

*V Forum Internazionale del Gran Sasso*

**UN NUOVO RINASCIMENTO  
PER L'EUROPA:  
IL RUOLO DELLA RICERCA  
E DELLA FORMAZIONE**

A cura di Don Emilio Bettini e Daniela Tondini

Teramo, 29 settembre - 1 ottobre 2022

ATTI



VOLUME 5 - PARTE 2

www.diocesiteramoatri.it  
 www.unite.it  
 http://forums.oa-abruzzo.inaf.it



INDICE  
VOLUME 5 PARTE 2

<b>AREA 2</b>	
<b>Ambiente</b>	17
<b>La gestione digitale dei sistemi urbani: una chiave per affrontare le sfide della sostenibilità ambientale nel settore edilizio</b>	
<i>Federico Cinquepalmi, Virginia Adele Tiburcio</i>	19
<b>La riforma costituzionale dell'ambiente tra aspetti procedurali e osservazioni di merito</b>	
<i>Marco Ladu</i>	31
<b>Tecnologie digitali per l'efficienza energetica dell'ambiente costruito</b>	
<i>Elisa Pennacchia</i>	55
<b>AREA 3</b>	
<b>Archeologia, arte e museo</b>	61
<b>Un innovativo metodo di diagnostica artistica: la ricostruzione della tavolozza cromatica su un'intera superficie dipinta attraverso l'Intelligenza Artificiale</b>	
<i>Cecilia Paolini</i>	63
<b>“Vie d'erba”. Antropologia, pastorizia mobile e conoscenza</b>	
<i>Gianfranco Spitilli</i>	77
<b>Rinascimento e città: il ruolo dell'antico tra continuità e trasformazioni</b>	
<i>Maria Teresa D'Alessio</i>	101
<b>Ilème Concours Européen de l'Alimentation Naturelle</b>	
<i>Ciriaco Campus</i>	121
<b>VRSciT Project.</b>	
<b>Nuovi approcci tecnologici per la promozione del patrimonio culturale, il turismo e la costruzione di scenari educativi virtuali</b>	
<i>Pietro Costantini</i>	133
<b>Il nuovo rinascimento: l'intelligenza artificiale per le opere d'arte</b>	
<i>Sergio Galeani, Corrado Possieri</i>	139
<b>Il tratturo: un bene pubblico sottostimato, fondamentale per una nuova visione del PIL</b>	
<i>Giuliano D. Di Menna</i>	149

<b>Fine Art International Switzerland. Un esempio virtuoso tra valorizzazione e ricerca nel campo dei Beni Artistici</b> <i>Andraik Doner</i>	161
<b>Dalle «lagrime» ai fiori. L’eredità di Vincenzo Bindi (1852-1928) per l’Abruzzo, da dono a museo</b> <i>Sirio Maria Pomante</i>	165
<b>AREA 4</b> <b>Beni culturali</b>	185
<b>Cento anni di paesaggio: la legge Croce del 1922 e il “laboratorio” Abruzzo</b> <i>Claudio Varagnoli</i>	187
<b>Dalla cultura alla tutela del paesaggio, il bene comune dell’umanità</b> <i>Cristina Collettini</i>	207
<b>Transumanza e mobilità della popolazione nel Bacino mediterraneo e nell’Africa subsahariana in relazione e risposta ai cambiamenti climatici</b> <i>Sabrina Greco, Maurizio Lazzari</i>	223
<b>Non solo percorsi. Nuovi scenari per i vecchi tratturi</b> <i>Lucia Serafini</i>	241
<b>AREA 5</b> <b>Comunicazione</b>	263
<b>Il mondo che verrà.</b> <b>Una riflessione sui giovani tra Europa e ipercomunicazione</b> <i>Mario Morcellini</i>	265
<b>Europeismo pop: l’Eurovision Song Contest</b> <i>Federico Boni</i>	273
<b>Una comunità civile non ancorata allo Stato-nazione</b> <b>Manifesto per l’estensione generalizzata dell’Erasmus</b> <i>Carlo Grassi</i>	291
<b>Nella spirale comunicativa: Habermas e la crisi dell’Europa</b> <i>Andrea Lombardinilo</i>	299
<b>I media digitali in età prescolare</b> <i>Ida Cortoni, Laura Casaldi</i>	319

<b>Comunicare l'Erasmus: 35 anni di slogan e parole chiave</b> <i>Francesca Vaccarelli</i>	337
<b>Nova Gorica – Gorizia Capitale europea della cultura 2025: Opportunità anche per il sistema mediale</b> <i>Nicola Strizzolo</i>	353
<b>La comunicazione scientifica e la sfida europea</b> <i>Martina Di Musciano</i>	367
<b>Obiettivi globali, narrazioni locali. L'informazione italiana e l'Agenda 2030</b> <i>Paola Springhetti</i>	377
<b>AREA 6</b>	
<b>Diritto</b>	393
<b>Prospettive di armonizzazione nelle relazioni familiari in tema di responsabilità genitoriale</b> <i>Lorena Ambrosini</i>	395
<b>I diritti umani nell'orizzonte del realismo cristiano</b> <i>Maria Gabriella Esposito</i>	413
<b>Cittadinanza: dall'impero romano al processo di realizzazione dell'Europa</b> <i>Luigi Sandirocco</i>	419
<b>L'armonizzazione del diritto del lavoro e il ruolo delle Corti</b> <i>Leonardo Carbone</i>	439
<b>Vulnerabili e disuguali. Famiglie transnazionali tra tutele a geometria variabile e prospettive di armonizzazione</b> <i>Tiziana Di Iorio</i>	455
<b>La storia della Diplomazia della Santa Sede per una formazione non solo europea, alla luce della nuova Curia</b> <i>Matteo Cantori</i>	473
<b>L'integrazione amministrativa nell'Unione europea attraverso i principi: il caso del diritto ad una buona amministrazione</b> <i>Simona D'Antonio</i>	505
<b>L'edilizia residenziale pubblica come strumento di prevenzione delle disuguaglianze.</b>	

<b>Uno sguardo alle politiche europee e alle prospettive future del PNRR</b> <i>Maria Ceci</i>	519
<b>L'evoluzione della 'dottrina Schumacker': la giurisprudenza della Corte di Giustizia verso una base imponibile condivisa</b> <i>Annalisa Pace</i>	537
<b>I profili tributari della tassazione ambientale dopo la riforma costituzionale del 2022</b> <i>Maria Assunta Icolari</i>	555
<b>L'accesso agli atti tributari in una prospettiva <i>eurounitaria</i></b> <i>Maria Pia Nastri</i>	571
<b>Sovranità digitale europea e protezione dei dati: quale armonizzazione?</b> <i>Arianna Alpini</i>	589
<b>Le garanzie nel mercato del credito tra armonizzazione e tipicità di settore</b> <i>Antonio Cilento</i>	607
<b>La modernizzazione delle norme europee sulla protezione dei consumatori: novità e prospettive in materia di clausole vessatorie</b> <i>Marco Angelone</i>	631
<b>Sull'armonizzazione del contratto</b> <i>Domenico Russo</i>	643
<b>Le sopravvenienze contrattuali nel diritto europeo</b> <i>Valentina Rossi</i>	653
<b>Le indicazioni geografiche europee tra certezze consolidate e prospettive di riforma</b> <i>Federica Girinelli</i>	669
<b>Nuove forme di genitorialità in una prospettiva di armonizzazione</b> <i>Martina De Marchi</i>	677
<b>La rinegoziazione nei testi di <i>soft law</i> - verso un generale rimedio effettivo?</b> <i>Giulia Di Giammarco</i>	693

<b>AREA 7</b>	
<b>Economia, scienze finanziarie e organizzazione aziendale</b>	703
<b>Possible new scenarios for monetary challenges in the years to come</b> <i>Angelo Federico Arcelli</i>	705
<b>Le competenze distintive delle persone a garanzia del successo di Banca Ifis</b> <i>Mauro Baracchi</i>	709
<b>Urban Mobility: What Future Scenario for Public Transportation?</b> <i>Vincenzo Mergioti</i>	713
<b>L'interazione uomo-macchina e i processi decisionali per la competitività delle imprese nella trasformazione intelligente</b> <i>Mario Risso, Mirko Di Bernardo, Elisa Cecconi</i>	737
<b>AREA 8</b>	
<b>Economia e territorio</b>	751
<b>Qualità istituzionale e geografia elettorale in Europa</b> <i>Bernardo Cardinale, Dante Di Matteo</i>	753
<b>Providing military assistance to Ukraine: ethical concerns and economic aspects in the EU</b> <i>Atanas Dimitrov</i>	767
<b>Il Mediterraneo, metafora del mondo</b> <i>Marina Fuschi</i>	785
<b>Trasformazioni Demografiche e Sfide Economiche nell'Unione Europea</b> <i>Alfonso Giordano</i>	799
<b>La gestione delle emergenze in Europa</b> <i>Domenico Capulli</i>	823
<b>AREA 9</b>	
<b>Filosofia, politica e diritto</b>	845
<b>Filosofia, politica e sviluppo umano nell'età digitale e tecnomorfa. Insegnamento, formazione universitaria, ricerca</b> <i>Fiammetta Ricci</i>	847
<b>Nota sulla formazione scolastica e sui suoi riflessi civili</b> <i>Giulio M. Chiodi</i>	857

<b>La filosofia politica tra scienza e tecnica: una coabitazione necessaria nella società complessa e policentrica</b> <i>Teresa Serra</i>	877
<b>Il paradigma moderno e le sue necessarie trasformazioni. Come finire il secolo lungo</b> <i>Luigi Alfieri</i>	887
<b>L'Europa in aula</b> <i>Giuliana Parotto</i>	897
<b>Complessità, innovazione e trasgressione: la filosofia politica oggi</b> <i>Flavia Monceri</i>	913
<b>Perché insegnare ancora i classici della filosofia politica? Riflessioni sul rapporto tra filosofia e scienza</b> <i>Gabriele De Anna</i>	929
<b>Lo spazio etico nella progettualità del centro di ricerca IIB – Abruzzo</b> <i>Consuelo Diodati</i>	943
<b>Filosofia, politica, infosfera: il web tra opportunità e problemi</b> <i>Luca Gasbarro</i>	953
<b>La necessità dell'alfabetizzazione mediatica, digitale e informativa nel contesto dell'impatto dei media digitali sulla generazione dei nativi digitali. La posizione della 'media education' nell'esperienza italiana e la presentazione di un centro di alfabetizzazione mediatica, informativa e digitale</b> <i>Zuzana Benková</i>	969
<b>Etica pubblica tra formazione e sfide contemporanee</b> <i>Tullio Facciolini</i>	989
<b>Giustizia e bene comune (Justice and the common good)</b> <i>Consuelo Martínez-Sicluna y Sepúlveda</i>	995
<b>Il tempo e lo spazio, il governo e la governance nella decisione politica (Time and space, government and governance in political decision-making)</b> <i>Flavio Felice</i>	1007



<b>La missione dell'Università e lo statuto epistemico delle sue discipline</b> <i>(The mission of the University and the epistemic status of its disciplines)</i> Paolo Savarese	1013
<b>Justicia y praxis. La reconfiguración de la política</b> <i>(Justice and Praxis. The Reconfiguration of Politics)</i> Jose Maria Carabante Muntada	1041
<b>Argomentazione bioetica senza metafisica?</b> <b>Il diritto preso troppo poco sul serio</b> <i>(Bioethical argumentation without metaphysics?</i> <i>The law taken too little seriously)</i> Leonardo Di Carlo	1049
<b>Punti chiave per una dottrina analettica della politica</b> <i>(Key points for an analectical doctrine of politics)</i> Giovanni Franchi	1065
<b>Filosofia del diritto: un insegnamento ancora utile e attuale?</b> <i>(Philosophy of law: a still worthwhile and topical teaching?)</i> Rudi Di Marco	1075
<b>Il negativo come limite della scienza nel diritto.</b> <b>Alcune "idee" dalla filosofia del secolo XIX</b> <i>(The negative as the limit of science in law.</i> <i>Some «ideas» from the 19<sup>th</sup> century philosophy)</i> Guido Alimena	1087
<b>AREA 10</b> <b>Formazione</b>	1107
<b>Complessità e sistema educativo.</b> <b>I cambiamenti organizzativi per consolidare</b> <b>le competenze degli insegnanti</b> Adolfo Braga, Lucia Chiappetta Cajola	1109
<b>Catholic education in Europe:</b> <b>Variations in its establishment, vitality, and challenges</b> Selderslagh Guy	1129
<b>Nuova formazione dei docenti come leva generativa</b> <b>del miglioramento professionale e degli apprendimenti</b> Antonella Tozza	1151

