

# Il disagio giovanile oggi

## Report del Consiglio Nazionale dei Giovani

a cura del  
Consiglio Nazionale dei Giovani





Collana Materiali e documenti 84



# Il disagio giovanile oggi

## Report del Consiglio Nazionale dei Giovani

*a cura del  
Consiglio Nazionale dei Giovani*



SAPIENZA  
UNIVERSITÀ EDITRICE

2022

Per l'impegno profuso e per la generosa disponibilità dimostrata nei confronti del Consiglio Nazionale dei Giovani, ringraziamo il professor Pasquale Bronzo, Vice Preside della Facoltà di Giurisprudenza di Sapienza Università di Roma e l'avvocato Luigi Iorio, senza i quali non sarebbe stata possibile la redazione di questa opera.

Copyright © 2022

**Sapienza Università Editrice**

Piazzale Aldo Moro 5 – 00185 Roma

[www.editricesapienza.it](http://www.editricesapienza.it)

[editrice.sapienza@uniroma1.it](mailto:editrice.sapienza@uniroma1.it)

Iscrizione Registro Operatori Comunicazione n. 11420

ISBN 978-88-9377-223-5

DOI 10.13133/9788893772235

Pubblicato nel mese di luglio 2022



Quest'opera è distribuita  
con licenza Creative Commons 3.0 IT  
diffusa in modalità *open access*.

In copertina: elaborazione grafica di Ora S.r.l.s. su immagine [www.shutterstock.com](http://www.shutterstock.com).

# Indice

|                                                                                                                                                                                                         |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Prefazione                                                                                                                                                                                              | 7  |
| <i>Fabiana Dadone</i>                                                                                                                                                                                   |    |
| Introduzione                                                                                                                                                                                            | 11 |
| <i>Maria Cristina Pisani</i>                                                                                                                                                                            |    |
| PARTE I – ANALISI                                                                                                                                                                                       |    |
| La cultura della mediazione scolastica e della prevenzione<br>dei conflitti e l'educazione al tema delle differenze e al rispetto<br>dell'altro come presupposti per contrastare il disagio giovanile   | 19 |
| <i>Patrizio Bianchi</i>                                                                                                                                                                                 |    |
| La tutela dei diritti nel contrasto al disagio giovanile.<br>Un patto per l'equità intergenerazionale tra generazioni presenti<br>e future alla luce del dettato costituzionale                         | 23 |
| <i>Angelo Buscema</i>                                                                                                                                                                                   |    |
| Prevenzione e contrasto del fenomeno delle dipendenze<br>patologiche diffuse tra i giovani e di quelle collegate a un uso<br>distorto di <i>web</i> e <i>social network</i>                             | 29 |
| <i>Luciana Lamorgese</i>                                                                                                                                                                                |    |
| Il diritto all'ascolto di bambini e adolescenti e il passaggio<br>da "oggetti" a "soggetti" di diritto. L'attuazione dell'art. 12<br>della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza | 35 |
| <i>Liliana Segre</i>                                                                                                                                                                                    |    |

## PARTE II – PROPOSTE

|                                                                                                                                                                                                        |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| La tutela del minore nell'età digitale. Riflessioni a margine della lettura del libro bianco Agcom 2.0 su media e minori<br><i>Mirzia Bianca</i>                                                       | 39  |
| Devianza minorile e giustizia riparativa<br><i>Pasquale Bronzo</i>                                                                                                                                     | 47  |
| Il contratto di espansione e le opportunità di ingresso nel mercato del lavoro<br><i>Alessio Giuliani</i>                                                                                              | 65  |
| Il disagio giovanile nel prisma delle politiche e dei servizi socio-assistenziali<br><i>Alfredo Moliterni</i>                                                                                          | 73  |
| Minori non accompagnati tra Costituzione e amministrazione<br><i>Giovanna Montella</i>                                                                                                                 | 91  |
| Le misure protese alla riduzione dei giovani inattivi (NEET) come strumento di coesione sociale e territoriale<br><i>Eleonora Rinaldi</i>                                                              | 109 |
| Il disagio giovanile ed il principio di equità inter ed intragenerazionale<br><i>Andrea Salustri</i>                                                                                                   | 121 |
| I giovani, la formazione e le opportunità. Prospettive di diritto comparato sull'orizzonte della sostenibilità<br><i>Alessandro Schioppa</i>                                                           | 141 |
| Responsabilità civile da cyberbullismo: l'anonimato dei danneggianti e il ruolo degli <i>Internet Service Provider</i> in un discorso comparatistico tra Italia e U.S.A.<br><i>Lorenzo Serafinelli</i> | 151 |
| Il potenziamento del contratto di apprendistato nel settore agricolo per contrastare il c.d. "disagio giovanile"<br><i>Gianluca Urbisaglia</i>                                                         | 169 |
| La scuola e il disagio giovanile. Studiare e formarsi al tempo del Covid-19<br><i>Alessandra Viani</i>                                                                                                 | 173 |



# Prefazione

*Fabiana Dadone*

Ministra per le politiche giovanili

Il Report ha il pregio di rappresentare in un unico documento uno spaccato del disagio minorile e giovanile attraverso il punto di vista di esperti del settore in materia di istruzione, lavoro, mass media, politiche sociali, giuridiche e carcerarie.

È un contributo importante di cui come Ministra per le Politiche Giovanili farò tesoro per lavorare ad azioni che siano sempre più improntate all'inclusività, per non lasciare nessuno indietro.

La pandemia ha chiesto ai giovani immani sacrifici, ai quali hanno risposto, con merito, come dei piccoli eroi moderni. Non è stato possibile spostarsi, incontrarsi con gli amici, andare a scuola e all'università accentuando così l'isolamento e l'emarginazione, segnando le loro vite in maniera indelebile.

In questo periodo sono aumentate le dipendenze comportamentali come il disagio psicologico, l'autolesionismo e i disturbi alimentari.

Altra problematica trattata dal report, che assume una rilevanza particolare nell'era digitale e dopo una fase così lunga di didattica a distanza, è quella del cyberbullismo che continua a crescere: un terzo degli studenti conosce qualcuno che ne è stato vittima o è stato vittima in prima persona, con insulti in chat, esclusione da gruppi o altre vessazioni.

La crisi pandemica ha favorito la nascita di nuove forme di fragilità, si è aggravato infatti il disagio psicologico a causa delle misure restrittive per il contenimento del virus, che hanno impoverito la dimensione relazionale

La sfida è costruire una nuova normalità, consolidare la socialità in controtendenza, permettere attraverso un idoneo impegno finanziario, che i giovani possano uscire di casa e riprendersi, senza ansie o paure, la propria vita, i propri spazi. In definitiva, il proprio futuro.

La pandemia ha fatto aumentare anche il numero dei Neet (giovani che non studiano e non lavorano), di cui l'Italia detiene il primato europeo: dal 28,9% si è passati al 30,7 %. Dati allarmanti che ci spingono maggiormente a puntare sulla formazione già dalle scuole medie. Per questa ragione ho voluto fortemente che il Fondo nazionale per le politiche giovanili fosse incrementato per una somma di 35 milioni di euro, raddoppiandosi rispetto al passato. I progetti che saranno finanziati faranno da volano ad azioni di rilancio sociale tramite percorsi di crescita, partecipazione ed inclusione, sostenendo le tematiche dell'educazione, dello sport e del sociale. In particolare, gli interventi saranno mirati a potenziare le azioni contrastanti il disagio, tramite l'organizzazione di laboratori artistici e musicali e l'accesso gratuito allo sport.

Quello che mi sento di esprimere, anche di fronte a un volume che mette al centro il tema del disagio, è che ci troviamo comunque in un momento di grande opportunità per i giovani: l'attenzione verso di loro è altissima e lo dimostrano anche le misure messe in atto già negli ultimi decreti, dal "Semplificazioni" che prevede una quota del 30% di assunzioni destinate agli under 35 (con particolare attenzione alle donne), alle agevolazioni per il mutuo per l'acquisto della prima casa con la garanzia da parte dello Stato.

Anche il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Pnrr) propone importanti interventi e per i giovani sarà un'occasione di ripartenza. È una grande occasione, ogni progetto del Pnrr inciderà sulle loro vite, dunque è necessaria una campagna di comunicazione rivolta ai giovani per far conoscere le opportunità che provengono dal Pnrr, ma soprattutto spieghi come partecipare all'attuazione del Piano.

Oggi, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza costituisce una iniziativa organica in cui le necessità dei giovani diventano punto centrale delle politiche pubbliche: dalla scuola all'università ai luoghi di lavoro. Le misure a favore dei giovani ammontano complessivamente a 15,55 miliardi di euro (pari all'8,12% delle risorse destinate all'Italia nel Recovery and Resilience Facility).

La digitalizzazione, prevista nella "Missione 1" del Pnrr, avrà effetti tangibili sulle vite dei giovani perché semplificherà una serie di processi. I giovani non saranno soltanto i destinatari delle innovazioni del Pnrr ma potranno essere, dunque, anche vettori del cambiamento digitale supportando la transizione dell'Italia verso il cloud, verso l'interoperabilità, verso una cultura di approccio digitale ai servizi pub-

blici. Le ragazze e i ragazzi italiani saranno il braccio e la testa della società di domani.

Stiamo pensando ai giovani, li stiamo ascoltando e stiamo provando a trasmettere loro fiducia ricordandoci che da loro possiamo anche imparare molto.



# Introduzione

*Maria Cristina Pisani*

Presidente del Consiglio Nazionale dei Giovani

Questa pubblicazione nasce da un intenso lavoro di squadra condotto in seno al Consiglio Nazionale dei Giovani, che si è avvalso del supporto e del contributo insostituibile del Professor Pasquale Bronzo, a cui va la nostra sincera gratitudine per la disponibilità e l'impegno appassionato con cui ha coordinato, in seno all'Università La Sapienza, la raccolta di contributi di grande valore e utilità che la compongono.

In particolare, siamo grati a lui e a tutti coloro che si sono impegnati in questo progetto per aver colto lo spirito che il Consiglio Nazionale ha inteso promuovere. Questa pubblicazione, per tutti noi, non rientra nel *business as usual*. Misurarsi con le sfide più scomode legate al mondo giovanile italiano significa, dal nostro punto di vista, onorare davvero e fino in fondo il nostro mandato a servizio delle giovani generazioni. Certo, la dimensione del dinamismo, della creatività e delle opportunità è imprescindibile quando si pensa ai giovani italiani, ma è nostro preciso dovere occuparci delle tante zone d'ombra che necessitano di essere illuminate e affrontate.

Da questo punto di vista, questa può essere considerata una "pubblicazione militante", che non si limita cioè a fotografare lo *status quo* ma contiene una forte carica di denuncia e, a un tempo, di proposta.

Occuparsi in modo sistematico ed approfondito del disagio giovanile riveste, oggi più che mai, un'importanza decisiva. Prima di accennare agli elementi di novità introdotti, nostro malgrado, dalla pandemia da Covid-19, riteniamo utile inquadrare il fenomeno nei giusti termini.

Quella del disagio giovanile non è una questione esclusivamente soggettiva, meramente legata cioè alla condizione specifica e personale dei singoli. È una problematica ben più ampia, che si inserisce in un

contesto sociale storicamente determinato. In qualche modo, l'ampiezza e la diffusione del disagio giovanile è lo specchio dello stato di salute del Paese tutto. A suffragio di questa interpretazione non minimalista del fenomeno, è utile chiedersi cosa esprima il disagio giovanile, quale che sia la forma in cui si manifesta.

Spesso, fattori importanti sono senza dubbio il contorno familiare e personale del singolo, le difficoltà più o meno eccezionali che ha incontrato nel proprio percorso o particolari eventi avversi che possono averne compromesso la serenità o l'attività.

Ciò premesso, riteniamo però decisivo il peso della percezione che si ha relativamente alla solidità e all'inclusività della società in cui si vive. Il disagio tradisce, anzitutto, una scarsa fiducia non solo nei propri mezzi, ma anche nel futuro e nella volontà della collettività di cui si è parte di riconoscere i bisogni e sostenere le aspirazioni di ciascuno. Questa carenza di fiducia si registra, in particolare, quando sono considerate deboli le istituzioni, i legami sociali, la solidità economica della propria comunità e la sua capacità di sostenere le sfide a cui è chiamata a far fronte.

La debolezza delle istituzioni (in altri tempi si sarebbe detto dell'autorità), si deve a tanti fattori, tra cui quello della difficoltà delle classi dirigenti di farsi riconoscere come tali dai destinatari delle politiche pubbliche, difficoltà vissuta particolarmente dai più giovani. Ciò produce un disorientamento diffuso e uno scetticismo endemico rispetto alla possibilità di migliorare effettivamente lo *status quo*, che ha tra le sue conseguenze una condizione di rassegnazione, spesso anticamera del disagio. Da questo punto di vista, una maggiore partecipazione dei giovani italiani alla vita pubblica e ai processi decisionali aiuterebbe, senza dubbio, a rompere l'isolamento di molti di loro, anche grazie alla responsabilizzazione e alla messa in comune di esperienze e progettualità che ne deriverebbe. Un primo importante passo in questa direzione è stato compiuto attraverso il riconoscimento del voto per l'elezione del Senato a coloro che hanno compiuto il diciottesimo anno di età. È tempo però di incentivare, anche grazie alla continua valorizzazione degli organismi di rappresentanza preposti, il loro coinvolgimento nelle fasi non solo elettorali della vita pubblica.

Quanto ai legami sociali, possiamo davvero parlare, senza paura di smentite, di un prima e di un dopo. L'indebolimento della socialità, specie tra i giovani lavoratori, era ed è dovuto alla precarietà occupazionale di cui spesso sono ingiustamente protagonisti, che li obbliga ad un'organizzazione dei propri tempi di vita poco compatibili con la ne-

cessità di coltivare continuativamente la sfera della relazionalità e del rapporto col prossimo. È chiaro che quando si è costretti a sommare tanti piccoli lavori, a volte dovendo correre da una parte all'altra della propria città, per mettere insieme uno stipendio dignitoso, oppure quando si è costretti a turni superiori a quelli previsti da contratto, pena il licenziamento, può divenire proibitivo curare ed estendere la propria rete di conoscenze. A queste questioni pregresse, pur di per sé molto significative, si è aggiunto il portato della pandemia. Il *lockdown* prima e le misure restrittive che si sono susseguite in seguito, hanno inferto danni incalcolabili alla fascia più intrinsecamente bisognosa di socialità e di continue e rinnovate relazioni col prossimo, ovvero quella dei giovani. Sono proprio le giovani generazioni ad avere pagato il conto più salato durante non solo la fase più acuta della pandemia, ma anche nel lungo periodo d'incertezza, di cui tutt'oggi avvertiamo gli strascichi. Forse era inevitabile che così fosse, tuttavia suscita grande rabbia e frustrazione constatare che proprio coloro che più di altri si sono attenuti, con disciplina e perseveranza, alle disposizioni del governo, abbiano sofferto le conseguenze più pesanti. Il miglior metro di misura per acquisire consapevolezza della portata e della incidenza del fenomeno è probabilmente quello della solitudine. Secondo studi condotti da diversi ricercatori emerge, non a caso, che proprio nella fascia di età tra i 18 e i 34 anni si riscontra la quota più alta, il 32%, di chi dichiara di «soffrire spesso» di solitudine. Un livello che scende al 21% tra chi ha, invece, più di 55 anni. L'età più protesa verso la progettualità è, dunque, quella che si sente più sola, vedendo erodersi le proprie prospettive, mentre i più anziani sembrano reagire meglio. La questione della solitudine rientrava tra gli impegni programmatici di alcuni governi già prima della pandemia, oggi è indispensabile che entri a pieno titolo tra le priorità degli esecutivi di tutta Europa, trasversalmente alle parti politiche che li sostengono.

Se è vero che l'utilizzo delle tecnologie e, in particolare, dei social ha in una certa misura attenuato l'impatto della pandemia sulla socialità, commette un grave errore chi ritiene che le relazioni personali possano essere pienamente surrogate dalla tecnologia. Il 53% di chi soffre la solitudine avverte disagio nel doversi servire dei social come canale di contatto con le altre persone, una percentuale che crolla all'11% se si considera il campione di tutti gli italiani. Ad ogni modo, appena il 26% di chi si sente «in solitudine» considera i social un buon veicolo per mantenere le relazioni esistenti.

Inoltre, occorre anche considerare che, per alcuni aspetti, le tecnologie hanno introdotto problemi e questioni inediti, fonti anch'essi del crescente disagio giovanile. Prendiamo ad esempio il tema del diritto alla sconnessione, che va ritagliandosi uno spazio sempre più rilevante nel dibattito pubblico. Non avere orari d'ufficio, in virtù della diffusione dello *smart working*, può incoraggiare la malsana idea che il lavoratore, specie se privo di una lunga esperienza alle spalle che gli renda possibile tutelarsi autonomamente da eventuali abusi, possa essere considerato disponibile 24 ore su 24. Lo stato di ansia frutto di questa distorsione danneggia gravemente l'equilibrio di chi lavora e, nel medio termine, anche la sua produttività.

Sul piano delle prospettive economiche e occupazionali, è evidente quanto la loro fragilità alimenti la condizione di disagio dei giovani italiani. Il discorso sulla rassegnazione poc'anzi accennato è chiaramente correlato alla difficoltà di tracciare un percorso professionale definito, dignitoso e stabile. Non è casuale che tra i giovani che godono di un'occupazione appagante il disagio sia nettamente al di sotto del livello di guardia.

Tornando agli effetti della pandemia, è utile soffermarsi sul suo impatto su uno degli ambiti in cui è vitale monitorare le manifestazioni e lo sviluppo del disagio giovanile. Penso, in particolare, alla scuola, crocevia strategico nell'inserimento nel mondo del lavoro e delle responsabilità dei nostri ragazzi. La scuola è il primo tra gli strumenti attuativi del dettato costituzionale e della democrazia sostanziale posta a fondamento della Repubblica. Infatti, quanto più la condizione dei ragazzi dipende in misura rilevante dalla famiglia, tanto più si cristallizzano le diseguaglianze esistenti. Proprio nell'ambito scolastico, a causa della didattica a distanza forzata e alla diminuzione *obtorto collo* di alcuni servizi fondamentali che soltanto la prossimità e la consuetudine fisica possono dare, è esploso il disagio giovanile. I meno fortunati, coloro cioè che non dispongono di un ambiente domestico adatto allo studio o non sono forniti di *device* e di connessione sufficiente, hanno vissuto un anno drammatico, fotografato dagli impietosi risultati degli ultimi test Invalsi. Ricordiamo soltanto che nelle Regioni del Mezzogiorno oltre la metà degli studenti non raggiunge la soglia minima di competenze in Italiano. L'impegno delle autorità per garantire il rientro in classe ha evitato un altro anno di lezioni a metà, disservizi didattici ed operativi. La scuola deve tornare quanto prima il luogo in cui il disagio giovanile viene prevenuto e combattuto, chiu-



dendo quanto prima la parentesi alienante che la Dad ha costituito per i nostri studenti.

Sulla base di queste premesse, che tracciano una rapida panoramica sugli aspetti che riguardano il disagio giovanile, si sviluppano, entrando nel merito di aspetti specifici che vi sono correlati, contributi di grande valore, che danno lustro a questa pubblicazione. La loro lettura costituisce una vera e propria bussola per orientarsi tra le sfaccettature di un tema complesso, a cui è necessario dedicare la giusta attenzione a tutti i livelli.



PARTE I

ANALISI



# La cultura della mediazione scolastica e della prevenzione dei conflitti e l'educazione al tema delle differenze e al rispetto dell'altro come presupposti per contrastare il disagio giovanile

*Patrizio Bianchi*

Ministro dell'istruzione

Affrontare oggi un'analisi del disagio giovanile – o, meglio, delle differenti articolazioni di questo – prescindendo dal contesto in cui ci troviamo a vivere da ormai due anni è praticamente impossibile, oltre che inefficace: l'emergenza sanitaria, che ha coinvolto tutto il mondo, ha messo a dura prova la tenuta delle nostre società, ha posto questioni rilevanti per quanto riguarda la tutela dei diritti di tutti noi. E, allo stesso tempo, ha scoperto forme di malessere o di marginalità che erano già presenti nelle nostre comunità, in alcuni casi acuendole. Se c'è un aspetto positivo in questa crisi, è che, una volta emersi con tale evidenza, questi nodi non potranno più essere occultati o trattati con indifferenza. Sono determinanti per il benessere di ogni individuo e della collettività. E abbiamo, per la prima volta in maniera considerevole, risorse e politiche che ci consentono di intervenire strategicamente per migliorare il tessuto sociale e la vita di donne e uomini, dall'infanzia e lungo tutto il corso dell'esistenza.

Parlavo di diverse forme di disagio giovanile non a caso. Questo stesso rapporto testimonia quanto possano essere varie le manifestazioni della fragilità di bambine e bambini, ragazze e ragazzi. Possono riguardare ambiti disparati, dall'uso della Rete all'inclusione, e diverse fasi della vita, dall'infanzia all'inserimento nel mondo del lavoro. È evidente che, proprio per questa natura sfaccettata, trovare una risposta alla questione non può essere responsabilità di un determinato settore della società civile, né di un preciso decisore politico. È necessario strutturare soluzioni condivise, che vedano il contributo attivo di tutti i soggetti a vario titolo coinvolti: scuole, territori, istituzioni centrali e locali, associazionismo, terzo settore.

Uno spettro così ampio e variegato di intervento non deve però spaventare. Né tantomeno renderci inattivi. C'è uno spazio in cui buona parte di queste difficoltà vengono alla luce ed è la scuola. Il luogo dell'ascolto, dello scambio e dell'accoglienza. In cui bambine e bambini, ragazze e ragazzi, attraverso l'incontro con l'altro si scoprono individui e parte di una collettività, vengono educati al riconoscimento dei propri diritti e doveri e al rispetto di quelli degli altri. Il luogo della consapevolezza. All'interno di una comunità inclusiva e affettuosa – e sempre più deve esserlo – che si mostra ed è attenta alle esigenze e ai bisogni di ciascuna studentessa e ciascuno studente.

La scuola è il luogo in cui, attraverso lo studio e la conoscenza, si rimuovono gli ostacoli per il pieno sviluppo di ogni persona, come stabilito dalla nostra Costituzione. In cui la comunità scolastica nella sua interezza mette in pratica, giorno dopo giorno, l'“*I care*” della Scuola di Barbiana, si prende cura di ogni giovane, per condurlo alla consapevolezza di sé, dei propri talenti. Per farne un cittadino attento e responsabile. Solidale.

La scuola è la rete che non deve lasciare indietro nessuno, in cui riconoscere – e la si riconosce perché la si vive – l'uguaglianza. La parità dei diritti.

Sono enunciazioni di principio? No. Sono evidenze. Quando la pandemia ha imposto la sospensione delle attività didattiche in presenza a tutela della salute di tutti, ci siamo accorti di quanto l'istituzione scolastica svolga un ruolo di primo piano, determinante, per la vita di tutto il Paese. Ne abbiamo riconosciuto il valore di organo pulsante, di battito della comunità. La scuola non è soltanto il luogo della formazione per alcune categorie della nostra società, lo spazio del sapere nozionistico. È il luogo delle relazioni, in cui si impara a costruire sani rapporti, in cui si viene educati alla cittadinanza. È un'istituzione che coinvolge, per motivi differenti e a livelli differenti, le responsabilità di tutte e di tutti. È diventata centrale nel dibattito pubblico non tanto, e non solo, per questioni amministrative, ma per la vita di buona parte di noi.

È, quindi, all'interno delle aule che il disagio giovanile emerge con maggiore chiarezza, osservato e riconosciuto da dirigenti scolastici, insegnanti, personale che, lavorando fianco a fianco con bambini e ragazzi, intervengono per sanarlo. Le comunità scolastiche svolgono un'azione fondamentale, non solo in termini di risoluzione dei problemi dei giovani, ma anche e soprattutto di prevenzione. E non possiamo

che esserne grati: la scuola è in grado di attivare risposte, coinvolgendo famiglie, esperti, prendendosi carico del disagio e formulando soluzioni differenziate. Perché dietro ogni forma di fragilità c'è una persona, un bambino o una bambina, un ragazzo o una ragazza, con una storia e un vissuto particolare. La scuola ha cura di ogni singolo individuo, non lascia indietro nessuno, ma, allo stesso modo, non può essere lasciata sola ad affrontare una questione di così ampia portata.

Come Governo, abbiamo, sin da subito, posto le basi per trovare soluzioni di lungo termine e strutturali al problema. Innanzitutto, ci siamo impegnati per assicurare la scuola in presenza e in sicurezza, nonostante la pandemia. Una scelta doverosa, per garantire il diritto allo studio e prevenire il formarsi o l'acuirsi di nuovi divari e forme di marginalità. Non è stato facile, non è facile, anche in base all'evolversi della curva epidemiologica, ma è stata una priorità alla quale non siamo mai voluti venire meno, convinti, come siamo, che la scuola in presenza sia tra le condizioni per una crescita sana ed eguale.

Per lo stesso motivo, uno dei miei primi atti da Ministro è stato la firma del decreto che liberava 62 milioni di euro per il contrasto delle povertà educative, della dispersione e per favorire l'inclusione. Al quale è seguita la definizione di un Piano Estate: 510 milioni di euro per strutturare attività di recupero degli apprendimenti e della socialità nelle scuole durante i mesi estivi. Gli istituti hanno organizzato attività in collaborazione con musei, parchi naturali, associazioni. Hanno offerto a studentesse e studenti occasioni di crescita differenti da quelle tradizionali. Possibilità educative preziose, soprattutto nelle aree più svantaggiate del Paese. La scuola è arrivata fin lì, ha aperto le porte oltre gli orari canonici, è stata presidio sul territorio, garanzia di formazione di qualità, sostegno ai genitori. Grazie, naturalmente, al contributo di tutti coloro – e sono tanti – che hanno deciso di condividere questo impegno e questa responsabilità educativa.

Il contrasto alla povertà – materiale, educativa – è un nostro obiettivo preciso: nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – programma di riforme e interventi che destina al settore istruzione più di 17,5 miliardi di euro – abbiamo previsto risorse per l'infanzia, 4,6 miliardi, per assicurare servizi educativi da 0 a 6 anni, in maniera eguale e uniforme su tutto il territorio nazionale. È da lì che dobbiamo partire per costruire condizioni di pari opportunità. Senza contare, poi, gli investimenti per le mense – e di conseguenza il tempo pieno –, per le palestre, per colmare i divari territoriali o ancora per ampliare l'offerta formativa e

strutturare al meglio l'orientamento, in modo tale da assicurare a ogni giovane realtà formative qualificate in grado di intercettare le esigenze di futuro e non disperdere intelligenze e talenti.

Il PNRR è l'occasione a nostra disposizione per definire interventi migliorativi e di lungo periodo del nostro sistema di istruzione. E, attraverso questo, della nostra società nel suo complesso. Lo definiamo il nostro investimento sul futuro del Paese, ma bambini e ragazzi non sono soltanto il nostro futuro. Sono persone con dei diritti che vanno rispettati in quanto tali.

Investire su di loro non è soltanto un progetto per il domani dell'Italia. È un dovere preciso che abbiamo: la scuola è il luogo dell'educazione alla cittadinanza attiva, perché è il luogo in cui ogni persona si riconosce tale grazie all'incontro con la diversità degli individui, e al rispetto di questa. È il luogo dello scambio, mai del conflitto. È lo spazio in cui, per la prima volta nella vita, si sperimenta cosa vuole dire essere parte di una comunità, composta da identità differenti, provenienti da contesti diversi e con attitudini che definiscono i singoli e arricchiscono la collettività. È la palestra delle nostre relazioni. Intervenire strategicamente su di essa non è solo una garanzia per il futuro. È un impegno ineludibile per il presente. Per ogni singolo alunno nelle nostre classi. "La scuola ha un problema solo – si legge in *Lettera a una professoressa* –. I ragazzi che perde".



# La tutela dei diritti nel contrasto al disagio giovanile. Un patto per l'equità intergenerazionale tra generazioni presenti e future alla luce del dettato costituzionale

*Angelo Buscema*

Giudice della Corte costituzionale

La Carta costituzionale può essere vista come un faro, la bussola che indica la rotta da seguire per consentire lo svolgimento di una ordinata vita sociale fondata sulla giustizia, sulla coesione e sul senso di appartenenza a una determinata collettività organizzata.

Già dalla lettura dei primi articoli si scorge l'orizzonte verso cui muoversi e si possono cogliere gli strumenti a tutela dei cittadini, non solo quelli attuali ma anche quelli delle generazioni future.

Nell'art. 2 della Costituzione si afferma l'impegno della Repubblica ad adempiere a doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale per garantire la realizzazione dei diritti inviolabili dell'uomo. Tale impegno comporta la realizzazione di obiettivi anche di lungo periodo che consentano di assicurare lo sviluppo e la promozione economica e sociale della collettività sia nel presente, sia nel futuro.

La solidarietà richiesta dall'art. 2 Cost. non è un'aspirazione etica, ma un dovere istituzionale, che tempera e bilancia l'esercizio dei diritti e delle libertà fondamentali dei singoli, con precise ricadute sull'effettività del rispetto della dignità di ogni persona e dell'eguaglianza sostanziale. Il senso di identità e di appartenenza alla comunità, la consapevolezza dei propri diritti sono sostenuti da un dovere solidaristico e responsabile, che comporta l'assunzione di obblighi reciproci per la realizzazione del bene comune.

Se pensiamo, ad esempio, al problema della tossicodipendenza, malattia sociale purtroppo molto diffusa tra i giovani, ci rendiamo immediatamente conto che curarla non è solo interesse del singolo, ma anche della collettività. Le droghe possono danneggiare la capacità di concentrarsi, di lavorare, di imparare, possono distruggere le relazioni sociali, lo sviluppo della persona e la possibilità di costruire la vita secondo

le proprie aspirazioni. Più il fenomeno è diffuso, maggiore è l'impatto sulla collettività e maggiore dovrà essere l'impegno della comunità a sostenere quanti fanno uso di sostanze stupefacenti e non riescono a vedere una via d'uscita dall'abisso in cui si sentono sprofondati.

Le cure farmacologiche e psicologiche per il recupero dei soggetti che si trovano in tale penosa situazione rientrano nell'ambito della tutela della salute sancita dall'art. 32 della Costituzione.

L'art. 32 Cost. riconosce il diritto alla salute come "fondamentale diritto dell'individuo", unico a essere qualificato come "fondamentale", e che, oltre a dover essere garantito come diritto dell'individuo, è tutelato anche in quanto interesse della collettività.

Un ausilio alla cura dalla tossicodipendenza può venire dalla prevenzione di tale grave condizione patologica. In tal senso è indispensabile implementare le attività di educazione e di informazione sui danni prodotti sull'organismo dall'uso di sostanze stupefacenti o psicotrope e dall'alcool nonché sulle patologie conseguenti allo stato di tossicodipendenza e all'alcoolismo. Occorre investire risorse nella diffusione delle informazioni e della cultura nell'ottica della protezione sociale e civile e occorre implementare l'educazione dei giovani indirizzandoli verso l'adozione di comportamenti ispirati ai valori sociali desumibili dalla Carta costituzionale e a quelli maturati nella coscienza collettiva storicamente e culturalmente evoluta.

Il principio di solidarietà sancito dall'art. 2 della Costituzione può quindi essere declinato come dovere di protezione nei confronti delle nuove generazioni.

Il principio di equità intergenerazionale, di matrice solidaristica, richiede che il Pianeta sia consegnato alle generazioni future in condizioni non peggiori rispetto a quelle in cui è stato ereditato dalle generazioni presenti e passate. Tale dovere si traduce in concreto nel diritto dei futuri cittadini di poter usufruire almeno dello stesso tipo di risorse e qualità di servizi delle generazioni attuali.

La nostra Costituzione non contiene uno specifico riferimento alle generazioni future, tuttavia, è stato elaborato dalla giurisprudenza e dalla dottrina il principio di sostenibilità, coniugato in termini finanziari, ambientale, di investimenti. Il principio di sostenibilità consente di configurare una responsabilità intergenerazionale, ossia la responsabilità di non far gravare sulle successive generazioni spese per beni e servizi di cui non potranno usufruire in quanto goduti e consumati interamente nel presente.

La Corte costituzionale ha, inoltre, affermato in diverse occasioni che le spese devono essere effettuate nel rispetto della legalità finanziaria, soprattutto in un momento di crisi come l'attuale. Il dovere di rispettare le leggi in materia di bilancio e dei precetti contenuti nella Costituzione, quali, ad esempio, la sana gestione finanziaria, il buon andamento, l'equilibrio del bilancio, il divieto di indebitamento per spese diverse da quelle di investimento, ossia il divieto di contrarre debiti se non per investimenti vantaggiosi per l'intera collettività presente e futura<sup>1</sup>, risulta anch'esso collegato alla tutela delle generazioni presenti e future<sup>2</sup>.

L'equilibrio di bilancio, introdotto con la legge di revisione costituzionale n. 1 del 2012, va pertanto inteso come strumento a tutela della sostenibilità non solo del debito in sé, ma anche delle risorse disponibili per realizzare il miglior impiego in beni e servizi pubblici<sup>3</sup>.

È stato più volte affermato dalla Corte costituzionale come soltanto in presenza di un bilancio in equilibrio sia possibile erogare i servizi pubblici ai cittadini e garantirli non solo nell'esercizio attuale ma, anche nel tempo venturo<sup>4</sup>. La salvaguardia della sana gestione e degli equilibri di bilancio è, infatti, strettamente connessa alla tutela dei diritti inviolabili dei cittadini e al principio di solidarietà sociale. Ogni diritto, per la sua concreta fruizione, comporta costi più o meno elevati – *a fortiori* ciò vale per l'erogazione delle prestazioni sociali – la cui copertura è resa possibile dalle entrate, in larga parte derivanti dai tributi corrisposti dai cittadini, che non sembrano mai abbastanza per soddisfare le aspettative quantitative e qualitative di servizi della collettività.

Per tale motivo, la legge di bilancio deve prevedere una equilibrata previsione delle entrate e delle spese non soltanto nell'esercizio di gestione, ma anche nella prospettiva del medio-lungo periodo.

La sostenibilità delle scelte di bilancio, in altre parole, è ispirata al principio di solidarietà tra le componenti delle generazioni attuali e verso le generazioni future.

Allo stesso modo, il controllo dei conti pubblici, posto a garanzia del rispetto del diritto del bilancio, è strettamente connesso al principio di equità intergenerazionale<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Sentenza della C. cost. n. 115 del 2020.

<sup>2</sup> Da ultimo, sentenze della C. cost. n. 235, n. 80 del 2021.

<sup>3</sup> Sentenza della C. cost. n. 227 del 2019.

<sup>4</sup> Sentenza della C. cost. n. 18 del 2019.

<sup>5</sup> Sentenza della C. cost. n. 4 del 2020.

La Corte ha evidenziato più volte anche la necessità di garantire la protezione delle risorse naturali disponibili, nella considerazione che esse sono, comunque, non infinite, e di individuare idonei criteri e metodi per il loro sfruttamento nel rispetto del principio di solidarietà sancito dall'art. 2 Cost. È stato affermato, ad esempio, che la flora e la fauna selvatica rientrano fra i beni la cui tutela costituisce elemento essenziale di un sistema istituzionale di protezione della natura<sup>6</sup> e appartengono al patrimonio estetico, scientifico, culturale ed economico.

È essenziale che la qualità delle acque e dell'aria sia tutelata anche in considerazione del loro ruolo fondamentale per il mantenimento degli equilibri biologici, nella prospettiva di garantire il diritto delle generazioni future a vivere in un habitat che garantisca la biodiversità delle specie viventi.

Nel quadro così raffigurato appare di tutta evidenza che una maggiore divulgazione delle problematiche connesse ai fenomeni di inquinamento ambientale può rappresentare un valido strumento di contrasto al degrado ambientale e ai suoi effetti sulle generazioni future. Ritengo, al riguardo, che sia opportuno coinvolgere i giovani attraverso incontri, riunioni, consultazioni pubbliche nei processi finalizzati all'adozione di strategie e di politiche nazionali inerenti all'ambiente e ai cambiamenti climatici.

Molto importante nel contrasto al disagio giovanile è il ruolo svolto dall'istruzione che consente ai giovani di svilupparsi culturalmente e di affrontare le complessità della vita. L'art. 34 della Costituzione afferma che la scuola è aperta a tutti e che la Repubblica si fa carico di fornire i mezzi formali e materiali per dare a tutti le stesse possibilità. Assicurando la parità dei punti di partenza per tutti, l'istruzione concretizza il principio di eguaglianza sancito dall'art. 3 Cost. e contribuisce allo sviluppo della persona e all'elevazione sociale dell'individuo, rafforzando il senso di dignità e il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

La scuola, come ricordato dal Presidente della Repubblica, è un formidabile strumento di accesso alle conoscenze scientifiche e tecniche e la partecipazione dell'Italia al programma Next Generation dell'Unione europea è una straordinaria occasione per il suo rinnovamento.

Quando si discute in quali settori investire le risorse per la ricostruzione e il rilancio economico del Paese credo che, indubbiamente,

---

<sup>6</sup> Sentenza della C. cost. n. 1029 del 27 ottobre 1988.

gli investimenti nella scuola e nella cultura possano essere considerati una priorità: seminare nel campo dell'istruzione significa investire nei cittadini di oggi e di domani. In tale ottica è necessario realizzare un'adeguata programmazione per il reclutamento del personale e per la definizione di programmi scolastici e universitari in grado di rafforzare il livello culturale e professionale dei nostri giovani.

Un apporto importante nel contrasto al disagio giovanile può derivare anche dal volontariato. Volontariato che agisce non solo a favore dei giovani in condizioni difficili, ma anche a difesa dell'ambiente e del territorio. L'ausilio dei volontari spinti da principi di solidarietà, partecipazione, inclusione e utilità sociale è, infatti, una ricchezza che può contribuire allo sviluppo economico e sociale del Paese producendo effetti positivi in termini di miglioramento della qualità della vita.



# Prevenzione e contrasto del fenomeno delle dipendenze patologiche diffuse tra i giovani e di quelle collegate a un uso distorto di *web* e *social network*

Luciana Lamorgese

Ministra dell'interno

L'iniziativa del Consiglio Nazionale dei Giovani di promuovere un'indagine a largo spettro sul tema del disagio giovanile rappresenta un'occasione importante per contribuire alla definizione di linee condivise sulle quali sviluppare politiche efficaci a favore dei giovani.

In tale contesto, e particolarmente opportuno focalizzare l'attenzione su quelle forme di dipendenze diffuse tra i minori, che possono dar luogo a condotte devianti e, nelle ipotesi di maggiore gravità, integrare fattispecie di reato.

Si tratta di fenomeni multifattoriali, che originano da condizioni individuali e sociali diversificate ed interagenti; spesso sono il frutto della combinazione tra fattori psicologici – derivanti da disturbi propri della socializzazione – e fattori “acquisiti” legati all'ambiente familiare, al deficit culturale derivante anche dall'abbandono scolastico, alle situazioni di degrado del contesto urbano di appartenenza.

Come evidenziato dalla Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza, il contesto di forte disagio nel quale vivono molti minori si sostanzia in un esponenziale aumento delle varie forme di dipendenza patologica, che possono essere ricondotte, in linea generale, a due categorie: le dipendenze da sostanze stupefacenti e quelle comportamentali, tra cui le cd. “dipendenze tecnologiche”, correlate, in special modo, all'utilizzo della rete e dei social network.

Tali comportamenti a rischio, peraltro, si sono amplificati nella fase della pandemia, in cui l'isolamento sociale forzato ha inciso sulle stesse relazioni tra le persone, acuendo fragilità preesistenti e facendo emergere nuove condizioni di difficoltà.

L'azione del Ministero dell'Interno sul fronte delle dipendenze che coinvolgono i giovani si esprime non soltanto attraverso la costante at-

tività di repressione delle fenomenologie patologiche svolta dalle Forze di Polizia, ma anche nella realizzazione di molteplici iniziative di prevenzione, che vedono il coinvolgimento dei diversi attori pubblici e della società civile.

In questo solco, si inserisce l'importante funzione di raccordo interistituzionale delle Prefetture sul territorio, tramite la promozione di intese e protocolli riguardanti i più diffusi fenomeni correlati al disagio giovanile, come il bullismo, il cyberbullismo, l'abbandono scolastico, l'uso di sostanze stupefacenti e l'abuso di alcol, la violenza in ambito familiare.

È un'attività preziosa che, sulla base di una approfondita conoscenza delle realtà locali, consente di coordinare e mettere a punto, anche in questi delicati ambiti, interventi a supporto delle fasce della popolazione più esposte ai fattori di rischio.

Con specifico riferimento alle più gravi forme di dipendenza, nell'ambito della strategia contro lo spaccio e la diffusione delle sostanze stupefacenti, particolare rilievo riveste l'iniziativa "Scuole sicure", dedicata alla prevenzione di tale fenomeno nei pressi degli istituti scolastici.

Il progetto ha infatti consentito di finanziare, a partire dal 2018, gli interventi di oltre 400 Comuni rendendo disponibili circa 13,5 milioni di euro a valere sulle risorse per la sicurezza urbana, destinati, tra l'altro, alla realizzazione di sistemi di videosorveglianza e alla promozione di campagne informative e di sensibilizzazione rivolte ai minori.

Per le medesime finalità sono stanziati, per l'anno in corso e per il 2023, complessivamente 7 milioni di euro, assegnati annualmente ai Comuni individuati sulla base degli indici della popolazione residente.

Volgendo l'attenzione al tema dell'utilizzo della rete da parte dei giovani, si evidenzia, in primo luogo, che l'azione di prevenzione e contrasto delle differenti forme di violenza e di abuso *on line* verso bambini e adolescenti riveste un ruolo centrale nelle strategie operative della Polizia di Stato.

Fin dal 2006, tali funzioni sono specificamente affidate dal Centro Nazionale per il Contrasto alla Pedopornografia Online (CNCPO), nell'ambito del Servizio polizia postale e delle comunicazioni.

In linea con l'istituzione della nuova Direzione Centrale per la Sicurezza Cibernetica del Dipartimento della Pubblica Sicurezza, è in corso la trasformazione del CNCPO; sarà infatti realizzata una più avanzata struttura, il Centro Anticrimine per i Minori Online (CAMON), che



permetterà di rafforzare i livelli di tutela da ogni forma di minaccia proveniente dal *web* e dalle nuove tecnologie.

Tale nuova articolazione costituirà un punto di riferimento per il mondo della scuola e delle associazioni attive per la protezione dei minori, con la finalità ultima di promuovere un approccio integrato al rischio *online* e una sinergia sempre più efficace nella gestione delle fragilità adolescenziali che si riversano in rete: al centro affluiranno infatti segnalazioni e casi che, attraverso un'opera di coordinamento nazionale, daranno origine ad investigazioni ed approfondimenti, contribuendo a diramare *alert* e informazioni utili.

Giova altresì evidenziare che l'azione in tale settore si concretizza anche nella conduzione di indagini sotto copertura, prevalentemente svolte nelle comunità virtuali nascoste in rete, tra cui spiccano le *Dark Net*, ovvero piazze virtuali di scambio, anche di materiale pedopornografico, completamente anonimizzate dall'uso di sistemi all'uopo previsti.

Lo sviluppo esponenziale della tecnologia e la progressiva diffusione di *smartphones* e *tablets* tra i minori ha accresciuto notevolmente i rischi connessi all'utilizzo di internet e dei *social network*; tale quadro ha subito un'ulteriore accelerazione per effetto delle misure di contenimento imposte dalla situazione emergenziale, che hanno determinato un ancora maggiore ricorso ai sistemi informatici.

Si è registrato, pertanto, un aumento dei reati che hanno visto i minori nelle vesti di vittime o di autori nonché un consistente incremento, nell'anno 2020, dei casi trattati dal CNCPO (+ 132% circa rispetto all'anno 2019, arco temporale non connotato dall'emergenza sanitaria), con una tendenza crescente che ha interessato anche il 2021, attestandosi intorno a + 70%.

L'efficacia dell'azione di contrasto di tali fenomenologie criminose è evidenziata dall'aumento di oltre il 90% delle persone indagate nel 2020 rispetto al 2019, con un'ulteriore intensificazione nell'anno appena trascorso, nel quale, tra l'altro, il numero degli arrestati è raddoppiato rispetto all'anno precedente.

Tra i dati rilevati nell'ultimo periodo, particolarmente significativi risultano inoltre quelli inerenti all'adescamento *online*, che evidenziano un abbassamento dell'età delle vittime, andando ad interessare anche la fascia di età compresa tra 0-9 anni.

La circostanza di eventi delittuosi che si compiono prevalentemente sui *social network* e sulle piattaforme di gioco *online*, unita al fattore

anagrafico, offre spunti di riflessione in merito alla necessità di un'azione formativa puntuale e specifica – coinvolgente anche i genitori – rivolta ad un uso sicuro del *web*, nel rispetto delle norme europee in materia, che impediscono la gestione diretta di profili *social* ai minori degli anni 16.

È di tutta evidenza come tale aspetto sia di estrema importanza anche in altri ambiti, come quello della prevenzione della partecipazione alle c.d. *challenge*, ossia sfide in cui i giovani assumono comportamenti fortemente rischiosi che, una volta filmati, vengono divulgati sul *web* diventando così virali.

In questo medesimo contesto, si inserisce il fenomeno dell'utilizzo dei *social network* e delle *app* di messaggistica istantanea per l'organizzazione di veri e propri combattimenti in strada da parte di *gang* che, pur formandosi in rete, emulano i riti di affiliazione tradizionali, ricorrendo a simbologie (tatuaggi, parole in "*slang*") per distinguersi dai gruppi rivali.

Anche in tali campi, viene assicurato da parte delle competenti articolazioni della pubblica sicurezza un monitoraggio costante dei nuovi *trend* che vanno diffondendosi in rete.

Il pattugliamento "virtuale" viene effettuato sia d'iniziativa, come anche a seguito di segnalazioni pervenute tramite i canali dedicati di denuncia, procedendo, qualora si rilevino gli estremi di reato, ad interessare le competenti autorità giudiziarie, le famiglie e gli stessi *social network* per l'oscuramento dei *post* e degli spazi inappropriati.

Si tratta di un'attività di notevole rilievo, che permette sia di individuare in anticipo contenuti potenzialmente pericolosi per l'incolumità degli adolescenti, sia di limitarne la diffusione, impedendo ulteriori comportamenti emulativi.

In un'ottica di rafforzamento delle sinergie contra l'utilizzo improprio di *internet* da parte dei minori, la Polizia postale e delle comunicazioni ha intensificato i rapporti con istituzioni, enti e organizzazioni non governative promuovendo progetti e iniziative volti alla prevenzione dei rischi.

In questa medesima direzione, si inserisce la collaborazione avviata con i *social network* più diffusi in Italia per la definizione di canali preferenziali di comunicazione e gestione dei casi penalmente rilevanti.

È particolarmente degna di nota, in tale ambito, l'attività svolta dal Commissariato di P.S. Online – che dispone di un sito *web* ([www.commissariatodips.it](http://www.commissariatodips.it)) raggiungibile anche tramite Facebook – gestito da inve-

stigatori, tecnici ed esperti del settore, che garantiscono un servizio di consulenza e supporto, divulgando altresì messaggi informativi sulle potenziali situazioni di pericolo in cui si può incorrere navigando in rete.

Di notevole impatto sono le diverse campagne educative e di comunicazione per promuovere un uso sicuro, informato e responsabile di internet.

Specificamente rivolta a favorire, tra i cd. “nativi digitali”, un rapporto equilibrato con la rete, e l’iniziativa “Una vita da *Social*”, campagna itinerante giunta alla 9<sup>a</sup> edizione, grazie alla quale sono stati incontrati, sino ad oggi, nelle piazze e nelle scuole italiane, oltre 2 milioni e 600 mila studenti, 225 mila genitori e 132 mila insegnanti, per un totale di 400 città e 19.500 istituti scolastici.

È invece dedicato al delicato tema del cyberbullismo lo spettacolo teatrale #cuoriconnessi, aperto alla partecipazione degli studenti, nel corso del quale, con filmati, letture, musiche e testimonianze dirette, vengono forniti messaggi volti a stimolare nei ragazzi una sempre maggiore consapevolezza dell’importanza del corretto uso delle parole e della potenziale gravità delle azioni prodotte *online*, in relazione all’impatto prodotto nella vita dei coetanei.

Per l’anno 2021, la 5<sup>a</sup> edizione dell’iniziativa è stata realizzata il 9 febbraio, in occasione del *Safer Internet Day*, giornata mondiale per la sicurezza in rete, durante la quale la Polizia di Stato si è collegata, attraverso una piattaforma dedicata, con oltre 200 mila studenti di 3 mila scuole italiane.

Su un piano parallelo, infine, merita un cenno il progetto “In rete con i ragazzi: guida all’educazione digitale”, frutto di un protocollo di intesa tra Polizia di Stato e Società Italiana di Pediatria, che è diretto a fornire supporto formativo a quelle figure professionali – insegnanti, dirigenti scolastici, medici pediatri – che ogni giorno si confrontano con i più giovani, spesso tecnicamente più abili in ambito digitale.

Il sintetico quadro sin qui delineato evidenzia come una efficace strategia contro le più gravi dipendenze che colpiscono i giovani imponga interventi congiunti e sinergici da parte dei diversi soggetti istituzionali, con il necessario coinvolgimento degli ambiti in cui maggiormente si sviluppa la personalità dei minori, a cominciare dalla famiglia e dalla scuola.

È necessario, perciò, avviare un’azione straordinaria di forte impatto in grado di incidere sui fattori sociali, economici, culturali alla base delle situazioni di disagio giovanile.

In quest'ottica, si conferma la più ampia disponibilità del Ministero dell'Interno a proseguire il proficuo dialogo con il Consiglio Nazionale dei Giovani, assicurando il pieno sostegno alle iniziative a supporto dei minori, necessarie a rafforzare la coesione sociale delle comunità.

# Il diritto all'ascolto di bambini e adolescenti e il passaggio da "oggetti" a "soggetti" di diritto. L'attuazione dell'art. 12 della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza

*Liliana Segre*

Senatrice

Membro della Commissione Parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza

Il disagio giovanile è tanta parte del disagio dei nostri tempi. Disagio non di generica natura generazionale, ma legato a ragioni peculiari che sono tipiche appunto del nostro tempo. Difficoltà che rimandano al venir meno ormai di quelle che erano state alcune certezze più o meno acquisite dalle generazioni precedenti, almeno quelle cresciute nel secondo dopoguerra. Certezza di un posto di lavoro garantito, forme di tutela giuridica e sindacale via via più solide nel corso dei decenni che seguirono il 1945, fiducia in un sistema politico che intorno alla nostra Costituzione repubblicana seppe comunque consolidare una democrazia ad alto tasso di partecipazione e coinvolgimento dei cittadini, giovani e non.

Quando oggi si dice che il cosiddetto "ascensore sociale" non funziona più si denuncia appunto la fine di un mondo. Si dice in altre parole che chi è povero rimarrà povero, chi ha un lavoro precario non avrà una pensione, chi vive in zone a basso tasso di sviluppo non ha futuro, chi non può permettersi una istruzione adeguata è destinato a rimanere indietro. Quando la situazione è questa, poi è normale che il disagio cresca.

Disagio economico, sociale, culturale. Di cui proprio i giovani sono le prime vittime. Perché sono loro che non avranno mai un lavoro a tempo indeterminato. Sono loro che non avranno una pensione degna. Loro a non avere una educazione e formazione da cittadini ma, nel migliore dei casi, una formazione strettamente legata al loro lavoro, a quanto strettamente richiesto da determinate mansioni. Una formazione più per un lavoro ridotto a merce, che per dei cittadini nel senso più pieno del termine.

Come sapete io sono Presidente della Commissione monocamerale contro le discriminazioni e il razzismo del Senato. Da mesi ormai i no-

stri lavori procedono a ritmo sostenuto, anche attraverso una indagine conoscitiva centrata in particolare su problemi connessi al mondo web, agli *hate speech*, al potere delle grandi piattaforme. Ebbene anche da questo punto di vista particolare, ma molto importante, si sono evidenziati i rischi a cui sono esposti i minori e i giovani.

La nostra Commissione non è incaricata solo di studiare ed approfondire i problemi, ma anche di avanzare le linee generali di una più adeguata regolamentazione normativa della rete, sempre avendo presente l'esigenza di contemperare i diritti di libertà con la tutela della dignità delle persone e dei soggetti più deboli ed esposti. E giovani sono appunto non solo fra quanti più regolarmente e a volte compulsivamente usano i social media, ma per loro natura sono anche i meno avvertiti dei rischi e dunque i meno capaci di autotutelarsi.

Noi come parlamentari e come Commissione straordinaria per il contrasto dei fenomeni di intolleranza e razzismo faremo del nostro meglio, ma c'è bisogno del contributo di tutti: delle cittadine e dei cittadini, delle ragazze e dei ragazzi, del mondo della scuola e dell'università, del mondo dell'informazione. Mi auguro che l'indagine promossa su iniziativa del Consiglio Nazionale dei Giovani possa a sua volta offrire spunti importanti di conoscenza e proposte di iniziativa concreta.

Non è banale dire che il futuro è dei giovani. Perché il nostro futuro ha bisogno di giovani non banali. Mai farsi prendere dallo scoramento o dall'indifferenza, mai voltarsi dall'altra parte. Coltivate le vostre speranze e i vostri talenti perché il futuro sarà soltanto di chi avrà coraggio ed intelligenza, di chi sarà capace di solidarietà e responsabilità.

PARTE II

PROPOSTE





# La tutela del minore nell'età digitale. Riflessioni a margine della lettura del libro bianco Agcom 2.0 su media e minori

*Mirzia Bianca*

Professoressa ordinaria di diritto privato

SOMMARIO: 1. Premessa; 2. I tre grandi ossimori nel problema della tutela del minore in rete; 3. L'inadeguatezza degli strumenti giuridici tradizionali; 4. Mutevolezza e inafferrabilità della rete e immanenza e universalismo dei diritti fondamentali; 5. Il modello della legge sul cyberbullismo e la necessità di un'alleanza interdisciplinare<sup>1</sup>.

