenzione del responsabile della struttura, presso cui Tizio lavora, il quale dopo un'attenta valutazione dei fatti oggetto della vicenda non ha inteso adottare alcun provvedimento disciplinare, avendone avuto certamente interesse qualora la vicenda concreta avesse raggiunto un livello di rilevanza percepibile.

2. Sulle esigenze cautelari ex art. 274 c.p.p.

Visto e considerato che sia nella richiesta originaria sia nell'istanza di appello *ex art.* 310 c.p.p. veniva posta in evidenza, in relazione all'art. 274 lett. c, c.p.p., come possibile esigenza cautelare la sola reiterazione nella commissione di ulteriori reati della stessa specie, si espone quanto segue.

In primis, appare necessario evidenziare la correttezza del percorso logico-argomentativo dell'ordinanza di rigetto del GIP in merito alla evidente mancanza di tali esigenze cautelari.

In particolare, era stata correttamente effettuata la valutazione circa l'attualità del pericolo di reiterazione, confermata anche successivamente dalla Cass. Sez. I, con sent. n. 41334/2022 del 02/11/2022 per la quale "in tema di misure cautelari personali, il requisito dell'attualità del pericolo previsto dall'art. 274, comma 1, lett. c), c.p.p. non è equiparabile all'imminenza di specifiche opportunità di ricaduta nel delitto e richiede, invece, da parte del giudice della cautela, una valutazione prognostica sulla possibilità di condotte reiterative, alla stregua di un'analisi accurata della fattispecie concreta, che tenga conto delle modalità realizzative della condotta, della personalità del soggetto e del contesto socio-ambientale, la quale deve essere tanto più approfondita quanto maggiore sia la distanza temporale dai fatti, ma non anche la previsione di specifiche occasioni di recidiva".

Tale valutazione prognostica, nella vicenda concreta, impone di considerare una serie di elementi sufficienti a escludere ogni dubbio sulla inesistenza delle esigenze cautelari. Innanzitutto, visto e considerato che il fatto descritto nel capo di imputazione risalirebbe alla data del 01/01/2021, appare evidente come una tale distanza temporale rispetto alla situazione odierna faccia venir meno qualsiasi parvenza di attualità del pericolo, visto anche l'art. 292 lett. c, c.p.p. il quale impone al giudice di tenere conto del tempo trascorso dalla commissione del reato e anche considerato il consolidato orientamento della SC che impone un'analisi tanto più approfondita e rigorosa quanto maggiore sia la distanza temporale.

Ancora, si osserva che la SC, pronunciata più volte sulla questione, ha sempre inteso l'attualità del pericolo come "la continuità del *periculum libertatis* nella sua dimensione temporale, che va apprezzata sulla base della vicinanza ai fatti in cui si è manifestata la potenzialità criminale dell'indagato, ovvero della presenza di elementi indicativi recenti, idonei a dar conto della effettività del pericolo di concretizzazione dei rischi che la misura cautelare è chiamata a realizzare" (Cass. sez. I, n. 14840 del 22 gennaio 2020). Tale continuità risulta nei fatti inesistente visto e considerato che l'indagato non ha, per tutto il 2021, tenuto ulteriori condotte offensive idonee a fondare un concreto pericolo di reiterazione. Parimenti, allo stato degli atti, non risultano esistenti altre testimonianze né di soggetti di sesso femminile operanti nella struttura, presso cui l'indagato ha continuato a lavorare, né di altre figure fuori dal contesto lavorativo.

Non vale, altresì, a fondare tale esigenza cautelare la circostanza della presunta molestia subita dalla teste WWW, già censurata sopra nei suoi elementi contraddittori e irrilevanti, posto che in ogni caso si tratterebbe di un evento temporalmente vicino e antecedente a quello oggetto del capo di imputazione, non idoneo a fondare una valutazione prognostica del pericolo.

Ulteriormente, elemento di significativo peso risulta essere l'incensuratezza dell'indagato, come anche evidenziato correttamente nell'ordinanza di rigetto da parte del GIP, fondamentale nella valutazione richiesta dall'art. 274, lett. c, c.p.p.

CONCLUSIONI

Tanto visto e considerato in merito all'insussistenza dei gravi indizi di colpevolezza e in relazione alla mancata attualità e concretezza del pericolo di reiterazione alla base delle esigenze cautelari, si richiede in via principale il rigetto dell'istanza di appello formulata dal PM in data 14/11/2022 e, dunque, la conferma della risultanza dell'ordinanza di rigetto del GIP.

In subordine, qualora l'adita Corte ritenesse eccezionalmente sussistenti i requisiti per l'applicazione di una misura cautelare, si richiede che la stessa venga individuata nella meno afflittiva misura del Divieto temporaneo di esercitare determinate attività professionali *ex art. 290 c.p.p.*, idonea eventualmente a soddisfare l'ipotetico e alquanto insussistente pericolo di reiterazione di cui all'art. 274, lett. c, c.p.p.