<b>Ripensare il Museo come strumento educativo per l'inclusione sociale</b> <i>Antonella Poce</i>	1161
<b>I livelli essenziali delle prestazioni in ambito educativo e sociale</b> <i>Carla Fermariello</i>	1177
<b>Istituzioni scolastiche ed educazione alla cittadinanza: l'apprendimento della storia come bene comune</b> <i>Marialuisa Lucia Sergio</i>	1185
<b>Apprendimento trasformativo e trasformatività come processo di cambiamento personale</b> <i>Roberta D'Ottavi</i>	1197
<b>La musicoterapia di gruppo per l'inclusione come strumento di coesione e sviluppo dell'intelligenza emotiva e sociale: introdurre l'arte terapia nei percorsi educativi per promuovere il nuovo rinascimento</b> <i>Paola Esperson Pecoraro</i>	1211
<b>I luoghi della conoscenza: dalle comunità di pratica alle comunità di apprendimento per la costruzione di spazi formativi comuni e inclusivi (<i>Environments of knowledge: from communities of practice to those of learning for the construction of common and inclusive training spaces</i>)</b> <i>Cinzia Turli</i>	1225

### VOLUME 5 - PARTE 3

<b>AREA 14</b>	
<b>Musica</b>	9
<b>Il nuovo umanesimo nei conservatori oggi</b> <i>Tatiana Vratonjic, Federico Paci</i>	11
<b>La musica e l'assedio del presente: progettare il futuro sulla consapevolezza del passato</b> <i>Paola Besutti</i>	15
<b>Il rinnovamento del pubblico come elemento di rinascita culturale: il contributo della formazione musicale</b> <i>Luca Aversano</i>	25

<b>Alle origini del Rinascimento. Le composizioni di Antonio Zacara da Teramo nel Codice Squarcialupi</b> <i>Piergiorgio Del Nunzio</i>	29
<b>Didattica dell'ascolto e del paesaggio sonoro: potenzialità formative per l'educazione al patrimonio culturale</b> <i>Francesca Piccone</i>	39
<b>Il progetto di Jia Ruskaja per l'Alta Formazione: la bottega rinascimentale come modello musicale, visivo e coreico</b> <i>Nika Tomasevic</i>	49
<b>Musica che cura. Riflessioni e metodologie di lavoro nel progetto di musicoterapia della Diocesi di Teramo</b> <i>Letizia Gomato</i>	59
<b>«Et hymno dicto exierunt in montem» (Mc 14,26) – E dopo aver cantato l'inno, uscirono verso il monte degli Ulivi (Mc 14,26)</b> <i>Antonio Allegritti</i>	79
<b>Progettare il possibile. Il sistema AFAM in una prospettiva di formazione, ricerca e internazionalizzazione</b> <i>Maica Tassone</i>	83
<b>Tavola rotonda</b>	91
<b>Università e conservatori di musica in dialogo: formazione, ricerca e terza missione</b> <i>Paola Besutti</i>	93
<b>Ricerca Artistica Musicale: un approccio innovativo alla realtà e alla conoscenza</b> <i>Anna Maria Ioannoni Fiore</i>	97
<b>I punti sulla ricerca nelle istituzioni Afam</b> <i>Daniela Macchione</i>	103
<b>Ricerca AFAM, sostenibilità e resilienza</b> <i>Alessandra Colangelo</i>	119
<b>Non note musicali, ma note di riflessione</b> <i>Cesare Di Martino</i>	123

<b>Il contributo dei centri studi e delle pro loco alla ricerca scientifica e artistica</b> <i>Francesca Piccone</i>	127
<b>AREA 15 A</b>	
<b>Not for Profit. Gratuità e Volontariato</b>	129
<b>Il lavoro come strumento di inclusione sociale: il caso Abruzzo</b> <i>Maria Sandra Carballar Leal, Roberto Veraldi</i>	131
<b>I CSV come agenti di sviluppo del volontariato sui territori</b> <i>Chiara Tommasini</i>	155
<b>La comunità educante competente come spazio di partecipazione condiviso per costruire in una direzione comune grazie alla diversità</b> <i>Alessandra Martelli</i>	159
<b>AREA 16</b>	
<b>Psicologia</b>	163
<b>Di quale Università abbiamo bisogno?</b> <b>Arte, scienza e valori nella educazione e formazione</b> <i>Prof. Dr. D. Florencio Vicente Castro</i>	165
<b>La Sacra Sindone, un'icona decifrata dalla scienza, dall'arte e dalla spiritualità</b> <i>Emanuela Marinelli</i>	171
<b>Naturalizzare le terapie digitali nelle patologie croniche: prospettive di ricerca e pratica clinica attuali</b> <i>Dina Di Giacomo</i>	191
<b>L'alter altrui come una condizione di benessere psicologico, sociale, biologico, spirituale nella realtà in cui si opera</b> <i>Alessandra Martelli</i>	195
<b>La Psicologia, crocevia e risorsa inesauribile per un nuovo Rinascimento individuale e relazionale</b> <i>Augusto Di Stanislao</i>	199
<b>Le Pubbliche Amministrazioni e la promozione dell'imprenditorialità. Economia, apprendimento e talento</b> <i>PD. Juan José Maldonado Briegas, D. Florencio Vicente Castro</i>	205
<b>L'arte come strumento per riscoprire il valore psicologico dell'“abbraccio” nell'era della digitalizzazione e della globalizzazione</b> <i>Maura Ianni</i>	217

<b>Il Volto della Nuova Umanità</b> <i>Domenico Repice</i>	221
<b>AREA 17</b> <b>Ricerca e Cultura Scientifica</b>	253
<b>Indagini sul centro del sole e sulla creazione di materia</b> <i>Francesco Vissani</i>	255
<b>La fisica galileiana e lo spirito critico</b> <i>Vincenzo Fano, Davide Pietrini</i>	263
<b>Umanesimo tecnologico: le sfide epistemiche della scienza contemporanea</b> <i>Marta Bertolaso</i>	273
<b>AREA 18</b> <b>Scienze del turismo</b>	287
<b>Gli Itinerari Culturali del Consiglio d'Europa</b> <b>Un approfondimento sugli Itinerari Culturali a tema religioso</b> <i>Roberta Alberotanza</i>	289
<b>AREA 19</b> <b>Sociologia</b>	307
<b>Verso un nuovo umanesimo economico e sociale.</b> <b>Alla ricerca dell'impresa integrale: potenzialità e criticità del Modello Olivetti</b> <i>Antonio Cocozza</i>	309
<b>“La fabbrica era un bene comune”. Esperienze olivettiane</b> <i>Emanuela Proietti</i>	315
<b>L'architettura sociale di Adriano Olivetti e il nichilismo del nostro tempo</b> <i>Angela Maria Zocchi</i>	337
<b>Per una filosofia del lavoro nello scenario della complessità sociale</b> <i>Andrea Velardi</i>	351
<b>AREA 20</b> <b>Sport</b>	371
<b>L'olimpismo come pensiero politico di pace</b> <b>(<i>Olympism as a political thought of peace</i>)</b> <i>Luigi Mastrangelo</i>	373

<b>L'uso dello sport come viatico culturale della pace.</b> <b>Alcuni elementi della guerra Russo-Ucraina</b> <i>(Is Sport-development for peace still valid in Europe?</i> <i>Some elements from the Russian-Ukrainian War)</i> Nico Bortoletto	381
<b>Tregua olimpica e dialogo interreligioso</b> <i>(Olympic truce and interfaith dialogue)</i> Cristina Dalla Villa	391
<b>Sport e politica internazionale tra diplomazia e strumentalizzazione</b> <i>(Sport and international politics: between diplomacy and exploitation)</i> Angelo De Marcellis	411
<b>Pratica sportiva e felicità: evidenze empiriche sulle abitudini degli italiani</b> <i>(Sport practice and happiness: empirical evidence from Italian habits)</i> Marco Di Domizio, Elena Fabrizi	423
<b>Codice Europeo di Etica Sportiva e Fair Play.</b> <b>I comportamenti di “pace” e la loro importanza</b> <b>nello sport a livello territoriale periferico</b> <i>(European Code of Sport Ethics and Fair Play.</i> <i>The importance of “peaceful” behaviors in the sporting practice in small town)</i> Danilo Di Ridolfo	443
<b>Il contributo dello sport alla risoluzione dei conflitti.</b> <b>Da Jesse Owens al caso Roman Abramovich</b> <i>(The contribution of sport to conflict resolution.</i> <i>From Jesse Owens to the Abramovich)</i> Stefano Franchi	461
<b>Raccontare lo Sport</b> <i>(Telling about the sport)</i> Trifone Gargano	467
<b>Quale socializzazione nello sport odierno?</b> <i>(Which socialization in contemporary sport?)</i> Silvia Lolli	483
<b>Quale socializzazione nello e per lo sport odierno?</b> <b>Riflessione sul tema sportivo da una prospettiva pedagogica</b> <i>(Which socialization in and for contemporary sport?</i> <i>Reflection on the sports theme from pedagogical perspective)</i> Rosella Persi	503

**AREA 22**

**Veterinaria**

521

**La ricerca negli Istituti Zooprofilattici Sperimentali:  
un impegno costante sulle tematiche più urgenti e attuali  
nel campo veterinario, a tutela della salute del cittadino  
attraverso la sicurezza degli alimenti  
e la salute degli animali che li producono  
(Research projects of Zooprohylactic Institutes:  
a constant work on the most urgent  
and current issues in the veterinary field to protect human health  
through food safety and animal health)**

*Manuela Tittarelli*

523

**L'esperienza dell'IZS nel campo della produzione vaccini**

*Gaetano Federico Ronchi*

529

**Le invasioni biologiche nel Mar Mediterraneo:  
minacce e opportunità**

*Lucia Rizzo*

535

**RELAZIONI BREVI DI GIOVANI RICERCATORI**

561

**Il controllo di filiera nelle carni bovine:  
rilievi chimici e microbiologici su carcasse e fegati al macello**

*C. Lauteri, G. Ferri, D. Pellei, G. Scorzetti, A. Vergara*

563

***Beef food chain control: chemical and microbiological evaluation  
of carcasses and livers in slaughterhouses***

*C. Lauteri, G. Ferri, D. Pellei, G. Scorzetti, A. Vergara\**

571

**Disordini riproduttivi nello stallone equino: vecchi problemi, nuove soluzioni  
(Sexual disorders in horse stallions: old problems, new solutions)**

*Roberta Bucci, Salvatore Parrillo, Ippolito De Amicis, Domenico Robbe, Augusto Carluccio*

579

**Un raro caso di semiplacenta diffusa in una bovina**

*Augusto Carluccio, Salvatore Parrillo, Ippolito De Amicis, Roberta Bucci,*

*Brunella Anna Giangaspero, Francesco Castelli, Domenico Robbe, Giuseppe Marruchella*

575

**Il fundus oculare nell'asino**

*Maria Cristina Pincelli, Brunella Anna Giangaspero, Salvatore Parrillo, Ippolito De Amicis,  
Michela D'Angelo, Augusto Carluccio*