## 1. Premessa

La lettura del secondo libro bianco su media e minori elaborato dall'Agcom, nella sua completezza ed analiticità, rende il dibattito sulla tutela del minore in rete non più rinviabile, schiudendo all'interprete uno scenario delle varie fattispecie, sia di rilevanza penale e quindi più urgenti, sia di rilevanza civile, in cui il minore si presenta a tutti gli effetti quale soggetto debole e quindi abbisogno di una tutela concreta. L'indagine e le ricerche interdisciplinari e le statistiche contenute nel Libro bianco evidenziano la complessità di un tema in cui tanti sono gli interessi in gioco e pertanto ardua una composizione tra gli stessi. La complessità del tema della tutela del minore in rete si coglie a vari livelli di riflessione. Una prima riflessione attiene al difficile equilibrio tra diritto e tecnica, tema che ha interessato e da tempo l'attenzione del giurista<sup>2</sup>. Tale dibattito, tuttavia, con riferimento alla rete, acquista una valenza assai peculiare, in quanto la tecnica e quindi la peculiarità del mezzo utilizzato si pongono talvolta quali strumenti di legittimazione

---

<sup>1</sup> Il presente scritto è la rielaborazione della Relazione tenuta alla Tavola Rotonda del 16 Gennaio 2018 organizzata dall'AGCOM, nel corso della quale è stato presentato il Libro bianco 2.0. su media e minori; è pubblicato sulla rivista *Comunicazionepuntodoc*, n. 18/2017.

<sup>2</sup> N. IRTI, *Il diritto nell'età della tecnica*, Editoriale Scientifica, 2007.

per evitare la responsabilità degli ISP, e per legittimare la mancanza di un adeguato controllo dei contenuti. L'irresponsabilità dell'ISP, desunta dalla interpretazione della disciplina sul commercio elettronico e ribadita dalla giurisprudenza anche in casi di palese lesione della dignità umana (il caso Google-Vividown) ha tuttavia svelato nel tempo la palese iniquità e l'inadeguatezza di una disciplina la cui *ratio* originaria, oggi superata, era l'incentivazione delle comunicazioni elettroniche. Interessanti nel Libro Bianco le pagine dedicate a questo profilo e la parte dedicata al progetto di riforma della disciplina del commercio elettronico, riforma che di recente ha trovato più ampia espressione nel Digital Service Act (DSA). Altro piano di riflessione, questo di carattere assiologico, riguarda il difficile equilibrio tra valori di pari rango costituzionale: il diritto all'informazione contenuto nell'art. 21 della Costituzione che nella formula "*con altro mezzo di diffusione*" disvela la lungimiranza del Costituente nell'immaginare strumenti di informazione altri rispetto alla carta stampata e tutti i diritti della personalità contenuti nell'ampia formula dell'art. 2 Cost.<sup>3</sup>, dibattito che presenta le criticità di una lettura aggiornata del dettato costituzionale<sup>4</sup> e di una composizione delle divergenze tra il costituzionalismo europeo e quello americano<sup>5</sup>. A questo dibattito assiologico e costituzionale se ne è affiancato di recente altro di più modesta portata ma non meno importante. Si tratta del difficile equilibrio tra i valori positivi della rete: libertà, democrazia, neutralità, e i rischi della stessa in un quadro costituzionale che presenta un'innegabile contraddizione tra la democrazia della rete e il monopolio di coloro che hanno le chiavi del cancello dell'informazione<sup>6</sup>. Questa contraddizione della rete emerge in modo plastico dalla lettura del Libro Bianco, ove vengono illustrati i benefici della rete, in termini di socializzazione, tutela dei soggetti vulnerabili e al contempo i rischi e le numerose fattispecie criminose che vedono il minore sia come soggetto attivo che come soggetto passivo. La complessità del tema della tutela del minore in rete non è che la punta di diamante di un tema di più ampia portata che è quello relativo all'assenza di una adeguata regolamentazione della rete, fenomeno che, come tutti i fatti della tecnica,

---

<sup>3</sup> BIANCA-GAMBINO-MESSINETTI, *Libertà di informazione del pensiero e diritti fondamentali*, Giuffrè, 2016.

<sup>4</sup> V. le 4 fasi individuate da F. DONATI, in *MediaLaws*, 2018.

<sup>5</sup> O. POLLICINO, in *MediaLaws*, 2018.

<sup>6</sup> G. PITRUZZELLA, in *MediaLaws*, 2018.

precede e si sedimenta nella realtà sociale in mancanza e a prescindere dall'intervento del legislatore e del giurista.

La consapevolezza della complessità del tema impone una riflessione del giurista sul ruolo del diritto e sulla capacità del diritto di svolgere una funzione ordinante<sup>7</sup>.

## 2. I tre grandi ossimori nel problema della tutela del minore in rete

Il problema della tutela del minore in rete fa emergere almeno tre ossimori, che dipingono le grandi contraddizioni del tempo di Internet e l'impossibilità di ragionare con le categorie tradizionali. Il primo è la contraddizione tra la debolezza ontologica del minore che l'art. 2 c.c. relega all'angusto *status* di soggetto incapace di agire e la capacità tecnica e l'attitudine tecnologica che il minore dimostra sin dalla più tenera età, attitudine che si traduce inevitabilmente in fonte dei maggiori pericoli<sup>8</sup>. Al riguardo non può che condividersi un approccio di carattere etico che valga a coniugare le potenzialità educative dei nuovi strumenti con la sicurezza del minore<sup>9</sup>.

Il secondo ossimoro, al primo collegato, è la contraddizione tra una evoluzione del pensiero civilistico che progressivamente ha emancipato il soggetto minore dalla sfera della incapacità per attribuirgli tanti nuovi diritti e partecipazione alle relazioni familiari e un minore che invece in rete ritorna soggetto debole e quindi degno di particolare tutela (Reg. Ue sulla *privacy*). Il terzo ossimoro è il grande uso della rete da parte del minore e il grande rischio che egli corre, senza la possibilità di una selezione dei contenuti. La composizione tra queste tre grandi contraddizioni disvela l'urgenza della tutela del minore in rete e l'impossibilità di rinviare un problema la cui soluzione o il tentativo di soluzione rappresenta la sfida dell'era digitale. L'urgenza della soluzione della tutela del minore in rete presenta una indubbia positività in quanto accelera il problema generale della regolamentazione della rete e dell'apprestamento di adeguati strumenti di tutela alla persona.

---

<sup>7</sup> A. FALZEA, *La complessità giuridica*, in P. SIRENA (cur.), *Oltre il "positivismo giuridico"*, Esi, 2011, p. 3 ss.

<sup>8</sup> M. MORCELLINI, in *Comunicazionepuntodoc*.

<sup>9</sup> V. al riguardo gli esiti della ricerca *Inf@nzia Digi.tales 3.6.*: M. MORCELLINI-S. MULARGIA-C. RUGGIERO, in C.M. SCARCELLI-R. STELLA, *Digital Literacy e giovani*, FrancoAngeli, 2017.

### 3. L'inadeguatezza degli strumenti giuridici tradizionali

Uno dei punti critici della tutela del minore in rete è la consapevolezza in ordine alla inadeguatezza degli strumenti giuridici tradizionali. L'insufficienza di rimedi di carattere compensativo, come il risarcimento del danno o di carattere sanzionatorio come la condanna penale, mostrano la loro intima debolezza in quanto entrambi presupponenti un danno già verificato (Trib. Napoli, 3 novembre 2016, in cui in modo significativo si è affermato che la richiesta di rimozione di immagini lesive da Internet non debba aspettare la decisione del giudice) e una nozione di "luogo" che si scontra con l'aterritorialità della rete. Rispetto alla funzione dei rimedi, già per il diritto all'immagine la disciplina codicistica, con l'azione inibitoria contenuta nell'art. 10 e lo strumento della rettifica in ambito giornalistico confermano la necessità di una tutela di carattere preventivo e comunque alternativa rispetto al risarcimento del danno per particolari categorie di diritti. In rete l'inadeguatezza degli strumenti giuridici tradizionali e la necessità di strumenti inibitori e preventivi risultano enfatizzate da vari fattori. Da un lato la pervasività della rete e la viralità della lesione e dall'altro la debolezza psicologica in cui può trovarsi un soggetto minore. Sicuramente la lesione dei diritti fondamentali del minore in rete non può ridursi al problema della lesione della sua privacy in quanto è in gioco il suo diritto all'identità che spesso è confusa dalla rete portando ad una pericolosa sovrapposizione tra diritto all'identità personale e diritto all'identità digitale<sup>10</sup>. Tra gli strumenti giuridici inadeguati a tutelare il minore deve ritenersi il rimedio del consenso del soggetto titolare dei dati. Anche se il regolamento Ue sulla privacy ha innalzato l'età a 16 anni per prestare il consenso, appare criticabile lasciare la tutela del minore ad un rimedio di carattere proprietario quale la prestazione del consenso che spesso può essere fasullo e simulato, senza la possibilità di alcun controllo né preventivo né successivo. Quanto poi alla responsabilità genitoriale, deve altresì rilevarsi la difficoltà di applicare gli schemi tradizionali dell'educazione e del controllo genitoriale rispetto ad atti che spesso sono fuori dal controllo genitoriale, vuoi per mancanza delle adeguate capacità tecnologiche degli stessi adulti, vuoi per la indubbia difficoltà di accedere a *password* e a chiavi di sicurezza.

---

<sup>10</sup> V. per tutti S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Laterza, 2012. V. anche M. BIANCA, *La filter Bubble e il problema dell'identità digitale*, in *Rivista di diritto dei media*, 2019, p. 39 ss.

Certamente e rispetto al passato i genitori, se pure privi delle capacità tecnologiche dei figli, oggi sono dotati di una certa alfabetizzazione digitale che ha di recente portato a anche responsabilità per un cattivo uso in danno del minore (Trib. Roma, 23 dicembre 2017).

Mi sembra che al riguardo possa dirsi emblematica e carica di significato la scelta dell'Agcom di costituire uno specifico osservatorio sulla tutela dei diritti fondamentali del minore in rete che, oltre ad avere avuto un ruolo importante di supporto nella redazione del Libro bianco 2.0. potrebbe e dovrebbe svolgere nel futuro un utile ruolo di tavolo tecnico di incontro tra tutti gli attori coinvolti in questa complessa problematica.

#### **4. Mutevolezza e inafferrabilità della rete e immanenza e universalismo dei diritti fondamentali**

Rispetto a queste riflessioni riguardanti la difficoltà di applicare gli strumenti giuridici tradizionali deve aggiungersi la difficoltà di trovare delle regole che seguano la velocità della rete e le dinamiche della stessa che sono in continua evoluzione. È infatti indubbio che l'evoluzione delle ultime piattaforme digitali presentano dei problemi giuridici diversi rispetto a quelli che si sono posti precedentemente. Il diverso ruolo degli utenti in rete e la commistione tra soggetto produttore e consumatore di servizi nell'infelice formula del *prosumer* se applicati al minore fanno emergere il disagio di individuare una corresponsabilità del minore rispetto a situazioni che sfruttano la sua attività e la sua partecipazione alla rete. Inquietante in questo senso è la fattispecie criminosa del *sexting*. Tutte queste considerazioni non possono far dimenticare il carattere immanente e universale dei diritti fondamentali, diritti che per le loro caratteristiche appartengono al diritto naturale, collocandosi in una zona franca rispetto alle scelte del legislatore e dei governi che li hanno transitoriamente dimenticati, come le atrocità del passato ci hanno tristemente insegnato. In particolare valori come la dignità umana, che la dottrina tedesca qualifica il *Kern* (nocciolo) di tutti gli altri diritti, non possono cambiare veste a seconda del periodo storico o a seconda dello strumento con il quale vengono ad essere lesi. Appare lapalissiano affermare che la dignità umana o altri diritti fondamentali non possono valere meno se sono lesi in rete.

L'insieme di queste riflessioni, per certi versi rassicurante, in quanto ci ricorda l'universalità dei diritti fondamentali, richiede una presa di posizione sulla scelta di strumenti in grado di contemperare la liber-

tà di manifestazione del pensiero con la tutela dei diritti fondamentali delle persone, che nel caso di soggetti minori, come si è detto, rappresenta una priorità nella priorità.

## 5. Il modello della legge sul cyberbullismo e la necessità di un'alleanza interdisciplinare

A questo punto appare chiaro che non esiste un'unica soluzione per risolvere una problematica così complessa, ma occorre attivare quella che con una formula felice è stata definita "un'alleanza interdisciplinare"<sup>11</sup> che chiami in causa non solo tutti i rimedi giuridici disponibili (di carattere civile, penale, amministrativo) ma anche tutte le figure istituzionali che possano partecipare attivamente ed in modo costruttivo alla costruzione di quella che mi piace chiamare *una cultura digitale*, che muova dalla formazione nelle scuole per insegnare l'uso degli strumenti e per identificare i rischi, con la partecipazione degli *stakeholders* che sono direttamente interessati a questa problematica per arrivare alle aule universitarie, evitando il più possibile che il problema arrivi unicamente nelle aule giudiziarie, perché allora in quel caso è chiaro che abbiamo perso l'occasione per costruire una cultura che evita il più possibile che l'uso dei nuovi strumenti digitali possa risolversi unicamente in un danno sia in termini giuridici che in termini sociali.

Quanto all'alleanza tra gli strumenti giuridici, è chiaro che tutti devono essere attivati per risolvere il caso concreto. È significativo in questo senso come nella citata ordinanza del Tribunale di Roma (del 23 dicembre 2017) la sensibilità del giudice abbia portato nel caso concreto ad applicare lo strumento processuale dell'*astreinte*. In altri casi può individuarsi una soluzione diversa di carattere penale. Certamente dovrebbero privilegiarsi gli strumenti inibitori e di carattere collettivo che, analogamente a quanto disciplinato in tema di diritti dei consumatori, valgano ad evitare che lo stesso comportamento sia applicato per il futuro. Quanto ai rimedi di carattere amministrativo occorrerebbe che la cultura digitale possa portare nel futuro a selezionare gli usi di internet e all'attivazione di strumenti specifici di *parental control* conosciuti nel mondo dei media tradizionali. Proprio questo è uno degli obiettivi posti al tavolo tecnico "sulla tutela dei diritti dei minori nel contesto dei *social networks*, dei servizi e dei prodotti digitali in rete", istituito presso il Mi-

---

<sup>11</sup> A.M. CARDANI, nell'introduzione alla Tavola Rotonda del 16 Gennaio 2018.

nistero della giustizia il 21 giugno 2021. Credo che bisogna in ogni caso rifuggire da soluzioni che lascino all'autoregolamentazione la soluzione di problemi di così vasta portata. Anche qui occorre immaginare un punto di equilibrio ideale tra regolamentazione e autoregolamentazione. Certamente quello che con riferimento alla tutela dei minori appare soluzione abnorme è quella di lasciare che gli stessi utenti possano individuare i pericoli della rete, secondo un'inutile applicazione della teoria del mercato delle idee<sup>12</sup>. Tale soluzione, paventata in termini generali per Facebook e per il problema delle *fake news*, già fallimentare in termini generali, deve escludersi rispetto ad un soggetto, il minore che non è consapevole dei rischi e che quindi non è in grado di autoproteggersi.

Un modello di legislazione che ha accolto questa cultura interdisciplinare è la legge sul *cyberbullismo* (l. 29 maggio 2017, n. 71). Si tratta di una legge che disciplina un fenomeno specifico: il *cyberbullismo* che, se pure volto a ricomprendere varie e tante fattispecie nella definizione dell'art. 1, comma 2 della legge, rappresenta certamente solo un segmento di disciplina. Si tratta tuttavia di modello importante di regolamentazione in quanto oltre a contenere rimedi efficaci di carattere preventivo e con effetto immediato (art. 2), presenta un piano d'azione integrato che vede la partecipazione di varie figure istituzionali (art. 3).

Volendo trarre le fila di un discorso che si presenta ontologicamente complesso, se si volesse trovare una formula sintetica, occorrerebbe trovare un connubio tra regole di libertà e regole di responsabilità avendo come obiettivo la realizzazione degli obiettivi primari che sono stati posti dall'Agenda digitale europea: la sicurezza e la formazione, che nel caso di soggetti minori si presentano come imperativi categorici.

## ABSTRACT

*L'Autore nota come il problema della tutela del minore nel mondo di Internet faccia emergere almeno tre ossimori: la contraddizione tra la debolezza ontologica del minore la sua capacità tecnica e tecnologica sulla rete; la contraddizione tra l'emancipazione del minore dalla sfera della incapacità nel diritto civile e la nuova debolezza del minore in rete; la contraddizione tra la totale libertà di uso e i rischi della mancanza di selezione dei contenuti, e passa in rassegna i correttivi possibili.*

---

<sup>12</sup> G. PITRUZZELLA, *op. cit.*





# Devianza minorile e giustizia riparativa

*Pasquale Bronzo*

Professore associato di procedura penale

SOMMARIO: 1. Il problema della criminalità minorile; 2. La criminalità minorile quale ambito elettivo della “giustizia riparativa”; 3. Una giustizia in attesa di sistemazione; 4. “Giustizia riparativa” e “condotte riparatorie”; 5. Giustizia riparativa: istruzioni per l’uso<sup>1</sup>.

## 1. Il problema della criminalità minorile

In Italia abbiamo ormai da più di quarant’anni un rito penale riservato agli imputati adolescenti, e da quasi un secolo un giudice penale ad essi dedicato. Matura già nei primi del ‘900 la consapevolezza della necessità di un “diritto penale dei minori”, favorita non solo dalla diffusione di un’allarmante delinquenza minorile, ma anche e soprattutto dall’affermazione, verso la fine del secolo precedente, del positivismo criminologico. Questa corrente di pensiero, applicando al diritto penale le “nuove” scienze – biologia, antropologia – coltivava l’idea di un uomo non libero nelle sue azioni, come voleva la Scuola classica illuministica, ma in vario modo determinato da natura e ambiente. Esso concepiva le trasgressioni penali come sintomo di carenze personali e le pene come una sorta di terapia, mirata a correggere persone prima che a punire azioni: *quel* diritto penale non poteva non tener conto delle peculiarità del “minorenne” come persona delinquente, da un lato particolarmente esposto al rischio di devianza, dall’altro meritevole di una minor punizione quando non addirittura di esenzione dalla pena.

L’idea di un trattamento penale differenziato si manifesta prima nella creazione di un giudice specializzato: all’inizio sul terreno opera-

---

<sup>1</sup> Il lavoro è stato pubblicato in *Cassazione penale*, 2022, p. 334 ss.

tivo (pietra miliare la circolare del Ministro della Giustizia Orlando del 1908, che raccomandava di assegnare i procedimenti riguardanti minorenni in modo ricorrente ai medesimi giudici; di indagare anche su famiglia, condizioni di vita, frequentazioni del minorenne per raccogliere indicazioni sulle cause dirette o indirette «per le quali egli giunse alla violazione delittuosa della legge»; di fissare le udienze in giorni liberi da udienze riguardanti gli imputati adulti, e di vietare l'accesso all'aula ai «giovanetti animati solo da morbosa curiosità»); nel 1930 dal positivismo criminologico nasce il codice penale Rocco, e anche l'idea di un diritto penale minorile cominciò a prendere forma (si innalza la soglia della non imputabilità e nasce il perdono giudiziale in un'ottica derogatoria a quella retributiva); qualche anno dopo, nel 1934 nasce la prima figura normativa del giudice minorile e le prime norme procedurali specifiche (r.d. n. 1404/1934), e dal 1988 abbiamo un rito accuratamente sagomato sul minore imputato (d.P.R. n. 448/1988)<sup>2</sup>.

Nonostante la non più breve storia, l'autentica giustificazione di questa giustizia differenziata nel nostro sistema penale si direbbe non essere ancora completamente acquisita, se ancora oggi talvolta si concepisce il processo al minore (il processo, prima che la pena) come operazione educativa, o rieducativa, del minore deviante.

L'adolescente che entra nel circuito penale («penalizzato», come si dice), prima ancora di essere autore di un reato – forse non lo è – viene considerato persona fragile e disagiata, che dal disagio è giunto alla devianza o l'ha sfiorata, vivendo esperienze che lo pongono “a rischio”.

In una simile prospettiva, il processo penale viene concepito come intervento educativo, un intervento *forte* – quanto lo è lo strumento penale – perché è grave la situazione deficitaria dell'adolescente.

Questa visione, che troviamo sottotraccia anche in alcune pronunce della Corte costituzionale ha molto a che vedere con la genesi della giustizia minorile e le concezioni del positivismo criminologico: in un diritto penale che punta alla correzione delle persone la penalizzazione dei minori diventa medicina per l'adolescente fragile, ‘malato’ e che abbia commesso un reato diventa quasi secondario; il regio decreto del 1934 non istituisce soltanto il tribunale per i minorenni, ma fa anche altro: in particolare, istituisce una serie di misure per il minore pericoloso, o a rischio come quella del Riformatorio per corrigendi (art. 25); e del resto al Codice Rocco si deve il doppio binario, repressione e pre-

---

<sup>2</sup> Cfr. PANEBIANCO, *Il sistema penale minorile*, Giappichelli, 2012, p. 10 ss.

venzione dei reati: per i minorenni si riteneva che le ragioni della prevenzione fossero particolarmente forti per la particolare esposizione dei minorenni, a causa della loro immaturità, al rischio della devianza.

In realtà, va tenuto fermo il principio secondo cui il processo penale trova la sua giustificazione nell'accertamento delle responsabilità e nell'applicazione delle sanzioni penali per gli adolescenti non meno che per gli adulti.

La funzione rieducativa appartiene alla pena e non al processo, e presuppone l'accertata commissione di un reato, essendo in gioco anche la presunzione di innocenza di cui all'art. 27 Cost., mentre a contrastare le situazioni di pericolosità sociale e il rischio ci sono le misure di prevenzione.

Assegnare al processo funzioni (ri)educative sarebbe anche pericoloso come scelta politica: gli indizi di reato, che ben giustificano l'attivazione del procedimento senza una necessaria verifica giurisdizionale almeno fino alla fine della fase investigativa, fungerebbero da presupposto per interventi educativi estemporanei, svincolati da garanzie e sottratti ad un serio controllo giurisdizionale<sup>3</sup>.

Questo non significa che al rito minorile siano estranee le esigenze di tutela dello sviluppo dell'adolescente e della sua educazione: queste vi sono al contrario ben presenti, ma in un senso differente, riguardante non già la funzione del processo ma il modo in cui esso è regolato. Il processo penale è un'esperienza fatalmente traumatica per chi la subisce, vieppiù se si tratta di un adolescente, persona *in fieri* e dunque particolarmente vulnerabile. Per assicurare all'intervento giudiziario la necessaria proporzionalità, il legislatore ha adeguato le regole, e ha previsto che esse siano interpretate e applicate in modo che il danno al minore sia, per quanto possibile, attutito. Insomma, la funzione del processo penale – quella solita di ogni processo – viene realizzata in modo “conformato”; non solo all'imputato adolescente come tipo d'imputato, ma alle peculiarità individuali del singolo adolescente: cd. “individualizzazione”<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Cfr. GIOSTRA, *sub* art. 1, in *Il processo penale minorile. Commento al D.P.R. 448/1988*, a cura dell'A., Giuffrè, 2016, p. 18.

<sup>4</sup> Fino al d.lg n. 218 del 2017 che ha disegnato finalmente una esecuzione penale minorile, una analoga sagomatura mancava per la fase dell'esecuzione. La sola conformazione al minorenne era ravvisabile nella marginalizzazione della pena carceraria (come tipologia sanzionatoria, la detenzione in carcere è «strumento palesemente non sensibile e non intelligente: esso può essere applicato solo indistintamente e grossolanamente senza alcuna duttilità e flessibilità e senza la

Solo in questo senso la creazione di un rito penale “minorile” rappresenta uno dei modi in cui la Repubblica adempie al suo compito costituzionale di tutela della gioventù (art. 31 Cost.): esso è improntato ad un principio di tutela delle esigenze educative del minorenni, attraverso l’attenzione ai suoi bisogni di crescita, di educazione, di studio e di riduzione del suo impatto del processo sull’imputato adolescente. Questa finalità è perseguita grazie a diversi percorsi di definizione anticipata del giudizio penale e ad una fitta rete di regole processuali speciali, come quella della tendenziale esclusione della pubblicità del giudizio, dell’oblio delle decisioni penali alla soglia della maggiore età, del divieto fatto al danneggiato dal reato di costituirsi parte civile in sede penale.

Attualmente il dibattito scientifico sulla devianza penale minorile e sulle strategie di contrasto, deve fare i conti con due dati di realtà.

Da un lato, gli alti tassi di criminalità minorile – espressione acuta di una patologia del disagio adolescenziale – sono allarmanti: gli indicatori empirici relativi alle denunce alle Procure della Repubblica, agli ingressi nei Centri di prima accoglienza e negli Istituti penitenziari minorili (IPM) dicono di un *trend* ascendente ma, soprattutto, mostrano un’inquietante evoluzione nella fenomenologia della criminalità minorile <sup>5</sup>. Ferma restando la centralità delle politiche educative per contrastare atteggiamenti trasgressivi che sono correlati in larga misura all’età evolutiva, il dato suggerisce l’assoluta necessità di politiche penali *child oriented*.

Dall’altro lato, i risultati delle politiche tradizionali, fondate sulla giustizia punitiva sono piuttosto deludenti, sia in termini di repressione dei reati sia in termini di prevenzione della recidiva.

## 2. La criminalità minorile quale ambito elettivo della giustizia riparativa

Questi rilievi spiegano perché lo sguardo di studiosi e operatori della giustizia minorile sia già da tempo attento alla “giustizia riparativa”,

---

minima capacità di adattamento» (MANCONI - ANASTASIA - CALDERONE - RESTA, *Abolire il carcere*, Chiarelettere, 2015, p. 9); per la detenzione carceraria è relativa alla sua durata.

<sup>5</sup> La criminalità organizzata pone questioni inedite fino a qualche decennio fa, assoldando sempre più spesso adolescenti come comoda manovalanza; i minori stranieri non accompagnati sono terreno di caccia per le associazioni criminali; ha creato sconcerto il fenomeno delle bande di ragazzi tra i sedici e i diciotto anni che contendono agli adulti il governo della malavita nell’*hinterland* napoletano (SAVIANO, *La paranza dei bambini*, Feltrinelli, 2006).

un modello di risposta al problema della criminalità completamente diverso da quello punitivo, che reagisce al reato sollecitando un percorso dialogico tra autore, vittima e altri soggetti in esso coinvolti, teso ad affrontare e gestire le conseguenze del reato sulle persone e sulle relazioni, cercando di risanare le lacerazioni che esso genera<sup>6</sup>. Questo tipo di giustizia è caratterizzata da un 'risultato' che, a dispetto del nome, non si identifica in particolari contenuti riparativi, ma solo nell'essere frutto di un metodo dialogico e partecipato, su base volontaria; un risultato non necessariamente 'tangibile', potendo le parti interessate convenire che il dialogo, prima che qualche prestazione, è stato sufficiente a soddisfare i loro bisogni ed interessi<sup>7</sup>.

La devianza minorile rappresenta, anche storicamente, l'ambito elettivo per la giustizia riparativa per almeno tre ragioni.

Innanzitutto, il rito penale minorile, in quanto attento ai bisogni ed alle fragilità dell'imputato adolescente, è di per sé caratterizzato da soluzioni processuali e sostanziali che non seguono la sequenza accusa-giudizio-pena: messa alla prova, non punibilità per irrilevanza, perdono giudiziale. I percorsi di giustizia riparativa si possono agganciare a diversi meccanismi di *diversion*, dando a questi contenuto e spessore. Peraltro, rispetto al processo penale ordinario quest'innesto è più agevole, visto che nei confronti del giovane autore di reato si registra una maggiore disponibilità al dialogo e all'incontro da parte delle vittime.

In secondo luogo, la giustizia riparativa può offrire alla vittima spazi di ascolto e considerazione che normalmente nel rito minorile non gli vengono riconosciuti, per ragioni di 'protezione' del giovane imputato.

---

<sup>6</sup> Cfr. la Raccomandazione dell'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza (AGIA) del 17 dicembre 2018, pubblicata in *La mediazione penale e altri percorsi di giustizia riparativa nel procedimento penale minorile, Documento di Studio e di proposta*, Roma 2018 (su cui v. B. BERTOLINI, *Giustizia riparativa e procedimento penale minorile: le raccomandazioni dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza per un'alleanza possibile*, in *Giustizia insieme*, 16 gennaio 2019). La definizione accomuna un ventaglio di 'programmi', che si distinguono a seconda della natura 'diretta' o 'indiretta' dell'incontro, della presenza dei soli reo e vittima o di altre figure (famiglie, gruppi di appartenenza, comunità) o, infine, della partecipazione al dialogo dei (soli) protagonisti della specifica vicenda penale o di altre persone coinvolti in reati simili (parti 'surrogate'); in argomento, cfr. MANNOZZI - LODIGIANI, *La giustizia riparativa. Formanti, parole e metodi*, Giappichelli, 2017, p. 89 ss. L'attenzione prestata alla giustizia riparativa dalla dottrina e dagli operatori del settore minorile in Italia ha avuto il merito di introdurre nel dibattito scientifico e culturale la riflessione in generale sulla RJ come modello alternativo di risposta al reato (cfr. A. LORENZETTI, *Giustizia riparativa e dinamiche costituzionali*, FrancoAngeli, 2018, p. 19 ss).

<sup>7</sup> Cfr. la Raccomandazione dell'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza, cit., p. 19.

La trasgressione della norma e la violazione della fiducia che tiene insieme la comunità, impongono che in ogni caso non manchi una tutela dei beni lesi e delle vittime dei reati. Eppure, mentre nel rito ordinario la contesa tra Stato accusatore ed imputato non esclude la partecipazione dell'offeso e del civilmente danneggiato dal reato, con varie prerogative processuali e la possibilità di costituzione di parte civile, nel processo penale minorile la vittima rimane ai margini, per ridurre il tasso di aggressività: vietata la costituzione di parte civile nel processo penale, gli è consentito "affacciarsi" solo come fonte probatoria sul fatto o sull'imputato (ad esempio, quando occorre verificare la praticabilità delle soluzioni di chiusura anticipata). Questa marginalizzazione della vittima potrebbe essere compensata proprio attraverso l'implementazione dei percorsi di giustizia riparativa, che vedono protagonisti tanto l'imputato quanto la persona offesa, ed i rispettivi bisogni<sup>8</sup>.

E, ancora: la dimensione dialogica di tutti i percorsi riparativi rappresenta un'occasione importante di responsabilizzazione del minorenne autore di reato<sup>9</sup>, e gli spazi extraprocessuali della giustizia riparativa rappresentano proprio la sede più adeguata per un costruttivo confronto dell'adolescente con sé stesso e con gli altri. Oltre una certa misura, infatti, nel processo le logiche pedagogiche rischiano di essere disfunzionali: come si è detto, l'impatto negativo dell'esperienza giudiziaria e lo stigma che ne deriva sono (anche costituzionalmente) accet-

<sup>8</sup> M. BOUCHARD, *Breve storia (e filosofia) della giustizia riparativa*, in *Questione giustizia*, n. 2/2015, p. 75, riprendendo un concetto psicanalitico, afferma che «quando si tratta di riparare un'offesa» non si tratta tanto di «riparare qualche cosa» ma di «fare riparazione a qualcuno». Si noti, tuttavia, che l'interesse della vittima non è tuttavia mai «centrale»: nel criterio di delega inserito nel d.d.l. A.C. 2435 la clausola secondo cui lo svolgimento di percorsi di RJ deve avvenire «nell'interesse prevalente della vittima» non va presa alla lettera: se si vuole preservare nei percorsi di giustizia riparativa il senso autentico della «giustizia di relazione» l'interesse della vittima è decisivo nell'accesso soltanto, mentre il loro svolgimento non deve avvenire nell'interesse della vittima e neppure nel suo «prevalente» interesse, ma «essere ispirato a una equidistanza rispetto alle parti in gioco» (così M. V. DEL TUFO, *Giustizia riparativa ed effettività nella Proposta della Commissione Lattanzi* (24 maggio 2021), in *Arch. pen.*, 29 giugno 2021).

<sup>9</sup> «Possiamo pensare di fare riparazione a qualcuno che abbiamo offeso senza riconoscere la nostra propria "mancanza", cioè il fatto che non solo abbiamo "mancato" verso qualcuno ma che "manca" qualcosa in noi stessi?»; riparare non significa «riempire, purchessia, un vuoto altrui o, al contrario, annullare quanto è stato fatto. Solo il riconoscimento della mancanza può permettere la messa in discussione personale che fonda il lavoro riparatorio, la possibilità di creare, per noi stessi e per gli altri, delle nuove opportunità anziché farsi sopraffare dalla coazione a ripetere» (M. BOUCHARD, *Breve storia (e filosofia) della giustizia riparativa*, cit., p. 76).

tabili solo per l'accertamento di fatti e responsabilità penali e non già in vista di benefici educativi. Quelle logiche, invece, possono dispiegarsi liberamente fuori dalle aule giudiziarie, lungo i percorsi riparativi.

Sebbene sia stata teorizzata la possibilità di "integrare" l'idea riparativa nel sistema di giustizia tradizionale, ritenendo configurabile una figura generale di delitto 'riparato' e per questo meritevole di minor punizione<sup>10</sup>, la giustizia riparativa si presta, più agevolmente, a svolgere un ruolo complementare rispetto al sistema penale, restando in ogni caso estranea alle logiche della punizione: fornire alle persone quelle risposte che neppure possiamo richiedere alla pena e alla giustizia punitiva.

### 3. Una giustizia in attesa di sistemazione

Nonostante questa particolare attitudine, manca ancora uno strumento normativo che dia forma alla giustizia riparativa e ne disciplini i rapporti e le intersezioni col processo penale, una «base legale chiara» come ci chiede anche la Raccomandazione CM/Rec(2018)8 del Consiglio d'Europa del 3 ottobre 2018 sulla giustizia riparativa in materia penale. Mutuiamo la definizione dalle fonti sovranazionali: la Direttiva 2012/29/UE (art. 1, lett. d) definisce 'giustizia riparativa' (*Restorative Justice*) «qualsiasi procedimento che permette alla vittima e all'autore del reato di partecipare attivamente, se vi acconsentono liberamente, alla risoluzione delle questioni risultanti dal reato con l'aiuto di un terzo imparziale». Manca però una disciplina, e manca una regolamentazione normativa delle intersezioni tra percorso riparativo e iter giudiziario: delle strade attraverso le quali, nel corso di un procedimento penale si può accedere ad un programma di RJ, del suo possibile impatto sullo svolgimento e sulla definizione del processo. Dopo la mancata attuazione della legge delega contenuta nella "riforma Orlando" (l. 23 giugno 2017, n. 103 «Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario» c'è da sperare che abbia miglior sorte la riforma Cartabia (l. 27 settembre 2021, n. 134, «Delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei

---

<sup>10</sup> M. DONINI, *Il delitto riparato. Una disequazione che può trasformare il sistema sanzionatorio*, in *Riv. trim. dir. pen. cont.*, 2/2015, p. 236 ss. Sulla complementarietà della RJ rispetto al paradigma penale punitivo cfr. G. MANNOZZI, voce *Giustizia riparativa*, in *Enc. dir., Annali*, vol. X, Giuffrè, 2017, p. 482 ss.

procedimenti giudiziari») che all'art. 1 comma 18 prende di nuovo in considerazione le opportunità offerte dalla giustizia riparativa <sup>11</sup>.

Quest'assenza di regolamentazione non ha impedito numerosi esperimenti – alcuni divenuti oggi stabili servizi locali di mediazione penale e di giustizia riparativa – condotti cercando tra le norme processuali vigenti spazi, pur minimi, di praticabilità.

Quanto alle vie d'accesso dal processo alla *Restorative Justice*, la più 'esplicita' (non a caso quella imboccata per prima) passa attraverso la messa alla prova: l'art. 28 d.P.R. n. 448/1988, pur non contenendo indicazioni normative sui modi, sui tempi sulle forme, dice chiaramente che tra le possibili prescrizioni c'è la riparazione delle conseguenze del reato e la promozione della conciliazione.

L'accenno alla "promozione" ci riporta al requisito della volontarietà dei percorsi di RJ. Per rimarcare tale fondamentale caratteristica alcuni tribunali opportunamente escludono questi percorsi dalle prescrizioni giudiziali da dettare in sede di sospensione del processo, per scongiurare qualsiasi possibile ambiguità circa la natura solo promozionale, e mai prescrittiva, dell'invio del giovane in mediazione: se anche l'occasione per avviare il percorso riparativo è fornita dalla messa alla prova, quel percorso viene considerata una opportunità ulteriore ed indipendente.

Come via d'ingresso, la messa alla prova minorile presenta il vantaggio di essere utilizzabile sempre, quale che sia il reato contestato, ma ha una controindicazione seria: interviene in una fase avanzata del procedimento, e quindi spesso molto tempo dopo il reato, mentre una giustizia "relazionale" può giovare – specialmente per reati commessi da minorenni – della prossimità rispetto ai fatti che hanno originato la frattura. Per questo ci si è serviti a volte di un altro spazio normativo, fornito dall'art. 9 del d.P.R. n. 448/1988 («accertamenti sulla personalità del minorenne»), la cd. inchiesta socio-familiare, fondamentale stru-

---

<sup>11</sup> L'art. 1, comma 18, lett. a) della l. n. 134 del 2021 prescrive l'introduzione nel nostro ordinamento di una disciplina organica della giustizia riparativa «nel rispetto delle disposizioni» della direttiva prima citata. Quest'ultima tuttavia – come è stato correttamente rilevato – ci aiuta a definire la RJ ma non ne contiene una disciplina, focalizzata come è sulla tutela delle vittime di reato (non a caso è nota come "Direttiva vittime"), e perciò attenta, più che a proceduralizzare la giustizia riparativa, a minimizzare i rischi di vittimizzazione secondaria che possano derivarne (cfr. BUCHARD – FIORENTIN, *Sulla giustizia riparativa*, in *Questione giustizia*, 23 novembre 2021, p. 2 ss., che sottolineano come la RJ in realtà consideri i bisogni dell'autore del reato tanto quanto quelli delle vittime).



mento di individualizzazione dell'intervento giudiziario e occasione di avvio di esperienze riparative; ciò ha consentito di disporre l'invio del minore ai servizi competenti già nella prima fase del procedimento, e di farlo anche in casi in cui mancherebbero le condizioni per la messa alla prova (che presuppone requisiti di contesto, sociali, familiari, personali). Un'altra possibilità è stata infine individuata – quasi escogitata – nei confronti dei minori infraquattordicenni autori di reato, e dunque non imputabili, per i quali è precluso per legge ed in modo assoluto l'intervento punitivo in ragione della loro immaturità, ma risulta a volte indicato un percorso riparativo – magari proposto nel corso dell'interrogatorio davanti al pubblico ministero – eventualmente nel contesto di interventi di sostegno di natura civilistica<sup>12</sup>.

Oggi vi sono spazi importanti anche *in executivis*, dopo il d.lg. 2 ottobre 2018, n. 121 sull'esecuzione penale minorile, che individua nelle misure alternative la modalità principale per l'esecuzione penale nei confronti dei minorenni, e le ridenomina “misure penali di comunità”, a sottolineare come la risocializzazione – dei minori, per quello che ci interessa – è affidata tanto al sistema giudiziario quanto alla società stessa. Le nuove norme sottolineano infatti che l'esecuzione minorile «deve favorire i percorsi di giustizia riparativa e di mediazione con le vittime di reato»<sup>13</sup>.

Quali sono poi (quali debbono e possono essere) le ricadute di questi percorsi sul procedimento? Anche qui pesa l'assenza di una disciplina normativa, ma soccorrono il gusto per il sistema e il rispetto dei principi.

Mancate attivazioni, interruzioni e fallimenti dovrebbero valere zero per le sorti del procedimento penale: l'incontro tra imputato e vittima nella camera di mediazione deve essere *spazio franco* rispetto alle valutazioni sulla responsabilità penale. La giurisprudenza che considera l'atteggiamento rispetto alla vittima nel corso del processo ai fini del riconoscimento delle attenuanti generiche è in verità il retaggio di una concezione inquisitoria ed illiberale della giustizia: lo stesso sembra lecito affermare per il percorso riparativo (a questi fini, le condotte

---

<sup>12</sup> Cfr. *Documento di studio e di proposta*, cit., p. 29.

<sup>13</sup> Peraltro queste misure sarebbero state una innovazione di ben altro spessore se fosse stata attuata un'altra delle deleghe legislative contenute nella legge Orlando, relativa proprio alla messa a sistema della giustizia riparativa. Lasciato quel criterio totalmente privo di attuazione, la normativa sulle misure di comunità oggi rinvia ad esperienze ancora prive di una regolamentazione normativa.

e gli atteggiamenti assunti durante i percorsi riparativi dovrebbero essere equivalenti a quelli assunti dentro il processo penale).

Quando il percorso riparativo si innesta in una messa alla prova, l'interruzione del primo non può comportare automaticamente il fallimento di questa; spesso neppure le tempistiche coincidono: l'incontro tra autore del reato e vittima potrebbe non essere neppure iniziato o esserlo appena quando il periodo di sospensione processuale giunge al suo termine necessario.

Cosa accade invece quanto il percorso di incontro venga felicemente intrapreso? Se ci troviamo nell'ambito di una messa alla prova, l'esito naturale è quello di fornire un elemento di valutazione positivo nel giudizio sul superamento della prova, che conduce alla declaratoria di estinzione del reato. Se l'invio ai servizi di giustizia riparativa è stato disposto in sede di accertamenti sulla personalità, gli esiti del percorso possono propiziare una valutazione di irrilevanza del fatto (consentendo di valutare una occasionalità dell'episodio proprio alla luce di quel percorso) o un perdono giudiziale, o comunque incidere sulle valutazioni funzionali al giudizio di responsabilità o al dosaggio della pena. L'importante è che la legge non stabilisca automatismi che svilirebbero il senso dell'incontro riparativo, ponendolo a costante rischio di strumentalizzazione.

Se il vuoto normativo non ha impedito alla giustizia riparativa di essere "sperimentata" specie in ambito minorile grazie a giudici sensibili e vari operatori coraggiosi, finora l'esperienza italiana è stata tuttavia caratterizzata, e segnata, da una applicazione disomogenea e casuale, in quanto totalmente rimessa alla sensibilità degli operatori, e da una mancanza di organizzazione, di servizi dedicati, di strutture di rete. Resta perciò aperto il problema della assenza di una regolamentazione: per questo è importante che nella legge sulla riforma della giustizia penale l. 27 settembre 2021, n. 134 («Delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari») <sup>14</sup>, sulla scorta dei suggerimenti forniti dalla Commissione ministeriale di studio presieduta da Giorgio Lattanzi, alla materia viene dedicata una apposita delega legislativa, che prevede la messa a sistema della

---

<sup>14</sup> Dopo la mancata attuazione in parte qua della legge delega contenuta nella l. 103 del 2017, di recente le opportunità offerte dalla giustizia riparativa sono state di nuovo prese in considerazione – si spera con miglior sorte – all'art. 1, comma 18, della legge citata.

giustizia riparativa, con la creazione di strutture ed operatori, e una disciplina delle interazioni tra questa e il procedimento penale <sup>15</sup>.

#### 4. “Giustizia riparativa” e “condotte riparatorie”

Della *Restorative Justice* è necessario anche fare una diagnosi differenziale, – per usare un termine medico – allo scopo di tenerla distinta da fenomeni solo somiglianti, ma diversi, anche molto, nella sostanza. Non di rado si registrano impropri riferimenti alla “giustizia riparativa” nel ragionamento su istituti persino su sanzioni) di conio recente nei quali è presente un elemento di “riparazione” basato però su logiche restitutive e/o compensative. Alcuni istituti si propongono scopi di razionalizzazione della risposta penale retributiva (secondo criteri di proporzionalità, specie per reati di modesto allarme sociale), di semplificazione (e conseguente accelerazione), di generica deflazione del sistema punitivo. Sistema nel quale essi – in ogni caso – rientrano.

Si pensi alle condotte “riparatorie” cui è riconosciuto effetto estintivo di *certe* figure di reato (anche particolarmente allarmanti, come la corruzione o l'inquinamento ambientale), o a quelle che conducono all'estinzione di *qualsiasi* reato punibile su querela dell'offeso soggetta a remissione (art. 162-ter c.p.)<sup>16</sup>. Previsioni che si pongono in linea con altre norme grazie alle quali la riparazione del danno prodotto dal reato riduce la punibilità, come nel ravvedimento operoso o nella circostanza attenuante prevista per i delitti contro il patrimonio <sup>17</sup>.

Per questo è inappropriato il riferimento alla “giustizia riparativa” per qualificare – di per sé – fattispecie in cui sia giuridicamente rilevante una attività riparatoria quando essa costituisca il contenuto di un obbligo che deriva comunque da una pena, o fattispecie sanzionatorie

---

<sup>15</sup> La relazione della Commissione ministeriale di studio, istituita con d.m. del 16 marzo 2021, presieduta da Giorgio Lattanzi, è stata consegnata alla Ministra il 24 maggio 2021 (leggila in *Sistema penale*, 25 maggio 2021). Per la verità, la proposta della Commissione ministeriale conteneva aperture alla giustizia riparativa che il legislatore non ha recepito, come la “archiviazione meritata”.

<sup>16</sup> Quest'ultima figura si pone rispetto al conflitto interpersonale espresso dal reato in una logica addirittura antitetica rispetto a quella del dialogo e della ricostruzione del legame, visto che può operare anche in presenza di una ‘offerta reale’ presentata dall'imputato e non accettata dalla persona offesa.

<sup>17</sup> Altre volte la valorizzazione dell'elemento “riparazione” mira solo a recuperare efficienza all'accertamento e alla repressione dei reati, come accade nei meccanismi premiali legati a condotte di dissociazione e/o collaborazione processuale.

che comportano, includono o implicano una prestazione di attività a favore della vittima o della collettività.

Vale per i casi in cui attività lavorative gratuite siano previste a vantaggio dei familiari della vittima (come nel lavoro all'esterno *ex art. 21, comma 4-ter, ord. penit.*) o a vantaggio della collettività (come nel caso di partecipazione a progetti di pubblica utilità *ex art. 20-ter ord. penit.*) quale strumento di "trattamento" di persone in espiazione penale e serva dunque a fornire di contenuti risocializzanti la pena detentiva.

Vale pure per le attività di "pubblica utilità" che costituiscono una tipologia – nuova e non afflittiva – di "sanzione", come il lavoro di pubblica utilità come sanzione (pensiamo a certi reati legati a violazioni stradali artt. 186 e 187 c. strad., o al lavoro di pubblica utilità come sanzione sostitutiva delle pene detentive brevi *ex art. 57 della l. n. 689/1981*<sup>18</sup>) o in generale per le attività socialmente utili impartite da un giudice penale: si pensi al lavoro di pubblica utilità quale "condotta riparatoria" e di ravvedimento speciale, al quale può essere condizionata la sospensione della pena (art. 165 c.p. dopo la novella di cui alla l. n. 145/2004) o come condizione per la rimozione del cd. "Daspo urbano" (d.l. n. 53/2019 conv. in l. n. 77/2019)<sup>19</sup>.

Nessuna di queste figure giuridiche, che sono tutte in qualche modo riconducibili all'archetipo penale punitivo, è di per sé *sovrapponibile* alla 'giustizia riparativa', la quale può piuttosto ospitare (o essere ospitata in) questi istituti. Essi possono infatti essere considerati «gli spazi normativi offerti dall'ordinamento per incominciare ad applica-

<sup>18</sup> Si tratta, peraltro, di forme sanzionatorie meritevoli di implementazione, in quanto capaci di realizzare la funzione rieducativa della pena più e meglio del carcere. Una delle innovazioni suggerite dalla Commissione Lattanzi ha riguardato le sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi che sono state valorizzate (ancorché con innovazioni più timide di quelle immaginate dalla Commissione): ridenominate pene sostitutive, ampliate nello spettro applicativo (innalzando la pena detentiva sostituibile), avvicinate nella tipologia alle misure alternative applicate dal giudice di sorveglianza. Tra esse, il lavoro di pubblica utilità è una figura particolarmente felice: un lavoro schiettamente "penale", ma non afflittivo in quanto non accompagnato dallo stato detentivo, e quando più autenticamente rieducativo.

<sup>19</sup> Su cosa non è giustizia riparativa in ZEHR, H. - GOHAR, A., *The little book of Restorative Justice*, Good Books, p. 6, leggibile a <https://sites.unicef.org/tdad/littlebookrjpakaf.pdf>. Una figura da tener distinta dalla RJ, riconducibile piuttosto alla logica delle 'condotte riparatorie' – *lato sensu* sanzionatoria – è destinata ad essere introdotta dalla legge di riforma della giustizia penale all'interno della messa alla prova per gli adulti, ed è costituita dalla possibilità per l'indagato di chiedere già nella fase delle indagini preliminari – per reati fino a 6 anni di reclusione – di essere impiegato in lavori socialmente utili non retribuiti.

re la giustizia riparativa»<sup>20</sup>. Ovvio che questi contesti, nella misura in cui propiziano l'incontro tra l'autore di un reato e la vittima (o vittime di reato), sono altrettante occasioni per intraprendere percorsi di *Restorative Justice*, ove inserite in un percorso di incontro guidato da operatori specializzati.

E tuttavia le possibili interazioni tra giustizia riparativa e giustizia punitiva non devono porre in ombra le differenze di scopo: quando la legge riconnette a determinate condotte riparatorie – tendenzialmente rispetto a reati di bassa o media gravità – l'esenzione dalla pena o la sua attenuazione, oppure la fuoriuscita anticipata dell'imputato dal circuito penale, queste partecipano dei medesimi scopi della giustizia retributiva, rappresentando pur sempre una risposta al reato commesso, ancorché 'mite' e proporzionata, che punta alla risocializzazione del reo e alla prevenzione della recidiva.

La giustizia riparativa invece "risponde" – più che al reato in sé – ai problemi da esso generati (*id est* agli effetti che il reato produce sulle persone), mentre non è particolarmente interessata alla risocializzazione dell'autore (ancorché quest'ultimo effetto possa essere un «sottoprodotto»<sup>21</sup> delle esperienze di RJ).

Perciò è importante tener fede alle specificità della giustizia riparativa come modello estraneo alle logiche della giustizia punitiva, ancorandola «alla *volontarietà, alla partecipazione a un incontro e a un dialogo* alla luce del precetto penale, e non evocarla davanti ad ogni 'riparazione' o 'scambio' compensatorio con la persona offesa»<sup>22</sup>, perché in tal modo si rischia di indicare cose che, nella sostanza, sono *pena* comunque<sup>23</sup>.

La diagnosi differenziale – è particolarmente importante quando si discute di devianza minorile, poiché se quest'ambito è sicuramente adatto all'innesto di percorsi di giustizia riparativa, l'adeguatezza di

---

<sup>20</sup> Cfr. la Raccomandazione dell'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza, cit., p. 19.

<sup>21</sup> ZEHR, H. - GOHAR, A., *op. loc. cit.*

<sup>22</sup> Cfr. *Documento di studio e di proposta*, cit., p. 22.

<sup>23</sup> Neppure il consenso dell'autore del reato allo svolgimento di attività riparative esclude la logica della sanzione quando essa è presente: «non basta [...] la (mera) richiesta del [...] (soggetto) o il suo consenso a rendere volontaria un'attività, specialmente quando sull'altro piatto della famosa bilancia, sta la minaccia, ancora, di una pena detentiva» (così C. MAZZUCCATO, *Ostacoli e pietre d'inciampo nel cammino attuale della giustizia riparativa in Italia*, in *Giustizia riparativa*, a cura di Mannozi e Lodigiani, 2015, p. 131).

modalità di definizione del giudizio correlate ad attività risarcitorie dovrebbero essere vagliata attentamente, sia in concreto che in astratto, quando l'imputato sia un adolescente, perché la monetizzazione della responsabilità penale e la negoziazione del processo possono essere inadeguate e addirittura deresponsabilizzanti <sup>24</sup>.

## 5. Giustizia riparativa: istruzioni per l'uso

La giustizia riparativa è, insomma, in grado di offrire risposte nuove al problema della criminalità, non solo minorile, e di conseguire risultati non raggiungibili attraverso la giustizia punitiva. Per questo merita di essere non più soltanto sperimentata, ma messa finalmente a sistema.

Occorre però vincere le tentazioni che vengono dalla visione efficientistica della giustizia veloce e semplificata: la giustizia riparativa è un affare faticoso, costoso e per nulla rapido; non deflaziona in modo sensibile i carichi giudiziari (o almeno, non lo fa se non in una prospettiva a lungo raggio, in chiave di abbattimento dei tassi di recidiva), e tuttavia non c'è dubbio che – affiancata alla giustizia *con la spada* – questa giustizia “relazionale” e dialogica assicuri un miglioramento netto della *performance* complessiva delle attività di contrasto della devianza penale minorile.

L'importante è creare i servizi e formare gli operatori<sup>25</sup>, curare gli aspetti organizzativi anche negli uffici giudiziari<sup>26</sup>, armonizzare i tempi rispetto a quelli della giustizia ordinaria<sup>27</sup>.

<sup>24</sup> V. BONINI, *Le linee programmatiche in tema di giustizia riparativa: il quadro e la cornice*, in *Lalegislazonepenale.eu*, 15 giugno 2021, p. 7.

<sup>25</sup> Nella Relazione della Commissione Lattanzi si sottolinea, opportunamente, come la Raccomandazione CM/Rec(2018)8 preveda espressamente che il terzo mediatore o facilitatore deve essere «formato» (*Relazione*, cit., p. 71). Alla formazione degli operatori è dedicata, nella l. n. 134 del 2021, la previsione del comma 18 n. 1 lett. f), importante nella parte in cui individua i tratti necessari di queste figure nella «imparzialità, indipendenza ed equiprossimità».