La considerazione di una eventuale scelta meno afflittiva è diretta espressione del criterio costituzionale del minore sacrificio necessario e della considerazione di non colpevolezza dell'indagato *ex art. 27 Cost.*

In particolare, tale criterio è espressione del principio "in virtù del quale la compressione della libertà personale dell'indagato o dell'imputato deve essere contenuta nei limiti minimi indispensabili a soddisfare le esigenze cautelari riconoscibili nel caso concreto" (cfr. Cass. Sez. VI, sent. n. 44005/2022 del 18/11/2022; *ex plurimis v. Corte cost.*, sent. n. 191/2020; sent. n. 232/2013; sent. n. 299/2005).

Pisa, lì 22/11/2022

ORDINANZA DEL TRIBUNALE EX ART. 310 C.P.P.

Procedimento penale N. xx/21 R.G.N.R. – N. xxxx/22 R.G. G.I.P. – N. xxxx/22 R.G. Tribunale del riesame

**TRIBUNALE DEL RIESAME
DI FIRENZE
IN FUNZIONE DI GIUDICE DELL'APPELLO**

Il Tribunale del riesame di Firenze in funzione di giudice dell'appello, composto da:

- Dott. Bigongiari Carlo
- Dott. Di Guglielmo Nicola
- Dott. XYZ

riunito in Camera di Consiglio ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

Sull'appello proposto dal Pubblico Ministero in data 14/11/2022 avverso l'ordinanza emessa in data 04/11/2022 dal Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Pisa, con la quale è stata rigettata l'istanza di applicazione della misura cautelare personale degli arresti domiciliari *ex art. 284 c.p.p.* nell'ambito del procedimento penale a carico di Tizio, indagato del delitto previsto dagli artt. 61, n. 5, 609-*bis*, co. 1, 609-*ter*, co. 1, n. 5, 609-*septies*, co. 4, n. 1, c.p. in quanto accusato di aver costretto Caia, minore di anni 18, a subire, mediante violenza, atti sessuali. In particolare, in data xx/01/2021, approfittando del fatto che di essere rimasto solo con la persona offesa, mentre questa teneva la schiena girata, le si avvicinava, la afferrava dalla schiena in modo da girarla di faccia verso di lui ed iniziava a palpeggiarla ripetutamente e con una certa energia il seno e il sedere, per poi baciarla più volte sul collo;

PREMESSO CHE

Il Pubblico Ministero ha proposto appello avverso l'ordinanza emessa dal Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Pisa, con la quale è stata rigettata l'istanza di applicazione della misura cautelare personale degli arresti domiciliari *ex art. 284 c.p.p.*

Tenuto conto degli atti;

RILEVA

in capo all'imputato Tizio:

1) Limiti edittali di pena.

Vanno ritenuti sussistenti i limiti edittali di pena per la misura degli arresti domiciliari, così come richiesta dal pubblico ministero. Infatti, l'art. 280, co. 1 c.p.p. sancisce la possibilità di applicare, tra le altre, la misura cautelare in questione solamente qualora, per

il reato per cui si procede, la legge stabilisca la pena dell'ergastolo o della reclusione superiore nel massimo a tre anni.

Prevedendo il reato di cui al capo di imputazione sopra riportato la pena della reclusione nel minimo di sei e nel massimo di dodici anni, si ritiene legittima la richiesta del Pubblico Ministero della misura cautelare degli arresti domiciliari.

Al reato in questione si applica, altresì, l'eventuale circostanza aggravante di cui all'art. 61, n. 5 c.p. che, come sancito dall'art. 278 c.p.p. deve essere tenuta in considerazione dal giudice nella determinazione della pena per l'applicazione delle misure cautelari.

2) Esistenza di cause di giustificazione, cause di non punibilità, cause di estinzione del reato o cause di estinzione della pena ex art. 273, co. 2.

Non si rinvenivano cause di giustificazione, cause di non punibilità, cause di estinzione del reato o cause di estinzione della pena ex art. 273, co. 2.

Come asserito correttamente dal Giudice per le indagini preliminari, "non vale a scriminare il fatto la circostanza che i rapporti tra le parti siano comunque proseguiti più o meno amichevolmente dopo l'aggressione sessuale in questione, mancando certamente il consenso della persona offesa, in quel preciso contesto, ad una invasione della sua sfera sessuale". Infatti, si deve ritenere che il consenso della persona offesa non vi fosse al momento dell'evento e ciò lo si evince chiaramente dalla conversazione a mezzo di messaggistica WhatsApp intercorsa tra i soggetti al seguito dell'accadimento dei fatti. Inoltre, le modalità della condotta inducono a ritenere che non vi fosse alcun tipo di consenso da parte della vittima ad una tale invasione della sua sfera sessuale.