603

**La gravidanza gemellare nell'asina**

*Brunella Anna Giangaspero, Salvatore Parrillo, Ippolito De Amicis,*

*Michela D'Angelo, Monica Probo, Roberta Bucci, Augusto Carluccio*

609

**Latte d'asina di Martina Franca:  
caratteristiche igienico-sanitarie e analisi microbiologica  
(Martina Franca's donkey milk:  
hygiene-sanitary characteristics and microbiological analysis)**

*Alberto De Berardinis, Luca Pennisi, Gianluigi Ferri,  
Augusto Carluccio, Alberto Vergara*

621

**Presenza di radionuclidi, metalli pesanti, PCB e diossine  
in merluzzo nordico (*Gadus macrocephalus*) salato e disidratato**  
*Gianluigi Ferri, Carlotta Lauteri, Mauro Scattolini, Alberto Vergara*

639



**Area 2**  
**Ambiente**



## **La gestione digitale dei sistemi urbani: una chiave per affrontare le sfide della sostenibilità ambientale nel settore edilizio**

Federico Cinquepalmi, Virginia Adele Tiburcio

Il problema della sostenibilità ambientale è sempre più critico, in particolare nelle aree ad alta densità abitativa e urbane, dove l'impatto delle attività umane è significativo.<sup>1</sup> La sostenibilità si riferisce alla capacità di mantenere un equilibrio tra l'uso delle risorse naturali e la conservazione dell'ambiente.<sup>2</sup>

Attualmente, i sistemi urbani e l'ambiente costruito sono responsabili di circa il 75% delle emissioni di gas serra a livello globale e consumano circa il 75% delle risorse energetiche del pianeta.<sup>3</sup> Inoltre, oltre il 65% della popolazione mondiale vive e lavora nelle città, concentrando le attività emissive in tali contesti.<sup>4</sup> Le aree del pianeta dove si supera il 75% di popolazione concentrata nelle città sono l'Europa occidentale e settentrionale, le Americhe, il Medio Oriente e l'Australia (Figura 1).

Per affrontare questa problematica, molte città in tutto il mondo stanno adottando normative e iniziative per promuovere la sostenibilità ambientale.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Bassi, F., & Petrillo, A. (2019). La sostenibilità ambientale delle aree urbane ad alta densità abitativa: sfide e opportunità. *Territorio*, 90, 15-24.

<sup>2</sup> Intergovernmental Panel on Climate Change. (2014). *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change*. Cambridge University Press.

<sup>3</sup> European Environment Agency. (2020). *Urban sustainability in Europe: insights from the assessment of the 100 European cities*. Publications Office of the European Union.

<sup>4</sup> United Nations. (2018). *World urbanization prospects 2018*. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division.

<sup>5</sup> Urban Land Institute. (2018). *Climate risk and real estate investment decision-making*. Urban Land Institute.



Figura 1 Carta della concentrazione di popolazione in area urbana per Paese a livello globale (United Nations Population Division. *World Urbanization Prospects: 2018 Revision* riportati ed elaborati graficamente da World Bank)

Quest'ultima costituisce un tema di crescente importanza nelle città europee. Secondo uno studio del 2020 della Commissione europea, le città europee hanno compiuto in anni recenti progressi significativi verso la sostenibilità; lo studio ha rilevato che il 97% delle città europee sta attuando politiche per ridurre le emissioni di gas serra, mentre il 91% sta promuovendo l'uso dei mezzi pubblici e delle biciclette e l'81% sta promuovendo l'uso di energie rinnovabili.<sup>6</sup> Tuttavia, la gestione delle città è sempre più complessa a causa dell'aumento della domanda di energia elettrica, del consumo di acqua e delle emissioni di gas serra. La crescita della popolazione urbana e l'espansione delle città stanno mettendo a dura prova le risorse naturali e il loro uso rendendo la loro

<sup>6</sup> Commissione Europea. (2020). *Towards a green and sustainable future for cities*. Recuperato il 13 marzo 2023, da [https://ec.europa.eu/environment/european-green-capital/towards-green-sustainable-future-cities\\_en](https://ec.europa.eu/environment/european-green-capital/towards-green-sustainable-future-cities_en)

impronta ecologica uno dei più gravi problemi di questo secolo.<sup>7</sup>

Il cambiamento climatico rende le città più vulnerabili a eventi meteorologici estremi, come alluvioni e siccità e emergono nuovi rischi per la salute pubblica legati all'inquinamento atmosferico ed ai suoi effetti diretti ed indiretti sulla popolazione.<sup>8</sup> Queste sfide richiedono un'azione urgente e un approccio integrato che coinvolga una vasta gamma di interessati, tra cui governi locali, comunità, aziende, organizzazioni non governative e istituzioni accademiche.

“Le minacce ai sistemi urbani contemporanei, che siano endogene o causate da eventi e cambiamenti esterni, creano sfide che gli amministratori e i responsabili delle politiche urbane devono affrontare ogni giorno. Tali sfide a volte sembrano mettere in discussione l'idea stessa per cui la città è nata, ovvero creare un luogo sicuro e confortevole dove i cittadini possono vivere, prevenendo che i sistemi urbani si trasformino in trappole mortali.”

Per affrontare le sfide ambientali delle città, vengono adottate soluzioni innovative basate sulle tecnologie digitali come l'Internet delle cose (IoT), l'intelligenza artificiale (AI) e la realtà virtuale (VR).<sup>10</sup> Le tecnologie IoT sono utilizzate per monitorare il consumo di energia e acqua in tempo reale, rilevare eventuali perdite e ridurre gli sprechi.<sup>11</sup> L'AI è usata per migliorare la gestione del traffico, prevedere le emissioni di gas serra e monitorare la qualità dell'aria.<sup>12</sup> La VR è utilizzata

---

<sup>7</sup> United Nations. (2019). World Urbanization Prospects 2018. Recuperato il 13 marzo 2023, da <https://population.un.org/wup/Publications/Files/WUP2018-Report.pdf>

<sup>8</sup> Ibrahim, N., & Sahin, U. (2019). The relationship between urbanization and climate change. In *Handbook of Climate Change Communication: Vol. 3. Case Studies in Climate Change Communication* (pp. 197-209). doi: 10.1007/978-3-319-70066-3\_14

<sup>9</sup> Cinquepalmi F., *Towards (R)evolving Cities: Urban fragilities and prospects in the 21st century*. Didapress Firenze, 2021. pag 127.

<sup>10</sup> Yigitcanlar, T., Kamruzzaman, M., & Buys, L. (2018). Planning, developing and managing smart cities: A review of key concepts, trends, and issues. *Cities*, 81, 1-16. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2018.04.010>

<sup>11</sup> Gao, Y., Li, X., & Liang, X. (2019). Internet of Things and Big Data Analytics for Smart and Connected Communities. *IEEE Access*, 7, 42200-42214. <https://doi.org/10.1109/ACCESS.2019.2908868>

<sup>12</sup> Chen, S., Li, L., & Li, J. (2020). Intelligent transportation systems: A comprehensive survey. *IEEE Transactions on Intelligent Transportation Systems*, 21(2), 803-821.

per simulare gli impatti di progetti futuri, consentendo decisioni informate sulla pianificazione del territorio. I Digital Twin forniscono una visione più completa e accurata dell'impatto ambientale delle attività umane sulle città e sui loro abitanti.<sup>13-14</sup> La creazione di modelli digitali degli edifici e delle infrastrutture, combinati con dati sulle condizioni meteorologiche, sull'inquinamento dell'aria e sull'utilizzo delle risorse, consente di identificare potenziali rischi e prevenire danni ambientali e sanitari.

La digitalizzazione ha avuto un impatto significativo sull'intera filiera edilizia, dalla progettazione alla realizzazione, manutenzione e ristrutturazione degli edifici.<sup>15</sup> Questo cambiamento ha influenzato l'evoluzione dell'architettura e aperto nuovi orizzonti per la progettazione, la costruzione e la gestione degli edifici. Le tecnologie digitali stanno cambiando la modalità di pensare l'architettura e la pianificazione urbana, permettendo di creare ambienti urbani più sostenibili e resilienti alle sfide ambientali del nostro tempo.

Negli ultimi anni, il settore delle costruzioni ha subito una significativa evoluzione normativa per integrare i metodi e gli strumenti digitali nella progettazione, nella costruzione e nella gestione degli edifici, il tutto allo scopo di favorire una maggiore sostenibilità ambientale.<sup>16</sup> In particolare, la normativa europea ha riconosciuto l'importanza dell'utilizzo del 'Building Information Modeling' (BIM), come metodologia per l'analisi statica del patrimonio edilizio, che prevede la realizzazione di un modello tridimensionale digitale per la progettazione, la

---

<https://doi.org/10.1109/TITS.2019.2903308>

<sup>13</sup> RATTI, C., & PULSELLI, R. M. (2018). Digital twins to personalize urban environmental quality. *Science*, 360(6386), 961-962. <https://doi.org/10.1126/science.aat5211>

<sup>14</sup> ZHANG, Y., & WANG, W. (2020). Digital Twins: A survey from the perspectives of applications, data analytics, and architecture. *Future Generation Computer Systems*, 111, 214-230. <https://doi.org/10.1016/j.future.2020.05.010>

<sup>15</sup> EASTMAN, C., TEICHOLZ, P., SACKS, R., & LISTON, K. (2011). *BIM handbook: A guide to building information modeling for owners, managers, designers, engineers, and contractors*. John Wiley & Sons.

<sup>16</sup> VARGHESE, K., RAMACHANDRAN, M., & PRASAD, R. (2019). Smart buildings: Concepts, benefits, and challenges. In *Internet of Things (IoT): Technologies, Applications, Challenges and Solutions* (pp. 243-257). Springer.

costruzione e la gestione degli edifici. In linea con queste evoluzioni normative, la direttiva europea 2018/844/UE EPBD<sup>17</sup> ha introdotto il concetto di “Smart Building”. Questo si basa sull’utilizzo di sensori e sistemi di automazione per monitorare e controllare i consumi energetici degli edifici in tempo reale, consentendo ai gestori degli edifici di individuare e risolvere rapidamente eventuali inefficienze e migliorare le prestazioni energetiche degli edifici.<sup>18</sup> L’obiettivo principale del concetto di Smart Building è quello di creare edifici più intelligenti, efficienti e sostenibili, riducendo l’impatto ambientale e migliorando la qualità della vita degli occupanti.

Numerosi progetti di architettura sfruttano le tecnologie digitali per perseguire obiettivi di sostenibilità ambientale.<sup>19</sup> Un esempio è il progetto della ‘Casa a Energia Positiva’, sviluppato dal Politecnico di Milano in collaborazione con la startup Energetica.<sup>20</sup> Il progetto impiega un sistema di pannelli solari, batterie e un sistema di gestione energetica intelligente per generare più energia di quella consumata, rendendo la casa a energia positiva. Il sistema di gestione energetica utilizza la tecnologia di intelligenza artificiale per ottimizzare l’uso dell’energia in base alle esigenze degli utenti.

La ricerca continua a svolgere un ruolo fondamentale nello sviluppo di nuove soluzioni per la sostenibilità ambientale nell’architettura. L’Università di Cambridge sta attualmente lavorando ad un progetto di ricerca per sviluppare sensori wireless che possono essere incorporati nei materiali da costruzione, consentendo un monitoraggio continuo

---

<sup>17</sup> Direttiva (UE) 2018/844 del Parlamento Europeo e del Consiglio: *Che modifica la direttiva 2010/31/UE sulla prestazione energetica nell’edilizia e la direttiva 2012/27/UE sull’efficienza energetica*. Gazzetta Ufficiale dell’Unione Europea, Bruxelles 30 maggio 2018.

<sup>18</sup> LEE, G., & KIBERT, C. J. (2016). A review of building information modeling tools for sustainable design. *Sustainable Cities and Society*, 20, 99-108.