<sup>26</sup> Costa tempi inutili rintracciare, da parte degli operatori di giustizia riparativa, i recapiti e a volte persino i dati identificativi delle persone offese, spesso assenti nel fascicolo trasmesso dagli uffici giudiziari. Non a caso nella Raccomandazione dell'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza (p. 65) si invita l'autorità giudiziaria a trasmettere ai Centri di giustizia riparativa dati e recapiti, anche avvalendosi delle informazioni che in sede giudiziaria vanno comunque acquisite (quantomeno per i vari avvisi oggi richiesti dal codice di rito).

<sup>27</sup> Su questa linea si muove, opportunamente, quella Circolare del C.S.M. che annovera tra le ipotesi di inerzia apparente dell'accusatore pubblico l'ipotesi in cui sia stato intrapreso un percorso di RJ che quindi va sottratta alla applicabilità della

Bisogna poi *non temere* la giustizia riparativa: è infatti possibile (oltre che doveroso) evitare che i percorsi riparativi possano da un lato comportare perdite di garanzie processuali per l'imputato o, dall'altro lato, esporre le vittime al rischio di una reiterazione o addirittura un approfondimento del trauma provocato dal reato.

Quanto all'imputato, bisogna salvaguardare l'effettiva volontarietà, e minimizzare il rischio di strumentalizzazione della RJ, tenendo fede al principio per cui gli esiti di questi percorsi non dovrebbero mai incidere in maniera automatica sulle sorti del processo o sull'esecuzione penale (pur potendo ben trovare riconoscimento nella valutazione concreta – a valle del percorso compiuto – circa il “bisogno di pena e di processo” e quindi influenzare le decisioni sulla prosecuzione del procedimento o sulla scelta della pena)<sup>28</sup>.

Occorre poi tutelare le garanzie difensive dell'imputato nel processo, il diritto al silenzio *in primis*, prevedendo anzitutto la *non utilizzabilità probatoria* delle dichiarazioni rese nel corso di un programma di giustizia riparativa nel procedimento penale e nell'esecuzione penale. Va infatti scongiurato il rischio che le informazioni raccolte nella stanza di mediazione – luogo di dialogo e di parola – possano nuocere all'imputato ove il processo penale abbia poi un suo corso autonomo<sup>29</sup>. Si tratta di un rischio presente: è vero che i dati interessanti nei percorsi riparativi sono spesso diversi da quelli rilevanti in sede penale, ma la intrapresa di quei percorsi richiede (non certo una “confessione”, ma) un atteggiamento di non-negazione dei fatti fondamentali, cosicché il rischio di *edere contra se* è in qualche modo presente, e potrebbe disincentivare l'accesso al percorso riparativo.

La normativa minorile è attualmente carente sul punto: a differenza di quanto è stato disposto a proposito del rito penale di pace, le norme

---

avocazione delle indagini da parte del procuratore generale. Nella Raccomandazione dell'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza si sollecita il legislatore a prevedere una apposita causa di sospensione del procedimento penale (p. 63).

<sup>28</sup> È sufficientemente chiaro l'art. 1, comma 18, lett. e) l. n. 134 del 2021: «prevedere che l'esito favorevole dei programmi di giustizia riparativa possa essere valutato nel procedimento penale e in fase di esecuzione della pena; prevedere che l'impossibilità di attuare un programma di giustizia riparativa o il suo fallimento non producano effetti negativi a carico della vittima del reato o dell'autore del reato nel procedimento penale o in sede esecutiva».

<sup>29</sup> Nell'art. 12 della Direttiva 2012/297UE si prevede alla lett. e) che «le discussioni non pubbliche che hanno luogo nell'ambito di procedimenti di giustizia riparativa sono riservate e possono essere successivamente divulgate solo con l'accordo delle parti o se lo richiede il diritto nazionale per preminenti motivi di interesse pubblico».

sulla messa alla prova dei minori non contengono una previsione di inutilizzabilità delle dichiarazioni rese dalle parti nel corso delle attività di “conciliazione”<sup>30</sup>.

Collegato a questo aspetto è il principio di stretta *confidenzialità* di ciò che accade nella stanza di mediazione, rispetto alle possibilità di una divulgazione giudiziaria o di una divulgazione *tout court*. È del resto la stessa logica della *Restorative Justice* a richiedere che l’incontro riparativo possa svolgersi nella massima libertà, e ciò esige che lo stesso sia zona franca rispetto al mandato conoscitivo del processo penale.

Per questo, al di là delle previsioni di inutilizzabilità probatoria ai fini della decisione penale, vanno sempre lasciati fuori dagli incartamenti processuali eventuali documentazioni relative al percorso “ristorativo”<sup>31</sup>.

Una speciale attenzione è poi dovuta al trattamento dei dati personali relativi a coloro i quali prendano parte al percorso riparativo: opportunamente la Commissione Lattanzi suggerisce la creazione di un apposito codice di condotta<sup>32</sup>. La regolamentazione della corretta gestione dei dati personali all’interno ed in vista del percorso riparativo, da un lato, si pone a tutela delle vittime di reato, i cui dati sono oggi spesso utilizzati nella procedura riparativa già prima che le stesse abbiano modo di consentire a tale impiego, dall’altro è funzionale alla corretta informazione di tutte le parti potenzialmente interessate circa la possibilità di essere indirizzate verso un percorso del genere.

Per i reati commessi dagli adolescenti vale *a fortiori* ciò che ha affermato la ministra Cartabia in via generale nell’enunciare le linee programmatiche del proprio dicastero: «il tempo è ormai maturo per sviluppare e mettere a sistema le esperienze di giustizia riparativa [...] che stanno mostrando esiti fecondi per la capacità di farsi carico delle conseguenze negative prodotte dal fatto di reato»; cioè delle *ferite* che il reato produce negli autori oltre che nelle vittime. La riparazione di queste ferite è un risultato che – è ormai chiaro – non possiamo atten-

<sup>30</sup> Lo nota G. DI PAOLO, *La giustizia riparativa nel procedimento penale minorile*, in *Dir. pen. cont.*, 2019, p. 10.

<sup>31</sup> La stessa documentazione sarebbe da evitare, per escludere che siano, in qualche modo, acquisite al processo dichiarazioni extraprocessuali, ad esempio ai sensi dell’art. 236 c.p.p. (cfr. V. PATANÈ, *Indagine personologica e “inchiesta sociale” dell’imputato minorenne*, in C. CESARI (a cura di), *Il minore fonte di prova*, 2° ed., Giuffrè, 2015, p. 205 ss.)

<sup>32</sup> *Relazione*, cit., p. 74.



derci dalla giustizia punitiva, ma la nostra società oggi ne ha estremo bisogno.

#### ABSTRACT

*L'autore illustra la particolare attitudine della Restorative Justice a fornire risposta al problema della criminalità minorile, sottolineando le peculiarità di questo modello di giustizia rispetto agli istituti penal-processuali che si basano sull'elemento della "riparazione".*



# Il contratto di espansione e le opportunità di ingresso nel mercato del lavoro

*Alessio Giuliani*

Dottorando di ricerca in autonomia privata, impresa, lavoro e tutela dei diritti nella prospettiva europea ed internazionale

SOMMARIO: 1. Introduzione; 2. Caratteristiche del contratto di espansione; 3. Le opportunità colte da TIM ed ENI; 4. Conclusione e proposte<sup>1</sup>.

## 1. Introduzione

Nell'arco dell'ultimo anno il contratto di espansione è stato più volte preso in esame nel dibattito tra le Parti sociali e la sua disciplina è stata oggetto di interventi legislativi<sup>2</sup>.

Tra le proposte avanzate da Cgil, Cisl e Uil in materia previdenziale, il contratto di espansione viene inserito tra gli «strumenti efficaci per favorire il passaggio dal lavoro alla pensione, che potranno risultare utili anche per governare la difficile fase che si aprirà con lo sblocco dei licenziamenti e per favorire il ricambio generazionale<sup>3</sup>». D'altra parte anche il Presidente di Confindustria Carlo Bonomi ha ripetutamente preso in considerazione l'istituto, ed è stata accolta la sua

---

<sup>1</sup> Sono riconoscente al Professor Ilario Alvino per le indicazioni gentilmente fornite nella fase di revisione del testo. Restano a mio carico eventuali integrazioni e/o omissioni.

<sup>2</sup> Parte della dottrina ha definito l'istituto come "oggetto misterioso", enfatizzando le sue potenzialità inesprese. Tuttavia, come evidenziato da M. DALLA SEGA, *Il contratto di espansione alla prova di maturità: dall'"oggetto misterioso" al caso Stellantis*, 2021, in <https://www.bollettinoadapt.it/il-contratto-di-espansione-alla-prova-di-maturita-dalloggetto-misterioso-al-caso-stellantis/> (ultimo accesso: 24 febbraio 2022), «una parziale "rivincita" del contratto di espansione si è consumata nell'ultimo anno, anche alla luce della fase di emergenza sanitaria e occupazionale che ha imposto a numerose aziende l'adozione di strategie per limitare gli impatti sociali delle riduzioni delle attività e ripensare i propri processi organizzativi».

<sup>3</sup> Per approfondimenti sul punto, v. il documento "Proposte sindacali per una riforma previdenziale" emanato congiuntamente il 28 aprile 2021.

proposta di intervento sulla soglia minima dimensionale delle imprese prevista per poter accedere allo strumento<sup>4</sup>.

## 2. Caratteristiche del contratto di espansione

In tema di contratto di espansione, la norma di riferimento è l'art. 41 del d.lg. n. 148 del 2015, alla luce delle modifiche apportate a partire dal 2019<sup>5</sup>. Tra la versione originaria e quella vigente, si riscontrano elementi di continuità<sup>6</sup> ma anche novità rilevanti, fermo restando l'inquadramento come misura di natura sperimentale.

Prendendo innanzitutto le mosse dal dettato normativo, la possibilità di stipulare un contratto trilaterale tra azienda, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e le Associazioni sindacali<sup>7</sup> è pur sempre rivolta al perseguimento degli obiettivi di «una strutturale modifica dei processi aziendali finalizzati al progresso e allo sviluppo tecnologico dell'attività», di riqualificazione delle risorse aziendali e di acquisizione di nuove professionalità<sup>8</sup>.

Al contempo, è stata sensibilmente abbassata la soglia dimensionale minima per accedere allo strumento: prima la l. n. 178 del 2020<sup>9</sup> ha portato il limite minimo da 1.000 a 500 unità lavorative (sino a 250, nel caso di accordi finalizzati al prepensionamento, anche per grup-

<sup>4</sup> D'altro canto lo stesso Bonomi ne auspica un ulteriore rafforzamento («noi pensiamo che debba essere universale»), accompagnato da misure di incentivo all'ingresso nel mercato del lavoro e come valida alternativa alla scelta di intraprendere la strada dei licenziamenti collettivi.

<sup>5</sup> Nello specifico l'art. 26-*quater*, comma 4, del d.l. n. 34 del 2019 c.d. «Decreto Crescita», convertito con modifiche dalla l. n. 58 del 2019, ha abrogato la disciplina dei contratti di solidarietà espansiva. Quest'ultimi, sottoscritti in forza della precedente versione dell'art. 41 del d.lg. n. 148 del 2015, continuano ad essere efficaci sino a naturale scadenza.

<sup>6</sup> Per dirla con G. IMPELLIZZIERI, *Fondo nuove competenze e contrattazione collettiva: una rassegna ragionata*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2021, n. 3, p. 895 ss., tuttora resta uno strumento «la cui negoziazione trova il suo baricentro economico e il suo "scambio politico" nell'uscita di alcuni lavoratori e nel ricambio generazionale, piuttosto che nella riqualificazione e professionalizzazione dei dipendenti».

<sup>7</sup> «Comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o con le loro rappresentanze sindacali aziendali ovvero con la rappresentanza sindacale unitaria», ove quest'ultime siano presenti.

<sup>8</sup> Sul punto è intervenuto anche il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con circ. n. 16 del 2019, proponendo «un loro più razionale impiego».

<sup>9</sup> Ossia la Legge di Bilancio 2021.

pi di imprese); poi il d.l. n. 73 del 2021<sup>10</sup> a 100 unità<sup>11</sup>, ampliando in modo considerevole senza operare distinzioni tra accordi che prevedono il prepensionamento dei lavoratori e altri che istituiscano riduzioni dell'orario di lavoro, con un conseguente aumento delle risorse annuali stanziare per finanziare la misura<sup>12</sup>; da ultimo l'art. 1, comma 215, della l. n. 234 del 2021<sup>13</sup>, a far data dal 1° gennaio 2022, ha esteso la possibilità di accesso all'ammortizzatore sociale anche alle imprese con più di 50 dipendenti. Fermi restando i requisiti procedurali e la regolamentazione previsti dalla norma originaria.

Senza addentrarsi in considerazioni di carattere prettamente previdenziale<sup>14</sup>, i principali tratti distintivi dell'istituto sono delineati dal comma 2. Premessa la natura gestionale e – potrebbe dirsi – di facilitatore dei processi di riorganizzazione aziendale, il contratto di espansione è necessario che rechi

«a) il numero dei lavoratori da assumere e l'indicazione dei relativi profili professionali compatibili con i piani di reindustrializzazione o riorganizzazione;

b) la programmazione temporale delle assunzioni;

c) l'indicazione della durata a tempo indeterminato dei contratti di lavoro, compreso il contratto di apprendistato professionalizzante di cui all'articolo 44 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81;

d) relativamente alle professionalità in organico, la riduzione complessiva media dell'orario di lavoro e il numero dei lavoratori interes-

---

<sup>10</sup> Il c.d. "Decreto Sostegni-bis".

<sup>11</sup> Secondo le stime della relazione tecnica del Decreto Sostegni-bis, tale modifica potrebbe interessare fino al 3% dei lavoratori occupati nelle 7.670 aziende con organico tra 100 e 499 dipendenti, vale dire circa 18.000 lavoratori posti in cassa integrazione straordinaria per riqualificarsi, con una riduzione media dell'orario di lavoro del 30%.

<sup>12</sup> A tal fine la circ. INPS n. 48 del 2021 chiarisce che, in ottemperanza alle disposizioni di cui all'art. 20, comma 1, del d.lg. n. 148 del 2015, vanno presi in considerazione i lavoratori occupati mediamente nel semestre precedente la data di sottoscrizione del contratto di espansione, e il numero dei lavoratori in organico va riferito alla singola impresa (anche se risulti articolata in più unità aziendali dislocate sul territorio nazionale). Nel computo rientrano, eccettuato il lavoratore assente, tutti i prestatori di lavoro, a prescindere dalla qualifica.

<sup>13</sup> Vale a dire la Legge di Bilancio 2022. Un'utile panoramica circa le novità rilevanti sul piano giuslavoristico è stata realizzata da F. LAMBERTI, *Contratto di espansione - La chance per le trasformazioni aziendali estesa alle PMI*, 2021, in <https://www.ilsussidiario.net/news/contratto-di-espansione-la-chance-per-le-trasformazioni-aziendali-estesa-alle-pmi/2257009/> (ultimo accesso: 25 febbraio 2022).

<sup>14</sup> Si rinvia alle disposizioni di cui ai commi 5 e 5-bis dell'art. 41.

sati, nonché il numero dei lavoratori che possono accedere al trattamento previsto dal comma 5<sup>15</sup>».

Di particolare interesse, per tutte le risorse inserite o da inserire nell'organizzazione aziendale, è la previsione di cui al comma 8, che obbliga l'impresa stipulante a presentare un progetto di formazione e riqualificazione, concepito in modo da garantire l'effettiva acquisizione di competenze utili allo svolgimento delle mansioni cui sarà adibito nel nuovo assetto organizzativo<sup>16</sup>. Ciò anche grazie al coinvolgimento di soggetti terzi e con il concorso dei finanziamenti dei fondi interprofessionali.

L'iter di stipulazione prende avvio con una procedura di consultazione<sup>17</sup>, durante la quale il Ministero del lavoro e delle politiche sociali svolge una successiva verifica incentrata sul numero delle assunzioni e sulla strutturazione dei progetti formativi e di riqualificazione (art. 41, comma 4).

### 3. Le opportunità colte da TIM ed ENI

Tali elementi caratteristici si riscontrano – con le dovute contestualizzazioni – anche nei contratti di espansione siglati da due grandi aziende italiane, TIM s.p.a. ed ENI s.p.a., come noto operanti rispettivamente nei settori energetico e delle telecomunicazioni.

Il primo, siglato il 2 agosto 2019, poggia su tre pilastri: per quanto riguarda l'organico aziendale, la previsione della riduzione dell'orario di lavoro e un «programma di adeguamento delle competenze a supporto dei processi di riqualificazione, di *re-skilling* e di *up-skilling*»; un programma di nuove assunzioni modellato sul piano di reindustrializzazione e riorganizzazione.

Sono previste, individuando un'articolata serie di casistiche, riduzioni dell'orario di lavoro del 6% e del 1,9% di tipo verticale, su base e

---

<sup>15</sup> Cioè i prestatori di lavoro che abbiano maturato i requisiti soggettivi per il diritto al pensionamento di vecchiaia o anticipato secondo le disposizioni di cui all'art. 24, comma 10, del d.l. n. 201 del 2011, entro 60 mesi.

<sup>16</sup> Altresì il comma 8, enfatizzando il profilo dell'effettività, precisa che «può intendersi assolto, previa idonea certificazione definita con successivo provvedimento, anche qualora il datore di lavoro abbia impartito o fatto impartire l'insegnamento necessario per il conseguimento di una diversa competenza tecnica professionale, rispetto a quella cui è adibito il lavoratore, utilizzando l'opera del lavoratore in azienda anche mediante la sola applicazione pratica».

<sup>17</sup> Svolta ai sensi dell'art. 24 dello stesso d.lg. n. 148 del 2015.

a cadenza mensile, e con riproporzionamento nel caso di attività lavorativa part-time.

Il “Progetto di formazione e riqualificazione” allegato all’accordo stesso, sulla premessa che i lavoratori «dovranno essere coinvolti in un percorso di apprendimento continuo e di qualificazione (*continuous learning*) che durerà per tutto l’arco della vita professionale», è finalizzato all’aggiornamento e all’acquisizione di competenze necessarie a ricoprire «ruoli strategici e *core*», nonché a erogare una formazione ad hoc per l’espletamento di nuovi mestieri.

Tale Progetto concettualmente si salda col programma assunzionale, che ha previsto la stipulazione di 500 contratti a tempo indeterminato nel biennio 2019-2020 (in linea con le disposizioni di cui all’art. 41 del d.lg. n. 148 del 2015, anche nella forma del contratto di apprendistato professionalizzante), più altri 100 entro la fine di marzo 2021<sup>18</sup>. Trai profili ricercati, si spazia dagli specialisti in molteplici ambiti dell’innovazione digitale, sviluppatori informatici, ingegneri, fino a progettisti e tecnici delle telecomunicazioni.

Nel Verbale di accordo relativo al contratto di espansione stipulato lo scorso 1° aprile tra ENI s.p.a. e Organizzazioni sindacali<sup>19</sup>, si fa esplicito riferimento all’obiettivo di «favorire il ricambio generazionale attraverso l’implementazione di azioni volte a creare maggiore occupazione, con l’introduzione di nuove competenze e nuovi mestieri da acquisire dal mercato del lavoro». Conseguentemente, oltre a riconoscere primaria rilevanza al costante monitoraggio del fabbisogno formativo e al correlato adeguamento delle competenze, vengono individuate le linee-guida del piano di esodo e del piano di assunzioni.

---

<sup>18</sup> Nel dettaglio, gli oneri di spesa vengono quantificati in 14 milioni e 900 mila euro per il 2019 e 31 milioni e 700 mila euro per il 2020. Rispetto al massimale stanziato di 47 milioni e 500 mila euro ex Decreto Crescita, la dote complessiva ammonta a 46 milioni e 600 mila euro.

<sup>19</sup> Che, a sua volta, si colloca nel solco tracciato dall’accordo sindacale “INSIEME”, siglato in data 3 dicembre 2020. Tale accordo viene definito come una «nuova strategia relazionale», perché agganciato al Piano per la decarbonizzazione al 2050 e volto a condividere con le organizzazioni sindacali, in modo trasparente, le informazioni e le principali iniziative da adottare per il raggiungimento degli obiettivi di business. In particolare, una sezione dell’accordo delinea il «Patto Generazionale», attraverso il quale «le parti condividono la necessità di promuovere [...] l’adozione degli strumenti idonei a consentire il ricambio generazionale nell’ambito dei processi di trasformazione aziendale volti alla transizione energetica e allo sviluppo tecnologico delle attività, nonché la conseguente esigenza di adeguare le competenze professionali in organico anche mediante un loro più razionale impiego che contemperi l’esigenza di trasformazione delle imprese con i bisogni di tutela dei lavoratori».

Si prevedono fino a 900 prepensionamenti, previa manifestazione del consenso preferibilmente entro il 30 giugno 2021 da parte dei lavoratori che abbiano maturato i requisiti. Parallelamente si pianificano 300 nuove assunzioni con contratto a tempo indeterminato (anche in tal caso ricomprendenti i contratti di apprendistato professionalizzante) entro dicembre 2021, privilegiando profili da inserire nelle strutture aziendali interessate dalla riorganizzazione e afferenti principalmente quattro ambiti: Circular Economy, Sostenibilità e HSE; Digital Transformation; R&D con particolare riferimento alle nuove tecnologie; Produzione, Manutenzione e Asset Integrity.

#### 4. Conclusioni e proposte

In conclusione quindi il contratto di espansione, per i giovani, può costituire una valida opportunità per impostare o sviluppare la carriera professionale, e le sue potenzialità sono state effettivamente colte da aziende di grandi dimensioni.

In prospettiva, è auspicabile sia il superamento dell'inquadramento come misura sperimentale, sia un ulteriore abbassamento della soglia dimensionale, ampliando la platea di imprese che possono utilizzare tale ammortizzatore sociale. Ragionevolmente a partire da 20 unità di organico.

D'altra parte, ipotizzare un'armonizzazione tra l'esigenza di neo-laureati e giovani lavoratori di intraprendere un percorso professionale e formativo – stimolante ma anche – stabile, da un lato, e le esigenze di flessibilità organizzativa e gestionale delle aziende, dall'altro: tendere all'introduzione (*ex lege* o *de facto*, ossia sul piano delle relazioni industriali) di un meccanismo per cui è obbligatorio assumere una nuova risorsa a fronte di ciascun prepensionamento, individuando al contempo una quota di assunzioni anche mediante contratto a tempo determinato (fino al 30% del totale).

Una proficua riflessione in merito ad un più efficace utilizzo del contratto di espansione – la cui vigenza è stata, da ultimo, prorogata ed estesa fino al 2023 dalla legge di Bilancio 2022 – potrebbe essere avviata nell'ambito del "Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale", istituito in attuazione del PNRR con d.m. 14 ottobre 2021, al quale partecipano i rappresentanti delle parti sociali, del Governo, delle Regioni, delle Province autonome, degli Enti locali, di Roma capitale, delle categorie produttive e sociali, del sistema dell'u-



niversità e della ricerca, della società civile e delle organizzazioni della cittadinanza attiva.

Tra gli obiettivi declinati dal PNRR (c.d. “priorità trasversali”), vi è quello di investire nelle giovani generazioni, cui garantire l’accesso al mondo del lavoro anche attraverso l’adozione di strumenti idonei a ridurre il divario generazionale. Tra le iniziative utili a realizzare questo obiettivo si colloca anzitutto il contratto di espansione, un utile strumento “polifunzionale”, idoneo a coniugare soluzioni per la formazione/riqualificazione della forza-lavoro in essere, con forme di sostegno ai processi di ricambio generazionale. Assicurando particolare attenzione, quindi, allo sviluppo dell’occupazione giovanile, da tempo penalizzata e ulteriormente colpita dagli effetti dell’emergenza pandemica.

Naturalmente, come più volte evidenziato nel presente contributo, la validità e la proficuità dell’utilizzo del contratto di espansione, alla luce delle linee-guida tracciate dal PNRR, passa attraverso il progressivo superamento della natura sperimentale dello strumento negoziale, come pure da una efficace combinazione con altri istituti in grado di coniugare l’“invecchiamento attivo” con l’ingresso di nuova occupazione di qualità. In modo tale da favorire anche una staffetta generazionale, soprattutto a fronte degli attuali requisiti pensionistici (sulla cui revisione è, allo stato, aperto un tavolo tra Governo e Parti Sociali) e le rilevanti trasformazioni in atto nel mondo del lavoro.

## ABSTRACT

*Il contributo propone una breve analisi del contratto di espansione, quale strumento che per i giovani può costituire un’interessante possibilità di primo inserimento nel mondo del lavoro e di formazione, in un contesto organizzativo inciso da modifiche strutturali ai processi aziendali. Soffermendosi sulle principali peculiarità dell’istituto, si offrono spunti di riflessione nell’ottica di valorizzarlo e optare per una sua più capillare diffusione.*



# Il disagio giovanile nel prisma delle politiche e dei servizi socio-assistenziali

*Alfredo Moliterni*

Professore associato di diritto amministrativo

SOMMARIO: 1. La difficile affermazione di una politica pubblica per il contrasto al disagio giovanile; 2. L'assetto delle competenze in materia di politiche giovanili tra esigenze di coordinamento e istanze di differenziazione a livello locale; 3. Il disagio giovanile nel contesto delle politiche e dei servizi socio-assistenziali: i principali fattori di criticità; 4. Le prospettive del contrasto al disagio giovanile a livello territoriale: conoscere, programmare, cooperare.

## 1. La difficile affermazione di una politica pubblica per il contrasto al disagio giovanile

Le trasformazioni sociali e culturali che, da oltre un trentennio, stanno caratterizzando la struttura delle società occidentali hanno contribuito, tra le altre cose, ad accentuare la rilevanza del c.d. “disagio giovanile”<sup>1</sup>. Al di là delle grandi incertezze che ancora contraddistinguono l'esatta definizione del fenomeno<sup>2</sup> – considerato che i disturbi comportamentali dell'età adolescenziale e giovanile possono assumere forme e

---

<sup>1</sup> VILLA, *Il disagio giovanile nella cultura ipermoderna*, in *Minori giustizia. Rivista interdisciplinare di studi giuridici, psicologici, pedagogici e sociali sulla relazione fra minorenni e giustizia*, 2011, p. 28 ss.

<sup>2</sup> Con cui si fa di solito riferimento a quel complesso di disturbi comportamentali che vanno da una generica insoddisfazione per la vita sino a problematiche più severe di emarginazione, disimpegno, disadattamento, disagio in ambito scolastico con precoce abbandono. Una preoccupante rappresentazione delle condizioni di disagio giovanile che caratterizza il nostro Paese è stata fornita – già nel contesto antecedente alla crisi pandemica – dall'Istat nel “Rapporto Bes 2019” da cui si evince che due milioni di giovani si trovano in condizione di deprivazione rispetto a due o più delle dimensioni di benessere considerate (salute, lavoro, istruzione e formazione, benessere soggettivo, coesione sociale e territorio). Le maggiori criticità si registrano con riguardo alle dimensioni «relazioni sociali e partecipazione politica» (che interessano il 69,5% dei multi-deprivati), alla dimensione «lavoro, formazione e istruzione» (58,1%) e a quella relativa al territorio nel quale i giovani vivono (47,3%).

intensità molto diverse tra loro<sup>3</sup> – è infatti evidente che, negli ultimi decenni, la sua diffusione è stata favorita sia dai profondi mutamenti intervenuti nella struttura delle relazioni sociali (in larga parte legati all'avvento della società digitale<sup>4</sup>), sia dalle difficoltà che, in seguito alla crisi economico-finanziaria della fine degli anni duemila, hanno interessato alcune parti della popolazione, con accentuazione delle disuguaglianze e amplificazione delle incertezze, non solo lavorative, legate al passaggio dei giovani all'età adulta<sup>5</sup>.

In un simile contesto, la crisi pandemica da Covid-19 ha contribuito a rendere ancor più rilevante, e per certi versi drammatico, il fenomeno in esame, favorendo al contempo lo sviluppo e la maturazione di nuove forme di fragilità. Al disagio materiale provocato da un peggioramento della condizione lavorativa e reddituale nelle famiglie, si è infatti affiancato un disagio psicologico aggravato dall'impoverimento della dimensione relazionale come conseguenza dell'adozione delle misure restrittive di contenimento del virus<sup>6</sup>. Alcune statistiche hanno evidenziato che per un giovane su tre vi sarebbe stato un innalzamento dei livelli di stress, ansia e depressione, con un sensibile aumento di comportamenti aggressivi e trasgressivi<sup>7</sup>.

<sup>3</sup> La condizione di disagio può sfociare in comportamenti devianti, violenti e autolesionistici, fino al tentativo di suicidio e a varie forme di dipendenza (alcolismo, tossicodipendenza, ludopatia, disturbi alimentari). Tuttavia, senza giungere alle ipotesi più gravi di disturbo comportamentale, il disagio giovanile può riflettersi anche in una difficoltà ad acquisire piena consapevolezza delle proprie potenzialità nei diversi ambiti sociali in cui i giovani sono inseriti.

<sup>4</sup> In questo senso, CERUTTI, *Comunicazione e disagio giovanile nell'era della globalizzazione*, in *Rassegna di Psicologia*, 2012, p. 5 ss.

<sup>5</sup> La letteratura scientifica ha messo da tempo in luce che le difficoltà finanziarie e le crescenti incertezze sul futuro hanno reso assai diffuse nel contesto europeo le reazioni depressive, le condotte suicidarie, i disturbi d'ansia e il *burnout*: si veda, in questo senso, la ricerca *Social Inclusion of People With Mental Health Problems in Times of Recession*, 2009 (*Mental Health Europe Position Paper on the Occasion of the 8th Roundtable on Poverty and Social Exclusion*, Stockholm). Sulla problematicità che assume il sempre più difficoltoso passaggio alla vita adulta (con inevitabile prolungamento dell'adolescenza, quale periodo di ricerca per l'identità personale, professionale e sociale) si veda la ricerca di LEBOWITZ, DOLBERGER, NORTOV, OMER H, *Parent Training in Nonviolent Resistance for Adult Entitled Dependence*, in *Family Process*, 2012, 51, p. 90 ss.

<sup>6</sup> Il "Rapporto Bes 2020" dell'Istat ha evidenziato che nel secondo trimestre 2020 i giovani di 15 – 29 anni "invisibili" (i cd. Neet, non impegnati nello studio, né nel lavoro, né nella formazione) sono cresciuti al 23,9% (a fronte del 21,2% dello stesso periodo dell'anno precedente).

<sup>7</sup> È quanto emerge, tra l'altro, dal primo "Rapporto del gruppo di esperti su Demografia e Covid" (2020), istituito presso il Dipartimento per le politiche della famiglia della

Anche in ragione di ciò, sia nell'ambito del Regolamento UE 2021/241 (istitutivo del dispositivo per la ripresa e la resilienza)<sup>8</sup>, sia nel *Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)*, si è dato ampio spazio alla questione del sostegno e del supporto alle politiche giovanili non soltanto per riparare i danni sociali ed economici provocati dalla crisi pandemica, ma anche per favorire un modello sociale di sviluppo che possa essere realmente in grado di offrire risposte credibili ai bisogni e alle domande delle nuove generazioni<sup>9</sup>.

Tuttavia, occorre evidenziare che, soprattutto a livello interno, il necessario e auspicabile percorso di rafforzamento delle politiche pubbliche di prevenzione, conoscenza e gestione del disagio giovanile continua a presentarsi irto di insidie e di difficoltà, per una molteplicità di ragioni.

Tra queste, assume rilievo decisivo il fatto che tale forma di disagio presenta una natura "multi-fattoriale" e "multi-dimensionale", venen-

---

Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il fenomeno è stato direttamente osservato anche da diverse Aziende Sanitarie Locali, le quali hanno registrato un incremento della richiesta di supporti psicologici a favore di persone giovani. Lo "Spazio Giovani" dell'Ausl ospedaliera di Parma, ad esempio, ha rilevato un incremento del 120% dei casi legati al disagio giovanile.

<sup>8</sup> L'articolo 3 del Regolamento Ue 2021/241 del 12 febbraio 2021 (che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza) individua tra i sei pilastri relativi alle aree di intervento anche le «politiche per la prossima generazione, l'infanzia e i giovani, come l'istruzione e le competenze» (lett. f).

<sup>9</sup> Pur in assenza di un Pilastro dedicato esclusivamente alla questione giovanile, la «pari opportunità generazionale» è assunto a obiettivo del PNRR, investendo in maniera trasversale le sei Missioni che lo compongono. In particolare, si stima che le Missioni 1 e 2 – che intervengono, la prima, su digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura e, la seconda, su rivoluzione verde e transizione ecologica – porteranno ad un aumento dell'1,6% dell'occupazione giovanile (in questa direzione va anche il Servizio civile digitale, ma anche il reclutamento tra i giovani del personale specialistico necessario per l'attuazione delle riforme previste nel Piano). La Missione 4 – relativa a istruzione e ricerca – potrebbe portare alla graduale riduzione della frattura esistente tra scuola e mondo del lavoro, ad agevolare l'accesso all'università anche attraverso l'erogazione di un maggior numero di borse di studio e a stimolare l'impegno dei giovani nella ricerca incrementando i dottorati di ricerca. Quello che ci si attende è un complessivo miglioramento nel campo della formazione, dell'istruzione e dell'acquisizione di nuove competenze, oltre a una riduzione del fenomeno dell'abbandono scolastico, fattori questi che nel medio e lungo termine potranno avere un impatto decisivo anche sul piano occupazionale. Infine, la Missione 5 – inclusione e coesione – attraverso il miglioramento delle politiche attive del lavoro e delle infrastrutture sociali, mira a creare un mercato del lavoro più aperto e una società più equa e coesa. La rigenerazione urbana e il rafforzamento dei servizi di prossimità potranno contribuire a far uscire le periferie dalle situazioni di degrado e abbandono che sono alla base di molti fenomeni di marginalità sociale giovanile. Va infine sottolineato il potenziale impatto positivo della previsione – di cui alla Parte 1.6 del Piano – di strumenti giuridici volti a incentivare l'assunzione di giovani e donne da parte delle imprese che parteciperanno a progetti finanziati dal PNRR.

dosi sovente ad intrecciare (e talvolta a confondere) con altre situazioni di difficoltà e di marginalità sociale. Tale profilo – oltre a ostacolare l'esatta "tipizzazione" dei disturbi comportamentali ascrivibili a tale fenomeno – rende assai difficoltosa, sia a livello centrale, sia a livello locale, la stessa definizione di una specifica politica pubblica di contrasto al disagio giovanile, la quale risulta spesso assorbita negli interventi che operano su altri fattori di marginalità.

Si tratta di un profilo che trova una indiretta conferma anche nel fatto che – non solo nel linguaggio comune, ma anche a livello istituzionale – la questione del disagio giovanile continua ad essere spesso associata ad alcune specifiche "devianze" (quali l'alcolismo e la tossicodipendenza)<sup>10</sup>. È significativo che uno dei primi interventi legislativi che negli anni Novanta ha fatto esplicito riferimento alla questione del «disagio giovanile» abbia affrontato la problematica essenzialmente nella prospettiva del contrasto alle tossicodipendenze<sup>11</sup>.

## 2. L'assetto delle competenze in materia di politiche giovanili tra esigenze di coordinamento e istanze di differenziazione a livello locale

Le difficoltà che contraddistinguono l'emersione – sul piano oggettivo – di una specifica politica di contrasto al disagio giovanile si inserisco-

<sup>10</sup> Al punto che talvolta i concetti di "disagio" e di "devianza" sono richiamati dalla stessa giurisprudenza come una sorte di endiadi: si veda, in questo senso, TAR Lazio, Roma, Sez. I, 20 marzo 2014, n. 3081, ove si sottolinea che «le carenze di logicità, ragionevolezza e motivazione che caratterizzerebbero gli atti impugnati, come pure l'insufficienza qualitativa dell'istruttoria svolta, manifesterebbe il *vulnus* inferto all'autonomia di indirizzo politico dell'ente, senza contare che lo stesso, sotto la disciolta amministrazione, avrebbe intrapreso, anche in collaborazione con le altre autorità locali, numerose iniziative, partitamente descritte, volte al rispetto della legalità e a contrastare la devianza e il disagio giovanile» (corsivo aggiunto).

<sup>11</sup> Si veda l'art. 1, comma 556, l. 23 dicembre 2005 n. 266, il quale «al fine di prevenire fenomeni di disagio giovanile legato all'uso di sostanze stupefacenti», istituiva presso il Dipartimento nazionale per le politiche antidroga della Presidenza del Consiglio dei ministri, l'Osservatorio per il disagio giovanile legato alle tossicodipendenze e il Fondo nazionale per le comunità giovanili per favorire le attività dei giovani in materia di sensibilizzazione e prevenzione del fenomeno delle tossicodipendenze. La norma è stata successivamente innovata dall'art. 1, comma 1293, l. 27 dicembre 2006, n. 296 e sia l'Osservatorio, sia il Fondo non hanno più avuto seguito: proprio in ragione di ciò, la Corte costituzionale ha dichiarato la cessazione della materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'intervento legislativo del 2005, che era stata sollevata da alcune Regioni per violazione delle competenze regionali in materia di salute e politiche sociali e dello stesso principio di leale collaborazione fra Stato e Regioni (C. cost., ord., 4 maggio 2007, n. 154).

no all'interno del contesto di tradizionale debolezza che ha caratterizzato (e in parte ancora caratterizza) la disciplina giuridica e l'assetto istituzionale in materia di politiche giovanili.

Come è noto, anche alla luce dei timori emersi in Assemblea costituente rispetto ai rischi di un più deciso intervento dello Stato in materia di gioventù che potesse rievocare l'esperienza del fascismo<sup>12</sup>, l'art. 31 Cost.<sup>13</sup> è stato tradizionalmente interpretato in chiave fortemente programmatica e, come tale, in grado di legittimare ampi margini di discrezionalità in capo al legislatore rispetto alla sua concreta attuazione<sup>14</sup>. D'altra parte, la stessa collocazione della norma nell'ambito degli istituti di protezione della famiglia non ha consentito – per molto tempo – di prospettare interventi di sostegno che fossero realmente svincolati dalla protezione (diretta o indiretta) del nucleo familiare.

Dagli anni Ottanta, l'ordinamento ha iniziato a prestare maggiore attenzione – anche e soprattutto su impulso dell'ordinamento internazionale<sup>15</sup> – alla specifica problematica dell'adozione e dell'affidamento dei minori abbandonati, sulla base di una prospettiva di intervento maggiormente orientata a considerare la personalità del minore<sup>16</sup>.

---

<sup>12</sup> Si vedano, ad esempio, i dubbi di Giorgio La Pira in merito all'opportunità di inserire in Costituzione un riferimento esplicito alla protezione morale e materiale della gioventù, poiché ciò avrebbe potuto dischiudere le porte alla istituzione di un'organizzazione analoga all'Opera Nazionale Balilla. Il testo finale dell'art. 31 Cost. fu il frutto di un compromesso che, tuttavia, non accontentò pienamente coloro che temevano i rischi di un'ingerenza statale nell'attuazione degli istituti a difesa della maternità, dell'infanzia e della gioventù (si veda l'intervento di Meuccio Ruini del 22 dicembre 1947).

<sup>13</sup> Il secondo comma dell'art. 31 Cost. sancisce che la Repubblica «protegge [...] la maternità, l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo». Su tale norma, BESSONE, *Articoli 30-31*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di Branca, Zanichelli, 1976; più di recente, CASSETTI, *Art. 31*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di Bifulco, Celotto, Olivetti, Utet, 2006.

<sup>14</sup> Sulla natura programmatica della norma, si veda C. cost., 2 luglio 1966, n. 81, con la quale fu rigettata la questione di costituzionalità di un'imposta gravante sulle opere pie, istituzioni di assistenza e beneficenza le quali svolgevano attività riconducibili alla tutela della maternità e dell'infanzia: la Corte precisò infatti che rientrava nella discrezionalità del legislatore la scelta di non proteggere e favorire – sulla base della leva tributaria – i fini assistenziali perseguiti da tali enti.

<sup>15</sup> Si vedano, tra le altre, la "Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo", stipulata a New York il 20 novembre 1989 (ratificata dall'Italia con l. 27 maggio 1991, n. 176) e la "Convenzione dell'Aja sulla protezione dei minori e sulla cooperazione in materia di adozione internazionale" del 29 maggio 1993 (ratificata dall'Italia con l. 31 dicembre 1998, n. 476).

<sup>16</sup> In questo senso CASSETTI, *Art. 31*, cit., la quale sottolinea che la legge del 1983 «immaginava soluzioni diverse per bilanciare l'interesse del minore a crescere in una

Ma è solo a partire dagli anni Novanta che si sono affermati nell'ordinamento i primi interventi strutturali – e di carattere preventivo – a favore dell'infanzia e dell'adolescenza. In particolare, la legge n. 216/1991 ha introdotto una disciplina sulla prevenzione del disagio giovanile, prestando particolare attenzione alle famiglie con minori a rischio abbandono scolastico nei contesti territoriali a maggiore rischio<sup>17</sup>. Tale approccio è stato poi ulteriormente sviluppato con la legge n. 451/1997, la quale si è posta l'obiettivo di promuovere sul territorio – attraverso il coinvolgimento degli enti locali e del privato sociale – una serie di azioni e di interventi per l'infanzia e l'adolescenza finalizzati a sostenere, in chiave preventiva, il minore e il suo nucleo familiare<sup>18</sup>.

Negli anni duemila si è andata evidenziando sempre più l'esigenza di garantire la promozione e il coordinamento delle politiche giovanili a livello statale, anche al di là dei tradizionali ambiti di interventi legati alla protezione dell'infanzia e dell'adolescenza. È proprio in questa prospettiva che si colloca l'istituzione nel 2006 di un apposito Dipartimento per le politiche giovanili presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri<sup>19</sup>, al quale sono stati attribuiti i compiti di coordinamento delle azioni per la promozione delle politiche giovanili a livello educativo, lavorativo, economico e sociale, nonché di prevenzione e contrasto al disagio, all'emarginazione e allo sfruttamento giovanile<sup>20</sup>. A tal fine,

---

famiglia, intesa come comunità di affetti, ed il mantenimento del valore dell'unità della famiglia di origine».

<sup>17</sup> Si tratta della legge n. 216/1991. Come sottolineato ancora da CASSETTI, *Art. 31*, cit., «all'inizio degli anni Novanta del secolo scorso la logica della prevenzione contro il disagio giovanile, in larga parte legato al senso di inadeguatezza ed alla conflittualità dell'adolescente con la famiglia e con la società, ha ispirato le iniziative di sostegno per le famiglie con minori a rischio di abbandono scolastico e le forme di organizzazione sociale nei quartieri "a rischio" introdotte dalla l. 216/1991».

<sup>18</sup> Su tale legge, ASSANTE, GIANNINO, MAZZIOTTI, *Manuale di diritto minorile*, Laterza, 2002, p. 239, ove si mette in evidenza la centralità che in tale intervento assume il rapporto tra lo Stato, gli enti locali e il privato-sociale. Al fine di meglio progettare e supportare gli interventi assistenziali vengono al contempo istituite la Commissione parlamentare per l'infanzia e l'Osservatorio nazionale per l'infanzia.

<sup>19</sup> Nel 2006 il Governo Prodi istituisce il "Dipartimento per le politiche giovanili e le attività sportive" (poi ridenominato nel 2008 "Dipartimento della gioventù" e nel 2011 "Dipartimento della gioventù e del servizio civile nazionale"). Con l'istituzione del servizio civile universale di recente esso ha assunto la denominazione di "Dipartimento per le politiche giovanili e il servizio civile universale".

<sup>20</sup> Più precisamente, il Ministro per le politiche giovanili cura: a) la promozione e il coordinamento delle azioni del Governo per l'attuazione di tali politiche in ambito economico, fiscale, del lavoro, della promozione e dello sviluppo umano e sociale, dell'educazione, dell'istruzione, della formazione, della cultura; per la prevenzione



è stato istituito il Fondo nazionale per le politiche giovanili<sup>21</sup>, il quale ancora oggi finanzia le principali iniziative di interesse nazionale preordinate a promuovere il diritto dei giovani alla formazione culturale e professionale e all'inserimento nella vita sociale; ma il Fondo sostiene anche i progetti di rilevanza regionale e locale<sup>22</sup>, sulla base di Intese sancite annualmente nell'ambito della Conferenza Unificata e dei successivi accordi stipulati sia con le singole Regioni, sia con l'Upi e l'Anci in relazione ai progetti degli enti locali<sup>23</sup>.

Tuttavia, permangono ancora alcuni profili di debolezza del sistema, soprattutto dal punto di vista della persistente disomogeneità tra le diverse realtà territoriali e della difficile affermazione di un approccio sinergico tra i vari livelli istituzionali<sup>24</sup>. Si tratta di una situazione

---

e il contrasto del disagio, della emarginazione, della devianza e dello sfruttamento giovanile; b) l'esercizio delle funzioni di coordinamento delle politiche per le giovani generazioni (art. 46 del d.lg. 30 luglio 1999, n. 300); le funzioni di indirizzo e vigilanza dell'Agenzia Nazionale Giovani (di cui al d.l. 27 dicembre 2006, n. 297); le funzioni in tema di comunità giovanili (art. 1, comma 556, legge 23 dicembre 2005, n. 266); le funzioni relative al Fondo per le politiche giovanili (art. 19, comma 2, d.l. 4 luglio 2006, n. 223) e relative al Fondo per il credito ai giovani (art. 15, comma 6, d.l. 2 luglio 2007, n. 81). Allo stesso Ministro sono state delegate anche le funzioni di indirizzo delle politiche antidroga per il cui esercizio si avvale, tuttavia, del Dipartimento per le politiche antidroga.

<sup>21</sup> Il Fondo nazionale per le politiche giovanili (di cui all'art. 19, comma 2, del d.l. n. 223/2006), viene finanziato ogni anno attraverso la legge di bilancio dello Stato. Per gli interventi di rilevanza nazionale, regionale e locale sono stati stanziati oltre € 37 milioni per il 2019 (legge n. 145/2018), circa € 36 milioni per il 2020 (legge n. 160/2019) e € 36 milioni per il 2021 (legge n. 178/2020).

<sup>22</sup> Per il 2020 una quota del Fondo pari al 51% è stata destinata al finanziamento di interventi di rilevanza territoriale da parte di Regioni, Province Autonome e Autonomie locali, mentre la restante quota (49%) è stata destinata agli interventi di rilevanza nazionale. La quota del Fondo destinata alle Regioni e alle Province Autonome è finalizzata a promuovere: a) la partecipazione inclusiva dei giovani alla vita sociale e politica dei territori al fine, tra l'altro, di consentire loro di concorrere al processo decisionale e poter orientare le politiche rivolte al target di riferimento; b) progetti che vadano incontro alle aspettative di autonomia e realizzazione dei giovani che promuovano la partecipazione diretta ad attività culturali e sportive; c) attività di orientamento e disseminazione di buone pratiche, finalizzate alla prevenzione del disagio giovanile nelle sue varie forme e con particolare riferimento alla prevenzione del fenomeno delle nuove dipendenze che riguardano le giovani generazioni.

<sup>23</sup> Sulla base degli obiettivi condivisi in sede di Intesa, le Regioni elaborano e inviano al Dipartimento per le politiche giovanili dettagliate proposte progettuali, mentre le modalità di monitoraggio degli interventi sono oggetto di un successivo Accordo tra ciascuna Regione e il medesimo Dipartimento. La programmazione, la realizzazione e il monitoraggio delle iniziative riguardanti i Comuni e le Province sono invece oggetto di Accordo, rispettivamente, tra il Dipartimento e l'Anci e il Dipartimento e l'Upi.

<sup>24</sup> D'altra parte, l'importanza della cooperazione tra i diversi livelli istituzionali trova

che è in parte alimentata dall'assenza di una legislazione statale recante i principi fondamentali della materia che sia realmente in grado di fissare gli standard e gli obiettivi minimi dell'intervento pubblico su tutto il territorio nazionale. D'altra parte, le singole Regioni continuano ad esercitare un relevantissimo ruolo sia livello legislativo, sia nella concreta programmazione degli interventi<sup>25</sup>.

In definitiva, l'esperienza italiana in materia di politiche giovanili – pur caratterizzandosi per la promozione di progetti fortemente innovativi, anche grazie al coinvolgimento del terzo settore e degli organi rappresentativi delle istanze giovanili<sup>26</sup> – appare ancora contraddistinta da una forte disomogeneità territoriale: a fronte di realtà che si distinguono per la promozione di efficaci e innovative politiche di sostegno ai giovani e di lotta alla marginalità sociale ed economica, continuano a sussistere realtà territoriali ove stenta ancora ad affermarsi un approccio di tipo preventivo e integrato. Nonostante l'importanza del ruolo di coordinamento assunto dal Dipartimento delle politiche giovanili, non pare quindi essersi ancora delineato un sistema sufficientemente stabile, coerente e idoneo a garantire i medesimi livelli di prestazioni su tutto il territorio nazionale.

### **3. Il disagio giovanile nel contesto delle politiche e dei servizi socio-assistenziali: i principali fattori di criticità**

In un'ottica preventiva e di lungo periodo, la problematica del disagio giovanile deve assurgere a pilastro fondamentale della stessa definizione delle azioni di coordinamento e promozione delle politiche giovanili. Tali politiche, infatti, devono essere orientate alla costruzione di un modello sociale che – superando la prospettiva statica e rimediale

---

oggi un chiaro riconoscimento anche nel contesto sovranazionale di attuazione del PNRR: il Regolamento (UE) 2921/241, ad esempio, auspica che nel processo di ripresa dalla crisi post Covid-19 le autorità regionali e locali siano «partner importanti nell'attuazione delle riforme e degli investimenti» (considerando 34).

<sup>25</sup> Al 2020 tutte le Regioni e le Province autonome hanno adottato una legge in materia di politiche giovanili, ad eccezione di Abruzzo, Calabria, Lombardia e Molise. Inoltre, le Regioni sono titolari di importanti competenze di programmazione, soprattutto nel contesto del sistema integrato dei servizi sociali (su cui, *infra*, par. 3).

<sup>26</sup> Proprio per consentire la partecipazione dei giovani alle scelte politiche, sociali, economiche è stato istituito nel 2018 il Consiglio nazionale dei giovani, che opera come organo di consultazione e di rappresentanza dei giovani nelle interlocuzioni istituzionali (art. 1, commi 471 e 474, l. 30 dicembre 2018, n. 145).

di tutela della “gioventù” sancita dall’art. 31 Cost.<sup>27</sup> – sia in grado di mettere al centro del sistema le esigenze e i bisogni delle giovani generazioni, anche e soprattutto nella prospettiva di intervenire sulle “cause di fondo” che alimentano i più rilevanti disturbi comportamentali dei giovani e degli adolescenti.

Tuttavia, al di là di tali interventi strutturali e di sistema, è indubbio che, nell’immediato, la questione del disagio giovanile assuma un rilievo giuridico *anche* come specifica situazione di bisogno che può (*rectius*: deve) giustificare un intervento pubblico di sostegno nel quadro delle politiche e dei servizi socio-assistenziali<sup>28</sup>. In questa prospettiva, il problema del contrasto al disagio giovanile viene ad inserirsi all’interno degli interventi comunque rivolti a rimuovere gli ostacoli (economici e sociali) che «limitando di fatto la libertà e l’eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana»<sup>29</sup>. D’altra parte, la Costituzione – pur non avendo mancato di evocare specifiche condizioni di marginalità<sup>30</sup> – non ha accolto una nozione “chiusa” e “tassativa” dei soggetti, e soprattutto dei bisogni, che giustificano un intervento di sostegno in materia di diritti sociali<sup>31</sup>: e proprio questo costituirebbe uno dei più importanti fattori distintivi

<sup>27</sup> L’insufficienza di tale articolo per fondare un’autonoma politica di sostegno alle nuove generazioni risulta confermato dagli stessi tentativi di modifica della norma: ad esempio, il Disegno di legge costituzionale n. 194 (Atto Senato n. 194, XVIII Legislatura - Modifiche agli articoli 31, 56, 58 e 84 Cost.) ha proposto l’inserimento all’art. 31 di due nuovi commi volti a rafforzare la partecipazione attiva dei giovani alla vita della nazione e a promuovere l’equilibrio generazionale, andando oltre la dimensione “familiare” delle misure di protezione («Promuove con appositi provvedimenti la partecipazione dei giovani alla vita politica, economica e sociale. Informa le proprie scelte al principio di equità tra generazioni»).

<sup>28</sup> Sull’evoluzione della disciplina dei servizi socio-assistenziali, anche alla luce del diritto europeo, sia consentito il rinvio a MOLITERNI, *Solidarietà e concorrenza nella disciplina dei servizi sociali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015, p. 89 ss.

<sup>29</sup> Art. 3, comma 2, Cost., su cui, di recente, GIORGIS, *Art. 3, 2° comma*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di Bifulco, Celotto, Olivetti, Utet, 2006.

<sup>30</sup> Come evidenziato da BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in *Enc. giur. Treccani*, XII, Roma, 1989, p. 32.

<sup>31</sup> Come sottolineato già da GIANNINI, *Stato sociale: una nozione inutile*, in *Il Politico*, 1977, ora in *Scritti*, VII, 2005, Giuffrè, p. 106, è la comune appartenenza alla *civitas* a giustificare la relativa pretesa nei confronti dei pubblici poteri. E ciò, anche perché, come evidenziato da AINIS, *I soggetti deboli nella giurisprudenza costituzionale*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, vol. I, Giuffrè, 1999, p. 13 «soggetti deboli siamo potenzialmente tutti, a turno possiamo essere tutti, perché a ciascuno può capitare d’imbattersi in situazioni di disagio o di minorità sociale».

dello Stato sociale prospettato dalla Costituzione rispetto al tradizionale Stato assistenziale<sup>32</sup>.