Tenendo poi conto delle considerazioni apportate dall'Avvocato difensore, per cui "appare necessario evidenziare come, in questa sede, non possa essere affermata con certezza la mancanza di consenso da parte della ragazza, visti ricorrenti rapporti di confidenza tra le parti sia precedenti sia successivi al fatto" si richiama l'orientamento giurisprudenziale secondo il quale, anche nel caso in cui sussista un dubbio sulla sussistenza del consenso da parte del soggetto passivo, esso non varrebbe come causa di giustificazione per il reato di cui al capo di imputazione (Cassazione, sent. 52835/2018). Pertanto, si ribadisce come non vi siano cause di giustificazione, cause di non punibilità, cause di estinzione del reato o cause di estinzione della pena ex art. 273, co. 2 e come, qualora l'indagato fosse caduto in dubbio sul possibile consenso da parte della persona offesa, esso si sarebbe dovuto, senza indugio, astenersi dal proseguire nella condotta.

3) Gravi indizi di colpevolezza ex art. 273, co. 1 c.p.p.

Si ritengono sussistenti i gravi indizi di colpevolezza in relazione al reato di violenza sessuale su minori.

Questi sono deducibili, in primo luogo, dall'analisi della conversazione a mezzo di messaggistica WhatsApp intercorsa tra i soggetti al seguito dell'accadimento dei fatti. Da qui si evince che le scuse avanzate da parte del soggetto indagato, nell'ambito di una valutazione sui gravi indizi di colpevolezza, siano un'ammissione, seppur indiretta, del fatto contestatogli. Infatti, sicuramente, la conversazione agli atti è idonea a dimostrare un rapporto di conoscenza tra i due soggetti ma nessun elemento fornito vale a delineare la natura di questo rapporto né tantomeno una possibile correlazione con il reato contestato. Si nota come, in secondo luogo, dagli atti emerga che l'indagato

avrebbe posto in essere una condotta “violenta” consistente nel trattenere la vittima e girarla verso di lui, oltre a “palpeggiarla ripetutamente e con una certa energia il seno e il sedere, per poi baciarla più volte sul collo” annullando così la volontà di quest’ultima, prevenendo un possibile rifiuto e manifestando le proprie intenzioni dolose. Si devono pertanto ritenere, in astratto, integrati anche i presupposti della violenza sessuale, attuata mediante violenza fisica e senza il consenso della vittima che, anche nel caso in cui vi fosse stato un dubbio, non sarebbe valso come causa di giustificazione per i motivi già richiamati. Ciò basterebbe a ritenere integrato il *fumus* del reato.

Oltre a ciò, si deve ritenere che il soggetto indagato abbia approfittato del fatto che la vittima fosse girata di spalle al momento iniziale della condotta (motivo per il quale si esclude anche che i due stessero intrattenendo una conversazione, come sostenuto dalla difesa) e che quindi questi abbia volutamente agito di sorpresa, in modo da prevenire una qualsiasi possibile repentina reazione da parte della vittima. Inoltre, anche ipotizzando che vi fosse una conversazione in corso nella stanza non si può affermare che per questo solo fatto la vittima si sarebbe potuta aspettare un comportamento tale da parte dell’agente. Dobbiamo infatti ricordare la circostanza che la persona offesa fosse minorenni al momento del verificarsi dei fatti e ciò rafforza l’idea che la resistenza posta dalla vittima non debba essere intesa con certezza come una resistenza fisica ma possa configurarsi anche come uno stato di paralisi e incapacità di reagire, così integrando uno stato di costrizione psichica. Infatti, come sancito dalla Corte di Cassazione (Sezione terza, sent. n. 42871/2013 del 26/09/2013) “vanno certamente considerati atti sessuali quelli che siano idonei a compromettere la libera determinazione della sessualità della persona o ad invadere la sfera sessuale con modalità connotate da abuso di inferiorità fisica o psichica, in essi potendosi ricomprendere anche quelli insidiosi e rapidi, e che riguardino zone erogene su persona non consenziente”. Ancora, la giurisprudenza afferma che “integra il delitto di violenza sessuale non solo la violenza che pone il soggetto passivo nell’impossibilità di opporre tutta la resistenza possibile, realizzando un vero e proprio costringimento fisico, ma anche quella che si manifesta o nel compimento insidiosamente rapido dell’azione criminosa, tale da sorprendere la vittima e da prevenirne la manifestazione di dissenso, ovvero con il compimento di atti idonei a superare la volontà contraria della persona offesa”. Il tutto da considerare e interpretare tenendo appunto conto della minore età e della presumibile incapacità di reagire ad un tale imprevedibile comportamento posto in essere. Rimangono, dunque, fermi i gravi indizi di colpevolezza per il reato in questione.