<sup>19</sup> LI, J., LI, X., & PENG, Y. (2019). Application of Digital Technology in Architecture Design. *Proceedings of the 4th International Conference on Education, Management, and Systems Engineering (EMSE 2019)*, 117-122.

<sup>20</sup> POLITECNICO DI MILANO. (2021). Casa a energia positiva. <https://www.energy.polimi.it/casa-a-energia-positiva/>

delle prestazioni dell'edificio.<sup>21</sup> Questo potrebbe consentire ai proprietari e ai gestori di edifici di individuare eventuali problemi e efficientare l'uso dell'energia.

Inoltre, la ricerca sulle nuove tecnologie di stampa 3D sta anche conducendo a nuove opportunità per l'architettura sostenibile. Ad esempio, lo studio di architettura 3D-printed Habitat attualmente lavora ad un progetto di stampa in 3D di case sostenibili utilizzando materiali biodegradabili e prodotti localmente. Ciò potrebbe ridurre i costi di trasporto e migliorare l'impatto ambientale.<sup>22</sup> In generale, l'utilizzo delle tecnologie digitali può contribuire in modo significativo alla sostenibilità ambientale e la ricerca continua a giocare un ruolo importante nello sviluppo di nuove soluzioni innovative per affrontare le sfide della sostenibilità nell'ambiente costruito.<sup>23-24</sup>

Dunque, la sostenibilità ambientale nelle città è diventata una sfida sempre più urgente e la tecnologia digitale ha dimostrato di poter offrire soluzioni innovative per affrontare queste criticità.<sup>25</sup> I progetti di architettura che utilizzano tecniche di digitalizzazione sono solo l'inizio di un percorso che promette di portare grandi benefici alla società. Tuttavia, è importante sottolineare che la tecnologia digitale da sola non è sufficiente in tal senso, ma deve essere accompagnata da una ricerca costante e approfondita per sviluppare soluzioni sempre

---

<sup>21</sup> University of Cambridge. (2021). Researchers develop wireless sensors that stick to walls and ceilings to monitor buildings. <https://www.cam.ac.uk/research/news/researchers-develop-wireless-sensors-that-stick-to-walls-and-ceilings-to-monitor-buildings>

<sup>22</sup> 3D-printed Habitat. (2021). 3D-printed Habitat. <https://www.3dprintedhabitat.com/>

<sup>23</sup> CABEZA, L. F., CASTELL, A., BARRENECHE, C., DE GRACIA, A., FERNÁNDEZ, A. I., & PÉREZ, G. (2016). Technological review of conventional heating and innovative cooling systems for the built environment. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 53, 201-215. <https://doi.org/10.1016/j.rser.2015.08.010>

<sup>24</sup> GUO, S., JIANG, J., & QIAN, Q. (2018). A comprehensive review on application of building information modeling (BIM) for sustainable building design. *Sustainability*, 10(10), 3609. <https://doi.org/10.3390/su10103609>

<sup>25</sup> Architectural Design. *IOP Conference Series: Materials Science and Engineering*, 660(1), 012012. <https://doi.org/10.1088/1757-899X/660/1/012012>



più avanzate e sostenibili.<sup>26</sup> Solo attraverso un impegno congiunto, con una stretta collaborazione tra il settore privato, pubblico e ricerca, sarà possibile creare un futuro più sostenibile per tutti.

L'architettura digitale ha visto un notevole miglioramento con l'avvento del concetto di 'Digital Twin', che consiste in una replica digitale e interattiva di un edificio, un quartiere o un'intera città. Questa tecnologia consente di simulare e prevedere il comportamento degli edifici e dei sistemi urbani in modo da ottimizzarne le prestazioni e garantire una maggiore sostenibilità ambientale.<sup>27</sup> In questo modo, è possibile valutare la performance energetica di un edificio, migliorare la gestione delle risorse idriche, e ridurre gli impatti negativi sulle persone e sull'ambiente.

Il potenziale dei Digital Twin nel settore delle costruzioni e dell'urbanistica è enorme, in quanto promuove una maggiore partecipazione democratica e una gestione più inclusiva e sostenibile degli edifici e delle città. La ricerca e lo sviluppo sono determinanti in questo processo, consentendo di migliorare e affinare le prestazioni e le funzionalità dei sistemi digitali e dei Digital Twin.<sup>28</sup>

L'Urban Digital Twin rappresenta un paradigma di modellizzazione urbana che integra una vasta gamma di dati urbani, sistemi intelligenti e informazioni di digitalizzazione, al fine di migliorare la comprensione del funzionamento e della gestione delle città. Lo schema dell'Urban Digital Twin è organizzato intorno all'immagine centrale degli edifici reali e virtuali, che funge da rappresentazione grafica della città. I dati urbani, i sistemi intelligenti e le informazioni di digitalizzazione vengono quindi organizzati in categorie distinte e integrate in modo da consentire un'analisi completa della città. Infine, i dati vengono rap-

---

<sup>26</sup> KICHUK, K., & SCHLUETER, A. (2020). The Digital Twin in Sustainable Building Design and Construction. *Journal of Green Building*, 15(2), 165-184. <https://doi.org/10.3992/1943-4618.15.2.165>

<sup>27</sup> PORTER, A., & ROSS, A. (2017). Digital technologies and sustainable development: Reimagining sustainable cities. *International Journal of Urban Sustainable Development*, 9(2), 129-145. <https://doi.org/10.1080/19463138.2016.1258798>

<sup>28</sup> FERRER, M. P., SCHLUETER, A., & FATHI, M. (2021). Building Information Modeling and Digital Twins in the Construction Industry: A Comprehensive Review. *IEEE Access*, 9, 55320-55341.

presentati attraverso grafici e piattaforme, che consentono di visualizzare le informazioni in modo chiaro e accessibile, consentendo così un'analisi approfondita della città (Figura 2).

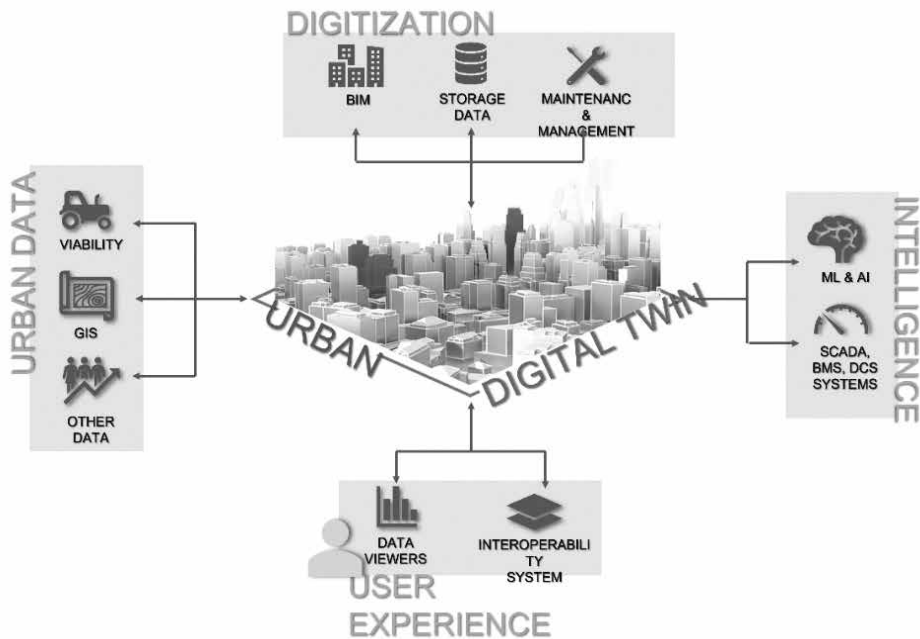


Figura 2 Schema esemplificativo delle relazioni funzionali all'interno di un Digital Twin Model applicato all'ambiente costruito

L'importanza del Digital Twin e di altre tecnologie innovative nel miglioramento della sostenibilità ambientale è stata oggetto di numerosi studi e ricerche. Ad esempio, uno studio del 2020 della società di ricerca di mercato MarketsandMarkets ha stimato che il mercato globale dei Digital Twin nel settore delle costruzioni crescerà da \$1,5 miliardi nel 2020 a \$6,4 miliardi entro il 2025, grazie alla crescente domanda di edifici sostenibili e alla necessità di ridurre i costi di progettazione e di costruzione<sup>29</sup>. Analogamente, uno studio del 2021 di McKinsey &

<sup>29</sup> MARKETSANDMARKETS. (2020). Digital Twin Market by Technology, Type (Product, Process, and System), Application (Predictive Maintenance, Machine Learning, and IoT), Industry (Aerospace & Defense, Automotive & Transportation, and Healthcare), and

Company ha evidenziato come l'utilizzo di tecnologie digitali come il Digital Twin possa portare a una riduzione significativa delle emissioni di gas a effetto serra nei settori dell'edilizia e delle infrastrutture. Lo studio ha anche sottolineato come l'adozione di tecnologie digitali possa contribuire a raggiungere gli obiettivi di sostenibilità e a ridurre i costi operativi degli edifici.<sup>30</sup>

Infine, un rapporto del World Green Building Council del 2019 ha sottolineato come il Digital Twin possa consentire una maggiore trasparenza e collaborazione tra i professionisti del settore edilizio, migliorando l'efficienza e la sostenibilità degli edifici e delle città.<sup>31</sup>

Non c'è dubbio che il vasto processo di digitalizzazione avviato dalla seconda metà del ventesimo secolo abbia permesso una maggiore precisione e rapidità nella progettazione, grazie all'utilizzo di software di modellazione 3D e di analisi strutturale. La digitalizzazione ha inoltre reso possibile la creazione di prototipi virtuali degli edifici, noti come Digital Twin, che testano il comportamento strutturale e ambientale degli edifici in modo virtuale, prima ancora che siano costruiti fisicamente. L'innovazione tecnologica e l'utilizzo di strumenti come il Digital Twin rappresentano un grande passo verso la riduzione dell'impatto ambientale delle attività umane e la creazione di un futuro più sostenibile.

La ricerca sul Digital Twin è in costante evoluzione, con l'obiettivo di sviluppare soluzioni sempre più avanzate e personalizzate per rispondere alle esigenze specifiche dei progetti e dei contesti in cui vengono utilizzati. Attualmente, molte università e centri di ricerca in tutto il mondo stanno investendo nella ricerca e sviluppo di tecnologie innovative, tra cui i Digital Twin, per migliorare l'efficienza, la sostenibilità e la sicurezza degli edifici e delle città. Tuttavia, è fondamentale che l'adozione di queste tecnologie avvenga in modo responsabile ed efficiente, in modo da massimizzare i loro benefici e minimizzare gli eventuali impatti negativi.

---

Geography - Global Forecast to 2025.

<sup>30</sup> MCKINSEY & COMPANY. (2021). The Future is Now: How Digital Twins are Changing the Game.

<sup>31</sup> World Green Building Council. (2019). Bringing Embodied Carbon Upfront: Coordinated action for the building and construction sector to tackle embodied carbon.

Nonostante i numerosi vantaggi dei Digital Twin nel settore delle costruzioni e dell'urbanistica, sono ancora presenti alcuni ostacoli da superare, come la gestione dei dati e l'interoperabilità delle tecnologie.

Per sfruttare appieno il loro potenziale, è necessario investire nella ricerca e nello sviluppo di soluzioni avanzate e standardizzate, nonché nella formazione del personale e nella definizione di standard comuni. Solo attraverso queste azioni sarà possibile garantire una gestione più consapevole e sostenibile degli edifici e delle città.