Sul punto, va tuttavia evidenziato che la specifica disciplina interna dei servizi socio-assistenziali di cui alla l. n. 328/2000 – pur non prevedendo un elenco tassativo dei fattori di marginalità che giustificano l'intervento pubblico di sostegno<sup>33</sup> – continua a far riferimento ad alcune situazioni “tipiche” di marginalità e disagio giovanile (individuate come «livello essenziale delle prestazioni sociali»), che riflettono la tradizionale esperienza dell'ordinamento in materia di politiche minorili e adolescenziali: da un lato, si continua a far riferimento al «sostegno per i minori in situazioni di disagio»<sup>34</sup>, prospettandosi, al contempo, il necessario supporto da garantire alla famiglia, quale fondamentale presidio di contrasto alle situazioni di disagio e di promozione della coesione sociale<sup>35</sup>; dall'altro, si sottolinea l'esigenza di garantire le necessarie prestazioni socio-educative per il contrasto e la prevenzione dei fenomeni di dipendenza da droghe, alcol e farmaci<sup>36</sup>. Tali ambiti di azione sono stati richiamati anche tra i contenuti minimi del Piano nazionale e dei piani regionali degli interventi e dei servizi sociali<sup>37</sup>.

<sup>32</sup> In questo senso, SALMONI, *Diritti sociali, sovranità fiscale e libero mercato*, Giappichelli, 2005, p. 262.

<sup>33</sup> Ai sensi dell'art. 1, comma 1, l. 8 novembre 2000, n. 328 (recante la «Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali»), «la Repubblica assicura alle persone e alle famiglie un sistema integrato di interventi e servizi sociali, promuove interventi per garantire la qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione e diritti di cittadinanza, previene, elimina o riduce le condizioni di disabilità, di bisogno e di disagio individuale e familiare, derivanti da inadeguatezza di reddito, difficoltà sociali e condizioni di non autonomia, in coerenza con gli articoli 2, 3 e 38 della Costituzione».

<sup>34</sup> Art. 22, comma 2, lett. c, l. n. 328/2000: «interventi di sostegno per i minori in situazioni di disagio tramite il sostegno al nucleo familiare di origine e l'inserimento presso famiglie, persone e strutture comunitarie di accoglienza di tipo familiare e per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza».

<sup>35</sup> Art. 16, comm 1, l. n. 328/2000: «Il sistema integrato di interventi e servizi sociali riconosce e sostiene il ruolo peculiare delle famiglie nella formazione e nella cura della persona, nella promozione del benessere e nel perseguimento della coesione sociale; sostiene e valorizza i molteplici compiti che le famiglie svolgono sia nei momenti critici e di disagio, sia nello sviluppo della vita quotidiana».

<sup>36</sup> Art. 22, comma 2, lett. h, l. n. 328/2000: «prestazioni integrate di tipo socio-educativo per contrastare dipendenze da droghe, alcol e farmaci, favorendo interventi di natura preventiva, di recupero e reinserimento sociale».

<sup>37</sup> In particolare, ai sensi dell'art. 18, comma 3, l. n. 328/2000, il Piano deve indicare tra le altre cose: «o) gli indirizzi per la predisposizione di programmi integrati per obiettivi di tutela e qualità della vita rivolti ai minori, ai giovani e agli anziani, per il sostegno alle responsabilità familiari, anche in riferimento all'obbligo scolastico, per

In definitiva, anche nel contesto del sistema dei servizi socio-assistenziali la questione del disagio giovanile stenta ad affermarsi come problematica autonoma e sufficientemente determinata<sup>38</sup>. D'altronde, soprattutto a seguito dell'assorbimento del Fondo nazionale per il finanziamento dei progetti minorili nei Fondi previsti dalla legge quadro sui servizi assistenziali<sup>39</sup>, le politiche assistenziali in materia di disagio adolescenziale e giovanile sono state di fatto "schiacciate" dal peso delle più tradizionali (e meglio conosciute) situazioni di bisogno gravanti sul medesimo Fondo. Come sottolineato dalla Corte dei conti<sup>40</sup> appare ancora difficile «individuare gli specifici interventi di competenza regionale a favore dei minori effettuati a valere sulle risorse del Fondo», stante l'assenza di uno specifico vincolo di destinazione<sup>41</sup>. Tutto ciò – come pure evidenziato dal Piano Nazionale 2018-2020 in materia di politiche assistenziali – ha reso «difficilmente riconoscibile su base nazionale il contributo del FNPS alle politiche per l'infanzia e l'adolescenza»<sup>42</sup>.

Tali profili di criticità – in termini di mancata «caratterizzazione dell'offerta di servizi» in relazione alle specifiche esigenze dei minori e degli adolescenti<sup>43</sup> – si inseriscono all'interno delle più generali

---

l'inserimento sociale delle persone con disabilità e limitazione dell'autonomia fisica e psichica, per l'integrazione degli immigrati, nonché per la prevenzione, il recupero e il reinserimento dei tossicodipendenti e degli alcolodipendenti».

<sup>38</sup> Sebbene siano state adottate, a seguito del confronto con il terzo settore, la società civile e gli enti locali, dei documenti di indirizzo in tema di affidamento familiare (approvati nella Conferenza unificata del 25 ottobre 2012), in tema di accoglienza in strutture residenziali (approvati nella Conferenza unificata del 14 dicembre 2017), e, da ultimo, in relazione agli interventi su bambini e famiglie in situazioni di vulnerabilità (approvati nella Conferenza unificata del 21 dicembre 2017).

<sup>39</sup> Il fondo nazionale per il finanziamento dei progetti minorili, previsto dalla l. 28 agosto 1997, n. 285 recante «Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza», verrà sostituito dai fondi sociali regionali, contemplati dalla l. 8 novembre 2000, n. 328, intitolata «Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali», che sancisce la piena autonomia gestionale da parte di ogni realtà locale.

<sup>40</sup> Corte dei conti, *Indagine sulla gestione del Fondo infanzia e adolescenza* (Del. 3 agosto 2018, n. 15/2017/G).

<sup>41</sup> Se si eccettua la quota destinata alle cd. «città riservatarie».

<sup>42</sup> In questa prospettiva, il Piano ritiene opportuno «che una quota del Fondo per le politiche sociali, già in questa fase di transizione, sia destinata agli interventi e ai servizi sociali per l'infanzia e l'adolescenza: si ritiene debba trattarsi di una quota pari ad almeno il 40%; peraltro, come visto precedentemente, è una soglia non distante da quanto in media già programmato a tal fine dalle Regioni a valere sulle risorse del Fondo, seppure con una notevole variabilità tra le stesse».

<sup>43</sup> Nel Piano 2018-2020 si sottolinea che «anche gli interventi per bambini e ragazzi hanno l'articolazione classica tra servizi domiciliari, servizi territoriali, servizi

difficoltà che ancora contraddistinguono il sistema dei servizi socio-assistenziali nel nostro ordinamento, soprattutto dal punto di vista della mancata definizione dei livelli essenziali delle prestazioni assistenziali (LEPA) da riconoscere su tutto il territorio nazionale<sup>44</sup>: il che ha contribuito ad accentuare, anche in tale ambito, il divario tra Nord e Sud – nonché tra “centro” e “periferia”<sup>45</sup> – come confermano i dati sulla spesa pro-capite per servizi assistenziali<sup>46</sup>, ma anche sulla diffusione dei c.d. Neet (non impegnati nello studio, né nel lavoro, né nella formazione)<sup>47</sup>.

In un simile contesto, gli enti locali non hanno dato la medesima prova di efficienza e, soprattutto, di capacità di sperimentazione e di innovazione progettuale. Al di là delle strutturali criticità che – per una pluralità di ragioni – investono la “capacità amministrativa” degli enti locali, sia dal punto di vista della programmazione che della gestione degli interventi assistenziali<sup>48</sup>, va evidenziato che, anche nelle realtà caratterizzate da un maggiore dinamismo, gli interventi più innovativi stentano a consolidarsi e risultano sempre più spesso legati all’iniziativa del terzo settore. Continua a risultare prevalente – anche in tale ambito – la logica emergenziale, che fa fatica a ricondurre in maniera

---

residenziali e sostegno economico»; di qui la necessità di avviare «un lavoro di caratterizzazione dell’offerta di servizi che metta a fattor comune le migliori pratiche del paese e permetta, in coerenza con le finalità del Piano, di garantire maggiore omogeneità territoriale, perlomeno a valere sulle risorse del Fondo per le politiche sociali e, nello specifico, della quota di risorse destinate alle politiche per bambini e ragazzi».

<sup>44</sup> Come evidenziato dalla stessa Corte dei conti (*Indagine sulla gestione*, cit.), ai fini della definizione dei livelli essenziali delle prestazioni – anche in tale ambito – appare imprescindibile «la competenza dell’amministrazione centrale, che è la sola a poter assicurare il necessario coordinamento ed una distribuzione dei servizi di qualità omogenea su tutto il territorio nazionale, come auspicato anche dal Comitato per l’attuazione della Convenzione Onu del 1989, superando le differenze esistenti fra un territorio e l’altro del Paese».

<sup>45</sup> In questo senso, da ultimo, VIESTI, *Centri e periferie. Europa, Italia, Mezzogiorno dal XX al XXI secolo*, Laterza, 2021, spec. p. 308 ss.

<sup>46</sup> I dati diffusi dall’Istat sulla spesa sociale dei Comuni, evidenziano che il Nord spende 120 euro pro capite a fronte dei 60 euro circa spesi al Sud; se la Calabria spende 20 euro annui pro capite, la Provincia autonoma di Bolzano ne spende 325.

<sup>47</sup> Il già menzionato “Rapporto Bes 2020” dell’Istat evidenzia che nelle regioni meridionali l’incidenza dei c.d. “Neet” è più del doppio di quella delle regioni del Nord e notevolmente più elevata di quella rilevata al Centro.

<sup>48</sup> Sul grave problema della limitata capacità amministrativa e progettuale, con particolare riferimento all’amministrazione capitolina, si veda, da ultimo, TOCCI, *Roma come se. Alla ricerca del futuro per la capitale*, Donzelli, 2020, p. 220 ss. e 253.

organica i singoli interventi all'interno di una progettualità capace di governare la complessità e la multidimensionalità dei disturbi comportamentali giovanili. Talvolta, si sono adattati a tali disturbi politiche e prassi che si erano consolidate nell'area dei servizi assistenziali e della sanità, a scapito della ricerca di soluzioni realmente innovative.

Infine, non può sottacersi che le stesse politiche di contrasto al disagio giovanile scontano la più generale tendenza al "ritiro del territorio" che ha caratterizzato molte funzioni, attività e servizi pubblici. Si pensi al rilievo che, rispetto a tale problematica, viene ad assumere la forte carenza di opere pubbliche di urbanizzazione e di servizi che caratterizza il tessuto delle nostre città<sup>49</sup>, così come la questione del decadimento fisico o materiale del patrimonio edilizio<sup>50</sup>.

#### **4. Le prospettive del contrasto al disagio giovanile a livello territoriale: conoscere, programmare, cooperare**

Al di là dell'auspicabile rafforzamento del sistema di coordinamento delle politiche giovanili a livello statale – al fine di intervenire, nel lungo periodo, sulle cause strutturali che alimentano le situazioni di disagio – appare imprescindibile ripensare, soprattutto a livello locale, le stesse politiche socio-assistenziali preordinate a contrastare le forme di marginalità che colpiscono le nuove generazioni. In questa prospettiva, a tacere della necessità di pervenire alla definizione statale dei livelli essenziali delle prestazioni socio-assistenziali in relazione ad ogni tipologia di bisogno, appare necessario promuovere strategie e interventi che, all'interno di un rinnovato contesto urbano, siano in grado di dare nuova centralità alla questione giovanile.

---

<sup>49</sup> Come ben sottolineato da URBANI, *Sulla pianificazione urbanistica: modalità di acquisizione dei suoli, garanzia dei servizi pubblici e rigenerazione dei beni comuni*, in *Riv. giur. ed.*, 2019, p. 304, secondo il quale «il verde pubblico attrezzato, le reti, i parcheggi, e poi gli asili nido, le scuole dell'obbligo e quelle superiori, mercati di quartiere, centri sociali e attrezzature culturali, chiese ed edifici religiosi, impianti sportivi di quartiere, delegazioni comunali, attrezzature sanitarie sono proprio quei servizi la cui carenza in molte città genera il fenomeno delle periferie urbane ed il disagio dei residenti. Questa carenza, presente anche in zone centrali delle città, ha una causa precisa che risiede proprio nel sistema della pianificazione e della sua insoddisfacente disciplina».

<sup>50</sup> Come testimoniato dalla Relazione sull'attività svolta dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie, approvata il 14 dicembre 2017, e consultabile in *Atti parlamentari*, XVII Legislatura, Camera dei Deputati, doc. XXII-bis, n. 19.



D'altra parte, quella degli enti locali appare la dimensione di governo più indicata per conoscere e per fronteggiare le situazioni di disagio che colpiscono i giovani e gli adolescenti, mettendo in rete le scuole, i centri di aggregazione, le realtà associative formali e informali e assicurando l'adeguata valorizzazione delle interazioni esistenti con le politiche di contrasto alle altre forme di marginalità e di disagio, ma anche con la questione del governo del territorio, dell'adeguata gestione degli spazi pubblici di aggregazione e dell'ottimale erogazione dei servizi pubblici (non solo assistenziali).

Proprio a questi fini, una politica seria e credibile di contrasto al disagio giovanile non può prescindere, innanzitutto, da una più consapevole conoscenza (e delimitazione) del fenomeno in questione. Non è infatti possibile intervenire – soprattutto in un'ottica programmatica e di lungo periodo – in mancanza di una precisa definizione del fenomeno e della sua consistenza, anche dal punto di vista della effettiva distribuzione territoriale. In questa prospettiva, è quindi imprescindibile pervenire ad una sorta di mappatura<sup>51</sup> del disagio giovanile, sulla base di indicatori (definiti a livello statale e regionale) che siano in grado di cogliere i tratti caratteristici ed evolutivi del fenomeno in esame<sup>52</sup>. Di qui, l'importanza di alcune iniziative che recentemente hanno condotto all'istituzione di specifici Osservatori regionali sul disagio giovanile<sup>53</sup>, al fine di costruire una rete di informazioni utili alle istituzioni a supporto della programmazione, del potenziamento delle politiche di prevenzione, della rimodulazione dei servizi e delle risorse in funzione delle esigenze e dei bisogni espressi dal territorio e, infine, di una seria analisi di impatto delle politiche di prevenzione<sup>54</sup>.

<sup>51</sup> Come si è iniziato a fare in alcuni contesti in relazione alle disuguaglianze e ad altre forme di marginalità: si veda, con riguardo alla città di Roma, il progetto *www.mapparoma.info*, su cui si veda anche Tocci, *Roma come se*, cit., p. 208 ss.

<sup>52</sup> E quindi non "appiattiti" sulle tradizionali ipotesi di devianza (alcolismo e assunzione di droghe).

<sup>53</sup> Si veda la Delibera di Giunta della Regione Marche n. 1400 del 18 novembre 2019 che ha approvato il protocollo d'intesa per la costituzione dell'Osservatorio sulle forme e sulle condizioni di disagio adolescenziale e giovanile, con riferimento alla fascia di età compresa tra 6 e 25 anni.

<sup>54</sup> In particolare, l'Osservatorio svolge compiti di: a) aggregazione dei dati e delle informazioni esistenti, contrastandone la frammentazione; b) coordinamento delle attività di raccolta, elaborazione e diffusione delle conoscenze sui bisogni della popolazione minorenni e giovane adulta; c) documentazione delle manifestazioni del disagio adolescenziale e giovanile; d) realizzazione di un sistema di osservazione,



In sostanza, la programmazione delle iniziative e la stessa definizione delle priorità e dei metodi di intervento dovrebbero seguire la capillare e approfondita conoscenza del fenomeno, prendendo atto della diversa declinazione e diffusione dei disturbi comportamentali a livello territoriale. Conseguentemente, la stessa distribuzione delle risorse tra i diversi territori infra-regionali – e, all’interno di questi, tra le diverse aree comunali – dovrebbe tenere conto della concreta estensione e dell’effettiva consistenza delle condizioni di disagio giovanile.

Al contempo, appare importante assicurare, già in sede di programmazione degli interventi, un più deciso coordinamento tra le politiche sociali di contrasto al disagio giovanile e le politiche locali in materia di assetto e governo del territorio: e questo, sia dal punto di vista della progettazione e del ri-utilizzo degli spazi pubblici (soprattutto per aumentare l’offerta di opportunità di aggregazione e socializzazione, ma anche per stimolare il bisogno di partecipazione); sia dal punto di vista dell’organizzazione dei servizi pubblici (a partire dal trasporto pubblico che, in molti contesti urbani, costituisce uno dei principali fattori di marginalità sociale dei giovani). In sostanza, gli strumenti di programmazione delle politiche sociali non devono essere strumenti scollegati dalle concrete politiche e azioni che incidono sull’assetto del territorio, ma devono anzi guidarle e indirizzarle<sup>55</sup>. Da questo punto di vista, appare imprescindibile una *governance* pubblica che assicuri a livello territoriale il coordinamento e la coerenza tra le diverse iniziative.

Infine, nella prospettiva di una più decisa realizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale e di un allargamento della platea dei soggetti coinvolti, occorre ridefinire la stessa logica del rapporto pubblico-privato che ancora troppo spesso sconta una serie di limiti strutturali connessi all’idea *mitologica* di un pubblico che pensa di conoscere tutto e che, al più, si limita a riconoscere (e a non ostacolare) le iniziative meritorie che a livello sociale sono promosse dal territorio e dalla società civile organizzata<sup>56</sup>.

---

analisi, monitoraggio e studio dei fenomeni per contrastare e rimuovere i fattori di rischio.

<sup>55</sup> Tale principio è ad esempio alla base della stessa idea del “Piano regolatore sociale”, come quello approvato recentemente da Roma Capitale (si veda la Delibera di Assemblea Capitolina n. 129 del 17 novembre 2020 - Approvazione del Piano Sociale Cittadino 2019-2021 di Roma Capitale). Tuttavia si tratta di uno strumento da cui – sul piano concreto – non si è riusciti a far discendere conseguenze realmente significative dal punto di vista del coordinamento con le altre politiche pubbliche.

<sup>56</sup> Come sottolineato ancora da URBANI, *Sulla pianificazione urbanistica*, cit., pp. 310-313,

Proprio in ragione della crescente complessità dei fenomeni da governare – e della strutturale debolezza della capacità amministrativa anche a livello locale – appare invece imprescindibile stimolare una collaborazione virtuosa tra settore pubblico e settore privato, che assicuri un coinvolgimento reale (e non di mera facciata) della società civile organizzata, sia nella individuazione e nella conoscenza delle problematiche di disagio, sia nella progettazione delle iniziative di intervento<sup>57</sup>. È una prospettiva che, senza mettere in discussione la titolarità (e la responsabilità) dell'ente locale nell'offrire una risposta ai bisogni sociali che emergono a livello giovanile, impone di superare la logica della rigidità, della verticalità e della casualità che ancora troppo spesso caratterizzano molti rapporti di collaborazione pubblico-privato<sup>58</sup>, in favore di modelli flessibili e orizzontali di cooperazione che siano in grado di stimolare iniziative e azioni credibili e, soprattutto, coerenti con i reali bisogni e le vere domande emergenti dalle nuove generazioni.

## ABSTRACT

*Il contributo si sofferma sul processo che ha recentemente condotto all'emersione di una vera e propria politica pubblica per il contrasto giovanile. Vengono in particolare esaminate le molte criticità che, anche alla luce dell'assetto co-*

---

il quale mette in evidenza il crescente attivismo di cittadini, gruppi sociali e corpi intermedi a fronte del quale l'amministrazione finisce per assumere «un ruolo di ascolto e di accompagnamento (...) alla ricerca di ottenerne la collaborazione ed il consenso ai fini di rispondere ai bisogni (...) spesso inascoltati ed insoddisfatti».

<sup>57</sup> Secondo la prospettiva recentemente valorizzata – con riguardo al ruolo del terzo settore e del principio di sussidiarietà nell'attività di co-progettazione – da C. cost., 26 giugno 2020, n. 131, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità della l. reg. Umbria n. 2 del 2019 (*Disciplina delle cooperative di comunità*): secondo la Corte, l'art. 55 del Codice del Terzo Settore, individua un modello di relazione tra amministrazioni pubbliche e terzo settore che si fonda «sulla convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico».

<sup>58</sup> Troppo spesso plasmati – in ragione di un'idea distorta della concorrenza e del contrasto alla corruzione – sul modello rigido della gara per l'affidamento degli appalti pubblici. Sui limiti di tale prospettiva, con riguardo alle iniziative di recupero del patrimonio culturale dismesso o in disuso, sia consentito il rinvio a MOLITERNI, *Pubblico e privato nella disciplina del patrimonio culturale: l'assetto del sistema, i problemi, le sfide*, in *Patrimonio culturale e soggetti privati. Criticità e prospettive del rapporto pubblico-privato*, a cura di Moliterni, Editoriale Scientifica, 2019, pp. 19 ss.

*stituzionale in materia, caratterizzano la questione del riparto di competenze tra centro e periferia, nell'ambito delle più generali dinamiche che contraddistinguono le politiche e i servizi socio-assistenziali nel nostro ordinamento. Si prospettano, infine, alcune possibili strategie per dare una maggiore centralità alla questione giovanile all'interno di rinnovate politiche pubbliche per le città.*



# Minori non accompagnati tra Costituzione e amministrazione

*Giovanna Montella*

Professoressa aggregata di diritto pubblico generale

SOMMARIO: 1. La condizione migratoria dei minori non accompagnati; 2. Lungo le rotte migratorie degli invisibili; 3. L'accesso al diritto tra Costituzione e universalismo; 4. La legge Zampa a tre anni dalla sua approvazione: un *focus* sull'istituto della tutela; 5. Brevi riflessioni conclusive.

## **1. La condizione migratoria dei minori non accompagnati**

Il dibattito politico dell'anno 2020 ha posto in luce la fragile stabilità dei Paesi Europei di fronte ad espressioni come salute e stato di emergenza, pandemia globale e campagna vaccinale, locuzioni che hanno riempito lo spazio dell'informazione pubblica modificando le nostre abitudini e le relazioni interpersonali.

Quanto più l'epidemia da Covid-19 si andava trasformando nel nemico invisibile da combattere, in grado di tenere sotto scacco le agende governative e la vita dei cittadini tutti, tanto più le questioni politiche, che avevano impegnato e animato fino ad allora i parlamenti nazionali e sovranazionali, andavano perdendo di interesse.

I riflettori venivano puntati su di un evento improvviso e incontrollabile che, presentandosi come una gravissima minaccia per l'incolumità fisica, rendeva necessario tornare a riflettere su temi quali il diritto alla salute, l'accesso ai vaccini e non ultima una concezione di sanità pubblica che appariva inappropriata in considerazione del numero sempre crescente di contagi.

Tutto ciò avveniva in concomitanza con l'incremento dei flussi migratori che fin dal 2013 aveva rappresentato il fulcro della dialettica politica italiana.

I pochi che si fermavano a riflettere sui pericoli per coloro che, lasciando la propria casa, si trovavano costretti a portare con sé un solo bagaglio, vale a dire la speranza di sopravvivere ad un viaggio verso il vecchio continente, venivano soffocati da argomentazioni egoistiche di una parte di opinione pubblica da un lato prevalentemente xenofoba ovvero offuscata dalle, peraltro necessarie, restrizioni messe in atto durante l'emergenza sanitaria.

Benché la diffusione del Covid-19 sembri non avere nulla in comune con il fenomeno migratorio, un'analisi più accurata della pandemia mostra come la paura del contagio divenga, al contrario, la fonte della diffidenza e, in seguito alla diffusione dei contagi, il sostegno argomentativo per le tesi contrarie all'accoglienza dei migranti; un ragionamento questo che ha caratterizzato i primi decenni del XXI secolo in Europa e che ha dato fondamento alla connessione ed alla strumentalizzazione di quelle problematiche.

La consapevolezza di essere costantemente esposti al rischio di infezione da parte di un virus di natura sconosciuta, portava con sé il timore che l'appartenenza e il possesso della cittadinanza non potessero più rappresentare quelle garanzie atte a proteggere e rendere titolari di diritti.

La malattia, infatti, ha colpito senza distinzioni e si è manifestata come il fenomeno egualitario per eccellenza; si è abbattuta sulla nostra quotidianità e, con maggior forza, sulla condizione di quanti, nella totale insicurezza ed assenza di garanzie e tutele, si trovassero ad intraprendere durante quel periodo un viaggio alla ricerca di quelle opportunità all'insegna dell'eguaglianza sostanziale tramandata dai Costituenti quale indirizzo programmatico del nostro futuro.

Non mancano, infatti nella scienza giurispubblicistica le suggestioni estensive dei precetti costituzionali che, discostandosi dalle interpretazioni limitative dell'articolo, hanno optato per un'ermeneutica, maggiormente dinamica, volta alla garanzia di diritti non ancora codificati<sup>1</sup>.

Il secondo dopoguerra di fatto caratterizzò l'Italia come un paese di provenienza e non di destinazione, un dato questo che impegnò sensibilmente ed in più occasioni il legislatore nazionale.

Durante i primi decenni del XXI secolo, l'immigrazione diviene una colonna portante delle agende politiche degli stati nazionali che si vedono costretti, loro malgrado [*sic!*], a collaborare attraverso un'azione

---

<sup>1</sup> V. A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, Parte generale, Cedam, 1983.

coordinata al fine di fronteggiare la questione migratoria alla luce della proliferazione dei centri decisionali.

La gestione del fenomeno migratorio non ammette più esclusivamente politiche nazionali ma richiede una *governance*, a patto che sia illuminata, condivisa e rispettosa dei principi fondamentali del costituzionalismo moderno<sup>2</sup>.

Una linea politica, spesso disattesa, come agevolmente si può evincere dalle reazioni dei Paesi Europei e le tuttora necessarie dichiarazioni politiche delle alte cariche dell'Unione stessa (sulla scorta di quelle Presidente della Commissione Europea nel settembre 2020) in riferimento alla tanto attesa modifica del Regolamento di Dublino, il cosiddetto « collo di bottiglia » legislativo che costringe a trattenere in Italia e in Grecia migliaia di migranti che arrivano via mare, e che gli esperti di immigrazione considerano datato e inefficiente.

Invero, ciò che da tempo si auspica è una riforma atta a garantire criteri di redistribuzione maggiormente omogenea tra gli Stati.

Il criterio del primo ingresso appare dunque inadeguato alla luce delle sperequazioni di natura politica e diviene concausa dell'aggravamento delle condizioni di vita dei rifugiati, costretti a vivere in condizioni disumane e di estrema vulnerabilità, tutto ciò nelle more della decisione relativa alle condizioni di vita in cui versano.

Occorre peraltro ancora una volta sottolineare come pandemia e fenomeno migratorio non debbano essere semplificati e ridotti attraverso la loro riconduzione ad un unicum vale a dire all'approccio emergenziale, poiché questo, in relazione ad una epidemia delle proporzioni che attualmente balzano agli occhi, è strumento di tutela sanitaria necessariamente e doverosamente di carattere politico/amministrativo. Il tema dell'immigrazione appare, a mio avviso e così come viene impostato negli ultimi tempi, volutamente politico, anzi, politicizzato da una narrazione ondivaga foriera spesso di risultati giuridicamente insufficienti a determinare delle soluzioni razionali.

Alla luce dunque dei nazionalismi che serpeggiano all'interno di un'Europa provata da istituzioni la cui organizzazione sembra malferma nella sua struttura allargata, risuonano le parole di Tacito a proposito della miope politica spartana e ateniese in tema di cittadinanza, additata quale origine della decadenza delle due *polis* greche.

---

<sup>2</sup> Sul rapporto tra concetto di diritto e teoria della *governance*, v. A. ANDRONICO, *Viaggio al termine del diritto. Saggio sulla governance*, Giappichelli, 2012, p. 27 ss.

Secondo l'oratore romano, infatti, la chiusura le avrebbe condannate alla disfatta<sup>3</sup>.

## 2. Lungo le rotte migratorie degli invisibili

Da Ventimiglia a Lampedusa le frontiere italiane continuano ad essere interessate da ingenti flussi migratori all'interno dei quali una larga percentuale è costituita da minori non accompagnati che affrontano il viaggio attraverso il mediterraneo centrale per raggiungere l'Europa. A denunciare la copiosa presenza minorile tra gli arrivi, *Save the Children* e Unicef che, dal Gennaio 2021 alla prima metà di Aprile del 2021, hanno riportato la presenza di oltre 8520 migranti e rifugiati, di cui quasi 2000 minori stranieri non accompagnati<sup>4</sup>.

Oggetto della denuncia è anche la parziale attuazione della legge n. 47/2017 (d'ora in poi Legge Zampa) alla luce di episodi di respingimento generati da una mancata identificazione come soggetti minorenni e dall'assenza di un'accoglienza adeguata alla condizione minorile. Infatti, anche a causa della pandemia, non è agevole identificare i soggetti minori cui non vengono garantiti luoghi di accoglienza conformi al loro *status* di vulnerabili.

Nonostante la sempre attuale gravità e condizione delle frontiere a nord e a sud del paese, l'attenzione dell'opinione pubblica europea è nuovamente attratta dai fatti che interessano i confini balcanici.

"*We are going on game*" è il tragico adagio per descrivere la "rotta mortale" che sono soliti adoperare i migranti per descrivere i loro tentativi di raggiungere l'area Schengen attraverso la rotta balcanica; tentativi, purtroppo nella maggior parte dei casi, caratterizzati da respingimenti e violenze<sup>5</sup>.

Il termine rotta balcanica appare fuorviante in quanto il percorso migratorio affrontato può declinarsi in maniera differente. Le rotte della migrazione infatti passano attraverso la Turchia, la Grecia, la Bosnia ed Erzegovina, la Serbia e il Montenegro ma anche la Croazia.

<sup>3</sup> L. CANFORA, *Prima Lezione di storia greca*, Editori Laterza, 2000, pp. 41-43.

<sup>4</sup> <https://www.savethechildren.it/blog-notizie/insieme-unicef-i-minori-migranti-frontiera>  
<https://www.unicef.it/media/migranti-il-lavoro-di-unicef-e-save-the-children-a-lampedusa-e-ventimiglia/>.

<sup>5</sup> [https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/06/La-rotta-balcanica-RiVolti\\_ai\\_Balcani.pdf](https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/06/La-rotta-balcanica-RiVolti_ai_Balcani.pdf)  
 ; <https://www.borderviolence.eu/wp-content/uploads/BVMN-Monthly-Report-March-21.pdf>.



La gran parte di questa esperienza è caratterizzata dalla violenza che può colpire i minori direttamente ovvero renderli testimoni di eventi traumatici. Non meno drammatica è la pratica dei respingimenti che ai confini dell'Europa riguarda anche i minori non accompagnati. Tutto ciò in totale difformità con l'ordinamento giuridico europeo e le norme giuridiche italiane che non ammettono in nessun caso il respingimento dei minori stranieri non accompagnati<sup>6</sup>.

Essi si distinguono per un coraggio che nei momenti critici muta in spavalderia. Intraprendono il viaggio soli o in piccoli gruppi e lungo la rotta spesso si uniscono a quanti, ormai adulti, condividono con loro la speranza di oltrepassare il confine alla ricerca di un luogo di solidarietà che non di rado diviene foriero di insicurezza e pericolo.

La narrazione di questi viaggiatori colpisce ancora di più per il fatto che, non lontano dai nostri confini, si possa perpetrare una situazione surreale che nel linguaggio e nell'immaginario collettivo assume le sembianze di un gioco nei meandri del quale il diritto resta solo un'intenzione.

### 3. L'accesso al diritto tra Costituzione e universalismo

La denuncia delle condizioni vissute al di là della frontiera non ha trovato spazio solo nei reportage dagli attori del terzo settore ma anche nelle aule dei tribunali italiani. A tal riguardo, granitiche sono le parole utilizzate dal Tribunale di Roma – Sezione diritti della persona e immigrazione – nella nota ordinanza del 18 gennaio 2021 con cui si dava atto delle violenze compiute lungo la rotta balcanica nei confronti dei migranti in transito.

Il Ricorrente adiva il Tribunale di Roma dopo aver subito il respingimento informale da parte delle autorità italiane verso la Slovenia, in assenza di qualsivoglia documento amministrativo accertante tale evento. Dopo il respingimento in Slovenia, il cittadino pakistano subiva maltrattamenti ulteriori da parte della polizia Croata e Bosniaca, avendo in ogni caso manifestato, già in Italia, la volontà di presentare richiesta di asilo.

Si costituiva in giudizio il Ministero dell'Interno eccependo che le riammissioni informali praticate dalle autorità italiane verso la Slove-

---

<sup>6</sup> D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 19 comma 1-bis: *"In nessun caso può disporsi il respingimento alla frontiera di minori stranieri non accompagnati"*.

nia, anche in presenza della volontà del migrante di presentare domanda di protezione internazionale, si fondavano sull'accordo siglato nel 1996 tra i due paesi e che ad ogni buon conto, detto accordo non prevedeva l'onere in capo alle autorità di redigere alcun provvedimento amministrativo.

Il Tribunale di Roma stabiliva in primo luogo che l'Accordo del 1996, in mancanza di ratifica del Parlamento italiano, non poteva derogare la legge italiana, le norme comunitarie e quelle internazionali.

Ed ancora, l'assenza di un foglio di via obbligatorio nella pratica del respingimento risultava essere in contrasto con la normativa italiana (l. n. 241/1990). La mancanza di un documento amministrativo che attestasse il respingimento ledava inoltre il diritto di difesa dell'individuo previsto dall'art. 24 della Costituzione italiana nonché il diritto al ricorso effettivo codificato all'articolo 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Inoltre, detta ordinanza sottolineava come la pratica dei respingimenti informali era stata oggetto di una copiosa giurisprudenza sovranazionale e della Corte di cassazione italiana la quale aveva statuito che ogni decisione di trasferimento imponesse all'autorità amministrativa di valutare la presenza di carenze sistematiche nelle procedure di asilo e nelle condizioni di accoglienza dello stato di destinazione. Doveva essere altresì oggetto di valutazione la possibile esposizione del trasferito al rischio di subire trattamenti inumani e degradanti.

Tali adempimenti non sembravano essere stati espletati dalle autorità italiane, ben consapevoli delle violenze perpetrate dalla polizia croata e dei costanti respingimenti in Bosnia, dove i migranti venivano esposti a condizioni di transito e di vita disumane in violazione dei loro diritti fondamentali.

Da ultimo, la Corte sottolineava come il respingimento informale venisse messo in atto nei confronti di un richiedente asilo che era stato privato dell'effettiva possibilità di presentare domanda di protezione internazionale (con conseguente avviamento della procedura per la determinazione dello stato competente all'esame della domanda d'asilo in conformità al Regolamento n. 604/2013/UE).

Il Tribunale di Roma accoglieva il ricorso e per l'effetto dichiarava il diritto del Ricorrente a presentare domanda di protezione internazionale presso le competenti autorità italiane.

Tale decisione veniva motivata alla luce dei comportamenti delle autorità italiane la cui condotta si era posta in contrasto con la normati-

va interna e con quella internazionale grazie al rinvio mobile effettuato dall'articolo 117 Cost.

Con riferimento ad altri parametri costituzionali, si dichiarava anche la violazione dall'art. 10, comma 3, Cost. in ragione dell'impossibilità di accedere nel territorio italiano e di presentare domanda di protezione internazionale<sup>7</sup>.

Nell'architettura dell'asilo così come delineato nell'articolo 10 della nostra Costituzione, l'ingresso nel territorio italiano è interpretato come prerequisito per la verifica della sussistenza degli elementi per la richiesta della protezione internazionale. Da una prima analisi, la pratica del respingimento sembra confliggere con l'impianto presentato poiché non permette al migrante di manifestare la volontà di formulare la richiesta d'asilo, restando così tale precetto lettera morta.

Non essendo, tuttavia garantito, a livello costituzionale l'ingresso nel territorio della Repubblica, appare necessario effettuare alla frontiera una valutazione idonea ad identificare i migranti nella loro condizione di potenziali richiedenti asilo<sup>8</sup>.

Gli eventi sopra menzionati mostrano le fragilità delle politiche migratorie europee sinora attuate, non sembra facile distinguere quanti tentano l'entrata nella fortezza europea attraversando la rotta balcanica da quelle categorie che condividono lo stesso percorso e condizione ma per definizione tecnico-giuridica sono qualificate come vulnerabili.

#### **4. La legge Zampa a tre anni dalla sua approvazione: un *focus* sull'istituto della tutela**

I minori stranieri non accompagnati intrappolati lungo la rotta balcanica raggiungono numeri considerevoli, restando la loro accoglienza e tutela uno dei temi centrali del diritto dell'immigrazione<sup>9</sup>.

Il Parlamento con l'approvazione della Legge Zampa ha dotato per la prima volta l'ordinamento giuridico italiano di una disciplina omogenea sui minori stranieri non accompagnati. Il testo normativo ha in-

---

<sup>7</sup> Cfr. Trib. Roma, Sezione diritti della persona e immigrazione, ord., 18 gennaio 2021, R.G. 56420/2020.

<sup>8</sup> F. Scuto, *Accesso al diritto di asilo e altri limiti costituzionali al respingimento*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, fasc. 2, FrancoAngeli, 2020.

<sup>9</sup> <https://www.savethechildren.it/press/migranti-centinaia-di-minori-non-accompagnati-e-bambini-con-le-loro-famiglie-sono-0>; <https://www.savethechildren.it/blog-notizie/centinaia-di-minori-intrappolati-lungo-la-rotta-balcanica>.

trodotto numerose novità il cui filo conduttore sembra essere la parificazione della condizione del minore italiano rispetto a quello straniero, una parificazione che sembra finalmente far prevalere il *favor minoris*<sup>10</sup>.

Secondo la legge n. 47/2017, una volta individuato un MSNA sul territorio italiano e in seguito all'espletamento della procedura per la determinazione dell'età (procedura che comprende una serie di differenti fasi contraddistinte da un approccio di carattere olistico), il minore deve essere segnalato alla Procura della Repubblica presso il Tribunale dei minorenni nonché al Giudice tutelare ai fini dell'apertura della tutela in conformità a quanto previsto dagli artt. 343 ss. c.c.

L'opportunità dell'applicazione di una forma di protezione per il MSNA è stata analizzata nell'ambito di numerose e articolate discussioni: in primo luogo, si è affrontata la questione relativa alla considerazione della lontananza dei genitori, quale elemento idoneo a giustificare l'apertura della tutela da parte del Giudice tutelare; si è valutato, inoltre, come tale lontananza potesse essere considerata un elemento impeditivo, essendo le figure genitoriali, nel caso di specie, rintracciabili nel paese d'origine, seppure non presenti sul territorio italiano.

Ebbene, la lontananza dei genitori del minore parrebbe essere un elemento obiettivamente ostativo ai fini della possibilità da parte degli stessi di prendersene cura e di conseguenza di procedere alla cura degli interessi del minore<sup>11</sup>. Ad avvalorare tale tesi si aggiunge altresì la definizione prevista nella Legge Zampa, che in virtù dell'art. 2, definisce il MSNA come il "minorenne non avente cittadinanza italiana o dell'Unione europea che si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato o che é altrimenti sottoposto alla giurisdizione italiana, *privo di assistenza e di rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano*"<sup>12</sup>.

Dalla lettura del testo normativo si può dunque evincere che l'assenza sul territorio dei genitori o di altri adulti legalmente responsabili sia la condizione necessaria e qualificativa del minorenne come non accompagnato.

<sup>10</sup> Per le questioni relative alla disciplina penalistica ed un esame critico, approfondito e ricco di suggestioni sulla legge n. 47 del 2017 si veda il pregevole contributo di P. BRONZO, *Aspetti penalistici della tutela del minore migrante*, in *The Best interest of the child*, a cura di MIRZIA BIANCA, Sapienza University Press, 2021, p. 1291 ss.

<sup>11</sup> G. TURRI, *Un tutore per i minori stranieri non accompagnati*, in *Minori Giustizia*, fasc. 1/2005, FrancoAngeli, pp. 130-131.

<sup>12</sup> L. n. 47/2017, art. 2.

Alla luce di tali considerazioni, sembrerebbe coerente con l'impianto disposto dal legislatore, che si debba considerare la lontananza della figura genitoriale quale elemento sempre sussistente e pertanto idoneo ad intraprendere il procedimento per la tutela.

Nel 2017, con l'intento di dare efficacia al sistema disciplinato dalla normativa, venivano pertanto istituiti presso i Tribunali dei Minorenni, gli elenchi all'interno dei quali i tutori, su base volontaria, procedevano all'iscrizione.

La persona chiamata ad assumere la tutela dei minori stranieri non accompagnati (per un massimo di tre), risponde a delle caratteristiche atte a collegare la motivazione ad una forte sensibilità ai fini del perseguimento del superiore interesse degli stessi.

Secondo un'ottica giuridicamente corretta, il tutore volontario ha il compito di rappresentare legalmente il minore, vegliare sulla tutela dei suoi diritti senza alcuna discriminazione, monitorare i percorsi educativi e d'integrazione, promuovere il benessere psico-fisico della minore età, amministrare l'eventuale patrimonio e da ultimo vigilare sulle condizioni di accoglienza, protezione e sicurezza del minore.

Pur essendo attribuito al tutore volontario il compito di vigilare sull'accoglienza del MSNA, egli non è chiamato a provvedere all'accoglienza o al sostentamento dello stesso. Il tutore non è altresì responsabile per eventuali atti illeciti commessi dal minore verso terze parti, tuttavia, in caso di convivenza del tutore con il minore, il primo sarà responsabile civilmente per danni prodotti dal minore nell'ipotesi in cui non sia in grado di dimostrare di aver compiuto ogni azione idonea a prevenire il danno cagionato.

Ogni individuo di età superiore ai 25 anni che goda dei diritti civili e politici e che non sia condannato o destinatario di procedimenti penali o di misure di sicurezza o di prevenzione, può presentare domanda di partecipazione alla procedura di selezione depositando detta richiesta presso gli Uffici dell'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza. In seguito all'avvenuta selezione, il candidato è ammesso alla frequentazione di un apposito corso di formazione e deve confermare la propria disponibilità ad esercitare il ruolo ai sensi della normativa vigente.

Gli aspiranti tutori saranno poi inseriti negli elenchi dei tutori volontari istituiti presso il Tribunale dei minorenni della regione di residenza o domicilio<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Cfr. <https://www.garanteinfanzia.org/content/come-diventare-tutore-volontario>; <https://>

Una volta nominato dal Giudice competente, il tutore volontario diviene un vero e proprio punto di riferimento per il minore rendendosi disponibile all'ascolto dello stesso nel rispetto della sua identità culturale, età e maturità.

L'apertura della tutela e la figura del tutore volontario, necessitano di contestualizzazione dal momento che egli è solo uno dei tanti attori all'interno della rete territoriale che assiste il minore nel percorso di accoglienza e integrazione. In particolare il tutore è chiamato a rapportarsi con gli altri attori ed eventualmente chiedere loro aiuto <sup>14</sup>.

Il ruolo chiave del tutore volontario si espleta maggiormente nella relazione dello stesso con i neomaggiorenni. Da un punto di vista giuridico, l'apporto benefico del riconoscimento del loro *status* ha effetti diretti sulla consapevolezza posseduta dai ragazzi riguardo all'esperienza migratoria vissuta.

La figura del tutore deve inoltre funzionare da *trait d'union* interculturale in un momento in cui la vita dei ragazzi è caratterizzata dalla più completa instabilità.

Durante il primo periodo di accoglienza, le maggiori difficoltà riscontrate avevano posto in luce il problema per i ragazzi di comprendere un sistema e delle relazioni (sistema burocratico, leggi, sistema scolastico, lingua) per i quali sarebbe stato necessario un maggiore lavoro di interpretazione linguistica.

È in questa attività interpretativa che s'inserisce il tutore, chiamato a trasmettere al minore i nuovi paradigmi culturali e nello stesso tempo privilegiando approcci interlocutori e senza alcun potere di carattere impositivo<sup>15</sup>.

Numerose sono le figure professionali che ruotano intorno al MSNA in seguito alla presa in carico da parte dell'Ente locale. A titolo meramente esemplificativo, non esaustivo, si ricordano gli assistenti sociali, gli educatori, i mediatori interculturali e gli psicologi. Tutte queste professionalità trovano spazio nel percorso di sostegno, integrazione ed accoglienza del minore straniero.

Alla fine del 2020 lo schema organizzativo è stato ulteriormente modificato.

---

[www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/Linee%20guida%20tutori%20volontari.pdf](http://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/Linee%20guida%20tutori%20volontari.pdf).

<sup>14</sup> Cfr. <https://www.savethechildren.it/sh/vita-da-tutore/>.

<sup>15</sup> Cfr. <https://tutelavolontaria.garanteinfanzia.org/sites/default/files/2021-02/Sezione%20Intercultura%20Def.pdf>, pp. 20-21.

Infatti, sulla scorta del modello dell'ex SPRAR, il decreto legge n. 130 del 2020, convertito con modificazioni dalla legge n. 173 del 2020, ha introdotto il modello del Sistema di Accoglienza ed Integrazione (SAI) il quale prevede due livelli di accoglienza. La prima, gestita dal Ministero dell'Interno unitamente agli Enti Locali supportati economicamente dal fondo FAMI (Fondo Asilo Migrazione ed Integrazione). Una fase che, ad ogni buon conto, non può eccedere i 30 giorni durante i quali il MSNA fruisce di servizi specialistici volti al successivo trasferimento nelle strutture di seconda accoglienza. La seconda, ha come principale caratteristica per la seconda accoglienza quella di mettere a disposizione dei minori programmi specifici destinati alla loro categoria<sup>16</sup>.

Si è già rilevato in precedenza come all'interno di tale percorso composito orbitino differenti figure professionali, tutte chiamate alla collaborazione e alla creazione di un clima di rispetto e fiducia in grado di essere percepito dal minore stesso.

Il monitoraggio effettuato sui rapporti instaurati tra tutori volontari e Tribunale dei minorenni, mostra come l'autorità giudiziaria sia percepita soprattutto come un ambito a forte burocratizzazione all'interno del quale il ruolo svolto da queste nuove professionalità non è sempre chiaro agli stessi operatori giudiziari.

Nel quadro delle buone pratiche tendenti ad una maggiore collaborazione nei rapporti tra le autorità giudiziarie e gli attori sociali che intervengono nell'accoglienza e nell'integrazione del minore, sembra opportuno dare rilievo a quella particolarmente virtuosa messa in atto dal Tribunale di Cagliari che ha istituito presso la propria sede l'Ufficio per tutela soggetti fragili. Detto Ufficio ha il compito di fungere da anello di congiunzione burocratico tra il Giudice tutelare, i tutori volontari, gli assistenti sociali e tutti gli altri professionisti coinvolti nella presa in carico del minore in seguito alla sua segnalazione sul territorio italiano<sup>17</sup>.

La creazione del rapporto di fiducia rende più forte il legame tra il MSNA e il tutore volontario che a causa della sua giovane età, non viene considerato né riconosciuto come punto di riferimento. Si aggiunga inoltre che ai fini della buona realizzazione degli obiettivi che la

---

<sup>16</sup> [https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2021-03/vademecum\\_operativo\\_per\\_la\\_presa\\_in\\_carico\\_e\\_laccoglienza\\_dei\\_msna\\_def.pdf](https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2021-03/vademecum_operativo_per_la_presa_in_carico_e_laccoglienza_dei_msna_def.pdf).

<sup>17</sup> [https://www.comune.cagliari.it/portale/page/it/ufficio\\_tutela\\_soggetti\\_fragili?contentId=ORG9518](https://www.comune.cagliari.it/portale/page/it/ufficio_tutela_soggetti_fragili?contentId=ORG9518).

normativa si propone di raggiungere attraverso svolgimento del ruolo del tutore, è collegato proprio all'impegno che il tutore impiega nella costruzione progressiva della relazione con il minore. Per una valutazione del rapporto tra tutore e minore ai fini del successo viene preso in considerazione il numero degli incontri dai quali è agevole percepire l'andamento positivo dell'ascolto e, di conseguenza, la creazione di un rapporto di fiducia.

Le maggiori criticità segnalate dai tutori volontari sembrano essere dovute al difficile trascorso del minore e alle possibili esperienze traumatiche vissute lungo il viaggio. Tale vissuto può essere un ostacolo alla realizzazione di un rapporto empatico che convinca il minore a potersi fidare del proprio tutore. Tuttavia, appare doveroso aggiungere che i monitoraggi effettuati sulla qualità del rapporto del tutore volontario con le strutture di accoglienza hanno posto in luce l'effettiva esistenza di un clima di collaborazione che è stato indispensabile per aggirare le difficoltà interpersonali che si sarebbero potute rivelare controproducenti ai fini della possibilità di reale supporto per il minore<sup>18</sup>.

Da ultimo, la relazione con i servizi sociali presenta ora gli stessi limiti visti per il Tribunale dei minorenni, ora la struttura risulta assolutamente inesistente e in contrasto o particolarmente produttiva per i processi di inserimento<sup>19</sup>.

Inoltre, pare opportuno evidenziare come, all'indomani dell'approvazione della Legge Zampa in Italia, non sono mancati quanti hanno sottolineato incongruenze e incertezze che andavano a ledere la razionalità dell'impianto legislativo in relazione al sistema giudiziario italiano<sup>20</sup>. Veniva avanzata una critica specifica in relazione alla mancanza di selezione dei tutori tramite una procedura di evidenza pubblica. In aggiunta, la Legge Zampa, seppure determinante nell'unificazione e omogeneizzazione di un sistema frammentato creava un doppio binario in relazione alle autorità coinvolte. Infatti, alcune competenze venivano attribuite al Tribunale dei minorenni mentre altre – la nomina del tutore e la gestione della tutela tutta – in origine erano devolute al Giudice Tutelare. Ci si s'interrogava dunque circa l'effettività del ruolo del Giudice minorile laddove la selezione e formazione dei tutori fosse

<sup>18</sup> [https://www.comune.cagliari.it/portale/page/it/ufficio\\_tutela\\_soggetti\\_fragili?contentId=ORG9518](https://www.comune.cagliari.it/portale/page/it/ufficio_tutela_soggetti_fragili?contentId=ORG9518).

<sup>19</sup> <https://tutelavolontaria.garanteinfanzia.org/sites/default/files/2021-02/DEFINITIVO%20Report%20monitoraggio%20qualitativo%20tutori%5B24418%5D.pdf>, pp. 34 ss.

<sup>20</sup> Per i problemi applicativi cfr. P. BRONZO, *op. cit.*, pp. 1293 ss.



coordinata dal Giudice Tutelare e dal Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza<sup>21</sup>.

Tali incoerenze del sistema sono state successivamente corrette dall'art. 2 del d.lg. n. 220/2017 che ha eliminato il doppio binario e la duplicazione di autorità coinvolte, apportando maggiore sistematicità alle disposizioni di legge nonché una maggiore corrispondenza al principio di economia processuale.

Ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera b), del d.lg. n. 220/2017, apporta una modifica all'art. 19 del d.lg. n. 142/2015<sup>22</sup> proprio in questo senso. La novellata disposizione prevede che, al momento dell'individuazione di un MSNA sul territorio della Repubblica, l'autorità di pubblica sicurezza debba procedere alla segnalazione dello stesso al Tribunale dei minorenni competente, che non ha più solamente competenza alla ratifica della misura di accoglienza ma anche alla nomina del tutore volontario e all'apertura della tutela.

Tale scelta sembra maggiormente condivisa in quanto non ingenera alcuna parcellizzazione del potere decisionale in relazione alla condizione del MSNA (con conseguente razionalizzazione delle risorse e maggior coordinamento amministrativo). Viene dunque devoluta al Giudice specializzato la competenza della gestione della fase tutelare anche alla luce del fatto che il Giudice minorile è altresì luogo in cui vengono istituiti gli elenchi dei tutori volontari ed è chiamato a decidere circa il rimpatrio assistito del minorenne<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> CIRO CASONE, *Brevi riflessioni in merito alla legge n. 47/2017 (disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati): luci ed ombre*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, fasc. 2/2017, FrancoAngeli, pp. 29-30.

<sup>22</sup> Art. 2, comma 1, lett. b), del d.lg. n. 220/2017: «all'articolo 19, il comma 5 è sostituito dal seguente: 5. L'autorità di pubblica sicurezza dà immediata comunicazione della presenza di un minore non accompagnato al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni e al Tribunale per i minorenni per l'apertura della tutela e la nomina del tutore ai sensi degli articoli 343 e seguenti del codice civile e delle relative disposizioni di attuazione del medesimo codice, in quanto compatibili, e per la ratifica delle misure di accoglienza predisposte, nonché al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con mezzi idonei a garantirne la riservatezza, al fine di assicurare il censimento e il monitoraggio della presenza dei minori non accompagnati. Il provvedimento di nomina del tutore e gli altri provvedimenti relativi alla tutela sono adottati dal presidente del tribunale per i minorenni o da un giudice da lui delegato. Il reclamo contro tali provvedimenti si propone al collegio a norma dell'articolo 739 del codice di procedura civile. Del collegio non può far parte il giudice che ha emesso il provvedimento reclamato».

<sup>23</sup> NORIS MORANDI, *Le modifiche introdotte dal decreto legislativo 2 dicembre 2017 n. 20/2017 in materia di tutela dei minori stranieri non accompagnati e nella procedura di esame della*

## 5. Brevi riflessioni conclusive

È indubbio che l'intervento legislativo attuato con la legge n. 47/2017 in materia di minori stranieri non accompagnati sia stato benefico da un punto di vista sostanziale e procedurale per la legislazione italiana sul punto.