4) Esigenza cautelare di cui all’art. 274, co. 1, lett. c) c.p.p.

Non sussiste l’esigenza cautelare di cui all’art. 274, co. 1, lett. c) c.p.p.

Venendo in questa sede ad analizzare, nel particolare, il pericolo, concreto e attuale, di reiterazione del medesimo reato (tenendo conto dell’indirizzo giurisprudenziale sancito dalla S.C. nella sent. 9041/2022 per cui si deve effettuare una “*valutazione prognostica sulla possibilità di condotte reiterative, alla stregua di un’analisi accurata della fattispecie concreta, che tenga conto delle modalità realizzative della condotta, della personalità del soggetto e del contesto socio ambientale*”), si rileva anzitutto la presunta modalità “violenta” della condotta posta in essere dal Sig. Emanuele Rossi per i fatti di cui sopra.

Non ci si può però sottrarre da una valutazione anche della personalità dell'indagato, che, a seguito della vicenda, sembra aver maturato un certo rimorso nei confronti della vittima: dapprima scusandosi e successivamente mantenendo un rapporto "più o meno amichevole" con questa.

Non si può poi non tener conto del fatto che il soggetto risulta ad oggi incensurato e che per questo non presenta un'inclinazione a commettere reati, tantomeno della stessa specie di quello per il quale si procede. Ciò è avvalorato dalla assenza di ulteriori testimonianze di soggetti di sesso femminile operanti nella struttura che evidenzino un perdurare delle condotte illecite da parte dell'indagato.

Si nota poi che, nel caso di specie, sul piano del contesto socio-ambientale, siano remote le possibilità di nuovi incontri tra la vittima e l'aggressore, in particolare per il fatto che i due non lavorino più all'interno della medesima struttura lavorativa e per questo non vi sono al giorno d'oggi altri plausibili collegamenti fra i soggetti.

Infine, non potendo considerare attendibile e sufficientemente chiara la testimonianza della teste sia per il fatto di non aver sporto querela sia per il fatto che non vi siano stati provvedimenti disciplinari nella struttura lavorativa. Reputa questo tribunale che non siano condivisibili le posizioni della pubblica accusa e che siano invece ampiamente accettabili le deduzioni della difesa, agli atti infatti non risulta che il soggetto abbia commesso nuovamente il medesimo delitto nei confronti di altri soggetti nonché della stessa PO.

Se ne desume che manca una situazione di rischio imminente di reiterazione, confermato dal tempo trascorso dal momento della condotta di cui si discute ad oggi, che deve, invece, essere ritenuto rilevante e valutato ai sensi della concretezza e dell'attualità del pericolo, come riportato dalla difesa e come significativamente affermato dalla S.C. nella sentenza n. 1783/2017: *"l'obbligo del giudice de libertate di effettuare una specifica ed autonoma valutazione dei requisiti di concretezza e attualità con riferimento al momento dell'adozione della misura, tenuto conto sia del tempo trascorso dal fatto che delle peculiarità della specifica vicenda, un obbligo che opera non solo rispetto all'ordinanza applicativa della misura, ma anche in sede di riesame e di appello"*.

Per quanto concerne invece le motivazioni apportate dall'accusa sulla presenza dell'attualità del pericolo il Tribunale le ritiene non pertinenti al caso di specie e insufficienti a postulare una permanenza dello stato di pericolosità dell'indagato. In particolare la sentenza della Corte EDU richiamata dai PM (sent. 27 Maggio 2021) effettua un'analisi, sia pur veritiera, su larga scala dei reati di violenza sessuale, un'analisi generale ed astratta che non può essere utilizzata dal collegio come elemento valutativo dell'attualità del pericolo alla luce dell'andamento concreto dei fatti. Dovendosi attenere a questi e non a ricostruzioni totalmente ipotetiche, seppur rinforzate da dati statistici, e in virtù del principio di non colpevolezza fino a prova contraria, non è possibile utilizzare le motivazioni dell'accusa a fondamento di un'attualità del pericolo che nel caso di specie non è riscontrabile in alcun elemento di fatto.

PER QUESTI MOTIVI

Considerando l'insussistenza dell'esigenza cautelare di cui all'art. 274, co. 1, lett. c) e, in particolare, la mancanza dei requisiti della concretezza e attualità del pericolo in questione, desunta dall'analisi del contesto socio-ambientale, delle modalità della con-

dotta, della personalità del soggetto e del tempo trascorso dal momento del verificarsi degli eventi ad oggi,

RIGETTA

la richiesta avanzata dal Pubblico Ministero e conferma l'ordinanza impugnata.

Firenze, 01/12/2022
Dott. Bigongiari Carlo.
Dott. Di Guglielmo Nicola
Dott. XYZ