### **Bibliografia**

1. BASSI, F., & PETRILLO, A. (2019). *La sostenibilità ambientale delle aree urbane ad alta densità abitativa: sfide e opportunità*. Territorio, 90, 15-24.
2. INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. (2014). *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change*. Cambridge University Press.
3. EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY. (2020). *Urban sustainability in Europe: insights from the assessment of the 100 European cities*. Publications Office of the European Union.
4. UNITED NATIONS. (2018). *World urbanization prospects 2018*. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division.
5. URBAN LAND INSTITUTE. (2018). *Climate risk and real estate investment decision-making*. Urban Land Institute.
6. COMMISSIONE EUROPEA. (2020). *Towards a green and sustainable future for cities*. Recuperato il 13 marzo 2023, da [https://ec.europa.eu/environment/european-green-capital/towards-green-sustainable-future-cities\\_en](https://ec.europa.eu/environment/european-green-capital/towards-green-sustainable-future-cities_en)
7. UNITED NATIONS. (2019). *World Urbanization Prospects 2018*. Recuperato il 13 marzo 2023, da <https://population.un.org/wup/Publications/Files/Wup2018-Report.pdf>
8. IBRAHIM, N., & SAHIN, U. (2019). *The relationship between urbanization and climate change*. In *Handbook of Climate Change Communication: Vol. 3. Case Studies in Climate Change Communication* (pp. 197-209). doi: 10.1007/978-3-319-70066-3\_14
9. CINQUEPALMI F., *Towards (R)evolving Cities: Urban fragilities and prospects in the 21<sup>st</sup> century*. Didapress Firenze, 2021. pag 127
10. YIGITCANLAR, T., KAMRUZZAMAN, M., & BUYS, L. (2018). *Planning, developing and managing smart cities: A review of key concepts, trends, and issues*.

- Cities, 81, 1-16. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2018.04.010>
11. GAO, Y., LI, X., & LIANG, X. (2019). *Internet of Things and Big Data Analytics for Smart and Connected Communities*. IEEE Access, 7, 42200-42214. <https://doi.org/10.1109/ACCESS.2019.2908868>
  12. CHEN, S., LI, L., & LI, J. (2020). *Intelligent transportation systems: A comprehensive survey*. IEEE Transactions on Intelligent Transportation Systems, 21(2), 803-821. <https://doi.org/10.1109/TITS.2019.2903308>
  13. RATTI, C., & PULSELLI, R. M. (2018). *Digital twins to personalize urban environmental quality*. Science, 360(6386), 961-962. <https://doi.org/10.1126/science.aat5211>
  14. ZHANG, Y., & WANG, W. (2020). *Digital Twins: A survey from the perspectives of applications, data analytics, and architecture*. Future Generation Computer Systems, 111, 214-230. <https://doi.org/10.1016/j.future.2020.05.010>
  15. EASTMAN, C., TEICHOLZ, P., SACKS, R., & LISTON, K. (2011). *BIM handbook: A guide to building information modeling for owners, managers, designers, engineers, and contractors*. John Wiley & Sons.
  16. VARGHESE, K., RAMACHANDRAN, M., & PRASAD, R. (2019). *Smart buildings: Concepts, benefits, and challenges*. In *Internet of Things (IoT): Technologies, Applications, Challenges and Solutions* (pp. 243-257). Springer.
  17. DIRETTIVA (UE) 2018/844 del Parlamento Europeo e del Consiglio: *Che modifica la direttiva 2010/31/UE sulla prestazione energetica nell'edilizia e la direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica*. Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, Bruxelles 30 maggio 2018.
  18. LEE, G., & KIBERT, C. J. (2016). *A review of building information modeling tools for sustainable design*. Sustainable Cities and Society, 20, 99-108.
  19. LI, J., LI, X., & PENG, Y. (2019). *Application of Digital Technology in Architecture Design*. *Proceedings of the 4th International Conference on Education, Management, and Systems Engineering (EMSE 2019)*, 117-122.
  20. POLITECNICO DI MILANO. (2021). *Casa a energia positiva*. <https://www.energy.polimi.it/casa-a-energia-positiva/>
  21. UNIVERSITY OF CAMBRIDGE. (2021). *Researchers develop wireless sensors that stick to walls and ceilings to monitor buildings*. <https://www.cam.ac.uk/research/news/researchers-develop-wireless-sensors-that-stick-to-walls-and-ceilings-to-monitor-buildings>

22. 3D-PRINTED HABITAT. (2021). 3D-printed Habitat. <https://www.3dprintedhabitat.com/>
23. CABEZA, L. F., CASTELL, A., BARRENECHE, C., DE GRACIA, A., FERNÁNDEZ, A. I., & PÉREZ, G. (2016). *Technological review of conventional heating and innovative cooling systems for the built environment*. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 53, 201-215. <https://doi.org/10.1016/j.rser.2015.08.010>
24. GUO, S., JIANG, J., & QIAN, Q. (2018). *A comprehensive review on application of building information modeling (BIM) for sustainable building design*. *Sustainability*, 10(10), 3609. <https://doi.org/10.3390/su10103609>
25. ARCHITECTURAL DESIGN. *IOP Conference Series: Materials Science and Engineering*, 660(1), 012012. <https://doi.org/10.1088/1757-899X/660/1/012012>
26. KICHUK, K., & SCHLUETER, A. (2020). *The Digital Twin in Sustainable Building Design and Construction*. *Journal of Green Building*, 15(2), 165-184. <https://doi.org/10.3992/1943-4618.15.2.165>
27. PORTER, A., & ROSS, A. (2017). *Digital technologies and sustainable development: Reimagining sustainable cities*. *International Journal of Urban Sustainable Development*, 9(2), 129-145. <https://doi.org/10.1080/19463138.2016.1258798>
28. FERRER, M. P., SCHLUETER, A., & FATHI, M. (2021). *Building Information Modeling and Digital Twins in the Construction Industry: A Comprehensive Review*. *IEEE Access*, 9, 55320-55341.
29. MARKETS AND MARKETS. (2020). *Digital Twin Market by Technology, Type (Product, Process, and System), Application (Predictive Maintenance, Machine Learning, and IoT), Industry (Aerospace & Defense, Automotive & Transportation, and Healthcare), and Geography - Global Forecast to 2025*.
30. MCKINSEY & COMPANY. (2021). *The Future is Now: How Digital Twins are Changing the Game*.
31. WORLD GREEN BUILDING COUNCIL. (2019). *Bringing Embodied Carbon Upfront: Coordinated action for the building and construction sector to tackle embodied carbon*.

## La riforma costituzionale dell'ambiente tra aspetti procedurali e osservazioni di merito

Marco Ladu

### 1. Introduzione

Il presente contributo nasce dall'intenzione di approfondire il tema della riforma costituzionale dell'ambiente tenuto conto, da un lato, del procedimento che ha condotto alla revisione di uno dei principi fondamentali della Costituzione e, dall'altro, del contenuto stesso della riforma, anche alla luce del quadro normativo sovranazionale in materia di tutela dell'ambiente e degli ecosistemi – con il quale ormai da tempo ci si deve imprescindibilmente confrontare – e il quale conduce, unitamente considerato alla revisione in questione, ad una rinnovata lettura delle disposizioni costituzionali sul punto.<sup>1</sup>

A parere di chi scrive, tuttavia, la riforma costituzionale dell'articolo 9 rappresenta un esempio di revisione costituzionale “silenziosa”, approvata dalle Camere ad ampia maggioranza e delle cui conseguenze si tarda a discutere. Una marginalità della “notizia”, per così dire, che ha investito non soltanto il piano dell'informazione pubblica, ma anche – almeno in un primo momento – buona parte del mondo giuridico.

Ciononostante, come si cercherà di dimostrare nel seguito dello scritto, la riformulazione dell'articolo 9 della Costituzione porta con sé alcuni elementi di vivo interesse per il costituzionalista (e non soltanto), specialmente connessi al tradizionale dibattito sul limite alla revisione che interessa i principi fondamentali riconosciuti dall'ordinamento costituzionale. Difatti, come si dirà, la portata modificativa della revisione costituzionale, laddove ampliativa e volta ad estendere la tutela dei diritti e delle libertà, deve condurre – perlomeno a detta di chi scrive – ad aprire senza indugio alle riforme costituzionali. Tuttavia, la facilità con la quale si è pervenuti alla modifica dell'articolo 9 sembra apparentemente tradire quell'antica esigenza di preservare il

---

<sup>1</sup> Il presente contributo riproduce, con qualche lieve modifica, lo scritto M. LADU, *Oltre l'intangibilità dei diritti fondamentali: la revisione “silenziosa” dell'art. 9 Cost.*, in *Federalismi.it*, n. 1/2023.

dettato costituzionale, in particolare con riferimento ai principi fondamentali, e la necessità che il procedimento di cui all'articolo 138 della Costituzione sia attivato *cum grano salis*, a seguito di una lunga e deliberata condivisione di intenti tra le forze politiche, valutando a fondo le conseguenze, sul piano ordinamentale, di una modifica al testo fondamentale.

Sulla base di tali presupposti, in premessa deve rammentarsi l'attenzione che il legislatore dovrebbe prestare nel fare ricorso al procedimento aggravato di cui all'articolo 138 della Costituzione. Un'attenzione, questa, certamente maggiore rispetto a quella riservata all'adozione, anzitutto, delle norme primarie quale espressione della funzione legislativa attribuita al Parlamento. Al pari, la tecnica di redazione del testo – nei casi di revisione e, invero, in tutti i casi di produzione di norme di rango “superprimario” – dovrebbe anch'essa rispettare alcune regole di natura formale e sostanziale.

Oltre a preservare l'unitarietà del dettato costituzionale, questi accorgimenti dovrebbero tenere conto della straordinarietà dell'intervento e della maggiore difficoltà con la quale, in futuro, sarà possibile procedere ad aggiustamenti o rimaneggiamenti del testo e ciò in virtù della peculiare posizione della norma nella gerarchia delle fonti del diritto.

Sul punto, lo scritto si propone di avanzare qualche notazione critica circa l'introduzione, con il novellato articolo 9 della Costituzione, di disposizioni normative, le quali, a ben vedere, attengono tanto all'enunciazione di principi cardine dell'ordinamento giuridico – con importanti riflessi interpretativi per il legislatore ordinario e per la Corte costituzionale – quanto all'esplicita introduzione di una riserva di legge statale in materia di tutela degli animali, con conseguenze sul riparto di competenze in materia legislativa tra Stato e regioni e che, pertanto, avrebbe forse dovuto trovare una diversa formulazione o una diversa collocazione.

Al netto di tali considerazioni preliminari, la riforma dell'ambiente in qualche modo arricchisce il testo costituzionale e pone all'interno dell'ordinamento giuridico nuove sfide, aprendo a prospettive ampie circa la tutela e l'attuazione di nuovi diritti, ivi compresa la responsabilità politica di fronte all'interesse delle nuove generazioni e, non secondariamente, all'esplicitazione di un diretto collegamento tra la



democrazia, *lato sensu* intesa, e il concetto di tutela ambientale espresso anche a livello sovranazionale.