Da una prospettiva formale, infatti, la materia dell'immigrazione minorile caratterizzata da una storica frammentazione (come il diritto dell'immigrazione italiano tutto d'altronde) è stata condotta ad una prima sintesi. Ancor più significative sono le modifiche sostanziali improntate ad una razionalizzazione del sistema, ad una parificazione del minore italiano con quello straniero nella loro condizione giuridica e da ultimo, la definitiva prevalenza della condizione di minore rispetto a quella di straniero.

Altresì virtuoso, sebbene secondo alcuni commentatori poco coraggioso, è stata la legge n. 273 del 2020 che ha convertito con modifiche il decreto legge n. 130/2020, il quale ha novellato numerose disposizioni in materia di immigrazione tra cui la più importante è forse il ritorno ad un sistema di accoglienza sui territori più capillare che ricalca l'impostazione del precedente sistema SPRAR.

Se è fuori discussione che il ritorno ad un sistema di accoglienza diffusa sia maggiormente funzionale ad un'integrazione effettiva, all'indomani dell'approvazione della legge n. 173 del 2020 un ulteriore miglioramento è stato richiesto dagli operatori legali del settore.

Secondo detta critica, la natura socio-assistenziale dei servizi di accoglienza imporrebbe una gestione che dovrebbe vedere maggiormente protagonisti gli Enti Locali investiti di funzioni oggi ampiamente attribuite direttamente allo Stato e alle Prefetture. In assenza di tale passaggio di competenze le innovazioni apportate, seppure migliorative, parrebbero destinate ad incidere in minima misura sull'efficacia del sistema che resta parzialmente capillare.

In termini giuridici ed in conformità alla ripartizione delle competenze previsto nella nostra Costituzione agli artt. 117 e 118, terzo comma, lo Stato centrale dovrebbe procedere al monitoraggio e alla definizione di linee guida dell'accoglienza e non continuare a gestirne la più ampia parte.

---

*domanda di protezione internazionale*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, fasc. 3/2018, FrancoAngeli, pp. 11-14.

Infine, del tutto incongruente con i tempi odierni si mostra il sistema di adesione su base volontaria degli Enti Locali che, alla luce del prospettabile incremento futuro dei flussi migratori che interessano il nostro paese, dovrebbero essere vincolati all'adesione al fine di creare un sistema di accoglienza nazionale omogeneo<sup>24</sup>.

Non mancano le critiche di quanti hanno puntualmente rilevato come l'attuazione delle modifiche apportate in tema autorità competente soffrano il *deficit* finanziario e di organico relativo all'amministrazione della giustizia già ampiamente noto. Pur procedendo ad una standardizzazione dell'*iter* di nomina dei tutori dei minori stranieri non accompagnati, la Legge Zampa prevede che la sua stessa attuazione avvenga nei limiti delle risorse già impiegate e senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica.

Alla luce di tale limite finanziario, dunque è indubbio che la realizzazione della tutela dei minori stranieri soli risenta inevitabilmente di carenze strutturali proprie del sistema amministrativo<sup>25</sup>.

Sebbene, la critica presentata tocchi temi facilmente condivisibili e veritieri, occorre rilevare come la virtuosità della scelta di concentrare i lavori sul Tribunale dei minorenni apporti un valore aggiunto considerevole dato dall'effettiva attuazione di un'eguaglianza nei diritti dei minori stranieri ed italiani che versano nello stato di abbandono. Pertanto, l'aggravamento del carico dell'amministrazione della giustizia minorile, con i ritardi procedurali da questo scaturenti, sembrano essere una naturale conseguenza del processo di scelta affrontato dal legislatore italiano. Parrebbe essere stato privilegiato un approccio che si scontra con problemi strutturali dell'amministrazione statale ma ad ogni buon conto conformi al diritto.

Ponendo attenzione concretamente agli sviluppi delle innovazioni sin qui affrontate, s'intende citare l'iniziativa di monitoraggio e sostegno del sistema della tutela volontaria per minori stranieri non accompagnati lanciata nel 2018 dall'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza e finanziata tramite il Fondo Asilo Migrazione e Integrazione

---

<sup>24</sup> Cfr. <https://www.asgi.it/notizie/rotta-balkanica-marcia-senza-diritti/>.

<sup>25</sup> Cfr. CIRO CASCONI, *Brevi riflessioni in merito alla legge n. 47/2017 (disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati): luci ed ombre*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, fasc. 2/2017, FrancoAngeli, p. 34 e NORIS MORANDI, *Le modifiche introdotte dal decreto legislativo 2 dicembre 2017 n. 20/2017 in materia di tutela dei minori stranieri non accompagnati e nella procedura di esame della domanda di protezione internazionale*, *ivi*, fasc. 3/2018, FrancoAngeli, p. 13.

(gestito dal Ministero dell'Interno) che ha coinvolto i maggiori attori istituzionali e operatori del terzo settore.

L'indagine qualitativa e quantitativa esperita ha mostrato come coerentemente con i temi affrontati nella prima parte di questo lavoro la percentuale di minori stranieri non accompagnati arrivati in Italia gravi principalmente sulla Regione Sicilia (29%) e sulla Regione Friuli-Venezia Giulia (11,9%). Inoltre, grazie al progetto FAMI è stato possibile istituire una rete inter-istituzionale di supporto che prevede appositi sportelli per supportare i tutori volontari presso i Tribunali per i minorenni nonché tavoli integrati con operatori attivi nei servizi di protezione dei minori.

Ed ancora, i tutori volontari sono stati accompagnati nel loro percorso di formazione attraverso consulenze individuali, seminari locali e corsi di aggiornamento <sup>26</sup>.

Attraverso la testimonianza di quanti hanno preso parte al progetto FAMI, è emersa nuovamente l'importanza del ruolo dei tutori volontari per i minori che arrivano in Italia soli. Essi si confermano anello di congiunzione, punto di riferimento e interpreti di un sistema che spesso parla un linguaggio burocratico poco confortevole per chi attraversa la propria fase adolescenziale in una realtà del tutto sconosciuta.

La vulnerabilità di questi soggetti non è solamente un dato giuridico ma ne domina la condizione interiore. Dunque, le elencate misure sembrano essere una traduzione in chiave operativa del superiore interesse dei minori che arrivano soli in Italia.

La virtuosità del progetto non consente tuttavia di tacere le persistenti lacune del meccanismo, denunciate dal Garante per l'Infanzia e per l'Adolescenza la quale ha affrontato la problematica del riconoscimento del ruolo dei tutori e della disomogenea presenza di questi sul territorio nazionale.

In una nota indirizzata al Governo, il Garante lamentava la mancata approvazione di un decreto che chiarisca le modalità per la richiesta e corresponsione dei contributi che ogni anno vengono previsti dalla legge di bilancio a sostegno dell'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati.

Gli importi stanziati, infatti, sono vincolati per legge alla restituzione del 50% dei costi sostenuti dalle aziende per i permessi di soggiorno

---

<sup>26</sup> Cfr. <https://www.garanteinfanzia.org/news/msna-monitoraggio-tutela-volontaria-garlati-andrebbe-proseguito>.

concessi per lo svolgimento delle funzioni di tutela, al rimborso delle spese sostenute dai tutori volontari e connessi all'espletamento della loro funzione e ad interventi a favore dei tutori stessi.

Attraverso il documento citato, si sollecitava l'approvazione del suddetto decreto anche al fine di non svalutare il ruolo determinante di quanti spontaneamente e gratuitamente decidono di dedicarsi all'integrazione dei minori soli <sup>27</sup>.

In relazione all'istituto della tutela, si auspica infine la determinazione di criteri che permettano la scelta del tutore volontario da parte dell'autorità competente in conformità alle caratteristiche del tutore scelto e del minore.

Tale improrogabile miglioramento appare infatti ancora necessario per la creazione di una reale empatia e connessione tra il minore solo e il tutore volontario preliminare ad un rapporto di fiducia<sup>28</sup>.

## ABSTRACT

*L'autore illustra la condizione migratoria dei minori stranieri non accompagnati sulla difficile e spesso traumatica "rotta balcanica" il cui attraversamento è necessario per raggiungere i confini europei, le frontiere del Vecchio Continente e affronta il tema delle violazioni diritti fondamentali che il viaggio implica. Il contributo si sofferma sull'evoluzione dell'attuazione della legge n. 49/2017, un testo normativo omogeneo sul riconoscimento della condizione dei minori e disciplina un sistema di tutela ai fini di una perequazione della condizione dei minori italiani e stranieri in stato di abbandono. Si analizzano altresì alcune ipotesi di miglioramento della normativa alla luce delle criticità evidenziate.*

---

<sup>27</sup> Cfr. <https://www.garanteinfanzia.org/news/la-garante-nazionale-sollecita-rimborsi-ai-tutori-volontari-di-minori-stranieri-non> e JOELLE LONG, *Tutori volontari di minori stranieri non accompagnati. Materiali per l'informazione e la formazione*, reperibile in Scienze Politiche e Sociali, CEDAM, 2018, p. 6, [https://iris.unito.it/retrieve/handle/2318/1666031/407397/Long\\_Tutori\\_Minori\\_Stranieri\\_Non\\_Accompagnati\\_eBOOK\\_per\\_Open\\_Access\\_2018.PDF](https://iris.unito.it/retrieve/handle/2318/1666031/407397/Long_Tutori_Minori_Stranieri_Non_Accompagnati_eBOOK_per_Open_Access_2018.PDF).

<sup>28</sup> JOELLE LONG, *Tutori volontari di minori stranieri non accompagnati. Materiali per l'informazione e la formazione*, reperibile in Scienze Politiche e Sociali, CEDAM, 2018, p. 6.



# Le misure protese alla riduzione dei giovani inattivi (NEET) come strumento di coesione sociale e territoriale

Eleonora Rinaldi

Professoressa associata di istituzioni di diritto pubblico

SOMMARIO: 1. I NEET: nascita di un acronimo e di un gruppo; 2. I NEET in Italia; 3. (*Segue*) Le iniziative protese alla riduzione dei NEET nell'ottica della prevenzione e del contrasto del disagio giovanile.

## 1. I NEET: nascita di un acronimo e di un gruppo

L'acronimo NEET (*Not in Employment, Education or Training*) nasce alla fine degli anni Ottanta del XX secolo, nel Regno Unito per designare ragazzi e ragazze di età compresa tra 16 e 18 anni, accomunati dall'uscita anticipata dal sistema educativo<sup>1</sup>.

Solo in seguito, la categoria si allarga ad includere giovani di età più elevata che, per le ragioni più varie, non studiano, non lavorano e non fanno formazione<sup>2</sup>.

L'impiego del termine al fine di circoscrivere i destinatari di misure di politica sociale è invece più recente; così inteso, esso appare

---

<sup>1</sup> In uno studio condotto nella contea gallese di South Glamorgan (D. ISTANCE – G. REES – H. WILLIAMSON, *Not in Education, Training or Employment in South Glamorgan*, Cardiff 1994), i ricercatori riscontrarono la presenza di giovani che non erano classificabili ricorrendo alle categorie di *employment, education e training*, coniando così il termine di Status Zer0 (A. FURLONG, *Not a very NEET solution: representing problematic labour market transitions among early school-leavers*, in *Work, employment and society*, 20 (3), p. 553 ss., 554). L'espressione fu poi sostituita con il termine Neet, successivamente impiegata dal governo britannico nel 1999 per identificare i ragazzi tra i 16 e i 18 anni *Not in Education Employment or Training*, che costituiscono anche il gruppo target di programmi per il sostegno e l'integrazione lavorativa, cfr. P. SERRACANT, *A Brute Indicator for a NEET Case: Genesis and Evolution of a Problematic Concept and Results from an Alternative Indicator*, in *Social Indicators Research*, 117 (2), p. 401 ss., 2014).

<sup>2</sup> In Italia l'acronimo è oggi usato per indicare gli inattivi di età compresa tra 15 e 34 anni.

nel 2007, nel rapporto *Employment in Europe* della Commissione Europea, e i presupposti per l'affermazione su vasta scala si devono alla conseguente adozione nei documenti delle iniziative faro dell'Unione Europea<sup>3</sup>.

In quest'accezione, i Neet indicano il gruppo target del programma di attivazione e integrazione lavorativa *Garanzia Giovani* nei paesi dell'Unione Europea<sup>4</sup>; e diventano oggetto di studio da parte dei ricercatori che si occupano di analisi delle politiche pubbliche, dei funzionari pubblici e degli operatori dei programmi, in quanto la definizione elaborata originariamente in un diverso contesto nazionale (Regno Unito), è acquisita a livello comunitario ed in seguito estesa dall'alto ai singoli Stati.

Benché protesa ad individuare una platea ampia di soggetti e problematiche, in ragione di una definizione coniata in termini essenzialmente negativi, tale nozione si rivela di grande utilità; essa consente infatti di concentrare l'attenzione su soggetti che diversamente rimarrebbero nel 'cono d'ombra' della definizione di disoccupazione, basata sul presupposto della ricerca attiva di un'occupazione da parte di un soggetto in un preciso periodo di tempo.

Al tempo stesso, proprio perché include al proprio interno una pluralità di attori che si differenziano per caratteristiche socio-demografiche, risorse, preferenze e strategie di adattamento alla situazione, questo eterogeneo concetto consente di prendere in considerazione dinamiche diverse di esclusione sociale, anche in rapporto alle differenziazioni territoriali e di genere, per valutare presupposti e consistenza delle opportune misure di politica sociale.

Solo a titolo esemplificativo, possono ricordarsi le misure protese a ridurre la dispersione scolastica<sup>5</sup> e quelle sussumibili nelle politiche

<sup>3</sup> Sull'identificazione e l'etichettamento della popolazione Neet, v. ampiamente, M. S. AGNOLI, *Generazioni sospese. Percorsi di ricerca sui giovani Neet*, FrancoAngeli, 2015 e M. S. AGNOLI – E. NERLI – BALLATI, *I Neet nell'Italia della crisi: caratteristiche e forme di esclusione dei giovani fuori dal sistema di istruzione, formazione e lavoro?*, Paper per la IX Conferenza Espanet Italia, *Modelli di welfare e modelli di capitalismo. Le sfide per lo sviluppo socio-economico in Italia e in Europa*", in [www.espanet-italia.net](http://www.espanet-italia.net).

<sup>4</sup> Cfr. la Raccomandazione del Consiglio dell'Unione Europea, 23 aprile 2013 e il *Piano di attuazione italiano della Garanzia per i Giovani*, Roma: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2014.

<sup>5</sup> Ampiamente su tale distinzione, v. A. MOLITERNI, *Solidarietà e concorrenza nella disciplina dei servizi sociali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1/2015, p. 89 ss., 96.



attive del lavoro<sup>6</sup>, giacché tutte orientate a «ridurre il tempo speso dalla popolazione giovanile nella disoccupazione o inattività»<sup>7</sup>.

L'interesse del costituzionalista muove da queste premesse e dalla considerazione del fenomeno NEET come fattore specifico di esclusione sociale dovuta, a seconda del sotto-gruppo preso in considerazione, a motivi economici ma anche al consolidarsi di situazioni di isolamento sociale sintetizzate in numerose variabili, dalla frequenza degli incontri con gli amici, allo svolgimento di attività gratuita, alla partecipazione ad associazioni e/o gruppi organizzati<sup>8</sup>.

In questa prospettiva, l'acronimo identifica non un problema puntuale, ma diviene uno strumento analitico, che consente di contrastare l'esclusione andando oltre i fenomeni tradizionali dell'abbandono scolastico e delle criticità connesse alla transizione formazione-lavoro in Italia, in modo da includere altri esclusi dal mercato del lavoro o quanti vi partecipano in modo estemporaneo<sup>9</sup>.

Suddivisione quest'ultima che consente da un lato di articolare/differenziare le misure di politica sociale destinate ai NEET, eliminandone

---

<sup>6</sup> Non a caso, la consistenza quantitativa dei NEET è misurata dalle fonti ufficiali sulla *Forza lavoro* nel nostro Paese e dai Report statistici di INAPP e ANPAL in materia di politiche attive del lavoro. L'idea che gli interventi protesi alla riduzione dei NEET debbano puntare essenzialmente alla fruizione di servizi in vario modo protesi alla tutela di futuri lavoratori, sia sul piano dell'istruzione e della formazione che su quello dell'accesso al mercato del lavoro, muove evidentemente una precisa visione delle cause del disagio giovanile e, incentrata sull'esigenza di garantire un'occupazione agli inattivi, esalta l'idea che le scelte 'utili' debbano muoversi essenzialmente nell'ottica della fruizione dei diritti sociali esigibili negli ambiti appena ricordati.

<sup>7</sup> Cfr. M. MASCHERINI, *Youth guarantee: experiences from Finland and Sweden*, Eurofound, Brussels, 2012. Tale impostazione è invero ribadita dalle indicazioni fornite in una Raccomandazione del Consiglio Europeo del 2013, che esplicita l'esigenza di «miglioramento delle competenze» per ridurre il disallineamento tra domanda e offerta di lavoro, cfr. la Raccomandazione del Consiglio Europeo del 23 aprile 2013. Gli obiettivi richiamati nel testo sono puntualmente richiamati in fase di adozione del piano attuativo che raccorda la scuola e il sistema formativo ai Centri per l'impiego, passando per le politiche di regolazione delle forme contrattuali.

<sup>8</sup> In ragione dell'eterogeneità interna alla categoria, dovuta soprattutto all'estensione dell'indicatore agli ultra-venticinquenni, il rapporto *Eurofound* 2016 introduce sette sotto-categorie che, elaborate sulla base dei dati dell'*European Labour Force Survey* (EU-LFS), riguardano: *re-entrants*, disoccupati di breve durata, disoccupati di lunga durata, inattivi per malattia o disabilità, inattivi per responsabilità familiari, *discouraged workers*, altri inattivi.

<sup>9</sup> Cfr. A. WHALTER, *Regimes of Youth Transitions: Choice, Flexibility and Security in Young People's Across Different European Contexts*, Young, 14 (2), 2006, p. 119-139.

per altro aspetto la valenza stigmatizzante veicolata (paradossalmente) dalla crescente attenzione per la categoria nel dibattito pubblico<sup>10</sup>.

Depurata la categoria-contenitore da ogni significato deterioro, l'attenzione può concentrarsi pertanto sia sulle misure volte ad affrontare problematiche storicamente risalenti – relative all'abbandono scolastico, od alla transizione formazione-lavoro –, che sugli interventi protesi alla riduzione dei NEET intesi come individui caratterizzati da una presenza discontinua sul mercato del lavoro; in una logica unitaria, che tiene conto delle disuguaglianze preesistenti tra gli individui, in quanto immediatamente correlate al contesto socio-economico di provenienza di ciascun individuo<sup>11</sup>.

Tra l'ingresso nella condizione di NEET e la stratificazione sociale si consolida infatti un legame specifico, che condiziona non solo le preferenze individuali relative alle scelte educative e ai modelli prescelti per la transizione tra la formazione e il lavoro<sup>12</sup>, ma il comportamento degli attori sociali nei confronti dei singoli<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> Su questo aspetto specifico, P. SERRACANT, *A Brute indicator*, cit., p. 401.

<sup>11</sup> Com'è rilevato dal *Rapporto Eurofound 2012*, essere NEET, per un giovane, determina non solo un posticipo degli eventi cui tradizionalmente si attribuisce il ruolo di passaggio all'età adulta, un maggior rischio di disoccupazione futura e salari minori nella futura carriera lavorativa, ma un rischio più elevato di marginalizzazione sociale, una maggiore propensione a soffrire di difficoltà psichiche, disturbi mentali, abuso di droga, alcool; infine, una maggiore attitudine a commettere reati. Secondo l'*Eurofound 2012* i principali fattori che comportano un rischio per i giovani di diventare NEET sono: (a) una disabilità; (b) il genere femminile; (c) un background di immigrazione; (d) un basso livello di istruzione; (e) la residenza in zone remote; (f) un reddito familiare basso; (g) un contesto familiare caratterizzato dalla disoccupazione; (h) un contesto familiare caratterizzato da esperienze di divorzio. È noto del resto che da un punto di vista strettamente sociologico, la precarietà dei progetti di vita è strettamente connessa alla dispersione scolastica e che quest'ultima dipende dal background non solo economico dei giovani (reddito e posizione professionale dei genitori), ma da fattori culturali, e in particolare dal capitale culturale ereditato in ambito familiare. Il concorso tra questo aspetto e la mancanza di risorse economiche favorisce in modo significativo l'abbandono scolastico, al più inducendo a scegliere percorsi formativi brevi che preludono a condizioni di vita vulnerabili.

<sup>12</sup> Cfr. A. SCHIZZEROTTO (a cura di), *Vite ineguali. Disuguaglianze e corsi di vita nell'Italia contemporanea*, Il Mulino, 2002, e ISTAT, *Generazioni a confronto. Come cambiano i percorsi verso la vita adulta*, Istituto nazionale di statistica, Roma, 2014.

<sup>13</sup> La famiglia, infatti, «ridistribuisce tra i suoi componenti le disponibilità, materiali e d'altro tipo, ottenute da uno o più di essi; influisce sulla loro presenza nel mercato del lavoro e sui modi di tale presenza [...] costituisce la fondamentale istanza di mediazione tra gli individui e la struttura di classe», così A. COBALTI - A. SCHIZZEROTTO, *La mobilità sociale in Italia. L'influenza dei fattori di disuguaglianza sul destino educativo, professionale e sociale dei singoli nel nostro paese*. Il Mulino, 1994, p. 49-50.

Nell'ottica unitaria appena ricordata, le politiche pubbliche di prevenzione e contrasto del disagio giovanile intervengono pertanto in più ambiti, per aggredire i fattori scatenanti l'esclusione sociale e promuoverne il superamento non solo alla luce delle dimensioni economiche ed occupazionali della stessa, ma dei costi in termini di costruzione di una società democratica, che nella mobilità sociale e nella cittadinanza attiva trova i propri elementi costitutivi<sup>14</sup>.

## 2. I NEET in Italia

L'approccio di metodo sommariamente indicato è idoneo a descrivere il caso italiano<sup>15</sup>, con riguardo al quale i rapporti *Eurostat* e *Ocse* evidenziano da tempo una spiccata correlazione tra situazione di inattività, esperienza individuale nell'ambito del sistema di istruzione e formazione e contesto socio-economico di provenienza<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Correttamente è stato rilevato che gli eventi cruciali che innescano i c.d. «svantaggi cumulativi» si collocano nella prima fase della vita di ciascuno. Solo in seguito, in ragione della situazione di inattività, lo rendono esposto a situazioni di disagio che ne segnano l'esclusione sociale, cfr. ancora M. S. AGNOLI, *Generazioni sospese*, cit. In quest'ottica dovrebbe essere superata una lettura del concetto esclusivamente come trasferimento di sapere ed acquisizione di conoscenze, per valorizzare la connessione tra tali elementi e la maturazione in ciascun individuo del senso di sé in relazione agli altri da cui consegue la maturazione del senso di appartenenza ad una comunità politica. Da ultimo, in questa prospettiva, rinvio al bel saggio di F. ANGELINI, «Generazione di adulti» e «generazioni di giovani» fra famiglia e scuola. Valori, diritti e conflitti nel rapporto educativo, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2021, p. 1 ss.

<sup>15</sup> Nel nostro Paese l'acronimo NEET è invero impiegato essenzialmente per analizzare i dati della disoccupazione giovanile. L'impiego in quest'ottica si deve al dato per cui nel nostro Paese, alla presenza nel territorio di meno giovani rispetto agli altri Stati europei (visto il basso tasso di natalità), si associa una condizione di *inattività* che, oltre ad interessare una percentuale di giovani più alta rispetto agli altri Paesi europei (in una percentuale che va dal 70 al 75% in ragione dei diversi sotto-gruppi) risulta specificamente correlata alle difficoltà di accesso al mercato del lavoro. Alla luce di tali premesse anzi, già nel 2016, l'allora Presidente della BCE Mario Draghi parlava di *lost generation*, auspicando un intervento politico proteso ad affrontare il problema.

<sup>16</sup> Da ultimo, rinvio a quanto evidenziato dal Report *'Neet Working'*, *Piano di emersione e orientamento giovani inattivi*, 2022, p. 8, disponibile in <https://www.politichiegiovanili.gov.it/comunicazione/news/2022/1/firma-piano-neet/> e in particolare che l'interruzione anticipata del percorso formativo segna non solo la permanenza dei giovani nella condizione di NEET ma un tendenziale radicamento nel contesto socio-economico di provenienza, in genere caratterizzato, tra le altre cose, da una famiglia con basso livello di istruzione e formazione e basso reddito (con ampiezza di argomenti, v. anche C. AGOSTINI – T. SACCONI, *Una garanzia per i NEET. Garanzia giovani in quattro regioni italiane: Calabria, Lombardia, Piemonte e Puglia*, in *Percorsi di secondo welfare*, 2020, in [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it), specie 34 ss.). Sebbene nel nostro territorio siano

Non solo la scelta del percorso formativo e le competenze apprese sono condizionate da quest'ultimo, ma la stessa permanenza nel sistema educativo ne dipende, condizionando 'a cascata' le probabilità di successo sul mercato del lavoro, l'emancipazione sociale, il grado di partecipazione alla vita politica.

La pandemia da *Covid-19* ha aggravato il quadro preesistente<sup>17</sup>; le misure di contenimento hanno non semplicemente ridotto «i momenti di condivisione e incontro, gli spazi di partecipazione, di lavoro e socialità», ma aggravato diseguaglianze e difficoltà nell'accesso ai diritti costituzionalmente garantiti, con particolari criticità su base territoriale<sup>18</sup>.

Nel 2020, la percentuale di giovani che ha abbandonato il sistema di istruzione e formazione senza aver conseguito una qualifica è rimasta ben al di sotto dell'obiettivo fissato dalla strategia Europa 2020 del 10 per cento, con una concentrazione specifica nelle regioni del Mezzogiorno, in cui vive il 46,6% di un «aggregato di popolazione particolarmente vulnerabile in termini di inserimento nel mercato del lavoro e di prospettive di inclusione sociale, non solo in giovane età, ma anche soggetto a ripercussioni negative sulle condizioni economiche future»<sup>19</sup>.

In ragione di tali evidenze – da leggere non solo come conseguenza della pandemia, ma diretto precipitato di alcuni nodi irrisolti del nostro assetto costituzionale e legislativo<sup>20</sup> –, il Ministro per le politi-

---

presenti meno giovani rispetto agli altri Stati europei, già nell'anno 2019 (prima dell'erompere degli effetti della pandemia da COVID-19), i NEET italiani superano inoltre, per valore percentuale, la media europea ed integrano un gruppo più ampio anche se disaggregati per classi di età, dando rilievo specifico al titolo di studio conseguito od al percorso formativo svolto. Emergono in questa prospettiva criticità peculiari anche con riguardo alle regioni del Mezzogiorno.

<sup>17</sup> L'indagine portata avanti da UNESCO, UNICEF, Banca Mondiale e OECD "*Survey on National Education Responses to Covid-19 School Closures*" ha evidenziato come la pandemia abbia provocato il più grande sconvolgimento della storia nell'ambito dei sistemi educativi e stima che 24 milioni di bambini molto probabilmente non ritorneranno in classe.

<sup>18</sup> La bibliografia su questo profilo specifico è ormai copiosa. Mi limito pertanto a ricordare i numerosi contributi pubblicati nel numero monografico di *Bio Law Journal*, n. 2/2020, intitolato *Diritto, diritti ed emergenza ai tempi del coronavirus*, nonché il numero 1/2021 della rivista *Costituzionalismo.it*, interamente dedicato a *Lo (s) bilanciamento dei diritti nel contesto pandemico*.

<sup>19</sup> Cfr. ISTAT, *Rapporto annuale 2021, La situazione del Paese*, cap. 3, "Il capitale umano: divari e diseguaglianze", p. 115 ss., 120, in [https://www.istat.it/storage/rapporto-annuale/2021/Rapporto\\_Annuale\\_2021.pdf](https://www.istat.it/storage/rapporto-annuale/2021/Rapporto_Annuale_2021.pdf).

<sup>20</sup> Com'è ben evidenziato, con specifico riguardo al sistema dell'istruzione-formazione,

che giovanili ha istituito un *Tavolo tecnico di coordinamento* finalizzato a contrastare i fenomeni richiamati, con il coinvolgimento dei Ministri dell'Istruzione, della salute, del lavoro e delle politiche sociali, del Ministro per le pari opportunità e la famiglia, esteso anche ai rappresentanti del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, il Ministro per la disabilità e l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza<sup>21</sup>.

L'obiettivo è favorire «un maggiore e proficuo coordinamento, affinché le *politiche* in favore delle persone di minore età e dei giovani siano quanto più possibile *integrate per accompagnare tutta l'età evolutiva*», offrendo a ragazzi e ragazze prospettive concrete su cui costruire progetti di vita; la *Relazione tecnica* dell'Ufficio di Gabinetto del Ministro per le politiche giovanili (intitolata '*Pandemia, disagio giovanile e NEET*') sottolinea inoltre il valore di un'azione decisa che, *andando* «oltre i programmi già attivi (quali *Garanzia giovani*)», risulti fondata su interventi organici e integrati nei territori<sup>22</sup>.

Dopo aver promosso una «una mappatura di tutte le misure già in essere presso le singole Amministrazioni coinvolte» e individuato un primo pacchetto di norme di carattere emergenziale a favore dei giovani (in vista del decreto *Sostegni-bis*), i componenti del Tavolo hanno delineato pertanto alcune proposte normative che, destinate ad avere un impatto *di medio lungo periodo*, sono dichiaratamente orientate alla prevenzione e contrasto al disagio e alle forme di dipendenza da sostanze e comportamentali; alla tutela del benessere psico-fisico; del diritto allo studio, dell'orientamento professionale, all'emancipazione e sostegno all'acquisto della prima casa ed al potenziamento delle politiche attive del lavoro.

---

da R. CALVANO, *L'istruzione, il Covid-19 e le diseguglianze*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2020, p. 57 ss., 67.

<sup>21</sup> Al Dipartimento per le politiche giovanili è infatti attribuito il compito di coordinare tutte le azioni rientranti nella promozione di politiche giovanili, quale che sia l'ambito materiale di coincidenza, anche alla luce della necessità di coinvolgere i livelli di governo volta a volta competenti. La creazione di tale apparato muove implicitamente da sollecitazioni europee e trova conferma nella circostanza che dal 2010 l'acronimo NEET (*recte*: l'indicatore utilizzato per quantificarlo) è impiegato per «rappresentare all'interno di un territorio lo spreco delle energie e intelligenze delle nuove generazioni». Il virgolettato è in *Neet Working – Piano di emersione e orientamento dei giovani inattivi*, 2022, p. 2, in [www.dipartimentoperlepolitichegiovanili.it](http://www.dipartimentoperlepolitichegiovanili.it).

<sup>22</sup> Cfr. *Pandemia, disagio giovanile e NEET*, disponibile in [https://www.politichegiovanili.eserviziocivile.gov.it/media/682318/relazione-tecnica\\_pandemia-disagio-giovanile-neet.pdf](https://www.politichegiovanili.eserviziocivile.gov.it/media/682318/relazione-tecnica_pandemia-disagio-giovanile-neet.pdf) (Roma, ottobre 2021).

Ne discende la possibilità di formulare alcune, sintetiche osservazioni che, senza pretesa di esaustività, vorrebbero sollecitare una riflessione ulteriore nel contesto dell'attuazione delle progettualità previste dal PNRR, in quanto questo è dichiaratamente proteso non solo a ridurre la concreta della disparità di prospettive tra i giovani conseguenti alle diverse condizioni sociali, economiche e formative, ma a promuovere il rinnovamento del vincolo di solidarietà tra individui posto a fondamento della nostra comunità<sup>23</sup>.

### **3. (Segue) Le iniziative protese alla riduzione dei NEET nell'ottica della prevenzione e del contrasto del disagio giovanile**

Dalla mappatura delle iniziative in essere presso le Amministrazioni coinvolte emerge un'ampia congerie di interventi in plurimi ambiti materiali, associato allo stanziamento di risorse finanziarie ingenti per realizzare gli interventi necessari in un settore (quello delle politiche giovanili) oggetto di rinnovata attenzione alla luce degli obiettivi esplicitati dal PNRR<sup>24</sup>.

Sono anzitutto potenziate iniziative introdotte già nel 2019 – il Servizio civile universale e la Carta Giovani – e finanziate iniziative nuove (il Servizio civile digitale), in vario modo protese al rafforzamento della coesione socio-economica e territoriale del Paese.

Alle stesse, si affiancano, lungo le direttrici tradizionali delle politiche di riduzione del disagio giovanile, misure volte a prevenire l'uso di droghe, con un'attenzione specifica alle Nuove Sostanze Psicoattive (NSP)<sup>25</sup> e misure dirette alla selezione di progetti per la prevenzione, la

<sup>23</sup> Sul mutamento dell'indirizzo politico europeo esplicitato dal Programma 2019-2024 della Commissione Europea, da ultimo, cfr. CECCHINI, *L'Europa aspira a diventare uno Stato sociale?*, in *Rivista AIC*, n. 4/2021, p. 103 ss.

<sup>24</sup> In questa prospettiva, è significativo che, in sede di *intesa* relativa al riparto delle risorse, il Fondo per le politiche giovanili sia espressamente finalizzato a «cofinanziare interventi territoriali» che siano in grado di prevenire e contrastare, in ambito scolastico, ma anche sociale e ambientale, le varie forme di disagio giovanile e i comportamenti devianti e di dipendenza patologica.

<sup>25</sup> Va segnalato che nel 2020 il Dipartimento per le politiche antidroga ha provveduto per la pubblicazione di un Avviso pubblico per la selezione di progetti sperimentali in ambito nazionale in materia di prevenzione delle tossicodipendenze di cui al Fondo (*ex art. 1, commi 460, 461, 462 e 463 della l. n. 145/2018*) ed è in procinto di avviare ulteriori progetti per favorire il recupero, il re-inserimento sociale e lavorativo delle persone dipendenti da sostanze».

sperimentazione e il contrasto all'incidentalità stradale, alcol e droga correlata.

Rilevano altresì le misure di carattere emergenziale specificamente finalizzate ad affrontare l'impatto negativo della pandemia sulla salute di bambini e adolescenti in specifiche situazioni di disagio psicologico<sup>26</sup>; il cospicuo incremento del Fondo per le politiche giovanili; il finanziamento del Fondo di garanzia per l'acquisto della prima casa, ampie esenzioni da imposte di registro, catastali e ipotecarie e la previsione di un altro Fondo destinato all'istituzione della 'Scuola dei Mestieri' da parte di Regioni e Province autonome nei settori di specializzazione industriale del territorio.

Corposo è infine il pacchetto di misure in materia di istruzione e formazione che includono, oltre agli interventi previsti in prima battuta dal d.P.C.m. 25 febbraio 2020 e dal d.l. 8 aprile 2020, n. 22 per consentire la gestione dell'emergenza, significativi stanziamenti per contenere il rischio epidemiologico in relazione all'avvio dell'anno scolastico 2021-22 ed assicurare le lezioni in presenza.

Ne discende un quadro composito, in cui le misure sintetizzate si giustappongono ad altre mirate alla tutela dei giovani nel mondo del lavoro (attraverso la previsione del fondo per la mobilità sostenibile; per la ricerca scientifica; per le indennità rivolte ai settori sportivo, artistico e culturale) che meriterebbero un esame approfondito<sup>27</sup>.

L'impossibilità di svolgere una disamina analitica non impedisce di esprimere alcune osservazioni relative all'impianto complessivo degli interventi, la prima delle quali risiede nella constatazione che le misure sommariamente ricordate prendono specificamente in considerazione l'individuo come componente di una comunità, destinatario di sostegno specifico qualora il vincolo di solidarietà che ne definisce l'appartenenza al gruppo sociale si allenti.

La seconda osservazione riguarda l'esigenza di individuare, con riguardo alle iniziative di medio-lungo termine, una strategia unitaria,

---

<sup>26</sup> Le iniziative sono innumerevoli e spaziano dal rafforzamento della medicina territoriale neuropsichiatrica e preventiva al potenziamento dell'offerta formativa tramite i "patti educativi di comunità" per contrastare la dispersione scolastica e coinvolgere i giovani, rafforzando la collaborazione tra scuole e territorio in una rete funzionale integrata anche con i servizi di salute e socio-assistenziali, cfr. *Relazione tecnica*, cit., pp. 18-19.

<sup>27</sup> Cfr. il d.l. 25 maggio 2021, n. 73, recante «Misure urgenti connesse all'emergenza da Covid-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali» (*Sostegni-bis*), conv. con modificazioni dalla l. 23 luglio 2021, n. 106.



protesa alla rifondazione del rapporto tra 'inattivi' e comunità di provenienza; ciò anche alla luce degli obiettivi del programma *Next Generation EU*, espressamente proteso ad attivare un processo di costruzione di una società più equa e sostenibile attraverso una ripresa non solo economica, ma democratica e partecipativa, giacché l'incremento dei NEET ha ripercussioni sull'ordinario svolgersi della vita politica e associativa (in quanto i giovani non coinvolti '*in education, employment or training*' sono meno propensi a partecipare al voto nei partiti e nei movimenti sociali; essi inoltre tendono a non farsi coinvolgere nelle associazioni di volontariato, dimostrando minor fiducia nel sistema politico, nel proprio futuro e negli altri).

Per raggiungere tale, ambizioso obiettivo sembra che le politiche pubbliche di contrasto del disagio giovanile debbano essere guardate dal punto di vista dell'impatto che sono suscettibili di produrre sul piano inter-generazionale<sup>28</sup> e che la promozione di politiche giovanili costituite da interventi in plurimi settori, con il coordinamento del Dipartimento appositamente istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, imponga un ripensamento profondo del rapporto individuo-comunità, nella famiglia, nella scuola, nelle istituzioni territoriali, nelle associazioni di volontariato, in nome di valori condivisi alla luce dei quali rinnovare il patto inter-generazionale che ispira l'intero progetto costituzionale.

In quest'ottica, una riflessione adeguata sulla funzione educativa appare essenziale, in quanto il blocco di progettualità dei giovani e il senso di disorientamento di quanti non si trovano inseriti in un percorso di formazione né di lavoro muovono dalla crisi profonda di quest'ultima come strumento di rimozione delle disuguaglianze.

Si tratta di una crisi risalente, che da tempo investe lo svolgimento di tale funzione (in famiglia, nella scuola, nella comunità territoriale di riferimento) e che la pandemia ha solo aggravato<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> Né appaiono sufficienti interventi orientati essenzialmente all'inclusione lavorativa, giacché il blocco di progettualità dei giovani e il senso di disorientamento di quanti non si trovano inseriti in un percorso di formazione né di lavoro muovono direttamente dall'accresciuto divario generazionale e dalla crisi del patto inter-generazionale che da tempo caratterizza lo svolgersi della funzione educativa – in tutte le comunità sociali coinvolte, dalla famiglia, alla scuola, alla comunità territoriale di riferimento – e che la pandemia ha esasperato, cfr. l'art. 47 del d.l. 31 maggio 2021, n. 77.

<sup>29</sup> Una delle conseguenze della crisi e più in generale dei processi di riduzione dell'intervento pubblico avviati dagli anni Ottanta è il taglio agli investimenti



Non è possibile ripercorrere in questa sede i limiti degli interventi riguardanti la legislazione scolastica, né le riforme che hanno investito il ruolo della famiglia, tanto nello svolgersi delle relazioni tra i suoi componenti quanto nei rapporti con il mondo della scuola.

Sembra, tuttavia, di poter convenire con quanti ritengono che, negli ultimi tre decenni, le leggi entrate in vigore sebbene contraddistinte da sostanziale disomogeneità, risultino accomunate dalla mancanza di un progetto in merito a ciò che la funzione educativa dovrebbe essere come strumento di rifondazione del legame tra individuo e comunità<sup>30</sup>.

La pandemia e le misure di distanziamento sociale che ne sono derivate hanno offerto l'occasione per riflettere su questo aspetto e sull'esigenza di preservare e, ove occorra, rifondare i presupposti dell'appartenenza; e hanno rinnovato l'attenzione sulla strada che vogliamo intraprendere per guardare alle politiche educative non solo come veicolo di emancipazione sociale ed economica, ma quali fattore di costruzione di una cittadinanza consapevole<sup>31</sup>.

Amplificando i numerosi problemi preesistenti, la diffusione del *Coronavirus* ha reso dunque allarmante un quadro già critico da più punti di vista e, per quanto qui rileva, aggravato fenomeni di disagio psicologico e di uscita anticipata dei giovani dal sistema di istruzione e formazione (in particolare, a conclusione della scuola secondaria di primo grado) che appaiono immediatamente legati all'assenza di una riflessione sul ruolo dell'*educazione* nell'istituzione di un popolo.

Gli ingenti investimenti promossi dal PNRR offrono l'occasione per ritornare sul punto; non alla luce di una visione paternalistica dell'istruzione, ma di un ripensamento del rapporto educativo che valorizzi il momento della cooperazione tra istituzioni sociali (famiglia e scuola in primo luogo) a discapito del momento dell'autorità<sup>32</sup>; esaltando l'in-

---

riguardanti le politiche giovanili e l'educazione, evidenziato con attenzione, tra gli altri, dal *Rapporto Diritti Globali* nelle sue edizioni annuali.

<sup>30</sup> Con riguardo alla scuola, v. R. CALVANO, *Il diritto-dovere all'istruzione*, cit., p. 139 ss.

<sup>31</sup> L'accantonamento dell'idea che l'istruzione abbia una dimensione di funzione pubblica, oltre che di diritto sociale diritto garantito, e che in quanto tale debba essere democratizzata attraverso la partecipazione dei soggetti coinvolti ha certamente svolto un ruolo determinante in questa direzione; gli interventi legislativi maturati negli ultimi tre decenni sottendono infatti una torsione radicale del concetto di istruzione e dell'educazione che questa deve promuovere, in ossequio ad una visione 'mercataista' che ha contaminato la garanzia di un diritto-dovere ritenuto funzionale essenzialmente alla formazione di futuri lavoratori.

<sup>32</sup> Sulla coesistenza della dimensione di funzione e di quella di servizio pubblico nel settore dell'istruzione e formazione, v., in modo sintetico ma esaustivo, A. SANDULLI,

terdipendenza e la relazionalità come radici profonde del patto costitutivo di una comunità politica<sup>33</sup>.

Solo tenendo conto di tale esigenza, gli interventi rientranti nell'orbita delle politiche giovanili, finalmente sostenuti da importanti finanziamenti dopo decenni di tagli lineari alla spesa pubblica, potranno essere riletti in modo innovativo, recuperando il valore di «un approccio sistemico, multidisciplinare e integrato», volto a coniugare le logiche emergenziali con scelte di respiro strutturale, realmente attente ai bisogni dei territori e dei giovani<sup>34</sup>.

## ABSTRACT

*Dopo aver ripercorso le origini dell'acronimo NEET (Not in Education, Employment or Training), l'Autrice si sofferma sull'impiego di tale indicatore come strumento analitico che consente di ampliare i destinatari delle misure di politica sociale in funzione di prevenzione del disagio giovanile. Anche alla luce della recente adozione del Piano nazionale "NEET WORKING Piano di emersione e orientamento dei giovani inattivi", lo scritto sottolinea l'importanza di un approccio che, aggredendo i fattori scatenanti l'esclusione sociale, muova da interventi strutturali sul sistema educativo. In questa prospettiva, si ritiene che le politiche pubbliche di prevenzione del disagio giovanile potranno fronteggiare, nel nostro Paese, non solo i costi economici di quest'ultimo, ma le ricadute sul versante della costruzione di una società democratica.*

---

Istruzione, in *Dizionario di Diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, Giuffrè, 2006, p. 3305 ss., specie 3310-3311.

<sup>33</sup> Così anche ANGELINI, «Generazione di adulti», cit., p. 35-36.

<sup>34</sup> Cfr. la *Relazione tecnica*, cit., p. 5. Le proposte di medio-lungo periodo saranno indirizzate a perseguire obiettivi diversi, dalla prevenzione e contrasto del disagio giovanile dovuto a forme di dipendenza da sostanze stupefacenti, alla tutela del benessere psico-fisico, contemplano anche l'adozione di misure protese a garantire il diritto allo studio e all'orientamento professionale. Infine, è prevista l'adozione di misure volte all'emancipazione e sostegno all'acquisto della prima casa, nonché al potenziamento delle politiche attive del lavoro. Non potrebbe essere diversamente del resto, vista l'esigenza di portare avanti azioni sinergiche e multilivello; al tempo stesso, è essenziale che gli interventi si articolino lungo due binari, in modo che alle misure emergenziali siano giustapposti provvedimenti volti ad introdurre misure di medio-lungo termine.

# Il disagio giovanile ed il principio di equità inter ed intragenerazionale

*Andrea Salustri*

Ricercatore di scienze delle finanze

SOMMARIO: 1. Introduzione; 2. Equità intergenerazionale: chi sono gli esclusi di domani?; 3. I giovani e la “questione sociale”; 4. Dall’antagonismo alla cooperazione; 5. Alcuni spunti di riflessione; 6. Conclusioni sul disagio giovanile<sup>1</sup>.

## 1. Introduzione

Il principio di equità intergenerazionale è entrato a far parte del dibattito sorto intorno allo sviluppo sostenibile con la pubblicazione del Rapporto “Our Common Future”, noto come Rapporto Brundtland. Esso esprime l’obbligazione morale delle generazioni attuali ad agire in modo tale da soddisfare i propri bisogni senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri<sup>2</sup>. Nel tempo, tale principio ha trovato applicazione in numerosi ambiti di attività, ed è stato spesso richiamato per comporre il conflitto tra giovani ed anziani, come argomento utile a mettere a fuoco il disagio giovanile, nell’ambito di economie caratterizzate da un marcato processo di invecchiamento della popolazione. L’attenzione posta sui giovani restringe il campo di applicazione del principio di equità intergenerazionale ad un sottogruppo di individui rispetto alla platea più ampia da tutelare e si collega ad un insieme eterogeneo di questioni sociali. Non è un caso che la scarsa attenzione prestata alle generazioni future e, con esse,

---

<sup>1</sup> Sono grato alla dott.ssa Anna Maria Balestreri e al dott. Augusto Salustri per i commenti ricevuti nella fase di revisione del testo. La responsabilità di quanto riportato, gli errori, le imprecisioni e le omissioni restano a mio carico.

<sup>2</sup> WCED, *Our common future*, Oxford University Press, 1987.

ai giovani, nelle scelte politiche effettuate dalle generazioni attuali sia associata frequentemente al tema della denatalità<sup>3</sup>.

A livello teorico, il rinnovato interesse della politica per i giovani si intreccia con l'annosa questione della gestione dei beni comuni, in quanto è chiaro che i giovani in condizioni di disagio non possono "salvarsi da soli", e che azioni orientate a perseguire fini altruistici spesso vanno indirettamente a rafforzare l'interesse dei *competitors*. Un ulteriore aspetto da tenere in considerazione sembra essere quello delle non linearità: le cause sociali (come quella del disagio giovanile) sono a volte strumentalizzate per legittimare cambiamenti che di fatto potrebbero inasprire le disuguaglianze, anziché ridurle. Infine, ferma restando la necessità di interventi "puntuali" o "areali" su gruppi sociali afflitti da problematiche specifiche, il tema dell'equità intergenerazionale andrebbe affrontato con riferimento alla società nel suo complesso, evitando marginalismi che tendono a perpetuare lo *status quo* invece di contribuire alla definizione di una "nuova normalità" secondo canoni generativi e non appropriativi.

Sulla base di tali premesse, il presente contributo affronta il tema del disagio giovanile alla luce del principio di equità intergenerazionale, proponendone una visione integrata nell'ambito di una concezione ciclica delle relazioni intergenerazionali. L'analisi parte dalla ricognizione della valenza etica del principio di equità generazionale e dall'identificazione della categoria sociale degli esclusi di domani secondo la logica proposta da Anand<sup>4</sup> (paragrafo 2). Quindi, si affrontano alcune questioni teoriche che portano ad inquadrare le politiche di contrasto del disagio giovanile nel settore più ampio delle pratiche di tutela dei beni comuni. Si osserva, inoltre, la natura non lineare della problematica affrontata e la necessità di inquadrare il disagio giovanile in una prospettiva integrata che contemperi anche le necessità delle altre generazioni (paragrafo 3). Le istanze sociali finora discusse portano ad elaborare alcune riflessioni che, di fatto, più che avere carattere conclusivo, aprono la strada a nuove prospettive di ricerca, in grado di integrare argomentazioni tecniche, economiche, sociali e culturali (assiologiche).

---

<sup>3</sup> BLANGIARDO, *Scenari sugli effetti demografici di Covid-19: il fronte della natalità*, 2020, [https://www.istat.it/it/files/2020/04/Scenari\\_effetti\\_del\\_covid-19-su-natalita.pdf](https://www.istat.it/it/files/2020/04/Scenari_effetti_del_covid-19-su-natalita.pdf) (ultimo accesso: 28 aprile 2021).

<sup>4</sup> ANAND, *Capability, sustainability, and collective action: an examination of a river water dispute*, in *Journal of Human Development*, 8(1), 2007, pp. 109-132.

## 2. Equità intergenerazionale: chi sono gli esclusi di domani?

La recente riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente<sup>5 6</sup> introduce all'art. 9 della Costituzione un riferimento esplicito al principio di equità intergenerazionale che, dunque, costituisce ad oggi un dovere giuridicamente vincolante, oltre che un'obbligazione morale. Ma c'è di più: da un punto di vista temporale, il principio di equità intergenerazionale implica un riferimento ad un "tempo astratto", quale categoria necessaria a identificare "diritti o aspettative appartenenti a soggetti al momento inesistenti"<sup>7</sup>, come coloro che appartengono alle generazioni future. Inoltre, il concetto di equità intergenerazionale comporta il superamento del principio del *neminem laedere* in favore di un qualche riferimento all'amore verso i propri simili e verso coloro che ci sono lontani (i "diversi"<sup>8</sup>) e ciò riporta al tema dei beni comuni, in quanto il loro governo passa per l'identificazione di pratiche "generative"<sup>9</sup> invece che appropriative<sup>10</sup>. I beni comuni sono del tutto esclusi dal testo costituzionale (se ne possono tuttavia ravvisare "tracce" in alcune norme di legge), data, probabilmente, l'impostazione prevalente almeno fino agli anni Settanta-Ottanta, che attribuiva alla proprietà pubblica o privata una sorta di primato tra i regimi proprietari anche con riferimento alla tutela dei beni comuni e collettivi<sup>11</sup>. Si

<sup>5</sup> CAMERA DEI DEPUTATI, XVIII Legislatura, n.3156. Proposta di Legge Costituzionale "Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente", 2021. Si veda anche: SENATO DELLA REPUBBLICA, XVIII Legislatura, n. 1632. *Disegno di legge costituzionale d'iniziativa della Senatrice Bonino, Comunicato alla Presidenza il 2 Dicembre 2019. Modifiche agli articoli 2 e 9 della Costituzione in materia di equità generazionale, sviluppo sostenibile e tutela dell'ambiente*, 2019.

<sup>6</sup> ASVIS, 2020, *L'Italia e gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile. Rapporto ASVIS 2020*, Editron.

<sup>7</sup> SPADARO, *L'amore dei lontani: universalità e intergenerazionalità dei diritti fondamentali fra ragionevolezza e globalizzazione*, in AA.VV., *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, a cura di Bifulco e D'Aloia, Jovene, 2008.

<sup>8</sup> SPADARO, *L'amore dei lontani*, cit.

<sup>9</sup> AA.VV., *Pandemia e resilienza. Persona, comunità e modelli di sviluppo dopo la Covid-19. Consulta scientifica del Cortile dei Gentili*, a cura di Caporale e Pirni, Cnr Edizioni, 2021.

<sup>10</sup> OSTM, *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*, Cambridge university press, 1990.

<sup>11</sup> ALCHIAN, DEMSETZ, *The property right paradigm*, in *The journal of economic history*, 1973, pp. 16-27.

tratta, inoltre, di una categoria di beni che esplicitamente si fonda sulla condivisione di un'etica sociale e non individuale, e ciò porta a riflettere su quanto le relazioni intragenerazionali siano per loro natura squilibrate a vantaggio delle generazioni presenti, considerato che le nuove generazioni non votano e non sono rappresentate e stante l'impossibilità di identificare con precisione gli individui che faranno parte delle generazioni future (si pensi, ad esempio, ai nascituri)<sup>12</sup>. D'altra parte, gli anziani sarebbero potenzialmente svincolati da obblighi nei confronti del futuro, quanto meno di un futuro sufficientemente lontano dal presente, mentre gli attuali giovani, avendo aspettative di vita più lunghe, sarebbero vincolati nelle loro scelte al dover creare le condizioni necessarie a soddisfare, anche in futuro, i propri bisogni. Tale prospettiva è incompleta senza un riferimento di qualche tipo ai nascituri, cioè a coloro che esisteranno soltanto nel futuro, a condizione che il presente non ne ostacoli la venuta al mondo.

Nel complesso, dunque, per quanto la formulazione del principio non lo preveda esplicitamente, il concetto di equità intergenerazionale sembra, almeno in parte, sbilanciato in avanti rispetto ad una prospettiva in grado di temperare presente, passato e futuro. Perché se i giovani sono il "tramite" tra presente e futuro, è anche vero che gli anziani custodiscono la memoria storica del passato e dunque, focalizzando l'attenzione sulle relazioni tra passato e presente, le posizioni si invertono: gli anziani hanno, in un certo senso, pagato il prezzo per l'esistenza di un tempo presente<sup>13</sup>, mentre i giovani (ed in misura minore gli adulti), non essendo necessariamente legati al passato, potrebbero porre in essere comportamenti opportunistici in grado di generare un "futuro senza memoria", dunque privo di valori identitari e in qualche modo "intrappolato" in processi ciclici di apprendimento e di rimozione delle conoscenze e delle pratiche sedimentate. Insomma, un futuro insostenibile, in quanto privo del supporto di una memoria collettiva. Ancora una volta, l'acquisizione di diritti non può che avvenire contestualmente al riconoscimento di doveri: in questo senso, oltre ad essere titolari di un diritto ad un futuro sostenibile e a chiedere un riconoscimento sociale, i giovani sono anche portatori di obblighi di solidarietà

---

<sup>12</sup> SENATO DELLA REPUBBLICA, *VIII Legislatura*, n. 1632, cit.