## **2. La revisione costituzionale dei principi fondamentali: quali limiti?**

Prima di entrare nel merito della riforma dell'articolo 9 della Costituzione, occorre riprendere, senza pretesa alcuna di esaustività, il dibattito dottrinale intorno al più vasto tema della revisione costituzionale e, nello specifico, la riflessione sui limiti impliciti alla revisione ricavati da una combinata lettura di alcune disposizioni costituzionali, nella quale risultano indubbiamente coinvolti quantomeno gli articoli 139, 1 e 2 della Costituzione repubblicana.<sup>2</sup>

A tale riguardo, si parta dalla considerazione in base alla quale, in tutti i casi in cui il processo di revisione costituzionale investe i principi e i diritti fondamentali, si rende doveroso – in chiave logico-interpretativa – tenere ben distinte l'inviolabilità, tipica dei principi e dei diritti fondamentali (art. 2 Cost), dalla loro irriducibilità, quale divieto alla modificabilità del testo normativo.<sup>3</sup> Da questo punto di vista, l'articolo 139

---

<sup>2</sup> Il tema della revisione costituzionale e dei suoi limiti è affrontato, *ex multis*, da A. APOSTOLI, *L'art. 139 e il nucleo essenziale dei principi supremi e dei diritti inviolabili*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, fascicolo 3/2018; P. BARILE, U. DE SIERVO, *Revisione della Costituzione*, in AA. VV., *Novissimo Digesto italiano*, XV, UTET, Torino, 1968; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Sui limiti alla revisione costituzionale*, in AA. VV., *Annali del Seminario giuridico della Università di Catania*, Jovene Editore, Napoli, 1949; P. CARNEVALE, *Rivedere la Costituzione: la forma, la prassi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016; V. CRISAFULLI, L. PALADIN, *Commento agli articoli 138 e 139*, in ID., *Commentario breve alla Costituzione*, CEDAM, Padova, 1990; M. DOGLIANI, *Il problema della rigidità e della revisione della Costituzione*, in M. FIORAVANTI, S. GUERRIERI (a cura di), *La Costituzione italiana*, Carocci Editore, Roma, 1999; T. GROPPI, *Commento all'articolo 138*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET, Torino, 2006; E. GROSSO, V. MARCENÒ, *Commento all'articolo 139*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET, Torino, 2006; F. MODUGNO, *Revisione costituzionale (voce)*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di Diritto pubblico*, V, Giuffrè, Milano, 2006; C. MORTATI, *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale*, in AA. VV., *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Milano, 1952; A. PACE, *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, CEDAM, Padova, 2002; M. PIAZZA, *I limiti alla revisione costituzionale nell'ordinamento italiano*, CEDAM, Padova, 2002; A. PIZZORUSSO, *Commento all'articolo 139*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-Società editrice del Foro italiano, Bologna-Roma, 1981.

<sup>3</sup> A tale riguardo, è stato messo in evidenza come di «violazione, di violabilità o di

della Costituzione, come è ben noto, stabilisce che «La forma repubblicana non può essere oggetto di revisione costituzionale», costituendo il c.d. limite testuale esplicito alla revisione costituzionale. La disposizione ora menzionata, tuttavia, ha dato luogo a un lungo e articolato dibattito dottrinale, il quale, grazie anche al fondamentale intervento della Corte costituzionale,<sup>4</sup> pare aver trovato convergenza nell'interpretare il limite della irriducibilità della “forma repubblicana” non soltanto quale divieto di un ritorno all'istituzione monarchica – e, dunque, valorizzando il carattere elettivo e di temporaneità della carica del capo dello Stato – ma anche considerando irriducibile il nucleo essenziale di disposizioni costituzionali che danno vita all'irrinunciabile carattere democratico della Repubblica, ivi compresi i diritti fondamentali.

Di qui la lettura parallela tra il primo e l'ultimo articolo della Costituzione, a chiusura di un cerchio perfetto che delimita l'azione del legislatore: ciò che è ammesso, in conseguenza ad un uso legittimo del potere di revisione, è modificare il dettato costituzionale senza che siano toccati i principi e i diritti fondanti della Repubblica, senza cioè che siano messi in discussione il principio democratico e la sovranità popolare latamente intesi.<sup>5</sup>

---

inviolabilità può parlarsi, infatti, sia in riferimento al diritto come norma giuridica oggettivamente considerata, sia in relazione alla situazione giuridica soggettiva che la norma conferisce al singolo, ma è in quest'ultimo senso che viene intesa l'espressione comunemente adoperata di “diritti inviolabili”. Di revisione, di rivedibilità o di irriducibilità si parla, invece, unicamente in relazione alle disposizioni oggettive dell'ordinamento, per descrivere l'aspetto e le eventuali modalità della loro abrogazione o modificazione» (cit. P. GROSSI, *Introduzione a uno studio sui diritti inviolabili nella Costituzione italiana*, CEDAM, Padova, 1972, p. 101).

<sup>4</sup> Il riferimento è alla nota sentenza 15 dicembre 1988, n. 1146. Significativa l'affermazione secondo la quale «La Costituzione italiana contiene alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali. Tali sono tanto i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139 Cost.), quanto i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana» (Cit. Corte costituzionale, sentenza 15 dicembre 1988, n. 1146, § 2.1 del *Considerato in diritto*).

<sup>5</sup> I principi in questione sono richiamati anche in dottrina, la quale ha avuto modo

A tale scopo, l'espresso riferimento ad un potere di revisione costituzionale attribuisce un significato ancor più pregnante a quell'attività legislativa *extra ordinem* (la revisione costituzionale per l'appunto), capace tanto di valorizzare le scelte dei costituenti quanto di metterle in discussione, talvolta rischiando di ingenerare squilibri nel delicato e intricato sistema costituzionale, ma senza mai condurre a uno stravolgimento del carattere democratico dell'ordinamento così come plasmato nelle intenzioni della Costituente. Un potere, dunque, necessariamente limitato in tutte quelle democrazie, fondate su costituzioni rigide e garantite, che aspirano a durare nel tempo.

L'esigenza, da un lato, di rimaneggiare il testo costituzionale nelle parti in cui si renda necessario un aggiornamento rispetto al rinnovato contesto sociale, economico e politico trova un suo bilanciamento nel porre comunque un freno allo spirito innovatore del tempo e all'attività legislativa ricostituente, puntando a tenere sempre ben saldi quei pilastri fondanti dell'ordinamento e consentendo le modifiche solo a determinate condizioni.<sup>6</sup> Molteplici, anche in questo caso, sono stati

---

di sottolineare che «La revisione costituzionale e i suoi limiti, in altri termini, costituiscono un tema di riflessione teorica e pratica a partire dal momento in cui nel costituzionalismo contemporaneo si prende coscienza che il legislatore (e dunque la legge) può ritenersi sovrano decisore della vita e delle aspettative dei cittadini, e delle persone in generale, solo nell'ambito e nel rispetto del principio democratico e della sovranità popolare, – principi questi ultimi – che non si esercitano più nelle tradizionali forme dettate dall'originaria sovranità parlamentare e dal relativo legicentrismo, bensì nelle forme e nei limiti (e nella stessa “mitezza”) che una Costituzione assegna loro» (cit. S. GAMBINO, *Sui militi alla revisione della costituzione nell'ordinamento italiano*, in *Revista De Direitos e Garantias Fundamentais*, fasc. 8/2010, p. 58).

<sup>6</sup> Come ha avuto modo di osservare Antonio D'Andrea «Non a caso si distingue – ed è quel che fa anche la nostra Costituzione vigente – lo “stravolgimento” del testo costituzionale, vale a dire il suo effettivo, complessivo superamento che è operazione non consentita e comunque illegittima, dalla semplice revisione costituzionale, vale a dire il sempre possibile aggiustamento delle disposizioni in corso, legato allo scorrere del tempo e al mutare delle esigenze della Comunità politica pur nel fermo mantenimento dei principi supremi che restano imm modificabili e che includono sicuramente le regole procedurali. Ecco perché, almeno in teoria, neppure con un eventuale referendum costituzionale si potrebbero stravolgere legittimamente i principi che esprimono il carattere “genetico” della nostra democrazia. In definitiva il sovrano assoluto non esiste più o, se ancora lo si vuole astrattamente mantenere, sia pure per una sorta di formale ossequio dell'ordinamento alla “cogenza” del “comando” (che si esprime

gli sforzi compiuti dalla dottrina e dalla giurisprudenza costituzionale al fine di individuare quali siano, con precisione, i diritti insuscettibili di revisione. Per quel che qui interessa, ci si limiterà ad osservare, riprendendo autorevole dottrina, che «la previsione di un procedimento speciale, a partire dal secondo dopoguerra, incontra limiti materiali “assoluti” in nome di valori che si assumono “eterni” ovvero di principi giuridici espressamente indicati nelle stesse Costituzioni [...] Pur muovendosi in questa linea la Corte costituzionale italiana ha inoltre desunto, di volta in volta, dalla Costituzione, taluni “principi costituzionali supremi” (sentenze nn. 30 del 1971, 12 del 1972, 175 del 1973, 1 del 1977, 18 del 1972), dei quali, successivamente, la stessa Corte (con le sentenze nn. 1146 del 1988, 366 del 1991, 1 del 2014) ne ha espressamente affermato la immodificabilità».<sup>7</sup>

In particolare, è con la sentenza n. 1146 del 1988 che la Corte costituzionale si è dichiarata «competente a giudicare sulla conformità delle leggi di revisione costituzionale e delle altre leggi costituzionali anche nei confronti dei principi supremi dell’ordinamento costituzionale. Se così non fosse, del resto, si perverrebbe all’assurdo di considerare il sistema di garanzie giurisdizionali della Costituzione come difettoso o non effettivo proprio in relazione alle sue norme di più elevato valore».<sup>8</sup> L’assunto rappresenta una pietra miliare nei rapporti tra legisla-

---

attraverso legittime regole giuridiche), al fine di consentire una pacifica convivenza collettiva, esso è oramai incarnato esclusivamente dalla Costituzione democratica e, in primo luogo, dalle sue inderogabili specificazioni normative» (cit. A. D’ANDREA, *Una certa idea di democrazia con riguardo alle più recenti vicende del nostro paese, ovvero quel che ha suggerito a un costituzionalista “ansiogeno” il dibattito sulla “freschezza” di John Dewey*, in M. FIORUCCI, G. LOPEZ (a cura di), *John Dewey e la pedagogia democratica del ‘900*, Roma TrE-Press, 2017, p. 115).

<sup>7</sup> A. PACE, *I limiti alla revisione costituzionale nell’ordinamento italiano ed europeo*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, fasc. 1/2016, p. 2.

<sup>8</sup> Corte costituzionale, sentenza 15 dicembre 1988, n. 1146, § 2.1 del *Considerato in diritto*. La Corte perviene all’assunto richiamato sostenendo in particolare, nel medesimo § 2.1, che «ha già riconosciuto in numerose decisioni come i principi supremi dell’ordinamento costituzionale abbiano una valenza superiore rispetto alle altre norme o leggi di rango costituzionale, sia quando ha ritenuto che anche le disposizioni del Concordato, le quali godono della particolare “copertura costituzionale” fornita dall’art. 7, comma secondo, Cost., non si sottraggono all’accertamento della loro conformità ai “principi supremi dell’ordinamento costituzionale” (v. sentt. nn. 30 del 1971, 12 del 1972, 175 del

tore e Corte costituzionale laddove sia in gioco la revisione della Norma fondamentale.

Il tema, diversamente declinato in termini sostanziali, diviene poi quello di assicurare che la rigidità della Costituzione – “protetta” da un procedimento aggravato di modifica del testo e applicabile all’approvazione di leggi di rango costituzionale – sia effettiva e non diventi mai ostaggio di maggioranze politiche estemporanee e plebiscitarie. In questo senso, ad esempio, non è indifferente negli ordinamenti giuridici democratici il sistema di elezione delle Camere rappresentative, la cui composizione variegata, espressione cioè di maggioranze variabili e altrettante variabili opposizioni, appare in grado di arginare l’attivazione pretestuosa o assai facilitata del procedimento di cui all’art. 138 Cost. Se, infatti, il Parlamento fosse rappresentativo quasi interamente di una sola parte politica – poniamo in conseguenza all’adozione di un sistema elettorale maggioritario incontrollato ovvero proporzionale con un esorbitante premio di maggioranza – potrebbe risultare assai semplice attivare il procedimento di cui all’art. 138 Cost. e modificare il testo costituzionale, in assenza di quel necessario confronto tra le diverse forze politiche che, invece, dovrebbe permeare l’interno procedimento di revisione. Così, senza addentrarsi in ipotesi e casi di scuola, il procedimento italiano di revisione costituzionale, come è stato sottolineato,<sup>9</sup> a ben vedere prevede delle maggioranze non poi tanto difficili da raggiungere, rendendo di fatto accessibile alla maggioranza di governo – che trova qui un contraltare nella maggioranza parlamentare che si esprime con una doppia deliberazione – la modificabilità della Costituzione.