<sup>13</sup> Si pensi, ad esempio, ai numerosi genocidi avvenuti nel secolo passato e a quelli attualmente in corso, alle guerre, ai disastri ambientali, ecc., di cui gli anziani sono stati testimoni.

nei confronti degli anziani e di riconoscimento delle loro fragilità, e questo aspetto non va ignorato nell'elaborazione di una prospettiva *super partes*.

Prima di affrontare più nel dettaglio il tema dei giovani da un punto di vista normativo, è importante osservare come, tornando nuovamente sulla relazione tra presente e futuro, il tema dell'equità intergenerazionale si ponga in stretta relazione con quello dell'equità intragenerazionale, rispetto al quale implica un'"estensione della classe di riferimento". Anand<sup>14</sup> (2007) ha applicato il principio di equità inter ed intragenerazionale alla risoluzione delle controversie riguardanti l'utilizzo delle acque fluviali e dalle considerazioni sviluppate dall'autore si possono trarre numerosi spunti di riflessione per tentare di comporre il conflitto intergenerazionale innescato dai processi di *ageing* nelle economie avanzate. Un punto di non poco conto è l'attenzione che lo schema proposto da Anand pone sugli esclusi di domani, un gruppo che rischia di non essere riconosciuto e che, per sua natura, è intrinsecamente esposto a forme di ingiustizia epistemica<sup>15</sup>. In tale gruppo rientrano, in primo luogo, coloro che nascono in contesti sociali e territoriali disagiati e non riescono ad uscirne. Una prima categoria a rischio, dunque, è sicuramente quella dei giovani migranti forzati ed economici, in quanto alle privazioni materiali si sommano spesso distanze culturali e diritti negati o di fatto non esercitabili. In Italia siamo, in media, lontani dall'elaborazione di una prospettiva interculturale, pertanto molte volte è necessaria più di una generazione per uscire dalla condizione di povertà ed esclusione sociale associata a tale profilo identitario. Una seconda categoria di giovani a rischio di esclusione futura è quella che vive sotto la soglia di povertà nelle periferie urbane, nelle aree interne e nei contesti insulari, in quanto il difficile accesso ai servizi pubblici essenziali comporta di per sé una forma di deprivazione molto grave, alla quale si somma la deprivazione economica, derivante dalla scarsa capacità di accedere al consumo di beni e servizi privati<sup>16</sup>. Anche in assenza di forme di deprivazione "gravi", tale condizione espone ad un lento logorio che nell'arco di decenni genera divari significativi nelle capacità di realizzare il proprio potenziale umano. Infine, tra gli esclusi di do-

---

<sup>14</sup> ANAND, *Capability, sustainability, and collective action*, cit.

<sup>15</sup> FRICKER, *Epistemic injustice: Power and the ethics of knowing*, Oxford University Press, 2007.

<sup>16</sup> BARCA, CASAVOLA, LUCATELLI (a cura di), *A strategy for inner areas in Italy: definition, objectives, tools and governance*, UVAL Materials, Issue 31, 2014.

mani rientrano coloro i quali vivono oggi una vita dignitosa e, a causa di scelte “miopi”, individuali e collettive, perderanno tale condizione. È questo forse il gruppo maggiormente trascurato, a volte esplicitamente osteggiato, nell’analisi delle forme di povertà e di esclusione, in quanto si presume, erroneamente, che un certo livello di benessere economico e sociale attuale sia sempre associato ad un buon livello di benessere soggettivo e di realizzazione personale attuale e futura. Ma ciò, spesso, non si verifica, a causa di situazioni di povertà relativa (“nuove povertà”, si direbbe oggi) e di relazioni squilibrate in favore di chi effettivamente è in grado di poter esercitare un qualche tipo di controllo (democratico o meno). In tutti i casi citati, il tema dei giovani si salda con quello del contrasto alla povertà, dell’elaborazione di politiche di *welfare* efficaci, della lotta alle disuguaglianze, della coesione sociale e territoriale e della cooperazione internazionale allo sviluppo.

Con riferimento all’Italia, il tema dell’equità intergenerazionale è stato accostato a quello dei giovani nell’ambito di varie discipline e con diverse sfumature in una prospettiva spesso “ristretta”, che non tiene conto degli esclusi di domani. Un primo argomento degno di nota è sicuramente quello dei NEET, il cui malessere ha una valenza prima di tutto culturale e sociale, più che economica, in quanto tale condizione prelude spesso ad uno stato di esclusione sociale futura, oltre che attuale<sup>17</sup>. Un secondo aspetto rilevante è quello del difficile accesso dei giovani al mercato del lavoro a causa di relazioni asimmetriche a vantaggio degli “insider”<sup>18</sup>, che determinano per molti, come unica opportunità di occupazione, quella di alimentare un “esercito industriale di riserva”<sup>19</sup>, e tale condizione si aggrava ogni volta che sopraggiunge una nuova crisi economica. Una terza questione è quella della insostenibilità del sistema previdenziale, che rischia di precludere ai giovani un *welfare* adeguato, oltre che l’opportunità di beneficiare un domani delle stesse forme di previdenza offerte agli anziani e agli adulti di oggi<sup>20</sup>. Una quarta prospettiva è quella dell’efficacia dei

<sup>17</sup> MAGLIULO, SALUSTRI, *Artigiani, distretti e makers: un’opportunità per i giovani*, FUET-ENGIM, 2014.

<sup>18</sup> LINDBECK, SNOWER, *The insider-outsider theory: a survey*, IZA discussion paper n. 534, 2002.

<sup>19</sup> VIGANÓ, SALUSTRI, *Competenze, capabilities, attitudini e mercato del lavoro*, 2015, pp. 14-15, [https://www.researchgate.net/publication/283711439\\_Competenze\\_capabilities\\_attitudini\\_e\\_mercato\\_del\\_lavoro/link/5643b72f08ae9f9c13e0afce/download](https://www.researchgate.net/publication/283711439_Competenze_capabilities_attitudini_e_mercato_del_lavoro/link/5643b72f08ae9f9c13e0afce/download) (ultimo accesso: 28 aprile 2021).

<sup>20</sup> BERTOCCHI, *L’equità intergenerazionale: Alcune linee di intervento possibili*, in *Studi di*



processi di formazione ed istruzione, in quanto spesso i dati indicano capacità di *literacy* e *numeracy* dei giovani non in linea con quelle degli altri paesi europei<sup>21 22</sup>. Ciò implica una minore possibilità di gestire la complessità della vita attuale e dunque un elevato rischio di alimentare la categoria degli esclusi, a causa di localismi non compensati da una maggiore capacità di apprezzare i contesti locali e di viverci.

Insomma, i giovani subiscono spesso le conseguenze di un'eccessiva esposizione a forme di povertà educativa e a relazioni sociali, di potere ed economiche inique (almeno nell'ambito di un'analisi ristretta alle relazioni tra presente e futuro) che compromettono la loro capacità di condurre un'esistenza dignitosa. A sua volta, ciò determina l'acuirsi della denatalità. Quest'ultima ha assunto ormai livelli cronici in Italia a causa del rimandare o ridimensionare le aspettative in materia di procreazione e, in ultima analisi, della crisi stessa della famiglia come istituzione sociale<sup>23</sup>.

### 3. I giovani e la “questione sociale”

Come già accennato, l'attenzione posta sui giovani, se da un lato restringe il campo di applicazione del principio di equità intergenerazionale ad un sottogruppo di individui rispetto alla platea più ampia da tutelare, dall'altro fa sì che questi siano posti al centro di un insieme eterogeneo di problematiche, che vanno dalla sostenibilità ambientale ad una gestione efficace dei conti pubblici e dei sistemi previdenziali, dalla trasmissione dei patrimoni familiari alla lotta alle disuguaglianze, dai ritardi nello sviluppo economico del Paese alle conseguenze che ciò implica in termini di disoccupazione e difficoltà di accesso al mercato del lavoro, e così via. Non è un caso, dunque, che alcuni esponenti dell'attuale governo abbiano definito i giovani i “propri azionisti di riferimento”<sup>24</sup> e che il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza<sup>25</sup>, fin

---

*sociologia*, 2004, pp. 433-463.

<sup>21</sup> MAGLIULO, SALUSTRI, *Artigiani, distretti e makers*, cit.

<sup>22</sup> VIGANÓ, SALUSTRI, *Competenze, capabilities*, cit.

<sup>23</sup> ISTAT, 2020, Natalità e fecondità della popolazione residente. Anno 2019, <https://www.istat.it/it/files//2020/12/REPORT-NATALITA-2019.pdf> (ultimo accesso: 28 aprile 2021).

<sup>24</sup> Questa la dichiarazione di Colao, Ministro per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale, durante l'evento ASVIS di presentazione del rapporto “il Piano nazionale di ripresa e resilienza, la Legge di Bilancio 2021 e lo sviluppo sostenibile”, <https://asvis.it/notizie-sull-alleanza/19-9272/i-giovani-sono-gli-azionisti-di-riferimento-nelle-strategie-del-nuovo-governo> (ultima verifica: 28 aprile 2021).

<sup>25</sup> GOVERNO ITALIANO, *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, #NEXTGENERATIONITALIA,

dalle sue prime formulazioni, abbia fatto della questione giovanile una delle tematiche trasversali da affrontare, equiparando, di fatto, i giovani ad un “Mezzogiorno sociale”.

Ma c'è di più: al di là di un rinnovato interesse della politica per i giovani il tema della tutela dei diritti delle generazioni future si salda con l'annosa questione della gestione dei beni comuni, in quanto azioni orientate ad affrontare la questione giovanile vanno spesso in contrasto con l'interesse personale (i giovani ed i nascituri certo non hanno un peso politico e non possono “compensare” gli oneri di chi se ne prende cura. Lo stesso discorso vale, ovviamente, per il riconoscimento dei diritti degli anziani “vulnerabili” e, più in generale, per qualsiasi gruppo sociale in condizione di esclusione sociale). Un tale comportamento, in assenza di un riconoscimento sociale esplicito, esclude di fatto da una competizione economica o dalla partecipazione a dinamiche sociali basate su relazioni di potere o, quanto meno, implica la tacita accettazione di una posizione subalterna, a causa della limitata internalizzazione dei benefici prodotti. Il tema dei beni comuni richiama, inoltre, con riferimento ai giovani, ad una corresponsabilità nella cura, e dunque ad obblighi morali, oltre che a diritti, attribuibili agli stessi. Se, da un lato, i giovani saranno i principali beneficiari di un futuro sostenibile, dall'altro proprio la loro emancipazione sociale e politica<sup>26</sup> potrebbe passare per le attività di cura dei beni comuni e per la partecipazione a forme di cittadinanza attiva. Questa prospettiva offrirebbe un “ritorno” a chi oggi parla di giovani e ne difende la causa, non tanto in termini di soddisfacimento di interessi privati, quanto nella forma di un alleggerimento degli oneri di cura e cittadinanza.

D'altro canto, anche se spesso si tratta di conseguenze impreviste ed indesiderate frutto di non linearità, merita attenzione la tendenza recente a strumentalizzare “cause” sociali per legittimare un cambiamento che potrebbe generare vantaggi per gruppi d'interesse ristretti, in assenza di una valutazione dei costi sopravvenuti e di chi deve (e può) farsene carico. In effetti, la questione giovanile è spesso oggetto di “appetiti” esplicitamente dichiarati, o in qualche modo “dissimulati” strumentalizzando istanze innovative, che meritano di essere analiz-

---

2021, [https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR\\_0.pdf](https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR_0.pdf) (ultimo accesso: 28 aprile 2021).

<sup>26</sup> BARCA, GIOVANNINI, *Quel mondo diverso. Da immaginare, per cui battersi, che si può realizzare*, Gius. Laterza & Figli Spa, 2020.

zate con attenzione. Data la bipolarità, se non, addirittura, la multidimensionalità delle criticità da affrontare, le soluzioni lineari non sono probabilmente le più appropriate ed un cambiamento nella direzione di un maggior livello di equità inter ed intragenerazionale sarà effettivamente realizzato soltanto a fronte di una più matura comprensione della multidimensionalità delle problematiche evidenziate. Emerge, dunque, la necessità di rifuggire da soluzioni “semplici” e di affinare il senso critico, maturando una prossimità e sperimentando sul campo l’efficacia delle soluzioni proposte, non tanto con l’idea di elaborare una regola universalmente valida, quanto con l’obiettivo di ricercare un approccio suscettibile di correttivi e variazioni, a seconda del contesto e delle dinamiche analizzate.

Sembra utile chiudere questo paragrafo con alcune considerazioni riguardanti il mondo nel quale stiamo vivendo e che lasceremo ai giovani. Non vi è dubbio che, dal punto di vista macro, siano in atto da decenni, senza soluzione di continuità, processi di digitalizzazione, finanziarizzazione e polarizzazione delle relazioni sociali a tutte le scale. A livello micro, dopo anni di crescita del benessere socioeconomico e di miglioramenti della qualità della vita, si osservano, da alcuni anni, tendenze di segno opposto, come quelle relative all’aumento del numero di persone in condizione di povertà, all’inasprirsi delle disuguaglianze (socioeconomiche, di opportunità, di riconoscimento, epistemiche ...), e all’emergere di nuove forme di insostenibilità ambientale. Fermo restando, quindi, interventi “puntuali” o “areali” su gruppi sociali afflitti da problematiche specifiche, il tema dell’equità intergenerazionale andrebbe affrontato con riferimento alla società nel suo complesso, includendo in esso anche una tutela per le generazioni presenti e per gli anziani, perché, ovviamente, qualsiasi generalizzazione si presterebbe a forzature. Ad esempio, presentare le generazioni attuali come inequivocabilmente “dominanti” rispetto alle generazioni future distorcerebbe la posizione di tutti coloro che invece si sono adoperati, e si adoperano, per aprire nuove opportunità per i giovani e per la società nel suo complesso, oltre che degli esclusi di oggi, che sicuramente hanno poca voce in capitolo rispetto all’elaborazione di un futuro comune e sostenibile.

#### **4. Dall’antagonismo alla cooperazione**

Le considerazioni che chiudono il paragrafo precedente intendono scardinare l’equazione “tutela dei giovani = innovazione”, perché, pro-

prio in una prospettiva di non linearità, agire in determinate circostanze a tutela dei giovani può significare, invece, agire a tutela dei diritti e delle condizioni di benessere acquisite, promuovendone un esercizio inclusivo e generativo<sup>27</sup> nell'ambito di un processo di resilienza trasformativa. Al contrario, l'enfasi posta su un processo di innovazione *tout court* può avere l'effetto, profondamente controintuitivo ma estremamente probabile, di ridimensionare i diritti ed il benessere acquisiti da pochi senza generare nuove opportunità per i molti che ne sono esclusi, a pieno vantaggio di gruppi ristretti, capaci di "abusare" di una posizione dominante, e a danno dell'equità inter ed intragenerazionale. È questo il vero rischio insito in un futuro senza memoria: l'annullamento del libero arbitrio, la strumentalizzazione dell'etica, il prevalere del controllo sociale e, da ultimo, l'acuirsi di relazioni di potere asimmetriche. Dunque, la questione che viene posta è più articolata e si traduce nel seguente interrogativo: in una prospettiva di equità inter ed intragenerazionale, cosa va preservato, cosa va gestito e cosa va innovato per far sì che i giovani abbiano un domani (ma già oggi) la capacità di soddisfare i propri bisogni? La risposta passa tanto per l'identificazione di doveri quanto per l'identificazione di diritti, poiché in un'analisi intertemporale comprensiva del passato, il raggiungimento di tale capacità dipende, in primo luogo, dal "riconoscimento" da parte delle generazioni presenti dell'obbligazione morale a perseguire un futuro sostenibile. All'identificazione di un diritto in capo ad un soggetto deve corrispondere la definizione dei doveri attribuibili allo stesso affinché quel diritto possa essere esercitato. Un passo ulteriore riguarda l'analisi della congruità dei doveri rispetto ai diritti vantati: non avrebbe senso "vessare" i giovani con richieste di civismo e partecipazione prive di un corrispettivo in termini di sostenibilità del loro percorso di vita, perché la "defezione" sarebbe molto più attraente della lealtà e della *voice*<sup>28</sup>. D'altra parte, sarebbe illusorio promettere ai giovani un futuro sostenibile in assenza di una partecipazione degli stessi alla sua identificazione e realizzazione, dato che l'esonero dall'assunzione di obblighi (in un certo senso, l'assenza di *loyalty*) ne ostacolerebbe l'emancipazione e lo sviluppo umano<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> AA.VV., *Pandemia e resilienza*, cit.

<sup>28</sup> HIRSCHMAN, 1970, *Exit, voice, and loyalty: Responses to decline in firms, organizations, and states*, Harvard university press.

<sup>29</sup> AA.VV., *An introduction to the human development and capability approach: Freedom and agency*, a cura di Deneulin e Shahani, IDRC, 2009.

Un'ultima considerazione riguarda il tema delle disuguaglianze sociali, declinate lungo una dimensione temporale: dare centralità al futuro significa relegare il passato nelle periferie del ragionamento intorno allo sviluppo. Ma allora, nella prospettiva di equità alla quale si fa riferimento, la sostenibilità del futuro comune non può che essere costruita a partire dal prendersi cura di chi vive nelle periferie sociali, e dunque della storia, della memoria e degli anziani, soddisfacendone, in primo luogo, il bisogno di riconoscimento. Viceversa, i processi di elaborazione di memorie collettive, trovando la loro centralità nel passato, non possono prescindere dalla cura degli interessi di chi vivrà il futuro, quindi degli interessi dei nascituri e dei giovani (in un certo senso, le prassi e norme giuridiche dovrebbero essere intrise di considerazioni ed aspettative riguardanti il futuro). Infine, passato e futuro non possono che contribuire alla sostenibilità del presente, cioè a far sì che la generazione attuale possa soddisfare i propri bisogni nel rispetto del principio dell'equità inter ed intragenerazionale. Ecco, dunque, che guardando alle periferie di un ragionamento incentrato, da un lato, su un pensiero distopico (quello di un'innovazione senza compromessi), e dall'altro su un pensiero retrotopico (quello di una storia senza futuro) si matura la capacità di elaborare un processo generativo in grado di attivare forme di resilienza trasformativa<sup>30</sup> verso uno sviluppo sostenibile. La generatività nasce dal fatto che, in un'ottica di servizio, i giovani possono costituire una risorsa per gli anziani e viceversa, e gli attuali adulti non possono esimersi dal "mediare" ed abilitare forme di scambio reciprocamente vantaggiose. Il riconoscimento dell'interdipendenza, infatti, può innescare un processo di mutuo riconoscimento in grado di promuovere il superamento di visioni "riduzioniste" e reciprocamente esclusive a vantaggio di una prospettiva in grado di contemperare le esigenze di tutti i gruppi sociali considerati. L'assenza di derive strutturali rende possibile la partecipazione su basi eque alla vita sociale ed economica, e questo altro non è che il punto di partenza imprescindibile per la realizzazione di uno sviluppo sostenibile.

## 5. Alcuni spunti di riflessione

Le istanze sociali finora discusse portano ad elaborare alcune riflessioni che, lungi dall'avere carattere conclusivo, aprono la strada a nuove

---

<sup>30</sup> GIOVANNINI, *L'utopia sostenibile*, Gius. Laterza & Figli Spa, 2018.

prospettive di ricerca, in grado di contemperare argomentazioni tecniche, economiche, sociali ed assiologiche.

In primo luogo, non tutti i giovani sono marginalizzati o esclusi. Come ogni gruppo sociale, infatti, i giovani affrontano questioni che spaziano dall'inclusione sociale alla partecipazione al mondo del lavoro, dall'accesso ai principali servizi di interesse generale (istruzione, ricerca, mobilità) alle numerose forme (ed eccellenze) di imprenditorialità giovanile (anche nel sociale), dall'impegno politico e nelle attività di cittadinanza attiva al contributo alla ricerca (non soltanto scientifica) e all'innovazione. Visti alla luce del principio di equità inter ed intragenerazionale, i giovani sono sì titolari di diritti e di "aspettative" sul futuro (nel senso chiarito da Spadaro<sup>31</sup>), ma anche di doveri e di obbligazioni, se non altro di riconoscimento, verso il presente ed il passato. Emerge, dunque, già nell'ambito di un'analisi statica, un elevato grado di eterogeneità con cui confrontarsi nell'affrontare le numerose istanze legate al tema dei giovani, che spaziano dal riconoscimento di aspettative e diritti all'attribuzione di doveri ed obbligazioni morali in virtù dei valori "alti"<sup>32</sup>, implicitamente introdotti in materia di valutazione e di interpretazione delle norme giuridiche.

Tale impostazione, se da un lato apre ad una tutela dei diritti dei giovani, dall'altro introduce un ragionamento di segno inverso in cui i giovani dotati delle risorse necessarie (non soltanto materiali) dovrebbero riconoscere le diversità generazionali esistenti e farsi carico di doveri sociali ed obbligazioni morali al fine di tutelare le aspettative intertemporali (riguardanti tanto il passato, quanto il presente ed il futuro) degli altri attori sociali (anziani, adulti e nascituri, solo per citarne alcuni). Insomma, i giovani che hanno una "capacità" superiore ad un qualche tipo di minimo vitale socialmente riconosciuto, dovrebbero contribuire alla piena realizzazione dei *simili* e dei *diversi*<sup>33</sup> al fine di creare in altri gruppi sociali quel benessere (superiore al minimo vitale) necessario a far sì che i giovani in condizione di marginalità, povertà o esclusione possano trovare un interlocutore al quale presentare le proprie istanze. Questa proposizione, ovviamente, è valida a condizione di una reciprocità nel riconoscimento delle aspettative da parte delle generazioni passate, presenti e future. È questo, in fondo,

---

<sup>31</sup> SPADARO, *L'amore dei lontani*, cit.

<sup>32</sup> SPADARO, *L'amore dei lontani*, cit.

<sup>33</sup> SPADARO, *L'amore dei lontani*, cit.

il senso della solidarietà: la responsabilità “in solido”, cioè condivisa, alla quale “può” (e dovrebbe) far seguito la felicità condivisa, cioè l’eudemonia.

Un terzo aspetto che tale riflessione richiama è sicuramente quello di promuovere l’universalità nella partecipazione alla vita politica e sociale non soltanto a livello nazionale ma globale, in quanto una simile visione condiziona l’esistenza individuale al grado di riconoscimento ottenuto dalle persone con le quali si entra in relazione. Più in generale, valutato il rischio molto elevato insito in tale prospettiva, le riflessioni sin qui presentate invitano ad un principio di moderazione e di ragionevolezza nell’esercizio dei propri diritti, perché l’ottenimento di una tutela dipende soltanto in parte dalla capacità di *enforcement* che si possiede, considerato che potrebbe non esistere una controparte in grado di soddisfare le richieste fatte (per quanto legittime)<sup>34</sup>. L’attuale contesto internazionale, fermi restando i contenuti dell’Agenda 2030 delle Nazioni Unite<sup>35</sup>, sembra suggerire come l’umanità sia di fatto lontana dall’essere in grado di garantire ad ogni individuo il diritto ad uno sviluppo integrale della persona: le numerose crisi che si sono succedute dall’inizio del Nuovo Millennio hanno determinato peggioramenti nel livello di sviluppo raggiunto da molti Paesi. Ciò innesca crisi prima di tutto sociali basate sulla sostituzione di istanze produttive con istanze redistributive che portano le relazioni sociali verso un gioco a somma zero (se non, addirittura, a valore atteso negativo).

Le considerazioni già indicate introducono un quarto fronte di analisi, relativo alle carenze epistemologiche delle attuali istituzioni. Il mancato riconoscimento di un insieme di istanze sociali può portare all’istituzione di un “contropotere” rispetto a quello dominante, spesso vincolato ad un mandato redistributivo prima che produttivo. La crisi diventa, così, un fatto sociale desiderabile (almeno per le minoranze, specialmente per quelle non riconosciute), in quanto obbliga ad un ripensamento delle istituzioni che può portare ad un ribaltamento dei rapporti di forza e, solo eventualmente, ad una espansione della capacità epistemologica delle istituzioni prevalenti. In questa pro-

---

<sup>34</sup> In questo senso va letto il “monito” presentato nel precedente paragrafo riguardante la necessità di rifuggire da strumentalizzazioni della questione giovanile basate sulla formulazione di pretese eccessive rispetto alle possibilità di soddisfacimento da parte delle generazioni passate ed attuali.

<sup>35</sup> UN, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, Division for Sustainable Development Goals, 2015 (A/RES/70/1).

spettiva, il superamento dell'attuale contesto, caratterizzato dal rapido susseguirsi di crisi globali e da una crescente conflittualità sociale, passa necessariamente per la maturazione di una maggiore capacità epistemologica delle istituzioni e degli individui. La perdita di benessere determinata dalle crisi e l'impoverimento dei singoli portano a compensazioni incentrate su un maggior grado di localismo, dunque a maggiore conflittualità sociale e nuove crisi.

Si apre, così, un ulteriore fronte di analisi legato alla necessità di maturare un sufficiente grado di eterocentrismo<sup>36</sup> come risposta alle crisi frequenti e quindi come condizione necessaria a tutelare le aspettative dei giovani (e dei nascituri) di vivere in un futuro comune e sostenibile. Si tratta di una scelta valoriale "alta" che va temperata con altre forme di valore, forse meno elevate, ma apparentemente dotate di più "forza", cioè di più consenso<sup>37</sup>. La debolezza intrinsecamente associata all'"altezza" dei valori perseguiti pone la questione delle risorse necessarie a poter ragionevolmente aderire a valori etico-pubblici "di base" (cioè fondati sul principio dei *neminem laedere*) e "avanzati" (cioè fondati sulla cura per i simili e per i diversi) in società orientate prevalentemente al perseguimento di valori estetici o biologici. Chiaramente, anche a chi fa propri i valori etico-pubblici dovrebbe applicarsi, come forma di autotutela, il principio dell'indisponibilità di un "minimo vitale" e quindi del riconoscimento di una "capacità contributiva" che non può essere infinita o parametrata agli obiettivi, ma ai mezzi effettivamente a disposizione dell'individuo. Sembra, infine, piuttosto singolare che un soggetto possa perseguire invariabilmente nel tempo e nello spazio gli stessi valori sociali, pur riconoscendo il valore di una pluralità di istanze, atteso che:

- in alcune situazioni potrebbe essere chiamato a contribuire più del possibile (e del dovuto) a cause collettive e ciò dovrebbe innescare un moto "discendente" verso valori più legati al benessere individuale (più vicini agli interessi privati, ma non necessariamente più "forti");
- in altre situazioni un bisogno di contribuzione ridotto potrebbe lasciare all'individuo un "sovrappiù" da investire in scelte valoriali più "forti", stante la necessità di ottenere a livello sociale il riconoscimento di un benessere maggiore, ma non necessariamente più "elevate".

<sup>36</sup> SPADARO, *L'amore dei lontani*, cit.

<sup>37</sup> SPADARO, *L'amore dei lontani*, cit.



In sintesi, le scelte razionali sono invarianti data l'invarianza del contesto. Ma un mutato contesto può legittimamente e razionalmente indurre un individuo, libero di effettuare la propria scelta tra le alternative disponibili, a riconsiderare le proprie scelte e le proprie preferenze<sup>38</sup>. Ciò dovrebbe creare, in assenza di attriti, "mobilità sociale" nell'ambito delle scelte valoriali. Un ulteriore aspetto da esaminare riguarda la coerenza della specificazione funzionale adottata per rappresentare il *trade-off* (se esiste) tra "altezza" e "forza" dei valori. Cioè, dal lato della produzione di valori, altezza e forza potrebbero essere poste in relazione di complementarità o di sostituibilità tecnica e dunque dar luogo a scelte valoriali incentrate unicamente sull' "altezza" o sulla "forza", oppure su un mix dei due elementi. Similmente, dal lato della domanda di valori, specificazioni funzionali convesse o concave della relazione d'indifferenza valoriale proposta da Spadaro<sup>39</sup> potrebbero dar luogo, rispettivamente, a scelte "moderate" o "estreme". In caso, ad esempio, di una preferenza accordata ad un *mix* di altezza e forza (una scelta frutto di preferenze "*well behaved*" in ambito politico), l'individuo potrebbe impiegare le proprie risorse (umane, sociali, economiche, ecc.) nel perseguimento di valori "moderati", come quelli estetici, e variazioni del costo (inteso in senso multidimensionale) da sostenere per conseguire altezza e forza "potrebbero" determinare mutamenti nella composizione del *mix* valoriale individuale e/o collettivo desiderato. In caso, invece, di domanda disgiunta di altezza e forza (che sembra la scelta più giustificabile da un punto di vista tecnico<sup>40</sup>), l'individuo potrebbe impiegare i propri mezzi nel perseguimento di un solo tipo di elemento ("altezza" o "forza").

Applicando queste considerazioni al tema della tutela dei giovani, si rivaluta, in primo luogo, la prospettiva eterocentrata presentata ad inizio paragrafo, in quanto, a seconda del contesto di riferimento, quindi dei bisogni e dei costi, le aspettative di futuro passano per il riconoscimento di un "paniere" di tutele che le generazioni presenti

---

<sup>38</sup> Questa prospettiva offre una chiave interpretativa interessante dei fenomeni di "chiusura" politica che attualmente passano sotto la bandiera del "populismo" come risposta ad un'aumentata apertura alla quale non ha corrisposto un riconoscimento delle istanze nazionali o locali, oltre che un depauperamento delle risorse disponibili, sia in termini relativi che assoluti. Non è tuttavia questa la sede per approfondire, dato che la ricerca verte sui giovani.

<sup>39</sup> SPADARO, *L'amore dei lontani*, cit.

<sup>40</sup> Ad esempio, come poter essere, al contempo, politici, artisti e biologi?

dovrebbero accordare alle generazioni future (promozione dell'imprenditorialità, accesso al mondo del lavoro, inclusione sociale, ecc.). In secondo luogo, un aumento delle povertà o dei costi dell'agire sociale può determinare una riduzione delle tutele accordate indipendentemente dal loro carattere "alto" o "forte". Chiaramente, le soglie da superare affinché si verifichi un mutamento nell'ordinamento individuale ed istituzionale delle preferenze possono essere diverse. Inoltre, possono esistere "distorsioni" nelle valutazioni costi-benefici, che in realtà testimoniano una motivazione intrinseca degli individui a fare propri determinati valori al di là di una valutazione di convenienza, accettando, dunque, l'esistenza di obbligazioni morali, almeno fino a determinate soglie di perdita.

Proprio il tema delle obbligazioni morali riapre la questione della natura giuridica o etica del principio di equità intergenerazionale. Seguendo ancora l'intuizione di Spadaro<sup>41</sup>, sembrerebbe impossibile attribuire una natura pattizia alle relazioni intergenerazionali, data l'assenza di una qualsiasi forma di reciprocità con i nascituri. D'altra parte, facendo riferimento al tema delle aspettative, se i giovani e, anche se soltanto *in nuce*, i nascituri nutrono aspettative di un futuro sostenibile che legittimano l'attribuzione di diritti e doveri alle generazioni presenti, anche gli adulti e gli anziani possono nutrire aspettative sul futuro che attribuiscono doveri, anziché diritti, ai giovani e ai nascituri (si pensi, ad esempio, alle aspettative di elevato indebitamento, che implicitamente generano in capo alle generazioni future un dovere di ripagare le spese delle generazioni attuali). Data la necessità di un riconoscimento reciproco delle aspettative e di ciò che ne deriva, anche i giovani e i nascituri sono in questo modo soggetti giuridici *in fieri* ai quali possono essere attribuiti doveri e obbligazioni morali sulla base di aspettative. In questa prospettiva, il principio di equità intergenerazionale potrebbe avere una natura pattizia, anche se *sui generis*, in quanto "abilitata" da una presunta condivisione di un approccio etico da parte dei contraenti, in assenza del quale, chiaramente, il contratto non produrrebbe effetti. Sarebbero, quindi, i giovani e i nascituri a poter agire da *free riders*, cioè ad avere la facoltà di attuare comportamenti opportunistici basati sul mancato riconoscimento della natura sociale (e non naturale) dell'"eredità" ricevuta alla nascita. Anche in questo caso, dunque, ciò che rileva non è tanto l'impossibilità tecnica della stipula del "contratto", quanto l'elevato ri-

---

<sup>41</sup> SPADARO, *L'amore dei lontani*, cit.

schio di inadempienza del “contraente forte”, identificato nei giovani e nei nati. Sicuramente, un approccio basato sul reciproco ed universale riconoscimento di un’obbligazione morale verso i giovani ed i nati ad avere diritto ad un futuro comune e sostenibile risolverebbe molte questioni tecnico-giuridiche, al costo, tuttavia, di una maggiore “debolezza” indotta dalla necessità di condividere valori “alti”.

Indipendentemente dalla natura pattizia o unilaterale (morale) dell’obbligazione a perseguire l’equità intergenerazionale (ma equità, giustizia o interdipendenza? Anche questo potrebbe essere un tema oggetto di discussione) emerge l’opportunità di superare l’approccio ternario all’elaborazione di giudizi proposto da Spadaro per fare propria, invece, una logica quaternaria, che includa la dimensione spaziale (e con essa il tema delle disuguaglianze, dei costi di distanza e delle relazioni di potere) tra le grandezze assiologiche considerate<sup>42</sup>. In altre parole, la tutela dei diritti dei giovani e dei nati ad un futuro sostenibile da un lato va temperata con gli interessi delle generazioni presenti e con i valori predeterminati in base a testi “costitutivi”; dall’altro, deve tenere conto delle dinamiche spaziali, cioè non essere strumentalizzata per indurre “debolezza”, a causa dell’obbligo giuridico o morale posto in capo alla controparte a perseguire valori “alti” in assenza di adeguate politiche di redistribuzione degli oneri che ciò implica. Proprio la considerazione dello spazio nello schema di valutazione ternario proposto da Spadaro consente di ritrovare, come traslazione del ragionamento a livello economico, almeno una parte dello schema di Anand dal quale l’analisi era partita e, dunque, di individuare un interesse “ristretto” al potere espresso tanto dai conservatori (chi ha definito le istituzioni del passato e oggi vuole conservarle), quanto dagli innovatori (chi scriverà la storia un domani in caso di esito positivo dei processi di innovazione), quanto da chi amministra gli interessi delle generazioni attuali (chi, dunque, può abilitare la coesistenza o la prevalenza di una delle due visioni in una prospettiva di universalismo ristretto).

## 6. Conclusioni sul disagio giovanile

Oltre ad essere titolari di un diritto ad un futuro sostenibile e meritevoli di un riconoscimento sociale, i giovani sono anche portatori di obblighi di solidarietà nei confronti degli anziani e di riconoscimento

---

<sup>42</sup> SPADARO, *L’amore dei lontani*, cit.

delle loro fragilità, e questo aspetto non va ignorato nella composizione del conflitto intergenerazionale, pena il ciclico riproporsi di un futuro senza memoria.

Affrontare il tema del disagio giovanile significa uscire da una prospettiva limitata all'oggi e formulare ipotesi su chi saranno gli esclusi di domani. In tale gruppo possono rientrare almeno tre categorie: i giovani migranti forzati ed economici, coloro che vivono sotto la soglia di povertà nelle periferie urbane, nelle aree interne e nei contesti insulari e coloro i quali vivono oggi una vita dignitosa, ma, a causa di scelte "miopi", individuali e collettive, perderanno questa condizione.

Con riferimento al presente, invece, esprimono forme di disagio giovanile i NEET, il cui malessere ha una valenza prima di tutto culturale e sociale, i giovani in cerca di occupazione o che svolgono lavori precari o usuranti, nonché i giovani che dimostrano scarse capacità di *literacy* e *numeracy* e che dunque avranno più difficoltà nel gestire la complessità della vita attuale. A ciò si aggiunga uno sbilanciamento dei sistemi previdenziali in favore delle esigenze degli anziani, a causa di una visione piuttosto datata del *welfare* che stenta ad essere aggiornata.

Nell'elaborare una politica (disinteressata) di contrasto del disagio giovanile, va tenuto presente che se, da un lato, i giovani saranno i principali beneficiari di un futuro sostenibile, dall'altro proprio la loro emancipazione sociale e politica<sup>43</sup> potrebbe passare per le attività di cura dei beni comuni e per la partecipazione a forme di cittadinanza attiva.

Infine, ferma restando la necessità di porre in essere interventi "puntuali" o "areali" su gruppi sociali afflitti da problematiche specifiche (come i giovani in condizione di disagio), il tema dell'equità intergenerazionale andrebbe affrontato con riferimento alla società nel suo complesso, al fine di maturare una prospettiva di interdipendenza generazionale<sup>44</sup>.

Le considerazioni proposte portano a rifuggire dall'equazione "tutela dei giovani = innovazione", in quanto l'enfasi posta su un processo di innovazione *tout court* può avere l'effetto di ridimensionare i diritti ed il benessere acquisito da pochi senza generare nuove opportunità per gli esclusi, tra i quali molti giovani. L'equazione corretta, quindi, sembrerebbe essere "tutela dei giovani = mix di conservazione, ge-

---

<sup>43</sup> BARCA, GIOVANNINI, *Quel mondo diverso*, cit.

<sup>44</sup> BERTOCCHI, 2004, *L'equità intergenerazionale*, cit.

stione ed innovazione". La realizzazione di tale programma passa per l'identificazione sia di doveri che di diritti, secondo una prospettiva di reciprocità, equità e giustizia. A fronte di tali considerazioni, nel paragrafo precedente sono state proposte alcune riflessioni riportate sinteticamente nella tabella seguente.

**Tab. 1.** Sintesi delle considerazioni proposte nel paragrafo precedente

|                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-----------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Eterogeneità delle situazioni da affrontare</b>                                | I giovani sono sì titolari di diritti e di "aspettative" sul futuro, ma anche di doveri e di obbligazioni, se non altro di riconoscimento, verso il presente ed il passato.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>Capacità contributiva e reciprocità</b>                                        | I giovani che hanno una "capacità" superiore ad un qualche tipo di minimo vitale socialmente riconosciuto possono contribuire alla piena realizzazione dei simili e dei diversi, al fine di creare in altri gruppi sociali quel benessere necessario a far sì che i giovani in condizione di disagio possano trovare un interlocutore. La proposizione è valida a condizione di una reciprocità nel riconoscimento delle aspettative da parte delle generazioni passate, presenti e future. |
| <b>Universalità nella partecipazione e moderazione nell'esercizio dei diritti</b> | Il perseguimento di valori "alti" condiziona l'esistenza individuale al livello di riconoscimento ottenuto dalle persone con le quali si entra in relazione. Dalla rischiosità di tale prospettiva discende l'invito ad un principio di moderazione e di ragionevolezza nell'esercizio dei propri diritti, poiché potrebbe non (voler) esistere una controparte in grado di soddisfare le istanze presentate (per quanto legittime).                                                        |
| <b>Complessità e diversità delle scelte valoriali</b>                             | È necessario maturare un certo grado di eterocentrismo come risposta alle crisi frequenti e dunque come condizione necessaria a tutelare le aspettative dei giovani (e dei nascituri) di vivere in un futuro comune e sostenibile.                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>Possibilità di un patto intergenerazionale</b>                                 | Il principio di equità intergenerazionale potrebbe avere una natura pattizia, anche se <i>sui generis</i> , "abilitata" dalla presunta condivisione di un approccio etico da parte dei contraenti (in assenza del quale, chiaramente, il contratto non produrrebbe effetti). Ciò che rileva è l'elevato rischio di inadempienza del "contraente forte", identificato, secondo modalità fortemente controintuitive, nei giovani e nei nascituri.                                             |
| <b>Verso una logica quaternaria</b>                                               | Si può superare un approccio ternario all'elaborazione di giudizi per fare propria una logica quaternaria, che includa, oltre a presente, passato e futuro, la dimensione spaziale tra le grandezze assiologiche considerate.                                                                                                                                                                                                                                                               |

In sintesi, il disagio giovanile è un tema complesso che va contestualizzato, in quanto spesso viene affrontato “in isolamento” rispetto ad un insieme di questioni concomitanti. Contrariamente a quanto potrebbe sembrare, è un tema che non riguarda soltanto i giovani, poiché implica una considerazione a tutto tondo del principio di equità inter ed intragenerazionale, fino a contemperare gli interessi delle altre generazioni<sup>45</sup>. C'è un diritto di accesso alle risorse ed un dovere di cura del bene comune da contemperare, specialmente in una situazione in cui, mentre i criteri di equità intergenerazionale fanno spesso riferimento a “valori medi” e ad agenti rappresentativi, la realtà dimostra chiaramente l'esistenza di relazioni asimmetriche all'interno di ogni gruppo sociale. Data questa “dissimilarità” tra teoria e prassi, è importante che ai diritti rivendicati seguano doveri “comparabili” nei confronti dei propri simili (gli altri individui che fanno parte della stessa generazione), ma anche dei diversi (gli individui che fanno parte di altre generazioni). È importante, inoltre, che il tema dell'equità intergenerazionale sia trattato non soltanto in termini economico-giuridici, ma soprattutto tenendo conto delle questioni umane e sociali che esso sottende, ed in particolare delle “capacità” che effettivamente una certa dotazione di diritti e doveri consente di esercitare. Tali considerazioni portano a vedere la vita come un fenomeno ciclico e non come un percorso dotato di una qualche ordinabilità, dove la ciclicità deriva proprio dall'introduzione di considerazioni di natura inter ed intragenerazionale. Sentendosi, infatti, parte di una comunità, viene meno l'ottimalità di scelte che generano soddisfazione individuale a discapito di quella altrui (tanto in senso temporale che spaziale), in quanto la propria soddisfazione diventa interdipendente rispetto a quella degli altri individui, così come il disagio dei singoli, ed in particolare dei giovani, diventa un disagio di tutti.

## ABSTRACT

*Il contributo affronta il tema del disagio giovanile contestualizzandolo nell'ambito di un più vasto insieme di questioni sociali. Si discutono alcuni aspetti teorici che emergono dall'analisi delle politiche per i giovani, quindi si identifica la possibilità di stipulare un patto intergenerazionale sui generis tra generazioni presenti e future, da interpretare secondo una visione quaternaria in grado di ricomprendere, oltre alla dimensione temporale, anche quella spaziale.*

---

<sup>45</sup> BERTOCCHI, *L'equità intergenerazionale*, cit.

# I giovani, la formazione e le opportunità. Prospettive di diritto comparato sull'orizzonte della sostenibilità

*Alessandro Schioppa*

Dottorando di ricerca in diritto commerciale comparato ed uniforme presso il Dipartimento di Scienze giuridiche

SOMMARIO: 1. Introduzione; 2. Il contesto e le generazioni; 3. Le prospettive e la formazione; 4. La formazione sull'orizzonte europeo: Next Generation EU; 5. La formazione del giurista con le lenti della comparazione; 6. Conclusioni.

## 1. Introduzione

Quando all'incirca trentenne si trovava a Cadice, Giulio Cesare venne colto dalle lacrime mentre meditava sulle imprese di Alessandro Magno. Alla domanda circa il motivo di quelle lacrime, che i suoi compagni d'impresa gli posero stupiti, il condottiero romano rispose: «*Non vi pare che valga la pena di addolorarsi se Alessandro alla mia età già regnava su tante persone, mentre io non ho ancora fatto nulla di notevole?*»<sup>1</sup>. Così Plutarco nelle sue *Vite Parallele* racconta le inquietudini personali e le intime fragilità di uno dei personaggi più noti della storia romana. Non è semplice, certo, sovrapporre l'immagine del condottiero a quella del giovane in lacrime, colto dallo sconforto e dalle ansie di realizzazione personale. Tuttavia, questa duplicità ci permette di rimarcare quanto l'apprensione per il futuro costituisca sempre una componente centrale nella vita di ogni giovane, persino di Giulio Cesare.

Le aspettative per l'avvenire rappresentano chiaramente un forte motore per lo slancio di ciascuno in avanti. Un motore che aiuta ad accendere e a tenere viva la fiamma dell'entusiasmo, affinché con impegno e dedizione si possa arrivare alla realizzazione personale. È

---

<sup>1</sup> PLUTARCO, *Vite Parallele. Alessandro e Cesare*, in *I classici del pensiero libero. Greci e latini*, vol. XXXIII, RCS Libri edizione speciale su licenza per *Corriere della Sera*, 2012, p. 213. La citazione, tradotta da D. MAGNINO, è tratta, in particolare, dalla parte che Plutarco dedica al condottiero: «*Cesare*», 11, 7-10.

altresì evidente, però, che talune congiunture possano scoraggiare la motivazione di ciascuno e rendere il percorso più irto di ostacoli e di imprevisti.

## 2. Il contesto e le generazioni

Il contesto degli ultimi tempi non ha certo reso le cose facili per tutti coloro che si affacciano alla vita adulta e ne ha – per più ragioni – rallentato ed affaticato il percorso. Peraltro, come viene osservato nella Comunicazione della Commissione Europea del luglio 2020, i giovani che oggi hanno venticinque anni si trovano coinvolti in un'ulteriore recessione economica rispetto a quella che avevano già vissuto alla soglia della maggiore età<sup>2</sup>.

Con riferimento all'ultimo anno, in particolare, i giovani rientrano tra le categorie più colpite dalla crisi innescata dalla pandemia di covid-19<sup>3</sup>. Allo stesso tempo, però, essi rappresentano anche la componente sociale sulla quale occorre puntare per ripartire. Un ponte verso il futuro<sup>4</sup>.

In tale prospettiva è piuttosto evidente che il decisore politico di oggi abbia la responsabilità di rendere possibile tale progetto. La responsabilità, cioè, di realizzare le condizioni perché tale ponte abbia delle fondamenta sufficientemente solide per proiettarsi in avanti.

Si tratta chiaramente di un dovere che non occorre che riposi esplicitamente in alcuna norma scritta la quale, ponendo tale dovere sulle spalle di uomini e donne di oggi, vada di riflesso a far sorgere un “di-

<sup>2</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni, «Sostegno all'occupazione giovanile: un ponte verso il lavoro per la prossima generazione», (COM(2020) 276).

<sup>3</sup> Sul punto si richiama il Rapporto elaborato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Istat, Inps, Inail e Anpal del 2020: *Il mercato del lavoro 2020, Una lettura integrata*. In particolare, MANDRONE-PONTECORVO-TIBALDI, *L'impatto della pandemia sul mercato del lavoro*, in AA.VV., *Il mercato del lavoro 2020, Una lettura integrata*, 2020, p. 25, reperibile al link: <https://www.istat.it/it/files//2021/02/Il-Mercato-del-lavoro-2020-1.pdf>, ove si osserva che: «Gli effetti della pandemia sulla partecipazione al mercato del lavoro mostrano come le categorie più fragili (giovani, donne, stranieri), ancora una volta, siano quelle maggiormente esposte agli effetti delle crisi, con ricadute non trascurabili sull'assetto sociale. È aumentato il gap di genere sul tasso di occupazione (da 17,8 a 18,3 punti) e quello tra generazioni con il tasso di occupazione dei giovani under35 circa 21 punti più basso di quello degli over50 (era 19,3 nel 2019), mentre per gli stranieri il valore dell'indicatore scende sotto a quello degli italiani».

<sup>4</sup> Si richiama l'immagine evocativa del ponte cui fa riferimento la citata COM(2020)276 parlando di un “ponte verso il lavoro”.



ritto di credito" in capo alle generazioni future.<sup>5</sup> Costituisce invece, in un certo modo, un compito che – per dirla con Antigone – deriva dalle «leggi non scritte, incrollabili, degli dei»<sup>6</sup> e che si risolve, in sostanza, in un atto di solidarietà e, in particolare, di solidarietà tra generazioni<sup>7</sup>.

Va, inoltre, considerato che la generazione destinataria dell'impegno solidale di quella precedente non si limiterà solamente a trarne giovamento, poiché per effetto di tale impegno si vanno a creare (auspicabilmente) le condizioni affinché i più giovani possano effettivamente contribuire alla collettività di cui sono parte. Non si fa altro, quindi, che allargare il perimetro del contributo di ciascuno per la *cosa pubblica*, unendo la freschezza, la sensibilità e le prospettive delle nuove generazioni all'esperienza, la saggezza e la ponderazione delle precedenti<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> Sul punto cfr. G. ZAGREBELSKY, *Diritti per forza*, Einaudi, 2017, pp. 115 ss., ove l'A. dedica alcune interessanti riflessioni alla questione dei rapporti tra generazioni con particolare riguardo, in quel caso, alla questione ambientale. In particolare, a p. 120, viene osservata la difficoltà di conferire una valenza giuridica al concetto di "diritti delle generazioni future". Difatti, «[c]hi non c'è ancora come può dirsi essere titolare di pretese che meritano di essere, se non appagate, anche solo prese in considerazione da chi c'è ora? Tutta la difficoltà sta in questo binomio contraddittorio: «non ancora» e «ora». [...] Il coltello dalla parte del manico, per dire così, appartiene ai viventi, ma ciò, se rende problematico imporre limiti e obblighi in vista di una mera ipotesi, non diminuisce ma, al contrario, esalta la responsabilità: se una grande opportunità o un'immane tragedia dipende proprio solo da te, e tu non hai la sponda a cui aggrapparti che potrebbe essere una norma giuridica vincolante, la tua responsabilità, connessa alla tua libertà, diventa somma responsabilità. Ma si tratta di una responsabilità morale, di per sé non (ancora) giuridica». Sebbene queste osservazioni si riferiscano principalmente alla sfera ambientale, esse offrono tuttavia dei preziosi spunti per riflettere sull'importanza determinante dell'azione di uomini e donne di oggi – in particolare di chi è chiamato ad intervenire sulla congiuntura attuale – e a considerare i considerevoli riflessi intergenerazionali delle scelte che da questi vengono prese.

<sup>6</sup> SOFOCLE, *Antigone*, in *I classici del pensiero libero. Greci e latini*, vol. III, RCS Libri edizione speciale su licenza per Corriere della Sera, 2012, p. 37. L'immagine che il passaggio richiamato (tradotto da F. Ferrari) vorrebbe evocare è quella di un dovere – nel tema che ci occupa di solidarietà intergenerazionale – che sorge spontaneo nel cuore dell'uomo, che esiste prima che venga imposto da una legge scritta.

<sup>7</sup> Alla solidarietà, che si declina anche come solidarietà intergenerazionale, vengono dedicate alcune interessanti riflessioni da ΡΟΒΟΤΛΑ, *Solidarietà, un'utopia necessaria*, Laterza, 2014, p. 51, ove l'A. osserva che la «solidarietà si manifesta tutte le volte che si entra nella dimensione universalistica, come solidarietà tra le persone per quanto riguarda, ad esempio, la tutela generale della salute; tra le generazioni per quanto riguarda il sistema delle pensioni; e, in relazione a determinati beni, tra i quali quelli ambientali, anche tra le generazioni presenti e quelle future. Una solidarietà, dunque, intragenerazionale e intergenerazionale».

<sup>8</sup> La preoccupazione per uno squilibrio tra generazioni nel mondo del lavoro e la necessità di allargare il perimetro del coinvolgimento dei giovani viene in rilievo sotto il profilo economico. Difatti, la questione demografica e la ricerca all'estero di

### 3. Le prospettive e la formazione

Questa consapevolezza viene messa in evidenza anche dalla citata comunicazione della Commissione europea in cui si afferma, infatti, che «i giovani sono la prossima generazione e meritano di beneficiare di tutte le opportunità di sviluppare appieno il proprio potenziale per plasmare il futuro del nostro continente»<sup>9</sup>. In tale prospettiva viene riconosciuto, da un lato, il valore della formazione ed il ruolo che questa può giocare nella realizzazione di un “*ponte verso il lavoro*”, di cui parla il titolo della Comunicazione, e, da un altro, viene messo in evidenza che un’istruzione ed una formazione professionale adeguate consentono alle nuove generazioni di divenire parte attiva della transizione digitale e verde che le istituzioni europee stanno promuovendo<sup>10</sup>.

L’obiettivo diviene quindi quello di rendere il percorso di ripresa dalla crisi innescata dal Covid-19 l’opportunità per rinnovare il volto produttivo ed imprenditoriale dell’Europa. È chiaro, dunque, che tale rinnovamento richiederà delle competenze adeguate per poter essere pienamente realizzato, e queste, a loro volta, implicano la necessità di fornire una formazione al pari alla sfida. In tale prospettiva, pertanto, è cruciale che si investa convintamente nell’istruzione, nella ricerca e nello sviluppo, affinché la transizione digitale e verde costituisca un’opportunità che possa essere realmente colta per mezzo di giovani

---

opportunità di lavoro da parte di molti giovani lavoratori contribuiscono, assieme ad altri fattori, a portare ad un conseguente incremento del numero degli anziani in confronto ai giovani. È stato infatti osservato da ASSONIME, *L’economia italiana tra riforme e regressioni, Vent’anni di attività legislativa nell’agenda di Assonime*, Quaderno Assonime, 2019, p. 14, reperibile al link: <http://www.assonime.it/assonime/area-stampa/Documents/Quaderno%20Assonime.pdf>, che: «[s]ul piano economico questa situazione produce effetti significativi. L’indice di dipendenza degli anziani cresce costantemente: sempre meno persone attive devono provvedere, attraverso i propri contributi previdenziali, al pagamento delle pensioni di un numero crescente di anziani». Sempre sul rapporto tra generazioni, è stato recentemente registrato un ulteriore calo delle nascite nelle stime effettuate in riferimento al 2019 in Italia. In particolare, v. il Report dell’ISTAT, *Natalità e fecondità della popolazione residente, anno 2019*, 21 dicembre 2020, p. 2, reperibile al link: <https://www.istat.it/it/files//2020/12/REPORT-NATALITA-2019.pdf>, ove si mette in luce che nell’anno 2019 «i nati della popolazione residente sono 420.084, quasi 20 mila in meno rispetto al 2018 (-4,5%)» e che «[p]er il settimo anno consecutivo, nel 2019 c’è un nuovo superamento, al ribasso, del record di denatalità».