Al pari, la rigidità di una Costituzione deve essere sempre salvaguardata rispetto ai mutamenti taciti e alle rotture della Costituzione<sup>10</sup> che

---

1973, 1 del 1977, 18 del 1982), sia quando ha affermato che la legge di esecuzione del Trattato della CEE può essere assoggettata al sindacato di questa Corte “in riferimento ai principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale e ai diritti inalienabili della persona umana” (v. sentt. nn. 183 del 1973, 170 del 1984)».

<sup>9</sup> Si veda, tra gli altri, D. CASANOVA, *Alcune prospettive di irrigidimento della Costituzione*, in V. ONIDA, *Idee in cammino*, Cacucci Editore, Bari, 2019, pp. 683-702.

<sup>10</sup> Si veda C. MORTATI, *Costituzione (voce)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XI, Giuffrè, Milano, 1962.

investono di fatto il piano giuridico: tutte le modifiche all'effettività della norma costituzionale, che discendono da una loro errata, parziale o mancata applicazione, rischiano nella sostanza di alterare la portata originaria del testo e la ratio profonda che permea il testo costituzionale.

Infine, un ruolo chiave è giocato dall'interpretazione o, meglio, dalle possibili interpretazioni del dettato costituzionale,<sup>11</sup> le quali, a parere di chi scrive, dovrebbero aderire allo spirito costituente originario, non mancando l'occasione per adeguarle alle situazioni di fatto prodotte dalla capacità trasformativa che caratterizza l'ordinamento giuridico vivente.

Ecco, dunque, che – nel caso di specie – all'intangibilità di alcuni diritti fondamentali (quelli, come si è detto, appartenenti al nucleo inderogabile) non sempre si accompagna l'immodificabilità degli stessi, dovendosi valorizzare – per quanto possibile – l'attività di revisione costituzionale promossa dal legislatore *hic et nunc*, ove essa avvenga nel pieno rispetto delle regole imposte dall'ordinamento giuridico. Al riguardo, andrebbero almeno rispettati i seguenti criteri: la volontà politica generale espressa dalle diverse forze politiche presenti in Parlamento; il procedimento formale previsto per la modifica della Costituzione; da ultimo, la ratio unificatrice sottesa al dettato costituzionale, cioè lo spirito pluralista, solidale e democratico nonché il principio di sovranità popolare che animano le moderne costituzioni.

Tanto premesso, occorre domandarsi se la revisione costituzionale dell'articolo 9 – resa possibile con l'approvazione della legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1 (che, come si dirà, ha modificato anche l'articolo 41 della Costituzione) – abbia rispettato i principi ora richiamati e, prima ancora, se la modifica in questione sia avvenuta senza andare oltre il limite dell'inviolabilità dei diritti fondamentali, da un lato,

---

<sup>11</sup> Sul punto, Alessandro Pace ha avuto modo di osservare che «in un ordinamento liberaldemocratico, soltanto l'interpretazione costituzionale che sia rispettosa degli enunciati della costituzione, ancorché sensibile all'evoluzione storica, può dirsi conforme ai principi del «costituzionalismo» [...] se si parte dalla nozione garantista di «costituzionalismo», la coerenza impone che solo un'interpretazione che prenda «sul serio» il testo e la struttura della Costituzione – per la quale, cioè, gli enunciati costituzionali costituiscono il limite insuperabile delle possibilità «creative» dell'interprete – ... solo una siffatta interpretazione, diversamente da altri metodi interpretativi (quale, ad es., la cd. «interpretazione per valori»), è funzionale allo scopo di limitare il potere ed ostacolare gli arbitri effettuati per il tramite dell'interpretazione giuridica» (cit. A. PACE, *I limiti del potere*, Jovene Editore, Napoli, 2008, pp. 12-13).

e della loro irriducibilità, dall'altro. L'articolo 9 Cost., in altre parole, è o non è investito da un carattere di irriducibilità del testo? Rientra oppure no tra i diritti fondamentali insuscettibili di essere investiti da un procedimento di revisione costituzionale? La revisione è andata oltre l'intangibilità di questo diritto, alterandone *in pejus* la portata complessiva o vanificando la *ratio legis* originaria?

A parere di chi scrive, la risposta a queste domande non sono affatto scontate e non possono che passare attraverso una preliminare valutazione sulla portata delle rinnovate disposizioni costituzionali, anche alla luce della tutela ambientale prevista a livello sovranazionale.<sup>12</sup>

### **3. Uno sguardo all'Unione europea: la svolta del *Green Deal* e la centralità del bene ambiente**

Con ogni probabilità, l'attenzione sempre crescente al tema della sostenibilità ambientale e del rispetto del Pianeta, tanto a livello sociale che a livello normativo e dei rapporti tra le Nazioni, ha costituito un elemento determinante per l'approvazione della revisione costituzionale dell'articolo 9 in Italia.

La riforma che qui si commenta, infatti, si inserisce perfettamente nel quadro della tutela dell'ambiente a livello europeo e, a dire il vero, sopravviene con qualche ritardo rispetto ad altri Stati membri dell'Unione.

Non è un caso che siano le costituzioni più recenti a contenere, fin dall'origine, un esplicito riferimento all'ambiente. Si pensi, ad esempio, alla Costituzione spagnola del 1978 il cui articolo 45 è interamente dedicato alla salvaguardia del "mezzo" ambiente e alla qualità della vita.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Sul rapporto tra mutamenti costituzionali e ordinamento sovranazionale Antonio D'Andrea ha messo in luce che «l'evoluzione interpretativa dei precetti costituzionali (si direbbe come naturale effetto della vitalità di una Costituzione) resta tale e non si "fa" principio costituzionale in forza del mutamento genetico del testo vigente realizzatosi per via di fatto o giurisprudenziale. Da questo punto di vista l'integrazione tra il nostro ordinamento e quello europeo non mi pare abbia prodotto un "mutamento costituzionale" quanto piuttosto una progressiva evoluzione di quel rapporto che ha, attraverso i Trattati, definito nel tempo una sempre più accentuata restrizione della costituzionalmente consentita cessione della sovranità nazionale» (cit. A. D'ANDREA, *Intervento al webinar dal titolo "Mutamenti costituzionali"*, Università degli Studi di Cagliari, 15 maggio 2020, il cui testo è disponibile online all'indirizzo [www.unica.it](http://www.unica.it)).

<sup>13</sup> L'articolo 45 della Costituzione spagnola dispone quanto segue: «1. Tutti hanno

In altre democrazie costituzionali occidentali, viceversa, la tutela ambientale è il frutto recente di riforme costituzionali, proprio come accaduto in Italia. Se si guarda all'esperienza francese, ad esempio, è con la legge costituzionale del 1° marzo 2005, n. 205 che viene espressamente richiamata, nel preambolo della Costituzione, la *Charte de l'environnement* del 2004.<sup>14</sup> Inoltre, nel 2020, è stato il Presidente Macron a lanciare l'idea di una revisione costituzionale, successivamente “stroncata” dal Senato, che mirava ad introdurre in modo ancor più stringente la salvaguardia della biodiversità, dell'ambiente e la lotta ai cambiamenti climatici nella Costituzione francese.<sup>15</sup>

Ancora, in Germania è già nel 1994, con la legge n. 3146 del 27 ottobre che viene introdotto nella Legge fondamentale l'articolo 20-A, rubricato “Protezione dei fondamenti naturali della vita” e che, tra l'altro, richiama la responsabilità nei confronti delle generazioni future.<sup>16</sup>

---

il diritto di utilizzare un ambiente idoneo allo sviluppo della persona, così come il dovere di conservarlo. 2. I poteri pubblici veglieranno sulla utilizzazione razionale di tutte le risorse naturali al fine di proteggere e migliorare la qualità di vita, difendere e ripristinare l'ambiente, appoggiandosi all'indispensabile solidarietà collettiva. 3. Per coloro che violino quanto disposto nel comma precedente, nei termini fissati dalla legge si stabiliranno sanzioni penali o, se del caso, amministrative, così come l'obbligo di riparare il danno causato».

<sup>14</sup> Il primo periodo del preambolo, parte integrante della Costituzione francese, è stato infatti così formulato: «Il Popolo francese proclama solennemente la sua fedeltà ai diritti dell'uomo e ai principi della sovranità nazionale definiti dalla Dichiarazione del 1789, confermata ed integrata dal preambolo della Costituzione del 1946, e ai diritti e doveri definiti nella Carta dell'ambiente del 2004».

<sup>15</sup> Si vedano, tra i vari articoli, REDAZIONE, *Francia. Macron, “tutela dell'ambiente stia nell'articolo 1 della costituzione”*, articolo del 17 dicembre 2020 liberamente consultabile all'indirizzo [www.notiziegeopolitiche.net](http://www.notiziegeopolitiche.net); REDAZIONE, *Francia: Macron, referendum su difesa ambiente nella Costituzione*, articolo del 15 dicembre 2020, liberamente consultabile all'indirizzo [www.swissinfo.ch](http://www.swissinfo.ch); REDAZIONE, *Macron's climate referendum initiative stalls as Senate waters down bill*, articolo dell'11 maggio 2021, liberamente consultabile all'indirizzo [www.france24.com](http://www.france24.com).

<sup>16</sup> Di seguito l'articolo 20-A della Norma fondamentale tedesca: «Lo Stato tutela, assumendo con ciò la propria responsabilità nei confronti delle generazioni future, i fondamenti naturali della vita e gli animali mediante l'esercizio del potere legislativo, nel quadro dell'ordinamento costituzionale, e dei poteri esecutivo e giudiziario, in conformità alla legge e al diritto».



Se si osserva il panorama europeo, in ogni caso, disposizioni a tutela dell'ambiente si trovano in Belgio, Bulgaria, Croazia, Estonia, Filandia, Grecia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, paesi Bassi, Polonia, portogallo, Romania, Slovacchia, Slovenia, Svezia e Ungheria.<sup>17</sup>

La stessa Unione Europea, con l'articolo 3, paragrafo 3 del Trattato istitutivo, promuove il miglioramento della qualità dell'ambiente e si adopera per uno sviluppo sostenibile dello spazio europeo.<sup>18</sup> Sulla scorta di tale principio, tenuto conto degli obiettivi dell'Agenda 2030 e degli impegni assunti nel rinnovato impegno di collaborazione tra Stati (in primis, l'Accordo di Parigi adottato nell'ambito della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici), l'Unione Europea ha approvato dapprima il Regolamento UE 2020/852, relativo all'istituzione di un quadro che favorisca gli investimenti sostenibili, e poi il Regolamento UE 2021/1119, che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica. Proprio la neutralità climatica, che l'unione Europea punta a raggiungere entro il 2050, è l'obiettivo posto alla base del c.d. Green Deal europeo, un accordo e, invero, un pacchetto ampio di misure strategiche che puntano alla "transizione verde" avviato a partire dall'adozione dell'agenda strategica 2019-2024 ad opera del Consiglio europeo nel giugno del 2019. Da quel momento in poi, l'Unione Europea non si è mai fermata nel porre al centro della propria politica il tema ambientale.

La riforma costituzionale italiana in materia di ambiente, quindi, si colloca sul solco del percorso tracciato dalla stessa Unione Europea, rappresentando un tassello importante per la partecipazione dell'Italia alla politica sovranazionale. Intervenire sulle costituzioni degli Stati

---

<sup>17</sup> Una esaustiva elencazione delle disposizioni ambientali introdotte dagli Stati ora richiamati è contenuta all'interno di una nota breve, la n. 140 del 2019, del Servizio Studi del Senato della Repubblica ("*La tutela dell'ambiente nelle Costituzioni degli Stati membri dell'Unione Europea*") liberamente consultabile online attraverso il portale delle Riforme istituzionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

<sup>18</sup> Precisamente, l'articolo 3, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione europea stabilisce che «L'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico».

membri dell'Unione Europea configura, da questo punto di vista, una delle possibili modalità, forse attualmente la più significativa, di allineamento e armonizzazione nel riconoscimento di diritti e libertà nello spazio giuridico europeo.