<sup>9</sup> (COM(2020)276), §1.

<sup>10</sup> L’idea di Europa che viene promossa è sostanzialmente quella che emerge dal noto *Green Deal*: COM(2019) 640, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Il Green Deal europeo*.

tecnicamente preparati, visionari ed in grado di dare slancio ad un tessuto produttivo che si muove in un contesto in evoluzione<sup>11</sup>.

Se l'orizzonte diviene, quindi, più sostenibile e più digitale, occorre che le imprese siano nelle condizioni di essere competitive su un mercato in transizione (e, in prospettiva, *post-transizione*), ma per fare ciò è necessario puntare su quei "cervelli" tecnicamente preparati e innovativi, molti dei quali spesso fuggono all'estero in cerca di maggiori e migliori opportunità<sup>12</sup>. In questo contesto, inoltre, diviene particolarmente rilevante il collegamento ed il flusso tra istruzione e ricerca, da un lato, ed il mondo dell'impresa, dall'altro, in ragione dell'apporto e del beneficio reciproco<sup>13</sup>.

Nella consapevolezza, dunque, di quanto il momento della ripresa possa essere determinante per disegnare il futuro volto dell'Europa e nell'ottica, quindi, di aprire ad una nuova stagione per il vecchio continente, l'Unione europea sta declinando il suo intervento alla luce di questo delicato compito e di questa responsabilità storica, accompagnata dal faro degli Obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda ONU 2030<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> La consapevolezza della stretta connessione tra formazione e sviluppo emerge con chiarezza, ad esempio, in due documenti che, a distanza di circa dieci anni l'uno dall'altro, hanno mirato a delineare delle strategie per la crescita europea: COM(2010) 2020, *Comunicazione della Commissione, Europa 2020, Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, che mirava a proiettare l'UE in un percorso innovativo verso il 2020 (in particolare v. § 2) e COM(2019) 640, *Il Green Deal europeo* (in particolare v. § 2.2.3 e § 2.2.4). Circa questi aspetti si veda anche CARRARO, *Le interazioni tra innovazione, crescita economica e tutela dell'ambiente per uno sviluppo sostenibile coerente con l'Agenda 2030*, in AA. VV., *Italia 2030, Proposte per lo sviluppo*, a cura di Carli e Messori, La nave di Teseo, 2020, pp. 148 ss.

<sup>12</sup> Sul punto v. CARRARO, *Le interazioni*, cit., p. 158; ROSINA, *Giovani e lavoro ai tempi del coronavirus*, in CNEL, *XXII Rapporto mercato del lavoro e contrattazione collettiva*, 2020, pp. 221 ss.

<sup>13</sup> V. ROSINA, *Giovani e lavoro*, cit., pp. 221 ss.; la questione del collegamento tra studio e tessuto produttivo viene affrontata, in particolare, dalla citata COM(2020)276, nonché dalla componente "Dalla ricerca all'impresa" della missione 4 "Istruzione e ricerca" del PNRR (approvato, in prima battuta, dal Consiglio dei Ministri il 12 gennaio 2021), rispetto alla quale v. anche Asvis, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, la Legge di Bilancio 2021 e lo sviluppo sostenibile, Esame dei provvedimenti e situazione dell'Italia rispetto ai 17 Obiettivi dell'Agenda 2030*, 2021, p. 57, reperibile al link: [https://asvis.it/public/asvis2/files/-Pubblicazioni/Rapporto\\_ASviS\\_Pnrr\\_e\\_Legge\\_Bilancio\\_2021.pdf](https://asvis.it/public/asvis2/files/-Pubblicazioni/Rapporto_ASviS_Pnrr_e_Legge_Bilancio_2021.pdf).

<sup>14</sup> A/RES/70/1, *Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile*. Un richiamo esplicito all'Agenda 2030 ed al ruolo che essa può giocare nell'orientare l'operato della Commissione lo si rinviene nella citata COM(2019) 640, ove si afferma al §1 che: «[i]l Green Deal è parte integrante della strategia della Commissione per attuare l'Agenda 2030 e gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite nonché le altre priorità annunciate negli orientamenti politici della presidente von der Leyen».

#### 4. La formazione sull'orizzonte europeo: Next Generation EU

È chiaro però – come si accennava – che per dare forma nel tempo a questo progetto carico di speranze occorre agevolare la crescita, la formazione e la consapevolezza del cittadino europeo. Di qui l'ingente intervento che prende l'evocativo nome di *Next Generation EU*, e che tra le molteplici aree di azione comprende, chiaramente, anche i giovani, la formazione, la ricerca, lo sviluppo e l'innovazione.

Un ruolo cruciale è poi ricoperto dagli Stati membri, ai quali spetta il compito – tramite i propri piani nazionali per la ripresa e la resilienza<sup>15</sup> – di organizzare l'uso delle risorse loro spettanti per dare forma e concretezza a degli interventi che riescano realmente a segnare una svolta.

Ricade, dunque, sul governo il compito e la responsabilità di rendere la formazione la carta vincente per i giovani italiani e, così facendo, rinviare, dare slancio e rendere più competitivo il tessuto produttivo del *bel paese*<sup>16</sup>.

A livello unionale, inoltre, è doveroso dedicare qualche breve considerazione ad uno strumento di grande rilievo, tanto per l'Europa come *comunità* (in senso letterale), quanto in materia di formazione, che è quello dell'Erasmus. Il noto programma, oramai ultratrentennale, consente dal 1987 a studenti europei di approfondire, per un periodo di durata variabile, i propri studi in uno Stato membro diverso da quello di origine.

<sup>15</sup> Come disposto dall'art. 17 del reg. (UE) 12 febbraio 2021, n. 241, ciascuno Stato membro elabora il piano nazionale per la ripresa e la resilienza, il quale delinea «il programma di riforme e investimenti dello Stato membro interessato» (art. 17) nel solco di quanto indicato dal regolamento per ciò che attiene all'ambito di intervento (art. 3) e agli obiettivi da realizzare (art. 4).

<sup>16</sup> Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza è stato approvato, in prima battuta, dal Consiglio dei Ministri il 12 gennaio 2021. Sul punto sono state elaborate delle approfondite analisi da parte dell'Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile, in cui le misure adottate vengono osservate attraverso la lente dell'Agenda ONU 2030, e vengono messi in luce i punti salienti, i pregi così come le criticità: Asvis, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, la Legge di Bilancio 2021 e lo sviluppo sostenibile*, cit. A questa iniziale versione del PNRR ha fatto seguito – per l'avvicinarsi del governo Draghi al precedente esecutivo – una stesura aggiornata che nelle giornate del 26 e 27 aprile 2021 è stata relazionata dal Presidente del Consiglio dei Ministri al Parlamento della Repubblica. Inoltre, ASVIS ha pubblicato una più recente analisi circa il PNRR: ASVIS, *Il piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, la Legge di Bilancio 2022 e lo sviluppo sostenibile. Esame dei provvedimenti e situazione dell'Italia rispetto ai 17 Obiettivi dell'Agenda 2030, 2022*. Reperibile al link: [https://asvis.it/public/asvis2/files/Pubblicazioni/ASviS\\_Analisi\\_LdB\\_PNRR\\_2022.pdf](https://asvis.it/public/asvis2/files/Pubblicazioni/ASviS_Analisi_LdB_PNRR_2022.pdf).

Si può agevolmente intuire l'indiscutibile arricchimento di competenze che questa esperienza comporta per i giovani, determinando una maturazione personale, un incremento delle abilità linguistiche (che nei vari settori diventano sempre più preziose in un orizzonte ed in un mercato di portata globale) oltre ad una formazione più articolata e che beneficia certamente di una maggiore consapevolezza del contesto europeo. A ciò si aggiungano i riflessi, in termini di attrattività, che tutto ciò ha sul *curriculum* personale nel momento in cui si compie il faticoso passaggio al mondo del lavoro.

Richiamando, dunque, le riflessioni fatte poc'anzi sull'importanza di creare un ponte che più agevolmente conduca verso la realtà professionale, allora la cifra che lo svolgimento di un Erasmus conferisce al percorso formativo di studentesse e di studenti si traduce in un "bagaglio" maggiormente composito e – per quel che ci compete – in una personalità dall'indole più *comparatista* (anche solo in senso non tecnico).

Pertanto, non può che esser salutato con entusiasmo l'incremento dei fondi destinati al programma, che, rispetto ai 14,7 miliardi di euro del periodo 2014-2021, giunge ora a quasi un raddoppio della cifra per gli anni 2021-2027<sup>17</sup>.

## 5. La formazione del giurista con le lenti della comparazione

Per la crescita del Paese, l'importanza della formazione non riguarda solamente gli ambiti più tecnici e scientifici, ma assume un rilievo particolarmente strategico anche con riferimento al giurista. Difatti, l'operatore giuridico che si muove nel contesto nazionale ed europeo odierno, consapevole della complessità del mondo globalizzato, occorre che abbia acquisito, nel corso della sua formazione, gli strumenti per comprendere questo articolato mosaico e che, soprattutto, gli consentano di coglierne le opportunità.

---

<sup>17</sup> INDIRE, *Via al nuovo Erasmus: disponibili invito e guida al programma 2021*, 29 marzo 2021, reperibile alla pagina web: <https://www.indire.it/2021/03/29/via-al-nuovo-erasmus-disponibili-invito-e-guida-al-programma-2021/>; BRUNO, *Brexit e Covid non fermano Erasmus: fondi UE verso il raddoppio*, Il Sole 24 Ore, 20 gennaio 2021, reperibile al link: <https://www.ilsole24ore.com/art/brexit-e-covid-non-fermano-erasmus-fondi-ue-il-raddoppio-ADVCCVDB>.

In particolare, con le lenti della comparazione, si possono osservare un paio di esempi esplicativi di come in tempi recenti si siano colte alcune occasioni e di come, invece, si sia lasciato che ne sfuggissero altre.

Il primo esempio si riferisce – in fatto di imprese – all'introduzione nel 2016 della “Società *Benefit*”<sup>18</sup>. In tal caso, infatti, l'Italia si è posta come pioniera in Europa rispetto a tale considerevole innovazione in materia di diritto societario. Con questa si supera la stretta dicotomia tra *profit* e non-*profit*<sup>19</sup>, dando prova della consapevolezza del ruolo determinante ricoperto dalle imprese nel contesto socio-economico. Difatti, essendo queste profondamente connesse con le realtà nelle quali si collocano e di cui fanno parte, sono in grado (nella veste di società *benefit*) di ampliare l'impatto – positivo – del loro operato oltre i confini e limiti posti dal solo scopo lucrativo.

Si tratta, in particolare, di un caso di trapianto giuridico per effetto del quale si è inserito nel tessuto normativo italiano un “modello” societario di origine statunitense, col quale si può dar vita ad una società che persegue congiuntamente sia lo scopo di lucro (configurandosi in tale prospettiva, comunque, come società “*for profit*”) sia uno scopo di beneficio comune, tanto di portata generale quanto speciale<sup>20</sup>.

Una società che, quindi, oltre a realizzare dei profitti mira ad incidere positivamente sull'ambiente e sulla collettività si pone in perfetta consonanza con il quadro della sostenibilità che sempre di più attrae la fiducia di consumatori ed investitori<sup>21</sup>. Tale innovazione può dunque costituire un valido strumento attrattivo in un contesto europeo che sta muovendo convintamente verso una transizione *green*.

L'altro esempio con cui, invece, si registra la perdita di un'opportunità per l'arricchimento del tessuto imprenditoriale italiano è la Società Europea o *Societas Europaea* (SE).

Questa venne concepita, in particolare, per permettere alle imprese a vocazione europea, che quindi non si dedicano ad un'attività circo-

<sup>18</sup> Introdotta con la legge di stabilità 2016, nello specifico: l. 28 dicembre 2015, n. 208, art. 1, commi 376-384.

<sup>19</sup> Sulle problematiche connesse ai limiti di detta dicotomia v. VENTURA, *Benefit corporation e circolazione di modelli: le «società benefit», un trapianto necessario?*, in *Contr. e impr.*, 2016, pp. 1140 ss.

<sup>20</sup> Sulle origini, la disciplina e le prospettive future della società *benefit* v. VENTURA, *Le Società Benefit nel mondo: un'analisi comparata*, in AA.VV., *Società Benefit, Profili giuridici ed economico-aziendali*, a cura di Bellavite Pellegrini e Caruso, Egea, 2020, pp. 115 ss.

<sup>21</sup> VENTURA, *Benefit corporation e circolazione di modelli*, cit., pp. 1138 ss.

scritta a livello locale ma che mirano ad operare in via transfrontaliera, di «*progettare e attuare la riorganizzazione delle loro attività su scala comunitaria*»<sup>22</sup> dando vita, con diverse modalità di costituzione, ad una Società europea. In particolare, con la coincidenza della sede legale e della sede reale e con la sua natura di modello societario nativo europeo si è inteso creare uno strumento che permettesse di superare agevolmente le problematiche e le complicazioni connesse alla mobilità transfrontaliera delle società nell'Unione.<sup>23</sup> Tuttavia, di questa mobilità non ha potuto beneficiare l'Italia dal momento che, a causa della reiterata non adozione di specifiche norme atte a «*permettere la costituzione ed il funzionamento delle SE aventi sede nel suo territorio*»<sup>24</sup>, non può ospitarne alcuna<sup>25</sup>.

## 6. Conclusioni

Alla luce, dunque, delle considerazioni sin qui svolte è chiaro che la formazione non può che essere una fonte di arricchimento personale che, se ben canalizzata, può divenire anche un'occasione di beneficio comune. Ciò costituisce, dunque, un punto di riferimento al quale occorre orientare le politiche nazionali per consentire un effettivo e duraturo rilancio del Paese. L'occasione per promuovere una solida ed energica crescita risiede, quindi, proprio nello spazio che si riconosce oggi a coloro che con le loro competenze e prospettive possono concretamente costruire il *domani*.

Ciò, chiaramente, vale in riferimento ad una molteplicità di campi del sapere, ma se si volge l'attenzione al campo giuridico e si assume la prospettiva della comparazione, tale consapevolezza si traduce nell'abilità del futuro operatore del diritto di concepire quelle soluzioni ed

---

<sup>22</sup> Reg. (CE) 8 ottobre 2001, n. 2157, *considerando* 1.

<sup>23</sup> CORAPI, *Introduzione*, in *La società europea, Fonti comunitarie e modelli nazionali*, estratto, a cura di Corapi e Pernazza, Giappichelli, 2017, p. 10.

<sup>24</sup> Reg. (CE) 8 ottobre 2001, n. 2157, *considerando* 22.

<sup>25</sup> SCARCHILLO, *Profili del diritto societario nella prospettiva della comparazione del diritto*, Jovene, 2018, p. 258. Sia consentito, inoltre, richiamare brevemente l'istituto dell'azione di classe in Italia che prima di essere introdotta ha dovuto accumulare un discreto ritardo. A tale riguardo, si veda anche SCARCHILLO, *Class Action, Dalla comparazione giuridica alla formazione del giurista: un caleidoscopio per nuove prospettive*, Giappichelli, 2019, pp. 151 ss., ove l'A. considera che a determinare tali tempistiche sia stata la ridotta sensibilizzazione sul tema nei contesti formativi e che proprio i giovani giuristi possano diventare, da futuri operatori del diritto, i promotori di un effettivo successo di tale strumento.

opportunità che proprio una formazione ricca di esperienze e di stimolo alla creatività permette di cogliere. Di qui assumono un grande rilievo, ad esempio, le occasioni di mobilità (il menzionato Erasmus ne è un emblema indiscusso), i finanziamenti alla ricerca, i rapporti e le collaborazioni con le imprese che permettono di dare energia e innovazione al tessuto produttivo e contemporaneamente di offrire opportunità professionali oltre che di crescita. A ciò si aggiunge l'importanza di promuovere un sano slancio creativo nel concepire innovazioni volgendo anche lo sguardo ad altre esperienze e ad altri sistemi giuridici.

Si tratta, dunque, di coltivare in diversi modi quel futuro che (però) inizia oggi.

#### ABSTRACT

*Il saggio si propone di analizzare l'importanza della formazione nel promuovere la ripresa dopo la crisi innescata dal Covid-19. In particolare, in un contesto europeo che muove verso l'innovazione e la sostenibilità diviene particolarmente rilevante anche la formazione del giurista comparatista, la quale può consentirgli di trovare soluzioni e strumenti innovativi che si pongono in consonanza con le prospettive della sostenibilità, come nel caso delle Società Benefit.*



# Responsabilità civile da cyberbullismo: l'anonimato dei danneggianti e il ruolo degli Internet Service Provider in un discorso comparatistico tra Italia e U.S.A.

Lorenzo Serafinelli

Dottorando di ricerca in Diritto privato comparato

SOMMARIO: 1. Premessa: affrontare il disagio giovanile con gli strumenti del diritto privato; 2. L'approccio italiano *de lege lata*: la l. 29 maggio 2017, n. 71; 3. (Segue) La procedura di *notice and takedown*; 4. (Segue) (Ir-) responsabilità degli ISP: *so far so good?*; 5. Il modello statunitense di contrasto al *cyberbullismo*; 6. (Segue) *Tort Law* come argine al *cyberbullismo*?; 7. (Segue) La *section 230* del *Communication Decency Act*; 8. (Segue) ... e le sue prospettive di riforma: dialogo con la dottrina statunitense.; 9. Quali prospettive per l'Italia? Una riflessione *de lege ferenda*.

## 1. Premessa: affrontare il disagio giovanile con gli strumenti del diritto privato

Il disagio giovanile può difficilmente essere affrontato, ed efficacemente contrastato, esclusivamente attraverso strumenti tecnico/giuridici. In virtù della complessità del fenomeno, difatti, una risposta esauriente non può che provenire mediante la predisposizione di un quadro culturale, ancor prima che giuridico-ordinamentale, idoneo a predisporre una rete di tutela per i giovani (*rectius*, minorenni).

Occorre, insomma, adottare un approccio olistico, per impiegare un termine particolarmente alla moda. Si rende necessaria, quindi, una reazione irriducibilmente interdisciplinare, e che – non v'è dubbio – deve muovere dalla consapevolezza che più di qualsiasi altra sanzione (sia essa di natura disciplinare a livello scolastico, penale o di natura civile) è l'educazione a svolgere un ruolo fondamentale, e difficilmente eguagliabile.

Il ruolo del diritto, però, non deve essere sottostimato, in quanto può supportare le politiche educative orientando – con la forza coattiva che gli è propria – le condotte dei singoli.

Questo discorso, si crede, vale vieppiù per il *cyberbullismo*, con tale espressione intendendosi quelle forme di maltrattamento perpetrate ai

danni di soggetti minorenni utilizzando le tecnologie dell'informatica e della telematica<sup>1</sup>.

Si ritiene singolare, infatti, che i legislatori occupatisi della tematica abbiano – in definitiva – prediletto un approccio “mite”, senza la predisposizione di un quadro chiaro in punto di responsabilità. Peraltro, lascia perplessi la circostanza che la prevenzione e la repressione di condotte di *cyberbullismo* (e le conseguenti responsabilità) siano considerate un compito esclusivo delle famiglie e delle istituzioni scolastiche, mentre è del tutto insufficiente una riflessione compiuta sul ruolo che gli *Internet Service Provider* (d'ora in avanti ISP) potrebbero assumere in tale ambito.

Non sfuggirà come tanto le istituzioni scolastiche, quanto quelle familiari, spesso non hanno gli strumenti tecnici necessari per controllare, e dunque prevenire, la commissione di questo tipo di illeciti. Impiegando un'espressione efficace, può infatti dirsi che il *cyberbullismo* ha la capacità di “seguire la vittima sino a casa”<sup>2</sup>, il che rende assai più complicato il monitoraggio di queste condotte.

Tutto questo, come dimostrano studi occupatisi della materia, è acuito dal fatto che i *cyberbulli* agiscano spesso sotto mentite spoglie, servendosi di *nickname* o comunque dell'anonimato che gli stessi ISP garantiscono.

---

<sup>1</sup> Si prende in prestito in questa sede la definizione data del fenomeno da BOCCHINI e MONTANARI, *Le nuove disposizioni a tutela dei minori per la prevenzione ed il contrasto del fenomeno del cyberbullismo* (l. 29 maggio 2017, n. 71), in *N. leg. civ. comm.*, 2018, p. 340 ss., spec. p. 340. Com'è noto, l'espressione è stata proposta da HINDUJA e PATCHIN, *Bullies Move Beyond the Schoolyard: A Preliminary Look at Cyberbullying*, in *Youth Violence and Juvenile Justice*, 2006, p. 148 ss., i quali ne hanno dato la seguente definizione: «willful and repeated harm inflicted through the medium of electronic text» (*ivi*, p. 152). Nel tempo, il novero dei mezzi attraverso cui poter recare danno si è espanso notevolmente, tanto che da taluni ne è stata fornita un'interpretazione più ampia: sono state definite (MALIZIA, *Dalla devianza alla criminalità mediatica*, in AA.VV., *I minori e gli adulti nell'era della comunicazione mediatica*, Giappichelli, 2016, p. 193) *cyberbullismo* tutte quelle «azioni aggressive intenzionali, eseguite persistentemente attraverso strumenti elettronici (sms, mms, foto, video, clip, email, chat rooms, instant messaging, siti web, chiamate telefoniche), da una persona singola o da un gruppo, con il deliberato obiettivo di far male o danneggiare un coetaneo che non può facilmente difendersi». Ad oggi, non sfuggirà, lo strumento privilegiato per la commissione di questi illeciti è costituito dalle piattaforme social (sul punto, v. *infra*).

<sup>2</sup> Mutuo l'espressione da TOKUNAGA, *Following You Home from School: A Critical Review and Synthesis of Research on Cyberbullying Victimization*, in *Computers in Human Behavior*, 2010, p. 277 ss.

Proprio l'anonimato gioca un ruolo essenziale a tal proposito. Questo "mantello" infonde in chi compie atti di *cyberbullismo* un maggior coraggio e rinforza i suoi propositi<sup>3</sup>.

Indagini di tipo quantitativo hanno dimostrato che non sempre chi compie atti di *cyberbullismo* è anche un bullo nella vita reale<sup>4</sup>. *Focus groups* con adolescenti americani hanno fatto emergere come la possibilità di rimanere anonimi favorirebbe, infatti, la commissione di atti di bullismo servendosi delle tecnologie, stante la minor probabilità di essere scoperti e sanzionati<sup>5</sup>.

In definitiva, il *cyberspazio* ricrea un ambiente che spinge taluni a prender parte ad illeciti che non avrebbero commesso se, anziché di *cyberbullismo*, si fosse trattato di atti di bullismo "vecchia maniera"<sup>6</sup>.

Dunque, che il *cyberbullismo* presenti delle cifre sue proprie, idonee a diversificarlo dal bullismo *tout court*, è ancor più evidente.

E, tuttavia, le diverse esperienze giuridiche occupatesi di regolamentare il fenomeno hanno voluto impiegare vecchi schemi per nuovi paradigmi.

Da un approccio comparatistico emerge come i legislatori alle varie latitudini del globo abbiano confezionato dei piani di intervento intorno a due poli: da un lato, l'educazione (o formazione, che dir si voglia) declinata come scolastica e/o familiare; dall'altro, un apparato giuridico di tipo sanzionatorio concepito per attribuire la responsabilità (sia essa civile o penale) alle istituzioni scolastiche e familiari in presenza di atti di *cyberbullismo*. Certo è che alcuni ordinamenti hanno assegnato un maggior ruolo a politiche di sensibilizzazione/educative, relegando ad un ruolo marginale il complesso sanzionatorio (sia esso disciplinare, civile o penale): è il caso dell'Italia<sup>7</sup>. Altri hanno fatto

---

<sup>3</sup> COSÌ YANG e GRINSHTEYN, *Safer Cyberspace Through Legal Intervention: A Comparative Review of Cyberbullying Legislation*, in *World Med. & Health Pol.*, 2016, p. 457 ss., spec. p. 462.

<sup>4</sup> OLWEUS, *Cyberbullying: An Overrated Phenomenon?*, in *Eur. J. Develop. Psych.*, 2012, p. 520 ss.

<sup>5</sup> Cfr. KOWALSKI, LIMBER e AGATSTON, *Cyber Bullying: Bullying in the Digital Age*, Blackwell Publishing Ltd., 2008, *passim*.

<sup>6</sup> Cfr. TOKUNAGA, *Following You Home from School*, cit.

<sup>7</sup> La disciplina è la ben nota l. 29 maggio 2017, n. 71 (cosiddetta *Legge Ferrara*), che ha prodotto vasti dibattiti, specie per la sua singolare caratteristica di non predisporre un apparato di sanzioni di nuovo conio a fronte dell'introduzione del nuovo illecito di *cyberbullismo* (cfr. CASSANO e MALVASI, *La responsabilità educativa dei genitori per minori cyberbulli* (nota a Trib. Sulmona, Sez. civ., 9 aprile 2018, n. 103), in *Danno resp.*, 2018, p. 763 ss., spec. p. 765 ss. e la bibliografia ivi citata). Il punto sarà comunque

un maggior uso del polo diritto: è il caso esemplare delle esperienze d'oltreoceano<sup>8</sup>.

Comunque, su un punto le soluzioni offerte convergono in maniera significativa, ossia sulla scarsa attenzione sulla potenziale funzione di deterrenza che un quadro ben strutturato di responsabilità civile potrebbe assumere, specie con riferimento alle responsabilità degli ISP.

Si diceva poc'anzi della singolarità di questo modo di incedere: se lo volessimo riassumere in un vecchio adagio, potremmo dire che le discipline in materia – per ora – parlino a nuora perché suocera intenda (dove, evidentemente, per nuore si intendono le istituzioni scolastiche e le famiglie; e per suocere gli ISP).

Quanto delineato appare all'evidenza insoddisfacente. Si è già posto in rilievo come uno dei fattori di amplificazione della diffusione del *cyberbullismo* sia proprio costituito dall'anonimato, garantito dai prestatori di servizi della società dell'informazione. Sicché, nel futuro prossimo, sarebbe auspicabile l'introduzione di regimi di responsabilità civile più stringenti tali da indurre gli operatori della rete a superare la garanzia dell'anonimato, che rimane – come debitamente sottolineato poc'anzi – un moltiplicatore di tali condotte.

Qualcosa si sta muovendo al di qua e al di là dell'Atlantico, ma andiamo con ordine.

## 2. L'approccio italiano *de lege lata*: la l. 29 maggio 2017, n. 71

Il legislatore italiano, com'è ampiamente noto, ha inteso disciplinare il fenomeno del *cyberbullismo* con l. 29 maggio 2017, n. 71 (cosiddetta *Legge Ferrara*).

La strategia di contrasto impiegata dai *conditores* italiani si è mossa su tre linee direttrici fondamentali.

---

indagato *funditus infra*, §2. Ad ogni modo, per approfondimenti sulla menzionata legge si rinvia a PANICALI, *Il cyberbullismo: i nuovi strumenti (extrapenali) predisposti dalla legge n. 71/2017 e la tutela penale*, in *Resp. civ. prev.*, 2017, p. 2081 ss.; PITTARO, *La legge sul cyberbullismo*, in *Fam. dir.*, 2017, p. 819 ss.; al già richiamato BOCCHINI e MONTANARI, *Le nuove disposizioni a tutela dei minori per la prevenzione ed il contrasto del fenomeno del cyberbullismo*, cit.; nonché alle riflessioni di LUPO, *La legge n. 71 del 2017 sul cyberbullismo: uno sguardo generale*, in *Dir. fam. pers.*, 2019, p. 1005 ss.

<sup>8</sup> Sul punto, si rinvia a quanto si dirà *infra*, §5. Per approfondimenti del quadro ordinamentale statunitense, cfr. il già richiamato YANG e GRINSHTYEN, *Safer Cyberspace Through Legal Intervention*, cit., p. 464 ss.

Anzitutto, si è scelto di regolare autonomamente gli atti compiuti mediante il ricorso a strumenti informatici o tecnologici: in questo senso, sono state accolte le sollecitazioni di chi – come visto più sopra – poneva l'accento sulle peculiarità del *cyberbullismo*.

In secondo luogo, la normativa è limitata agli illeciti che siano stati compiuti ai danni di minori.

Infine, la disciplina in commento, significativamente, non ha introdotto alcuna previsione di reato di nuovo conio, e men che meno vengono confezionate forme tipizzate di responsabilità civile.

Se, da un lato, la *Legge Ferrara* ha il pregio di aver introdotto l'illecito di *cyberbullismo*, definendone – sia pur a maglie larghe – il perimetro, dall'altro, non si è occupata di predisporre un quadro sanzionatorio all'uopo, essendosi tosto soffermata su strategie di contrasto di natura preventiva<sup>9</sup>, le quali cioè facciano *pivot* sulle istituzioni scolastiche e familiari<sup>10</sup>. E – come vedremo – con la previsione di una procedura di *notice and takedown* nei confronti degli ISP.

In guisa che, con riferimento alle fattispecie incriminatrici, il quadro resta invariato: sul punto il dibattito è stato particolarmente acceso e polarizzato tra chi sosteneva la bontà di questa soluzione (ritenendo sufficiente l'inquadramento nelle figure di reati già esistenti per sanzionare le condotte dei *cyberbulli*)<sup>11</sup> e chi invece ne denunciava il poco

---

<sup>9</sup> Di particolare interesse sono ai presenti fini alcuni stralci del dibattito parlamentare. Il relatore della legge, Sen. Francesco Palermo, in sede di discussione finale ha avuto modo di evidenziare nel fenomeno in esame le esigenze educative possano essere raggiunte anche attraverso degli strumenti diversi rispetto al diritto penale: «Insistere sulla repressione (anche se spesso ci troviamo dinanzi a casi assolutamente drammatici e disgustosi che spingerebbero a pensare in prima battuta alla necessità di una repressione penale), avrebbe poco senso, sarebbe poco efficace e andrebbe a intasare ulteriormente il sistema giudiziario con una mole di fattispecie che evolvono con l'evolvere dei mezzi di comunicazione moderna. Sostanzialmente ciò non porterebbe al risultato sperato». Il resoconto stenografico della seduta del 26 gennaio 2017 può essere consultato in [www.senato.it](http://www.senato.it). Per approfondimenti sulla discussione parlamentare, cfr. PANICALI, *Il cyberbullismo: i nuovi strumenti (extrapenali)*, cit., p. 2081 ss.

<sup>10</sup> Cfr. le riflessioni di LUPO, *La legge n. 71 del 2017*, cit., p. 1005 ss. Con riferimento alle complesse misure di natura preventiva predisposte dalla normativa in questione, cfr. PITTARO, *La legge sul cyberbullismo*, cit., p. 822 ss.

<sup>11</sup> Cfr. GRANDI, *Il "reato che non c'è": le finalità preventive della legge n. 71 del 2017 e la rilevanza penale del cyberbullismo*, in *Studium iuris*, 2017, p. 1440 ss., spec. pp. 1448-1452, ove si afferma che le fattispecie vigenti «non sembra[no] partorire vuoti di tutela significativi [riuscendosi a] reprimere la sfaccettata realtà del fenomeno in esame, senza necessità di modificare le fattispecie esistenti o di introdurne di nuove». Sulla stessa lunghezza d'onda, chi (MANTOVANI, *Profili penali del cyberbullismo: la L. 71 del 2017*, in *Ind. pen.*, 2018, p. 475 ss., spec. §5) ha posto in rilievo la fondamentale

mordente, proprio in ragione della mancata introduzione di fattispecie incriminatrici nuove (di modifica di quelle già esistenti)<sup>12</sup>.

Parimenti invariato resta il quadro normativo nazionale con riferimento alla responsabilità civile.

La *Legge Ferrara* non è infatti innovativa – se non per il fatto, come anticipato, dal punto di vista definitorio dell'illecito – con riferimento al sistema di responsabilità extracontrattuale. Sul punto, la giurisprudenza è unanime nel ritenere che siano responsabili i genitori del minore degli atti (non solo di bullismo, ma anche di) *cyberbullismo*, nonché l'istituzione scolastica (*ex art. 2048, comma 2, c.c.*) ove il fatto si verifichi durante le ore scolastiche. I genitori e gli istituti scolastici possono andare esenti da responsabilità fornendo la prova (che risulta essere nient'affatto agevole per i primi) di non aver in alcun modo potuto impedire il fatto<sup>13</sup>.

Il complesso di regole in questione prevede poi un maggiore coinvolgimento degli ISP, ma sempre in un'ottica di strategia di contrasto preventiva. La mancata predisposizione di una forma tipizzata di responsabilità civile in loro capo nei casi in cui non sia possibile risalire all'identità dei *cyberbulli* costituisce il vero punto debole della legge italiana. Su questo si tornerà con argomentazioni più ampie nel prosieguo dello scritto. Ora vale la pena di brevemente considerare la procedura di *notice and takedown* ispirata all'esperienza giuridica *made in U.S.A.*

### 3. (Segue) La procedura di *notice and takedown*

Si diceva come il maggiore coinvolgimento degli ISP si sia tradotto nella previsione di una procedura denominata di *notice and takedown*. Si tratta di una misura del tutto inedita, ma comunque nel solco della preminenza data dal legislatore italiano alla prevenzione, più che alla repressione, del *bullismo* cibernetico.

---

importanza di «un approccio preventivo al cyberbullismo a fronte dell'inidoneità degli strumenti repressivi».

<sup>12</sup> Si veda la discussione sul tema riportata da CASSANO e MALVASI, *La responsabilità educativa dei genitori per minori cyberbulli*, cit.

<sup>13</sup> Si veda ad esempio Trib. Sulmona, 9 aprile 2018, n. 103, con nota di CASSANO, *Ragazzini cyberbulli? Condannati i genitori ad un cospicuo risarcimento*, in *Dir. fam. pers.*, 2019, p. 325 ss. e di THIENE, *Ragazzi perduti online: illeciti dei minori e responsabilità dei genitori*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2018, p. 1618 ss. In generale sul ruolo della responsabilità dei genitori nell'uso della moderna tecnologia, cfr. CASSANO, *La responsabilità genitoriale nell'uso dell'odierna tecnologia telematica*, in *Fam. dir.*, 2020, p. 631 ss., spec. p. 636 ss.

Fino all'entrata in vigore della normativa, era stata la giurisprudenza ad aver elaborato circa i tempi e le forme della procedura finalizzata all'oscuramento, rimozione e blocco dei contenuti diffusi in rete dal *cyberbullo*.

Ora è invece l'art. 2 della *Legge Ferrara* a stabilire, chiarendone opportunamente anche le fattezze caratterizzanti, una forma speciale di procedimento volta ad ottenere la rimozione dal sito *web* o dalla piattaforma *social* il contenuto impiegato per la perpetrazione delle condotte rientranti nella definizione dell'art. 1.

La normativa in commento non è chiara nell'individuare quali siano i soggetti che devono procedere ad oscurare i contenuti che un minore ultraquattordicenne, un genitore o un soggetto esercente la responsabilità del minore, ritenga illeciti o non voluti.

La soluzione che convince maggiormente è quella di interpretare la locuzione "gestore del sito" di cui al richiamato art. 1 a prescindere dal rapporto di carattere tecnico che si viene ad instaurare tra l'ISP e il creatore di contenuti (*hosting, caching* etc.), privilegiando invece un'ottica di tipo casistico-fattuale: in altri termini, è da ritenersi obbligato l'ISP tutte le volte in cui questi sia materialmente in grado di gestire i contenuti (e che non rientri nella più blanda disciplina di cui agli artt. 14, 15 e 16 del d.lg. 9 aprile 2003, n. 70)<sup>14</sup>.

Per tornare brevemente agli aspetti di natura procedurale, ai sensi dell'art. 2, quindi, il minore ultraquattordicenne, o il genitore, ovvero l'esercente la responsabilità del minore che abbia subito atti di *cyberbullismo*, può inoltrare al titolare del trattamento o al gestore del sito internet o del social media un'istanza per l'oscuramento, la rimozione o il blocco di qualsiasi dato personale del minore diffuso nella rete internet, previa conservazione di dati originali.

Nelle 24 ore successive alla domanda, il soggetto gestore del servizio internet deve comunicare di aver assunto l'incarico di provvedere alla richiesta inoltratagli. Entro le quarantotto ore, dovrà provvedere all'oscuramento, alla rimozione o al blocco. Ove così non facesse, ovvero ove non sia individuabile il titolare del trattamento ovvero il gestore

---

<sup>14</sup> Così, BOCCHINI e MONTANARI, *Le nuove disposizioni a tutela dei minori per la prevenzione ed il contrasto del fenomeno del cyberbullismo*, cit., p. 364, ove viene chiarito che «la disciplina appare individuare una sorta di "polizia privata della rete" cioè quei soggetti che devono eseguire gli ordini di oscuramento a seguito di una mera richiesta dei soggetti interessati per la più efficace tutela dei minori». Cfr. *ivi*, p. 357 ss. per approfondimenti sulle diverse possibili interpretazioni della locuzione "gestore della rete internet".



del sito, sarà possibile rivolgere analoga richiesta, a mezzo di reclamo, al Garante per la protezione dei dati personali.

La descritta procedura pare ispirarsi a quella contenuta nel d.lg. 9 aprile 2003, il quale a sua volta ha tratto ispirazione dalla disciplina statunitense contenuta nel *Digital Millennium Copyright Act*<sup>15</sup>.

E alla normativa statunitense (ma sul punto si tornerà più diffusamente *infra*) si ispira anche il regime di (ir-)responsabilità degli ISP.

#### 4. (Segue) (Ir-)responsabilità degli ISP: *so far so good?*

Sulla responsabilità degli ISP è stato scritto molto, e il dibattito è oltremodo complesso per essere qui riprodotto anche solo nelle sue linee essenziali<sup>16</sup>.

In questa sede, preme concentrarsi in particolar modo sulle ipotesi di responsabilità a cui l'ISP potrà andare incontro a seguito di condotte di *cyberbullismo*.

Una forma di responsabilità ricorrerebbe – secondo la clausola generale dell'art. 2043 c.c. – sicuramente tutte le volte in cui la vittima (o chi ne esercita la responsabilità genitoriale, o di questi fa le veci) attivi la procedura di *notice and takedown* e la piattaforma – in maniera colpo-

<sup>15</sup> 17 U.S. Code § 512 (*Limitations on liability relating to material on – line*) in cui è stato ricollocato tassonomicamente il *Digital Millennium Copyright Act*. Per un'analisi dettagliata della tematica, si rinvia a BOCCHINI e MONTANARI, *op. cit.*, p. 366 ss., spec. la bibliografia a nota 53, ove possono essere rinvenute interessanti informazioni di carattere comparativo.

<sup>16</sup> Si riporta qui di seguito solamente una bibliografia essenziale con riferimento alla dottrina italiana: RICCIO, *La responsabilità civile degli internet providers*, Giappichelli, 2002; AA.VV., *I "tre codici" della Società dell'informazione*, a cura di Costanzo, De Minico e Zaccaria, Giappichelli, 2006, p. 341 ss.; CUNIBERTI, *Nuove tecnologie e libertà della comunicazione*, Giuffrè, 2008; AA.VV., *Diritto delle comunicazioni elettroniche*, a cura di Bassan, Giuffrè, 2010; MANTELERO, *La responsabilità degli intermediari di rete nella giurisprudenza italiana alla luce del modello statunitense e di quello comunitario*, in *Contr. impr. Eur.*, 2010, p. 529; SAMMARCO, *La posizione dell'intermediario tra l'estraneità ai contenuti trasmessi e l'effettiva conoscenza dell'illecito: un'analisi comparata tra Spagna, Francia e regolamentazione comunitaria*, in *Dir. inf.*, 2011, p. 285 ss.; SCANNICCHIO, *La responsabilità del provider di fronte alle corti inglesi: una vittoria di Pirro per Google?*, in *Dir. inf.*, 2013, p. 751; BRAVO, *La responsabilità civile degli internet service provider*, in *La responsabilità di impresa*, a cura di Alpa e Conte, Giuffrè, 2015, p. 745; BOCCHINI, *La responsabilità extracontrattuale del provider*, in *Manuale di diritto dell'informatica*, a cura di Valentino, ESI, 2016, p. 540 ss.; Tosi, voce *Responsabilità civile per fatto illecito degli internet service provider*, in *Dig. d. priv.*, Sez. civ., X agg., UTET, 2016, p. 688. Per una pregevole rassegna degli orientamenti della Cassazione civile italiana in materia, si rinvia a TORMEN, *La linea dura della Cassazione in materia di responsabilità dell'hosting provider (attivo e passivo)*, in *N. giur. civ. comm.*, 2019, p. 1039 ss.



sa o dolosa – non dia seguito alla richiesta. Viceversa, non sembrerebbe potersi configurare una responsabilità da *cyberbullismo* allorquando l'operatore della rete non sia in grado di fornire l'identità dell'autore dell'illecito.

Si è già rimarcato come la garanzia di restare anonimi incentivi le condotte di *cyberbullismo*. Di conseguenza, non può essere sottaciuta l'importanza di individuare per il futuro delle soluzioni normative tali da orientare i comportamenti degli operatori della rete verso la predisposizione di meccanismi che riducano al minimo il rischio che gli utenti possano beneficiare, una volta e per tutte, del mantello dell'anonimato.

Questo aspetto non è stato debitamente approfondito nel dibattito scientifico italiano. In questa sede si tenterà di farlo attraverso una lettura comparatistica del fenomeno, attraverso - in dettaglio - l'osservazione del discorso scientifico e dei moti di riforma in atto nell'esperienza giuridica statunitense.

## 5. Il modello statunitense di contrasto al *cyberbullismo*

Così come si è osservato per il contesto italiano, anche negli Stati Uniti d'America la risposta al *cyberbullismo* è stata nel senso di delegare alle scuole (e alle famiglie) numerosi compiti di prevenzione del fenomeno.

Non esiste, al momento, una legislazione federale in materia, ma molti degli Stati federati hanno regolato il fenomeno. Si tratta di normative non pienamente coincidenti, ma che condividono gli stessi principi ispiratori.

Nella stragrande maggioranza dei casi, la responsabilità è stata delegata agli *school board*<sup>17</sup>. Praticamente la totalità delle discipline statali richiede ai *school district* di adottare e di rendere effettive *policy* finalizzate alla repressione del fenomeno<sup>18</sup>, e in molti casi queste si applicano

---

<sup>17</sup> Cfr. PERRY, *Civil Liability for Cyberbullying*, in UC Irvine L.R., 2020, p. 1219 ss., spec. p. 1223 ss. Per ulteriori approfondimenti, v. GOODNO, *How Public Schools Can Constitutionally Halt Cyberbullying: A Model Cyberbullying Policy That Considers First Amendment, Due Process, and Fourth Amendment Challenges*, in Wake Forest L. Rev., 2011, p. 641 ss.

<sup>18</sup> Si vedano Ala. Code §§ 16-28b-1 To 16-28b-9 (2018); Alaska Stat. § 14.33.200 (2006); Ariz. Rev. Stat. Ann. § 15-341(36) (2019); Ark. Code Ann. § 6-18-514(d)–(f) (2019); Cal. Educ. Code § 48900.4 (2003); Colo. Rev. Stat. § 22-32-109.1 (2019); Conn. Gen. Stat. § 10-222d(b)–(c) (2018); Del. Code Ann. Tit. 14, § 4164(a)–(b) (2017); Fla. Stat. § 1006.147(2), (4) (2019); Ga. Code. Ann. § 20-2-751.4(b) (2016); Haw. Code R. § 8-19-6 (Lexisnexis

espressamente al *cyberbullismo*<sup>19</sup>. Solo di rado l'opzione legislativa è stata nel senso di sanzionare penalmente le condotte illecite<sup>20</sup>, le quali si applicano però a casi particolarmente gravi, come ad esempio il *cyberstalking*.

La ritrosia a rendere queste condotte penalmente rilevanti è spiegata da due concorrenti fattori: da un lato, la considerazione del diritto penale come *extrema ratio*<sup>21</sup>; dall'altro, le frizioni costituzionali che potrebbero ricrearsi nella patria del *free speech*<sup>22</sup>. Sicché si comprende

---

2009); *Idaho Code* § 33-1631 (2019); 105 *Ill. Comp. Stat.* 5 / 27-23.7 (2017); *Ind. Code* § 20-33-8-13.5(a) (2018); *Iowa Code* § 280.28(3) (2007); *Kan. Stat. Ann.* § 72-6147(b)–(c) (2013); *Ky. Rev. Stat. Ann.* § 158.148(5) (West 2016); *La. Stat. Ann.* § 17:416.13(a)–(b) (2017); *Me. Rev. Stat. Ann. Tit. 20-A*, § 1001(15) (2019); *Md. Code Ann., Educ.* § 7-424.1(b)(1)–(2) (West 2018); *Mass. Gen. Laws Ch. 71*, § 37o(b), (d)(1)–(2) (2014); *Mich. Comp. Laws* § 380.1310b(1) (2017); *Minn. Stat.* § 121a.031 (2015); *Miss. Code Ann.* § 37-11-67(2) (2017); *Mo. Rev. Stat.* § 160.775(1) (2016); *Mont. Code Ann.* § 20-5-209 (2015); *Neb. Rev. Stat.* § 79-2,137(3) (2008); *Nev. Rev. Stat.* § 388.133 (2019); *N.H. Rev. Stat. Ann.* § 193-F:4(ii) (2010); *N.J. Stat. Ann.* § 18a:37-15(a), (b) (West 2012); *N.M. Code R.* § 6.12.7.6 (2019); *N.Y. Educ. Law* § 13 (McKinney 2013); *N.C. Gen. Stat.* § 115c-407.15(b), (d) (2009); *N.D. Cent. Code* § 15.1-19-18 (2019); *Ohio Rev. Code Ann.* § 3313.666(b) (West 2012); *Okla. Stat. Tit. 70*, § 24-100.4(A) (2016); *Or. Rev. Stat.* § 339.356(1) (2012); 24 *Pa. Cons. Stat.* § 13-1303.1-A(A) (2008); 16 *R.I. Gen. Laws* § 16-21-34 (2011) (*Imposing The Duty On The State Department Of Education*); *S.C. Code Ann.* § 59-63-140(a), (b) (2006); *S.D. Codified Laws* § 13-32-14 (2012); *Tenn. Code Ann.* § 49-6-4503(a) (2019); *Tex. Educ. Code Ann.* § 37.001(a)(7) (West 2019); *Utah Code Ann.* § 53g-9-605(1)–(3) (*Lexisnexis* 2019); *Vt. Stat. Ann. Tit. 16*, § 165(a)(8) (2019); *Va. Code Ann.* §§ 22.1-279.6(d), 22.1-291.4(a) (2019); *Wash. Rev. Code* § 28a.600.477(1)(a) (2018); *W. Va. Code* § 18-2c-3(a)–(b) (2011); *Wis. Stat.* § 118.46 (2019); *Wyo. Stat. Ann.* § 21-4-314(a) (2009).

<sup>19</sup> *Cfr.* *Ark. Code Ann.* § 6-18-514(b)(2) (2019); *Conn. Gen. Stat.* § 10-222d(a)(2) (2018); *Fla. Stat.* § 1006.147(3)(a) (2019); *Ga. Code Ann.* § 20-2-751.4(a) (2016); 105 *Ill. Comp. Stat.* 5 / 27-23.7(b) (2017); *Iowa Code* § 280.28(2)(b) (2007); *Kan. Stat. Ann.* § 72-6147(a) (2) (2013); *La. Stat. Ann.* § 17:416.13(c)(1)(b) (2017); *Mass. Gen. Laws Ch. 71*, § 37o(a) (2014); *Mich. Comp. Laws* § 380.1310b(10)(b)–(c) (2017); *Minn. Stat.* § 121a.031(a)(2)–(3) (2015); *Miss. Code Ann.* § 37-11-67(1) (2017); *Mo. Rev. Stat.* § 160.775(2) (2016); *Mont. Code Ann.* § 20-5-208(1) (2015); *Neb. Rev. Stat.* § 79-2,137(2) (2008); *Nev. Rev. Stat.* § 388.133(1) (2019); *N.H. Rev. Stat. Ann.* § 193-F:4(ii) (2010); *N.J. Stat. Ann.* § 18a:37-15.1(b) (West 2012); *N.M. Code R.* § 6.12.7.7(a)–(b) (2019); *N.Y. Educ. Law* § 11(7)–(8) (McKinney 2013); *N.C. Gen. Stat.* § 115c-407.15(a) (2009); *Ohio Rev. Code Ann.* § 3313.666(a)(2)(a) (West 2012); *Okla. Stat. Tit. 70*, § 24-100.4(a)(1) (2016); *Or. Rev. Stat.* § 339.356(2)(a) (2012); 24 *Pa. Cons. Stat.* § 13-1303.1-a(e) (2008); 16 *R.I. Gen. Laws* § 16-21-33(a)(1) (2011); *Tenn. Code Ann.* § 49-6-4503 (a) (2019); *Utah Code Ann.* § 53g-9-605(3)(a)–(b) (*Lexisnexis* 2019); *Vt. Stat. Ann. Tit. 16*, § 11(a)(32) (2019); *Va. Code Ann.* § 22.1-279.6(a) (2019); *Wash. Rev. Code* § 28a.600.477(5)(b)(ii) (2018).

<sup>20</sup> *Ala. Code* § 13A-11-8(b) (2019); *Fla. Stat.* § 1006.147(4)(h)(i) (2019); *Idaho Code* § 18-917A(2) (2015); *La. Stat. Ann.* § 14:40.7 (2019); *N.Y. Penal Law* § 240.30 (McKinney 2019); *N.C. Gen. Stat.* § 14-458.1 (2012), in parte dichiarata incostituzionale in *State v. Bishop*, 787 S.E.2d 814, 822 (N.C. 2016).

<sup>21</sup> Sul punto, PERRY, *Civil Liability*, cit., p. 1224 e la bibliografia ivi citata.

<sup>22</sup> *Cfr.*, ad esempio, *State v. Bishop*, 787 S.E.2d 814, 822 (N.C. 2016), in cui i giudici hanno

agevolmente perché la proposta di introdurre una disciplina federale sulla repressione penale del *cyberbullismo* non abbia avuto seguito<sup>23</sup>.

La terza possibile via di contrasto al *cyberbullismo*, che si pone in una posizione mediana tra il diritto penale e le procedure interne alle istituzioni scolastiche, è rappresentata dalla responsabilità civile.

## 6. (Segue) *Tort Law* come argine al *cyberbullismo*?

Questa può essere un poderoso strumento in grado di orientare le condotte dei singoli, e – in ultima analisi – prevenire la commissione di illeciti.

Tuttavia, il ruolo della responsabilità da fatto illecito è stato grandemente sottostimato anche negli Stati Uniti. Pochissime sono state le controversie di *tort law* proposte per ottenere un risarcimento conseguente ad atti di *cyberbullismo*.

Una vera e propria manciata<sup>24</sup>. Onde comprendere meglio le ragioni di questa scarsità, si prenda, ad esempio, il caso *Finkel v. Dauber*<sup>25</sup>.

Alcuni adolescenti newyorchesi avevano pubblicato su un gruppo *Facebook* delle notizie false sul conto di una loro compagna di scuola. In particolare, questi post affermavano che la ragazza avesse contratto il virus dell'HIV a seguito di rapporti sessuali con un animale ed altre considerazioni di questo tenore, e che, conseguentemente, «[she] morfed into evil».

I giudici hanno tagliato corto nel rigettare la domanda attrice: «[New York Law does not] recognize cyberbullying or Internet bullying as a cognizable tort action»<sup>26</sup>.

---

dichiarato l'incostituzionalità delle sanzioni penali concernenti la pubblicazione online di informazioni personali, private o sessuali riguardanti il minore; e si veda pure la più risalente *People v. Dietze*, 549 N.E.2d 1166, 1168 (N.Y. 1989).

<sup>23</sup> Alcuni legislatori statali e alcuni giuristi avevano sollecitato il Congresso a tal proposito in seguito al suicidio di una minorenne vittima di *cyberbullismo*, Megan Meier: *Megan Meier Cyberbullying Prevention Act*, H.R. 1966, 111th Cong. § 3 (2009), <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-111hr1966ih/pdf/BILLS-111hr1966ih.pdf>. Per approfondimenti, GRANT, *Mean Girls and Boys: The Intersection of Cyberbullying and Privacy Law and Its Social-Political Implications*, *How. L.J.*, 2012, p. 169 ss., spec. p. 201.

<sup>24</sup> *Draker v. Schreiber*, 271 S.W.3d 318 (Tex. App. 2008); *D.C. v. Harvard-Westlake Sch.*, 98 Cal. Rptr. 3d 300 (Ct. App. 2009); *D.C. v. R.R.*, 106 Cal. Rptr. 3d 399 (Ct. App. 2010); *Finkel v. Dauber*, 906 N.Y.S.2d 697 (Sup. Ct. 2010); *Caplin v. Harvard-Westlake Sch.*, No. BC 332406, 2011 WL 10653443 (Cal. Super. Ct. Nov. 1, 2011).

<sup>25</sup> *Finkel*, 906 N.Y.S.2d 697.

<sup>26</sup> *Ivi*, 703.

La statuizione della Corte newyorchese ben esemplifica la mentalità statunitense votata al sistema della tipicità della responsabilità civile.

I giudici statunitensi hanno manifestato una sostanziale ritrosia a sussumere le condotte di *cyberbullismo* nei *tort* esistenti, quali ad esempio la *Defamation*, l'*Intentional Infliction of Emotional Distress*, e il *Prima Facie Tort* (quest'ultimo avversato dalla giurisprudenza nella misura in cui introdurrebbe una specie di clausola generale, facendo diventare il sistema dell'illecito statunitense "atipico")<sup>27</sup>.

D'altronde, se si eccettua il caso della provincia canadese della Nuova Scozia<sup>28</sup>, nessuno Stato nordamericano ha mai introdotto uno specifico *tort* per *cyberbullismo*.

Lo scarso successo della *law* dei *torts* come strumento di contrasto deriva poi anche dall'assenza, nell'esperienza giuridica qui indagata, di una previsione omologa al nostro art. 2048 c.c.: il *common law*, statunitense in questo caso, non impone una generalizzata *vicarious liability* in capo ai genitori per gli illeciti commessi dai figli minori<sup>29</sup>. Per di più, il minore sotto una certa soglia di età non è considerato responsabile per i danni cagionati<sup>30</sup>.

Come si intuisce, la combinazione dell'assenza di una generalizzata responsabilità dei genitori con l'esenzione, a talune condizioni, della responsabilità dei minori crea, in alcuni casi, dei veri e propri vuoti di tutela.

In buona sostanza, il danno resta lì dove cade. Considerazione questa che vale vieppiù ove si analizzi il regime di (ir-)responsabilità degli ISP su suolo statunitense.

Con riferimento agli operatori della rete, oltre ad ostacoli di natura giuridica, il danneggiato incontra pure delle significative barriere di carattere tecnico.

E tutto ciò deve essere adeguatamente considerato se si vuole comprendere in maniera esauriente il fenomeno.

<sup>27</sup> Per approfondimenti in materia, cfr. BINDER, *A Tort Perspective on Cyberbullying*, in *Chapman L. Rev.*, 2016, p. 359 ss., spec. p. 366 ss. e PERRY, *Civil Liability*, cit., p. 1226 ss.

<sup>28</sup> V. *Cyber-Safety Act*, S.N.S. 2013, c. 2, §21 (Can.). La menzionata disciplina è stata dichiarata incostituzionale (*Crouch v. Snell*, 2015 NSSC 340 (Can. N.S.)). È stata poi reintrodotta nel 2017 con l'*Intimate Images and Cyber-Protection Act*, S.N.S. 2017, c. 7, §6(3) Can.

<sup>29</sup> Cfr. PERRY, *op. cit.*, p. 1235 e la casistica citata a nota 139.

<sup>30</sup> *Ivi*, p. 1231.

## 7. (Segue) La section 230 del *Communication Decency Act*...

Si è detto come un meccanismo di amplificazione del *cyberbullismo* sia la possibilità per il bullo di agire sotto il velo dell'anonimato.

Di conseguenza, ove il danneggiato volesse agire contro il danneggiante dovrebbe preliminarmente squarciare tale velo, il che può tradursi talvolta in una difficoltà insormontabile.

L'attore dovrebbe, infatti, individuare anzitutto l'indirizzo IP da cui è stato compiuto l'atto; collegare l'IP a un ISP e richiedere le informazioni circa l'utilizzatore associato ad un determinato IP.

Le Corti statunitensi regolarmente emettono ordini per disvelare l'identità degli utenti delle piattaforme quando vi sono prove sufficienti per ritenere sussistente una *cause of action* contro un anonimo: i giudici legittimano la vittima a richiedere una *John Doe subpoena*, con la quale viene ordinato a una parte terza di divulgare le informazioni su un determinato utente<sup>31</sup>.

Questo, nella migliore delle ipotesi, può condurre all'individuazione dell'identità del danneggiante.

Tuttavia, non sempre si riesce: servendosi di semplici strumenti, quali i Tor, oppure connettendosi da *hotspot* pubblici, il danneggiante può sottrarsi ai meccanismi di individuazione descritti. Sicché è lecito chiedersi su chi debba ricadere il rischio della mancata identificazione dell'autore dell'illecito.

Si tratta, in altri termini, di individuare il soggetto meglio equipaggiato ad amministrare tale rischio. Lo si capisce intuitivamente: è il gestore del sito, più che il danneggiato, ad essere in condizione di prevenire che l'autore materiale dell'illecito rimanga non identificato.

Ciononostante, la soluzione giuridica *made in U.S.A.* è agli antipodi di questa conclusione: l'attuale quadro giuridico statunitense è chiarissimo sul fatto che la responsabilità non può ricadere sugli ISP, i quali godono di una sostanzialmente illimitata irresponsabilità.

Vale la pena di brevemente ricostruire l'evoluzione normativa che ha condotto ad una così radicale esclusione della responsabilità degli operatori della rete.

Nel caso *Cubby, Inc. v. CompuServe Inc.*<sup>32</sup>, i giudici avevano stabilito che la CompuServe, un operatore che forniva l'accesso agli utenti

<sup>31</sup> GLEICHER, *John Doe Subpoenas: Toward a Consistent Legal Standard*, in *Yale L.J.*, 2008, p. 320 ss., spec. p. 325.

<sup>32</sup> *Cubby, Inc. v. CompuServe Inc.*, 776 F. Supp. 135 (S.D.N.Y. 1991).

ad una *newsletter*, della quale però non verificava il contenuto, era da qualificarsi come mero distributore e dunque non poteva essere considerato responsabile per le affermazioni false e calunniose fatte per il tramite dei servizi da questa prestati.

Per converso, in *Stratton Oakmont v. Prodigy*<sup>33</sup>, la Corte ha ritenuto responsabile la Prodigy qualificandola come creatrice di contenuti (*publisher*) in quanto esercitava una forma di controllo editoriale su quanto pubblicato dagli utenti.

La lettura combinata di *Cubby* e *Prodigy* aveva prodotto degli incentivi distorti: sostanzialmente, aveva spinto gli ISP a non moderare i contenuti in modo tale da potersi sottrarre da ogni forma di responsabilità<sup>34</sup>.

La pressione esercitata dall'industria di Internet conduceva quindi il Congresso ad approvare l'arcinota *section 230* del *Communication Decency Act*<sup>35</sup>, secondo la quale i fornitori di servizi online non devono esser considerati in nessun caso responsabili per i contenuti creati e pubblicati dai loro utenti.

In particolare, in *Zeran v. America Online Inc.*<sup>36</sup>, i giudici hanno chiarito il significato dell'esenzione di responsabilità, ritenendo che questa abbia finanche copertura costituzionale<sup>37</sup>. Si legge nella sentenza che la *section 230* «creates a federal immunity to any cause of action that would make service providers liable for information originating with a third-party user of the service»<sup>38</sup>. La Corte ha poi spiegato che imporre una responsabilità per il solo fatto che la piattaforma fosse a conoscenza dei contenuti illeciti sarebbe contrario alla *ratio* ispiratrice della sezione in commento, ossia la promozione della libertà di parola e l'idea secondo cui la rete dovrebbe autoregolarsi.

In pratica, ad oggi gli operatori della rete, entro i confini degli Stati Uniti, godono di uno schermo protettivo da qualsiasi forma di responsabilità.

<sup>33</sup> *Stratton Oakmont, Inc. v. Prodigy Servs. Co.*, No. 31063/94, 1995 WL 323710 (N.Y. Sup. Ct. May 24, 1995).

<sup>34</sup> Una dinamica simile parrebbe delinearsi a seguito di alcuni pronunciamenti della Corte di cassazione italiana, la quale ha adottato la distinzione tra *hosting provider* attivo e passivo: in materia, cfr. le condivisibili conclusioni cui giunge TORMEN, *La linea dura della Cassazione in materia di responsabilità dell'hosting provider*, cit., p. 1048.

<sup>35</sup> *Sect. 230, Communication Decency Act of 1996*, Publ. No. 104-104, 110 Stat. 133, 137.

<sup>36</sup> *Zeran v. Am. Online, Inc.*, 129 F.3d 327.

<sup>37</sup> V. l'editoriale *Section 230 as First Amendment Rule*, in *Harv. L. Rev.*, 2018, p. 2027 ss.

<sup>38</sup> *Zeran v. Am. Online Inc.*, 330.

## 8. (Segue) ... e le sue prospettive di riforma: dialogo con la dottrina statunitense

E però, negli ultimi tempi, in particolare a seguito degli eventi di *Capitol Hill*<sup>39</sup>, si è iniziato a discutere in termini maggiormente concreti di una riforma dell'immunità degli ISP.

I senatori Warner, Hirono e Klobuchar hanno presentato l'8 febbraio 2021 un *bill*, denominato *SAFE TECH Act*<sup>40</sup>, con il proposito espresso di ridurre significativamente l'ampiezza della esclusione di responsabilità.

In questo quadro di riforme, ben si inseriscono alcune proposte dottrinali volte a ripensare il ruolo dei *virtual supervisor* nel contesto del fenomeno del *cyberbullismo*.

Alcuni vorrebbero introdurre una procedura di *notice and takedown*, modellata sul *Digital Millennium Copyright Act* (e, nei fatti, analoga alla soluzione della *Legge Ferrara*, che al DMCA è ispirata)<sup>41</sup>. Tale via, però, riesce a rispondere solo parzialmente alle esigenze di prevenzione del fenomeno, come si è avuto modo di argomentare durante l'analisi del modello italiano.

Altri autori hanno proposto l'estensione dei *torts* esistenti (nella specie, *defamation*, *intentional infliction of emotional distress*, e il *prima facie tort*) alle ipotesi di *cyberbullismo*<sup>42</sup>. Questa impostazione non convince: si è già visto come le Corti siano state riluttanti ad estendere l'ambito applicativo delle fattispecie di *torts*, in ossequio all'idea secondo cui questa disciplina deve caratterizzarsi per la tipicità degli illeciti.

---

<sup>39</sup> Ci si riferisce all'assalto da parte di alcuni facinorosi (sostenitori del Presidente uscente Trump, e seguaci della teoria del complotto denominata *QAnon*) al Congresso statunitense avvenuto il 6 gennaio 2021 e finalizzato ad evitare che il congresso proclamasse il neoeletto Biden Presidente degli Stati Uniti: v. *Today's Rampage at the Capitol, as It Happened*, in *New York Times*, 6 gennaio 2021, consultabile in <https://www.nytimes.com/live/2021/01/06/us/washington-dc-protests>. Tanto nel momento di escogitazione dell'assalto, quanto successivamente alla sua realizzazione, le piattaforme *social* hanno svolto un ruolo centrale (dapprima agevolando, nei fatti, il contatto tra gli aderenti alle teorie complottiste; dipoi, cercando di rimediare il danno, giungendo a sospendere gli account del Presidente uscente, Trump). Tali circostanze hanno rinfocolato il dibattito circa l'opportunità di una revisione della disciplina degli operatori della rete, ivi ricompresa la questione della *section 230*.

<sup>40</sup> *Bill on Safeguarding Against Fraud, Exploitation, Threats, Extremism and Consumer Harms (SAFE TECH) Act*, S. 299, 117<sup>th</sup> Cong. (2021), <https://www.congress.gov/bills/117/congress/senate-bill/299>.

<sup>41</sup> Così POOLE, *Hey Girls, Did You Know? Slut-Shaming on the Internet Needs to Stop*, in *U.S.F. L. Rev.*, 2013, p. 221 ss., pp. 245-50, 260.

<sup>42</sup> Cfr. BINDER, *A Tort Perspective on Cyberbullying*, cit., p. 366 ss.



Una soluzione maggiormente equilibrata sembrerebbe quella fornita da chi vorrebbe prevedere una forma di responsabilità sussidiaria delle piattaforme. Ferma restando la responsabilità esclusiva del danneggiante, l'ISP, secondo questa impostazione, sarebbe considerato responsabile tutte le volte in cui: a) non sia in grado di fornire le informazioni necessarie per individuare il soggetto che ha materialmente commesso l'illecito; b) e non provveda alla eliminazione del contenuto<sup>43</sup>.

Quest'ultima proposta sarebbe in grado di conciliare gli interessi sottesi alla rete con quelli della collettività nel suo complesso. Peraltro, essendo una rivisitazione circostanziata della regolamentazione, consentirebbe pure di evitare una levata di scudi degli operatori della rete. Va tenuta in debita considerazione, difatti, la notevole pressione che questi sono in grado di esercitare sull'approvazione delle discipline che li riguardano da vicino. Esserne consapevoli aiuta, quindi, ad evitare di avanzare proposte eccessivamente ambiziose e, per questo, destinate al naufragio.

In definitiva, intervenire con l'introduzione di un *tort* da *cyberbulismo* che coinvolgesse anche i gestori dei siti internet costituirebbe uno strumento efficace per orientare i comportamenti di questi ultimi nel senso di dotarsi di strumenti di monitoraggio e di presidio tali da consentire il superamento dell'anonimato tutte le volte in cui ciò fosse richiesto.

In questo modo, e in altri termini, si adotterebbe un approccio soddisfacente anche da un punto di vista delle conseguenze negative del rischio "da anonimato", che verrebbe trasferito dal danneggiato all'ISP.

Insomma, il danno non resterebbe più lì dove è caduto.

## 9. Quali prospettive per l'Italia? Una riflessione *de lege ferenda*

La scelta di rivolgere lo sguardo comparatistico all'esperienza giuridica statunitense è stata dettata, principalmente, da una considerazione: tanto le iniziative legislative a livello di Unione europea, quanto quelle in ambito nazionale, nella regolamentazione del *cyberspazio* si sono generalmente sempre ispirate, e in certa misura continuano ad ispirarsi, ai modelli d'oltreoceano.

---

<sup>43</sup> Cfr. PERRY, *Civil Liability*, cit., p. 1270.



Si può affermare, quindi, come lo studio dell'esperienza analizzata in queste pagine apra un'intercapedine temporale che ci consente, in qualche modo, di guardare al futuro, a come "saremo": quali dibattiti dottrinali si accenderanno, quali saranno le possibili opzioni contemplate per dare risposta ai problemi scandagliati etc. Ovviamente, questo non significa che le futuribili soluzioni adottate in sede unionale e nazionale coincideranno con quelle statunitense, e men che meno che con queste debbano coincidere.

E, però, il rinnovato impegno dell'UE e dell'Italia e degli U.S.A. all'alleanza transatlantica, nella quale è centrale la regolamentazione del *cyberspazio* e centrali sono pure i propositi (di ambo le parti, pare) di raggiungere standard uniformi di protezione, spinge a guardare oltreoceano.

Fatta questa precisazione di carattere complessivo, possiamo ora tornare all'analisi microcomparatistica della responsabilità civile delle piattaforme nei casi di *cyberbullismo*.

Si è già avuto occasione di osservare come il problema principale posto dalla disciplina italiana in materia sia l'incapacità di fornire adeguata soddisfazione alle situazioni in cui l'autore della condotta illecita rimanga nell'anonimato.

Nel contesto italiano, così come nel contesto statunitense, in questi casi il danno rimane lì dove cade: la vittima non può essere ristorata in nessun modo rivalendosi sull'autore delle condotte lesive.

La stessa Commissione bicamerale per l'infanzia e l'adolescenza del Parlamento italiano ha rilevato la criticità del quadro attuale della disciplina sul punto, auspicando una revisione della disciplina: nell'indagine conoscitiva dal titolo "*Bullismo e cyberbullismo*", la Commissione, nell'occuparsi della responsabilità civile delle piattaforme, ha segnalato come nel dibattito svoltosi in suo seno fosse emersa «la necessità di un ripensamento della legislazione vigente, finalizzato ad introdurre forme più stringenti di responsabilità anche per gli *internet provider* [tali da consentire] anche il superamento della "garanzia dell'anonimato" [*sic!*] sulla quale fanno affidamento molti degli autori di condotte illecite»<sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup> COMM. PARLAMENTARE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA, *Indagine conoscitiva - Bullismo e Cyberbullismo*, 2019, in [http://www.senato.it/application/xmanager/projects/-/leg18/file/repository/relazioni/libreria/novita/XVIII/19P0286\\_IC\\_Cyberbullismo\\_REVFINALE.pdf](http://www.senato.it/application/xmanager/projects/-/leg18/file/repository/relazioni/libreria/novita/XVIII/19P0286_IC_Cyberbullismo_REVFINALE.pdf), p. 60.

Ebbene, possiamo quindi concludere che la soluzione prospettata dalla dottrina statunitense, la quale vorrebbe ricreare una responsabilità degli operatori che non siano in grado di superare l'anonimato, risulta essere trasponibile anche nel quadro giuridico italiano *de lege ferenda*.

D'altronde, l'Italia si è già munita di una procedura di *notice and takedown* volta all'oscuramento, al blocco e alla rimozione dei contenuti illeciti, sicché l'unica modifica da apportare sarebbe nel senso di prevedere una forma di responsabilità in capo agli ISP tutte le volte in cui non siano capaci di fornire l'identità degli autori degli illeciti.

Traducendola nelle categorie ordinanti di diritto italiano, questo significherebbe prevedere una sorta di responsabilità per attività pericolosa, alla stregua dell'art. 2050 c.c.: l'operatore sarà tenuto a risarcire la vittima di *cyberbullismo* tutte le volte in cui non sarà in grado di "svelare" l'identità dell'autore dell'illecito, a meno che non dimostrerà di essersi dotato di tutti gli strumenti di monitoraggio necessari per prevenire il rischio della "garanzia da anonimato".

## ABSTRACT

*Il saggio affronta il tema della responsabilità civile da cyberbullismo in un'ottica comparatistica tra Italia e Stati Uniti. De lege lata, la tesi sostenuta è quella secondo cui l'attuale configurazione di entrambe le esperienze giuridiche risulta insoddisfacente dal momento che non è prevista alcuna forma di responsabilità in capo agli operatori della rete per illeciti di questo tipo. L'indagine comparativa condotta dimostra poi che lo stato dell'arte italiano dipenda in larga misura dalla grande influenza esercitata dalle regole statunitensi sul nostro quadro giuridico. De lege ferenda, e sempre attraverso una lettura dell'ordinamento statunitense e dei dibattiti emersi colà sul punto, viene sostenuta l'opportunità di introdurre in Italia una ipotesi tipizzata di responsabilità oggettiva in capo agli ISP onde evitare che il danno resti lì dove cade in quei casi in cui sia impossibile individuare l'identità del cyberbullo a causa dello schermo dell'anonimato.*

# Il potenziamento del contratto di apprendistato nel settore agricolo per contrastare il c.d. “disagio giovanile”

Gianluca Urbisaglia

Culture della materia in Diritto del lavoro

SOMMARIO: Introduzione; 1. L'agricoltura e il c.d. “disagio giovanile”; 2. Il contratto di apprendistato nel settore primario; 3. Riflessioni conclusive.

## Introduzione

In questi ultimi anni, il settore agricolo italiano non ha sostanzialmente conosciuto crisi<sup>1</sup> e ha altresì resistito – con i dovuti distinguo<sup>2</sup> – all'impatto negativo causato dalla pandemia da Covid-19<sup>3</sup>. A tale costante successo non è, tuttavia, corrisposto un miglioramento né delle condizioni lavorative e del rispetto dei più basilari diritti delle persone – ai limiti della violazione dei diritti umani<sup>4</sup> – né dell'annoso problema circa la senilità dell'imprenditoria agricola e del personale assunto regolarmente<sup>5</sup>, ciò nonostante i molti sostegni economici alle imprese agronome provenienti dalla Politica agricola europea (PAC)<sup>6</sup> – tale da considerare il settore un comparto c.d. “assistito” –.

---

<sup>1</sup> Cfr. CREA, *Annuario dell'agricoltura italiana 2018*, CREA, 2020, pp. 27 ss.

<sup>2</sup> Cfr. AA.VV., *Covid-19. Impatti economici nelle aziende agricole*, RICA, Rete rurale nazionale, MIPAAF e CREA, 2020, pp. 8 ss.

<sup>3</sup> Cfr. *ivi*, p. 9.

<sup>4</sup> Cfr. CHIAROMONTE E D'ONGHIA M. (2021), *Migranti, lavoro e pandemia: nuovi problemi, vecchie risposte?*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2021, n. 1, p. 3 ss., nonché i vari rapporti dell'OSSERVATORIO PLACIDO RIZZOTTO (a cura di) (2012-2020), *Agromafie e caporalato (I, II, III IV, V Rapporto)*, editori Lariser, Ediesse, Bibliotheka, Roma.

<sup>5</sup> Cfr. IDDA E PULINA, a cura di, *Impresa agricola familiare, capitale umano e mercato del lavoro*, FrancoAngeli, 2011.

<sup>6</sup> Cfr. FRASCARELLI, *L'evoluzione della Pac e le imprese agricole: sessant'anni di adattamento*, in *Agriregioneuropa*, 2017, n. 50.

## 1. L'agricoltura e il c.d. "disagio giovanile"

Investire nell'accesso dei giovani al mercato del lavoro del settore primario, tuttavia, potrebbe contribuire a risolvere tali problematiche – la maggior parte in stretta correlazione tra loro – e contrastare il c.d. "disagio giovanile". Favorire l'accesso ad un primo impiego fin dalla scuola secondaria vuol dire, infatti, dare loro *in primo luogo* una speranza di futuro lavorativo e la certezza di poter progettare la propria vita; *in secondo luogo*, stimolare l'interesse dei giovani al lavoro della terra, il quale oggi giorno non si può più considerare solo come mera coltivazione dei campi e/o cura degli armenti, ma anche accoglienza (agriturismo), ricerca applicata (ingegneria genetica), acquacultura e viticoltura di eccellenza mondiale, *etc.*; *in terzo luogo*, incoraggiare il ricambio generazionale della classe imprenditoriale e della più generale forza lavoro del settore; *last but not least*, incentivare l'utilizzazione del contratto di apprendistato come modalità di assunzione di giovani al primo impiego, migliorando in tal modo anche le generali condizioni lavorative<sup>7</sup> e di sicurezza del settore primario<sup>8</sup>.

## 2. Il contratto di apprendistato nel settore primario

Le parti sociali agricole avevano già intrapreso la strada del contratto di apprendistato fin dal CCNL operai agricoli e florovivaisti del 10 luglio 1998 che, grazie alle l. 24 giugno 1997, n. 196 (c.d. Pacchetto Treu)<sup>9</sup>, ha aperto al settore primario la possibilità di utilizzare tale tipologia contrattuale. L'apprendistato ha stentato, tuttavia, a decollare<sup>10</sup> a causa della difficile praticabilità di un contratto a tempo indeterminato in un settore caratterizzato da sempre dalla stagionalità delle produzioni. Sol tanto con l'«Accordo del settore agricolo per la disciplina dell'appren-

<sup>7</sup> FALERI, *L'innovazione tecnologica nel settore agricolo tra vecchie criticità e nuove opportunità*, in *Labor*, 2019, n. 2, p. 143 ss. nonché URBISAGLIA, *L'impatto dell'era digitale sul lavoro e sulle relazioni sindacali nel settore agricolo*, in AA.VV., *Nuevas tecnologías y trabajo sostenible*, diretto da Marín Alonso e Igartua Miró, Ediciones Laborum, 2020, pp. 409 ss.

<sup>8</sup> Russo, *Il lavoro in agricoltura tra atipicità e nuove forme contrattuali*, in *Contr.ti e contr.ne coll.*, 2002, n. 1, pp. 64 ss.

<sup>9</sup> CESOS (2000), *Rapporto: le relazioni sindacali in Italia, 1997-1998*, Documenti CNEL: 32, Roma, s.e., pp. 20-23, 396-416.

<sup>10</sup> Secondo i dati dell'Osservatorio statistico INPS, disponibili al link: <https://www.inps.it/dati-ricerche-e-bilanci/osservatori-statistici-e-altre-statistiche>.

distato professionalizzante o di mestiere ai sensi del d.lg. n. 167/2011" del 30 luglio 2012, si è legittimato l'apprendistato professionalizzante anche a tempo determinato – e non solo *sine die* –, il c.d. "apprendistato stagionale". In tal modo, si è slegato l'istituto dalla precedente ipotesi negoziale che rendeva possibile l'instaurazione di questo rapporto di lavoro solo in presenza di una attività lavorativa continuativa.

Ai datori di lavoro che organizzano la loro attività produttiva in cicli stagionali è consentito, infatti, instaurare contratti di apprendistato a tempo determinato, articolando lo svolgimento dell'istituto in più stagioni attraverso più rapporti a tempo determinato, l'ultimo dei quali con inizio entro i 48 mesi dalla data della prima assunzione. La prestazione di ciascuno dei rapporti a tempo determinato deve essere svolta nell'ambito di un unico rapporto continuativo dalla durata non inferiore a 4 mesi consecutivi.

Inoltre, in una prospettiva volta a favorire processi di stabilizzazione dei rapporti di lavoro agli apprendisti assunti a tempo determinato per esigenze stagionali è stato riconosciuto un diritto di precedenza – come per i titolari di contratto a termine – per le assunzioni presso la stessa azienda della stagione successiva, rimettendo alla contrattazione territoriale il compito di definire le modalità di esercizio di tale diritto. Tuttavia, in attesa di tale definizione, il diritto di precedenza può essere esercitato mediante invio di una comunicazione scritta al datore di lavoro entro 90 giorni dalla cessazione del rapporto.

Il forte interesse delle parti negoziali riguardo il contratto di apprendistato è sfociato, inoltre, nell'introduzione nel comparto delle altre due tipologie di apprendistato di I e III livello, grazie all'"Accordo del settore agricolo per la disciplina dell'apprendistato per la qualifica e il diploma di istruzione secondaria superiore e dell'apprendistato di alta formazione e ricerca ai sensi del d.lg. n. 81/2015", siglato a *late-re* del rinnovo del ccnl 2018-2021. La volontà delle parti contrattuali nazionali è quella di poter utilizzare tale rapporto di lavoro in ogni ambito dell'agricoltura e favorire l'accesso dei giovani al lavoro agricolo garantendo la possibilità di ottenere un titolo di studio di livello secondario, pur lavorando.

Anche il Legislatore nazionale è intervenuto sulla disciplina del contratto di apprendistato in agricoltura. Il c.d. "Collegato agricolo" – la l. 28 luglio 2016, n. 154 – prevedeva un sorta di "apprendistato per il ricambio generazionale" che favoriva il *generational renewal* attraverso l'affiancamento di un giovane di età compresa tra i 18 e i 40 anni ad un

agricoltore *over* 65 per un periodo massimo di 3 anni. La norma in questione rinviava tutta la disciplina di tale particolare apprendistato ad un apposito Decreto legislativo da emanare entro 12 mesi dalla pubblicazione in Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana del “Collegato agricolo” che, tuttavia, non è stato mai varato<sup>11</sup>.

### 3. Riflessioni conclusive

Alla luce di quanto esposto, uno dei percorsi che i *policy maker* dovrebbero intraprendere per risolvere, almeno in parte, il *disagio giovanile* dilagante è stato già disegnato sia dalle parti sociali agricole sia dal Legislatore. Sarebbe sufficiente pertanto, da un lato, realizzare finalmente il citato “apprendistato per il ricambio generazionale” integrando la normativa già esistente sulla disciplina del citato rapporto di lavoro; dall’altro, dirottando una parte cospicua delle risorse economiche del II Pilastro della PAC al lavoro dipendente, soprattutto giovanile, la cui destinazione può essere decisa arbitrariamente dai Paesi membri in stretta collaborazione con i territori coinvolti e i loro rispettivi attori (Regioni, enti locali, Organizzazioni sindacali dei lavoratori, Associazioni datoriali, *etc.*)<sup>12</sup>.

A questo ultimo elemento si collega, infine, la necessità di rivedere i molti incentivi economici – sostanzialmente sgravi contributivi – previsti dalla normativa nazionale per le assunzioni in agricoltura, favorendo maggiormente i contratti a tempo indeterminato rispetto a quelli a tempo determinato o, comunque, privilegiando tali sgravi per le assunzioni attraverso il contratto di apprendistato.

#### ABSTRACT

*Il contributo affronta il tema del disagio giovanile proponendo di diminuirne l'impatto attraverso la diffusione del contratto di Apprendistato nel settore agricolo, l'unico comparto che da anni non conosce crisi economica. A sua volta, l'utilizzazione di tale tipologia contrattuale risolverebbe altre problematiche che affliggono il comparto da sempre.*

<sup>11</sup> Per specifici dettagli, si veda l'articolo di TOSONI G. “A scuola dall'agricoltore per subentrare dopo tre anni”, apparso sul quotidiano de *Il Sole 24 Ore* di venerdì 12 agosto 2016.

<sup>12</sup> Cfr. D'ALESSIO, *L'agricoltura e la nuova PAC 2014-2020*, in *Quaderni AE*, 2013, n. 16, pp. 13 ss.

# La scuola e il disagio giovanile. Studiare e formarsi al tempo del Covid-19

*Alessandra Viani*

Cultrice della materia in diritto ecclesiastico,  
diritto interculturale e *law and religion*

SOMMARIO: 1. Il disagio giovanile e l'insuccesso scolastico; 2. Didattica e lockdown. Studiare durante la pandemia da COVID-19; 3. Riflessioni conclusive.

## 1. Il disagio giovanile e l'insuccesso scolastico

È fatto notorio che la scuola sia il baluardo dei diritti costituzionali, così come indubitabile ed incontestabile è che essa sia luogo di difesa degli stessi e spazio di espressione delle libertà fondamentali. L'attività delle istituzioni scolastiche, infatti, concorre pienamente alla realizzazione di quei principi, valori e diritti ispiratori della Carta costituzionale: l'uguaglianza, la piena realizzazione della persona, la formazione, la libertà di pensiero, il lavoro, la solidarietà e l'inclusione. Gli adolescenti odierni guardano alla scuola non solo come ambito di trasmissione del sapere e di acquisizione di nozioni didattiche, ma anche come luogo di scambio affettivo e relazionale<sup>1</sup>. La scuola offre certamente la miglior occasione di socializzazione per gli adolescenti; rappresenta il posto ideale per potersi relazionare con i pari, interagire con loro e condi-

---

<sup>1</sup> Nel nostro Paese, infatti, si è sviluppato un processo di «affettivizzazione della scuola» da parte degli adolescenti, i quali «non portano a scuola solo il sistema cognitivo e il ruolo di studente, ma altre dimensioni che hanno maggiormente a che fare con il ruolo affettivo di adolescente: il corpo, il desiderio, la sessualità, la creatività, gli aspetti espressivi del Sé»: PIETROPOLLI CHARMET, *Corpo scolastico e cultura della prevenzione a scuola*, in MAGGIOLINI, *Sballare per crescere? La prevenzione dalle droghe a scuola*, FrancoAngeli, 2003; VETTORATO, *Disagio giovanile e insuccesso scolastico*, in *Rassegna CNOS*, 29/2013, pp. 45-61. Si tratta di un pensiero condiviso anche dalle famiglie che sono solite conferire alle istituzioni scolastiche funzioni educative, di socializzazione e di contenimento rispetto ai bisogni affettivi ed individuali dei figli.

vedere esperienze di vita e di formazione. Essa costituisce l'architrave su cui ciascun ragazzo costruirà il proprio futuro, oltre a configurarsi come spazio intermedio e di passaggio tra la famiglia e la società<sup>2</sup>.

Per tale motivo, quando oggi si parla di disagio giovanile non si può fare a meno di notare come esso si intersechi saldamente e quotidianamente con le istituzioni scolastiche<sup>3</sup>.

L'aula è, senza alcun dubbio, il luogo dove il malessere si palesa maggiormente. È proprio all'interno della scuola, infatti, che gli adolescenti esprimono il proprio disagio, e lo fanno attraverso manifestazioni di violenza verso gli altri o verso sé stessi, oppure attraverso azioni e comportamenti puramente denigratori. È all'interno dell'aula scolastica che i ragazzi mettono in atto le prime trasgressioni verso le regole istituzionali e ne subiscono le sanzioni<sup>4</sup>. L'aula, insomma, è il luogo dove si gioca la partita più importante. Il docente, per primo, nella veste di guida e accompagnatore dello studente, è spesso costretto ad as-

<sup>2</sup> L'esperienza scolastica rappresenta la prima relazione estesa con una istituzione formale caratterizzata da un preciso sistema gerarchico e da regole formali. Essa, pertanto, esercita un'influenza rilevante sugli atteggiamenti che i ragazzi sviluppano nei confronti delle altre istituzioni, la società *in primis*. In tal senso, GARELLI, PALMONARI, SCIOLLA, *La socializzazione flessibile. Identità e trasmissione dei valori tra i giovani*, Il Mulino, 2006, pp. 271 ss.

<sup>3</sup> Il disagio scolastico è una sottocategoria del disagio generale. È una condizione emotiva non correlata a disturbi di tipo psicopatologico, linguistico o cognitivo, ma che si esplicita tramite una serie di condotte di rifiuto delle attività scolastiche, tali da contrastare l'utilizzo delle proprie capacità cognitive, relazionali e affettive. Il disagio scolastico è anche correlato al modello formativo proposto dalla scuola in termini di didattica, di metodologie, di organizzazione, ecc. Questo vuol dire non solo mancato adempimento dell'obbligo scolastico, ma anche dimensione soggettiva dell'insuccesso scolastico, inteso come delusione per il mancato legame tra spirazioni personali e risultati ottenuti. Per approfondimenti cfr. MILANESI, *Il disagio giovanile: conoscere per prevenire*, Comune, 1989; *Il disagio: una concettualizzazione preliminare*, in LABOS, 1994; PIERETTI, *Il disagio sommerso. Studi sul disagio sintomatico e asintomatico dei giovani oggi*, Quattroventi, 1996; MILAN, *Disagio giovanile e strategie educative*, Città Nuova, 2005; PETRUCELLI, FABRIZI, *Orientarsi per non disperdersi. Una ricerca intervento sull'educazione tra pari*, FrancoAngeli, 2005; MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE. DIREZIONE GENERALE STUDI E PROGRAMMAZIONE, *La dispersione scolastica. Indicatori di base per l'analisi del fenomeno*, Sistema Statistico Nazionale, 2007; VETTORATO, *Il disagio giovanile. Un contributo alla riflessione pedagogica sulla situazione giovanile mondiale*, in *Orientamenti pedagogici*, 57/2010, pp. 789-798.

<sup>4</sup> Nel contesto scolastico gli adolescenti si mettono alla prova nella comprensione delle regole sociali e nel modo di orientarsi verso il sistema istituzionale. Anche il dover fare i conti con l'autorità degli insegnanti concorre al processo socio-cognitivo attraverso cui gli alunni comprendono che il rapporto con l'autorità formale è impersonale. Sul punto si rinvia alle interessanti considerazioni di PALMONARI, *Gli adolescenti. Né adulti né bambini alla ricerca della propria identità*, Il Mulino, 2001, pp. 92 ss.; VETTORATO, *Disagio giovanile e insuccesso scolastico*, cit., p. 56.



sistere a molteplici declinazioni della violenza che trovano negli atti di bullismo, di cyberbullismo e di *cutting*<sup>5</sup> una perfetta sintesi dei processi e delle complesse motivazioni del disagio giovanile<sup>6</sup>. Dal che discende la necessità di una sorta di “chiamata alle armi” dell’intera comunità scolastica che, dinanzi a fenomeni diffusi di espressione del malessere o ad azioni vessatorie e/o violente degli adolescenti, deve essere capace di utilizzare, all’occorrenza, le strategie di prevenzione o gli strumenti di *problem solving* più appropriati al caso di specie. All’istituzione scolastica è richiesto un intervento sempre più ampio e trasversale capace di rispondere tempestivamente alle necessità dei ragazzi e delle famiglie spesso multiproblematiche, mostrando una forte attenzione al tema dell’inclusione e della vulnerabilità dei giovani esposti a molteplici fattori di rischio. Spesso sono gli stessi adolescenti a chiedere l’intervento degli adulti e delle istituzioni, a volere una scuola più attenta e più vigile, pronta a sostenerli e a contribuire alla costruzione di modelli e comportamenti che gli insegnino a riconoscere e a rispettare l’altro con le sue differenze e specificità, allo scopo di generare una nuova cultura della relazione positiva, empatica e inclusiva.

In questa missione, però, la scuola è lasciata sola, e in questa solitudine, nella dimensione educativa e pedagogica che la contraddistingue,

---

<sup>5</sup> Il *cutting* (dall’inglese *to cut*) è una forma di autolesionismo che consiste nel procurarsi ferite alla pelle delle braccia o di altre parti del corpo per far uscire delle sofferenze che non si riescono a gestire, allo scopo di alleviare un malessere o addirittura lasciare un segno. Alla base di questo comportamento autolesionista ci possono essere traumi importanti, conflitti con la famiglia, mancanza di stabilità emotiva, problemi con gli amici e con i compagni. Circa il significato e le caratteristiche di questo comportamento, cfr. FATTORI, *Un adolescente disabile: la pratica del self-cutting su un corpo già ferito*, in *Rivista di Psicoanalisi*, LIX, 1, pp. 33-48.

<sup>6</sup> Le ultime rivelazioni dell’ISTAT sul fenomeno del bullismo (dall’inglese *bullying*, ovvero utilizzare la propria forza per danneggiare un soggetto più debole) quantificano in oltre due milioni di unità i ragazzi di età compresa tra gli 11 e i 17 anni coinvolti in episodi di bullismo, con una dinamica di progressiva crescita negli ultimi anni. L’ampia gamma di violenze e di prepotenze che oggi si tende a ricomprendere nella definizione di bullismo sono costituite da azioni vessatorie, offese, derisioni, minacce, aggressioni fisiche, diffamazioni, falsità finalizzate a sottomettere, screditare, marginalizzare o anche soltanto escludere qualcuno da un gruppo amicale. Tuttavia, le forme in cui si manifesta il fenomeno del bullismo risultano in continua evoluzione per effetto della diffusione dei *social network* e dei sistemi di comunicazione digitale (gli *smartphone*) che hanno rivoluzionato i modelli, i sistemi e i linguaggi della comunicazione giovanile, ridefinendone le abitudini ed il rapporto con la socialità e l’ambiente esterno. Al riguardo, cfr. *Indagine conoscitiva su bullismo o cyberbullismo. Audizione del Presidente dell’Istituto nazionale di statistica, Prof. Gian Carlo Blangiardo. Commissione parlamentare per l’infanzia e l’adolescenza*, Roma 27 marzo 2020 (<https://www.istat.it/it/files/2019/03/Istat-Audizione-27-marzo-2019>).

l'istituzione scolastica, consapevole del proprio ruolo di soggetto attivo della comunità civile, si organizza e si adopera; cerca di capire e di individuare le radici del problema; interviene sul contesto sociale e familiare; propone soluzioni e offre sostegno alle vittime; ma, alla fine, arranca.

Le si chiede uno sforzo troppo grande che rischia di indebolire la sua stessa organizzazione, ma soprattutto di vanificare e perdere di vista la sua missione formativa che è, nello specifico, quella di educare ed istruire i discenti, di promuovere il sapere e la cultura, di insegnare ai giovani a realizzarsi pienamente nelle loro dimensioni personali e a diventare protagonisti della loro vita.

## **2. Didattica e *lockdown*. Studiare durante la pandemia da COVID-19**

Il 5 marzo 2020<sup>7</sup>, per attuare il contenimento e la gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, è stata assunta una delle decisioni più difficili degli ultimi anni: sono stati sospesi tutti i servizi educativi per l'infanzia e tutte le attività didattiche nelle scuole di ogni ordine e grado, come pure la frequenza delle attività scolastiche, i viaggi di istruzione, le visite guidate e le uscite programmate dalle istituzioni scolastiche. L'Italia, che è stata uno dei primi Paesi ad istituire un *lockdown* rigido, è stata anche la prima ad affrontare una sfida importante nell'ambito della scuola e dell'intero sistema formativo, implementando soluzioni digitali su larga scala. La pandemia, infatti, ha rivoluzionato l'architettura tradizionale della didattica in classe, dando vita, appunto, alla didattica a distanza (abbreviata con l'acronimo DAD)<sup>8</sup>, ossia ad un insegnamento impartito prevalentemente attraverso strumenti telematici, che è diventato in breve tempo la normalità. Nel mese di settembre 2020, in linea con le attese di tutto il mondo scolastico, le attività didattiche sono riprese in presenza su

---

<sup>7</sup> Il riferimento è al d.P.C.M. 4 marzo 2020 che ha dettato ulteriori disposizioni attuative del d.l. 23 febbraio 2020, n. 6 (convertito con modificazioni dalla l. 5 marzo 2020, n. 13), con il quale il Governo ha adottato le misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19.

<sup>8</sup> Secondo le stime dell'Unesco nel 2020 oltre il 91% degli studenti nel mondo ha portato avanti il proprio percorso scolastico attraverso la didattica a distanza. Il 16 febbraio 2020 il provvedimento di sospensione delle lezioni in presenza riguardava soltanto la Cina; dal 1° aprile erano coinvolti 188 Paesi e un miliardo e mezzo di utenti. Per un maggior approfondimento, si consulti il sito web <https://en.unesco.org/covid19/educationresponse>.

tutto il territorio nazionale per poi tornare, a far data del 6 novembre 2020, nella modalità della didattica digitale integrata al 100 per cento a seguito dell'aumento della diffusione dell'epidemia da COVID-19, e dal 26 febbraio 2021 nella modalità della didattica a distanza al 50 per cento<sup>9</sup>.

Durante l'emergenza epidemiologica, dunque, sono state avviate le strategie didattiche più disparate, facendo della scuola, per decenni immobile e refrattaria ad ogni cambiamento, una istituzione duttile e dotata di capacità di adattamento. Dal mondo reale a quello virtuale "in una notte", per garantire ed onorare quel diritto costituzionalmente garantito che è il diritto all'istruzione.

Il cambiamento determinato nella scuola dall'emergenza sanitaria ha avuto certamente un impatto forte, comportando al contempo alcune difficoltà a livello organizzativo. In molte scuole, infatti, non sono mancate le criticità: limiti nelle competenze digitali da parte degli insegnanti, mancanza di connessioni adeguate, alunni privi di dispositivi elettronici<sup>10</sup>. E non solo. In un periodo di restrizioni e contatti limitati tra le persone, avendo le relazioni virtuali preso il posto di quelle reali, è venuto meno il contatto fisico tra gli studenti, è aumentato l'isolamento, il senso di inquietudine e il malessere esistenziale (sebbene i giovani siano maggiormente abituati all'uso delle tecnologie per la comunicazione). In poche parole, il futuro del mondo chiuso fra quattro

---

<sup>9</sup> Il Governo, con d.P.C.M. 3 novembre 2020, allo scopo di contrastare e contenere il diffondersi del virus SARS-CoV-2, ha disposto nuove e più severe misure di sicurezza a tutela della salute dei cittadini, prevedendo, tra l'altro, la didattica digitale integrata al 100 per cento. Dette misure, inizialmente valide sino al 3 dicembre, sono state prorogate sino al 26 febbraio quando con d.l. 23 febbraio 2021, n. 15 è stato disposto il rientro in classe degli studenti nella misura del 50 per cento. In ultimo, il d.l. 22 aprile 2021, n. 15 ha disposto, a decorrere dal 1° maggio 2021, l'adozione da parte delle istituzioni scolastiche di forme flessibili nell'organizzazione dell'attività didattica. In particolare: nella zona rossa l'attività didattica in presenza ad almeno il 50 per cento e fino ad un massimo del 75 per cento della popolazione studentesca; nella zona arancione e gialla, ad almeno al il 70 per cento e fino ad un massimo del 100 per cento degli studenti.

<sup>10</sup> L'ISTAT ha stimato che circa tre milioni di studenti italiani ha avuto difficoltà ad accedere alla DAD per la carenza di connettività o di dispositivi elettronici in casa. Il 6% degli studenti non è riuscito a partecipare alle lezioni da remoto a causa della scarsa connessione ad Internet, ed il 27% delle famiglie, ha riferito di non avere sufficiente strumentazione tecnologica per supportare le attività formative dei figli conciliandole con i propri impegni lavorativi da remoto. Le complicazioni hanno incrementato il cosiddetto divario digitale (o *digital divide*) tra coloro - insegnanti e studenti - che conoscono e utilizzano correttamente gli strumenti telematici e coloro che, invece, non ne sono in grado. Le rilevazioni dell'ISTAT possono essere consultate, nel dettaglio, sul sito istituzionale <https://www.istat.it/it/archivio/covid-19>.

pareti. È mancata ai ragazzi la possibilità di uscire di casa, di incontrare i professori e gli amici, di fare le cose “normali”, quelle di tutti i giorni. Alcuni, in questi mesi di solitudine forzata, hanno iniziato a vivere le relazioni interpersonali con passività, fino ad arrivare a casi limite di *hikikomori*<sup>11</sup>, auto-recludendosi nella propria abitazione e tagliando i ponti con l'esterno.

Molti studenti hanno privilegiato la scuola “fai da te”, sfuggendo agli appuntamenti, non rispettando le date delle interrogazioni e delle verifiche, costruendosi un orario scolastico su misura; taluni hanno perso la passione per lo studio; talaltri hanno addirittura abbandonato la scuola (e con essa l'idea di futuro)<sup>12</sup>, iniziando un vissuto di emarginazione.

È indubbio, dunque, che la pandemia da COVID-19 abbia avuto (e continui ad avere) un effetto devastante sull'istruzione e sulla formazione dei giovani, colpiti negativamente dalla chiusura delle scuole; che abbia ridotto (e stia riducendo) il potenziale produttivo di un'intera generazione e aggravando le disuguaglianze; che abbia frantumato (e continui ad incidere negativamente su) i loro sogni e il loro futuro limitando drasticamente le loro prospettive occupazionali. Infatti, se è vero che il distanziamento sociale è diventato un atto di solidarietà e ancor più una misura imperativa per proteggere la salute pubblica, le conseguenze a lungo termine della chiusura delle scuole rischiano di essere drammatiche, soprattutto per i più vulnerabili e marginalizzati, aumentando esponenzialmente la disparità anche in termini di istruzione.

---

<sup>11</sup> *Hikikomori* è un termine giapponese che deriva dal verbo *hiku* (tirare indietro) e *komoru* (ritirarsi). Con esso si tende a descrivere un particolare fenomeno psichiatrico che si manifesta attraverso il ritiro sociale, auto-esclusione dal mondo esterno, l'isolamento, e il rifiuto totale non solo per ogni forma di relazione, ma anche per la luce del sole. Per approfondimenti cfr. RICCI, *Hikikomori: adolescenti in volontaria reclusione*, FrancoAngeli, 2016; BAGNATO, *L'hikikomori: un fenomeno di autoreclusione*, Carocci, 2017; CREPALDI, *Hikikomori. I giovani che non escono di casa*, Alpes, 2019; LANCINI, *Il ritiro sociale negli adolescenti. La solitudine di una generazione iperconnessa*, Raffaello Cortina, 2019.

<sup>12</sup> Un altro tipo di disagio sperimentato nella scuola soprattutto ai tempi del COVID-19 si configura come “dispersione”, termine che indica ritardi, rallentamenti ed uscite dal circuito scolastico. Quest'ultimo, detto anche abbandono (o *drop-out*) è proprio non solo degli studenti facenti parte delle classi sociali più svantaggiate, ma anche delle ragazze adolescenti, le più esposte appunto all'abbandono scolastico. Relativamente al concetto di “dispersione”, si consulti IANNIS, POGGESI, *Giovani tra scuola e lavoro. I laboratori di orientamento per drop-out*, Edizioni del Cerro, 2001, pp. 21 ss.

### 3. Riflessioni conclusive

L'emergenza epidemiologica sarà, certamente, uno di quegli eventi storici che si studieranno a scuola, come la peste di Atene o quella raccontata dal Boccaccio o dal Manzoni ne *I promessi sposi*. Volgendo lo sguardo al mondo della scuola, sono diverse le domande che si ripetono frequentemente: come far fronte al malessere accennato? In particolare, come risolvere il problema dell'abbandono scolastico? Come limitare le disuguaglianze in termini di istruzione?

La risposta più ovvia a tali domande potrebbe essere: tornare prima possibile alla normalità, all'insegnamento tradizionale, alla scuola in presenza, alle relazioni reali, al contatto fisico, in una parola, al "prima". Ma, poi, quando l'emergenza sarà finita, come sarà "il dopo"? Sarà possibile tornare "al prima", come se si fosse trattato soltanto di una parentesi?

Potendo fare al momento soltanto delle supposizioni, mi verrebbe da dire che non sarà possibile, perché una delle peggiori eredità del COVID-19 potrebbe essere una vera e propria onda di stress post-traumatico che richiederà tutte le iniziative possibili per tutelare la salute mentale delle persone, quelle più fragili e vulnerabili prima di tutte. Negli adolescenti, che vivono un periodo della loro vita in cui l'inclusione e l'accettazione nel gruppo dei pari è meta essenziale da raggiungere, la chiusura forzata potrebbe aggravare quel senso di solitudine piuttosto frequente in questa fase del loro sviluppo, rendendogli difficile il ritorno alla normalità, piena di sfide e difficoltà.

In conclusione, si può dire «che oggi non viviamo un'epoca di cambiamento quanto un cambiamento d'epoca. Le situazioni che viviamo oggi pongono dunque sfide nuove che per noi a volte sono persino difficili da comprendere. Questo nostro tempo richiede di vivere i problemi come sfide e non come ostacoli»<sup>13</sup>.

Sulla base dell'esperienza dettata dalla pandemia da SARS-CoV-2, dunque, sarà necessario trasformare le difficoltà di un determinato momento storico in un vero e proprio volano per la ripartenza e l'innovazione. L'eccezionalità a cui l'emergenza epidemiologica ha costretto tutti i settori della vita privata, sociale e lavorativa impone un'analisi mirata alla progettazione della ripartenza e del ritorno alla

---

<sup>13</sup> Citazione del Santo Padre Francesco durante la visita pastorale a Firenze in occasione del 5° Convegno nazionale della Chiesa Italiana il 10 novembre 2015.

normalità. Nella scuola questo si traduce in una riflessione organizzativa e didattica in grado di non disperdere quanto le scuole sono riuscite a mettere in atto. Il primo giorno di scuola dopo l'emergenza non dovrà essere semplicemente un "ripartire", ma un "ripensare la scuola", a cominciare dalla insostituibile relazione tra insegnanti e studenti, perché tutti possano tornare a credere che esista ancora "un dopo" migliore del "prima".

## ABSTRACT

*La scuola non è soltanto luogo di apprendimento, ma è anche luogo di crescita, di sviluppo personale e di scambio affettivo e relazionale. Oggi più che mai è proprio all'interno dell'ambiente scolastico che si manifestano i fenomeni di espressione del disagio giovanile che, se trascurati, possono sfociare in atti di violenza verso gli altri o verso se stessi, o in azioni o comportamenti puramente denigratori. Durante l'emergenza epidemiologica da COVID-19 il malessere giovanile ha raggiunto la sua massima espressione. Questo breve contributo si propone di analizzare l'impatto emotivo della pandemia da SARS-CoV-2 e della didattica a distanza sugli adolescenti costretti all'isolamento "forzato" quale misura imperativa per tutelare la salute pubblica.*







## COLLANA MATERIALI E DOCUMENTI

Per informazioni sui precedenti volumi in collana, consultare il sito:  
[www.editricesapienza.it](http://www.editricesapienza.it)

74. Architetture per il restauro: l'anastilosi  
*a cura di Rossana Mancini, Roberta Maria Dal Mas, Maria Giovanna Putzu*
75. Annuario 2021  
Osservatorio Giuridico sulla Innovazione Digitale  
Yearbook 2021  
Juridical Observatory on Digital Innovation  
*a cura di Salvatore Orlando e Giuseppina Capaldo*
76. The best interest of the child  
*a cura di Mirzia Bianca*
77. Fare la differenza  
Stereotipi di genere e nuove pratiche di affermazione nei campi scientifici  
*a cura di Mariacristina Sciannamblo e Assunta Viteritti*
78. La metropoli continua  
Storia e vita sociale del quadrante Sud di Roma  
*a cura di Roberta Cipollini, Francesca Romana Lenzi, Francesco Giovanni Truglia*
79. Cefalea: dal dolore alla sofferenza dell'anima  
*a cura di Vittorio Di Piero e Edmond Robert Gilliéron*
80. Extra-Vacant Narratives  
Reading Holocaust Fiction in the post-9/11 Age  
*Alice Balestrino*
81. Covid, azione pubblica e crisi della contemporaneità  
Primato o declino della politica?  
*a cura di Andrea Millefiorini e Giulio Moini*
82. Dialoghi sull'Architettura I  
Dottorato di Ricerca in Storia, Disegno e Restauro dell'Architettura  
*a cura di Simone Lucchetti, Sofia Menconero, Alessandra Ponzetta*
83. Archivi digitali di Sapienza  
Itinerari culturali per la conoscenza  
Atti del Seminario, Roma, 18-19 marzo 2021  
*a cura di Sara Colaceci, Alekos Diacodimitri, Giulia Pettoello, Francesca Porfiri, Federico Rebecchini*
84. Il disagio giovanile oggi  
Report del Consiglio Nazionale dei Giovani  
*a cura del Consiglio Nazionale dei Giovani*





Occuparsi del disagio giovanile riveste, oggi più che mai, un'importanza decisiva e richiede di affrontare le tematiche più urgenti connesse alla questione generazionale. Alcune ricerche, citate negli autorevoli contributi raccolti, testimoniano che l'ampiezza e la diffusione del disagio giovanile sono lo specchio dello stato di salute del Paese. Misurarsi con le sfide più scomode legate al mondo giovanile, con le nuove minacce derivanti da un uso distorto del web e degli strumenti digitali, significa, dal nostro punto di vista, onorare davvero e fino in fondo il nostro mandato a servizio delle giovani generazioni. Qui sta il valore di questa iniziativa, che ci auguriamo possa essere d'aiuto a chi si misura con questi temi, in sede istituzionale o professionale.

Il **Consiglio Nazionale dei Giovani**, istituito con la Legge n. 145/2018, è l'organo consultivo cui è demandata la rappresentanza dei giovani nella interlocuzione con le istituzioni per ogni confronto sulle politiche che riguardano il mondo giovanile. Il CNG svolge la propria funzione consultiva su richiesta del Presidente del Consiglio dei Ministri o dell'Autorità politica delegata, esprimendo pareri e formulando proposte su atti normativi di iniziativa del Governo che impattano sui giovani. L'azione del CNG è finalizzata a riconoscere e promuovere il dialogo tra istituzioni e organizzazioni giovanili, favorendo la cittadinanza attiva dei giovani e la formazione di organismi consultivi giovanili a livello locale.

ISBN 978-88-9377-223-5



9 788893 772235