#### **4. La proposta di revisione dell'art. 9 Cost., poi naufragata, nella XIV Legislatura**

Per dovere di completezza, si ritiene opportuno passare brevemente in rassegna il tentativo di revisione dell'articolo 9 della Costituzione che ha caratterizzato la XIV Legislatura,<sup>19</sup> vale a dire il periodo segnato dall'avvicinarsi del II e del III Governo Berlusconi.

Entrando nel merito della proposta, da ultimo racchiusa nell'A.S. 553-1658-1712-1749-B, il disegno di legge di revisione costituzionale è stato approvato, nella sua prima formulazione, dal Senato della Repubblica in data 24 settembre 2003 e, nella sua seconda formulazione, dalla Camera dei deputati in data 28 ottobre 2004. I due testi si distinguono, anzitutto, per la diversità dell'intervento di revisione. Se nel primo caso, infatti, il disegno di legge costituzionale mirava ad incidere sul secondo comma dell'articolo 9, modificandolo, nell'altro caso il primo e il secondo comma dell'articolo 9 sarebbero rimasti inalterati e si sarebbe proceduto all'inserimento di un terzo comma.

Nel dettaglio, il testo licenziato dal Senato prevedeva una sostituzione del secondo comma con il seguente testo: «Tutela l'ambiente naturale, il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione», introducendo così il concetto di "ambiente naturale" accanto alla già vigente tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione. Viceversa, il testo approvato successivamente dalla Camera avrebbe aggiunto un terzo comma così formulato: «Tutela l'ambiente e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. Protegge la biodiversità e promuove il rispetto degli animali», ampliando notevolmente la portata dell'articolo 9 e valorizzando, accanto alla tutela ambientale, il tema della responsabilità politica dinanzi alle generazioni future nonché la promozione del rispetto delle specie animali. Come si vedrà in seguito, quest'ultima proposta di modifica verrà quasi

---

<sup>19</sup> La Legislatura in questione ha preso avvio in data 30 maggio 2001 e si è conclusa il 27 aprile 2006.

interamente ripresa con la riforma del 2022 e, difatti, consentirà di fare un raffronto tra i due testi.

Sotto il profilo procedurale, il tentativo di riforma della XIV Legislatura si è arrestato e non ha prodotto la modifica auspicata.

Quel che è comunque possibile osservare è che l'esigenza di introdurre nuovi concetti e, quindi, nuovi diritti riferibili al bene ambiente in Costituzione è già da tempo presente tra le forze politiche. Evidentemente, la spinta verso un esplicito riconoscimento della tutela ambientale e degli ecosistemi, così come il rispetto degli animali, appariva già nella XIV Legislatura, del tutto in linea con il progressivo riconoscimento di tali diritti a livello europeo, come si è avuto modo di osservare.

Il tentativo di riforma della XIV Legislatura, dunque, resta un precedente di cui tenere conto e, forse, potremmo dire che all'epoca non erano del tutto mature le condizioni politiche per addivenire a tali modifiche. Non si dimentichi che il III Governo Berlusconi ha terminato la sua esperienza per lo scadere della Legislatura ed è stato seguito dal Governo Prodi II – formatosi a seguito della prima applicazione della legge elettorale c.d. Porcellum – di sensibilità politica certamente diversa.

### **5. Il contenuto della “nuova” riforma: la legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1**

La revisione dell'articolo 9 della Costituzione avviene, come anticipato, ad opera della legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 44 del 22 febbraio 2022.

Il progetto di legge costituzionale è stato approvato dal Senato della Repubblica in prima deliberazione in data 9 giugno 2021. Il testo unificato (A.S. 83), sinteticamente denominato “Tutela costituzionale dell'ambiente”, all'articolo 1 prevedeva l'introduzione di un terzo comma all'articolo 9 Cost., mentre agli articoli 2 e 3 prevedeva, rispettivamente, la modifica dell'articolo 41 Cost. e l'applicabilità della riserva di legge in materia di tutela degli animali (introdotta dall'articolo 1) anche alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e Bolzano, nei limiti delle competenze legislative ad essere riconosciute dagli stessi statuti.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> La proposta di legge costituzionale in questione (A.S. 83; A.C. 3156), in particolare disponeva che: «Art. 1. - All'articolo 9 della Costituzione è aggiunto, in fine, il seguen-

I lavori parlamentari, per la precisione, hanno preso avvio l'8 ottobre 2019 con l'esame presso la I Commissione (Affari costituzionali), in sede referente, delle proposte di legge A.S. 83, A.S. 212 e A.S. 1203. A seguito di alcuni cicli di audizioni, che hanno visto coinvolti esperti giuristi, tra cui alcuni noti costituzionalisti, la Commissione ha istituito, in data 4 novembre 2020, un Comitato ristretto con l'obiettivo di elaborare un testo unificato delle proposte pervenute (nel frattempo, infatti si erano aggiunti all'esame anche i disegni di legge costituzionale di cui all'A.S. 1532, A.S. 1532, A.S. 1627, A.S. 1632, A.S. 938 e all'A.S. 2160). In data 23 marzo 2021, il Comitato ristretto ha effettivamente proposto un testo unificato, il quale ha rappresentato il testo base per i successivi lavori. A seguito di modifiche apportate a quest'ultimo (in particolare legate all'introduzione della riserva di legge in materia di tutela degli animali, come si dirà), il Senato, nel corso della seduta plenaria del 9 giugno 2021, ha approvato – con 224 voti favorevoli e 23 astenuti (nessuno contrario) – il novellato testo unificato, inviato alla Camera dei Deputati.

Il progetto di legge, A.C. 3156, è stato esaminato dalla I Commissione (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni) presso la Camera dei Deputati, i cui lavori si sono svolti tra il 23 giugno e il 29 luglio 2021. Senza alcuna modificazione, il testo è stato approvato dal plenum dell'Assemblea il 12 ottobre 2021.

Trasmesso nuovamente al Senato, la I Commissione ha licenziato il testo con la seduta del 26 ottobre 2021 e il progetto di legge costituzionale è stato approvato, in seconda deliberazione, dal Senato della Repubblica il 3 novembre 2021. L'approvazione – con 218 voti favorevoli, 2 astenuti e nessun contrario – è avvenuta a maggioranza dei due terzi dei componenti del Senato ai sensi dell'articolo 138 della Costituzione.

---

te comma: “Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali”; Art. 2 - All'articolo 41 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni: a) al secondo comma, dopo la parola: “danno” sono inserite le seguenti: “alla salute, all'ambiente,;” b) al terzo comma sono aggiunte, infine, le seguenti parole: “e ambientali”; Art. 3 - La legge dello Stato che disciplina i modi e le forme di tutela degli animali, di cui all'articolo 9 della Costituzione, come modificato dall'articolo 1 della presente legge costituzionale, si applica alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano nei limiti delle competenze legislative ad esse riconosciute dai rispettivi statuti.» (Il testo della proposta è liberamente consultabile sul portale istituzionale della Camera dei Deputati o del Senato della Repubblica).

Da ultimo, a seguito di un breve passaggio presso la I Commissione della Camera dei Deputati, il progetto pervenuto dal Senato (A.C. 3156-B) è stato approvato in seconda deliberazione anche dalla Camera dei Deputati con 468 voti favorevoli, 1 contrario e 6 astenuti, raggiungendo anche in questo caso la maggioranza dei due terzi dei componenti dell'Assemblea.

Quanto al contenuto, la legge costituzionale – all'articolo 1 – ha previsto anzitutto l'introduzione del terzo comma dell'articolo 9 Cost., con la seguente formulazione: «Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali». Questa norma rappresenta, indubbiamente, il punto cardine della riforma sull'ambiente, in quanto introduce direttamente nel testo costituzionale nuove forme di protezione, proprio in relazione ai concetti di ambiente, di biodiversità e di ecosistemi, ancorando la tutela ambientale alla salvaguardia dell'interesse delle future generazioni.<sup>21</sup> Come è stato osservato sul punto, in fase di audizioni parlamentari sul progetto di revisione, «si tratta di superare la visione esclusivamente “antropocentrica”, legata cioè all'uso dell'ambiente utile per il singolo o la collettività, tutelato solo se e in quanto diritto soggettivo, per coniugare questa visione con quella “oggettiva”, ovvero di un ambiente inteso come “bene comune” che risulta essere (come di recente ha scritto la Corte costituzionale) “di primaria importanza per la vita sociale ed economica”, da preservare come bene in sé, per assicurare l'ecosistema alle attuali generazioni e a quelle future».<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Sul punto sono interessanti le riflessioni, tra gli altri, di L. BARTOLUCCI, *Le generazioni future (con la tutela dell'ambiente) entrano “espressamente” in Costituzione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 17 maggio 2022; M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 25 agosto 2021; Y. GUERRA, R. MAZZA, *La proposta di modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una prima lettura*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 5 novembre 2021; A. LAURO, *Dalla tutela ambientale in Costituzione alla responsabilità politica (anche) verso le future generazioni? Detti e non-detti di un principio di origine giurisprudenziale*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, fasc. 2/2022; R. MONTALDO, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?*, in *Federliasmis.it*, fasc. 13/2022.

<sup>22</sup> Cit. G. AZZARITI, *Appunto per l'audizione presso la Commissione Affari costituzionali del*

Prescindendo da un'analitica analisi dei contenuti introdotti dalla legge costituzionale n. 1 del 2022, che non sarebbe possibile compiere in questa sede e che porterebbe ad un ampliamento eccessivo del tema rispetto al focus del contributo, ciò che preme qui evidenziare è il traguardo raggiunto dalla riforma, il cui obiettivo primario, certamente raggiunto, è proprio quello di allineare la Costituzione italiana all'attenzione sempre crescente sul tema della tutela ambientale (sulla tutela degli animali si dirà nel successivo paragrafo). Di fatto, e vogliamo, si è compiuta un'operazione chirurgica, di «ingegneria costituzionale»,<sup>23</sup> che ha avuto un esito positivo: la riforma porta con sé la precisa volontà di introdurre in Costituzione la difesa dell'ambiente, quale diritto – utilizzando alcune tradizionali categorie dottrinali – di terza generazione.<sup>24</sup> Infatti, se l'originario articolo 9 della Costituzione

---

*Senato della Repubblica del 16 gennaio 2020 - Modifica articolo 9 della Costituzione*, il cui testo è liberamente consultabile online attraverso il portale istituzionale del Senato della Repubblica.

<sup>23</sup> L'espressione è riconducibile al Prof. Valerio Onida, il quale – proprio sul tema delle riforme costituzionali – si è più volte soffermato, avendo modo di osservare che «le modifiche alla Costituzione sono, o dovrebbero essere, sempre un'evenienza straordinaria, che interviene solo in presenza di una maturata convinzione circa l'esistenza di problemi o di esigenze che non possono trovare soluzione o soddisfazione adeguata entro la cornice costituzionale vigente, e circa la sicura attitudine delle riforme proposte a risolvere quei problemi senza aprirne altri maggiori, a soddisfare quelle esigenze senza sacrificarne altre più importanti» (V. ONIDA, *Il "mito" delle riforme costituzionali*, in *Il Mulino*, fasc. 1/2014, p. 17, ripubblicato anche in V. ONIDA, *Idee in cammino*, Cacucci Editore, Bari, 2019, p. 598).

<sup>24</sup> Ancora una volta è Alessandro Pace a mettere in evidenza che «Mentre i diritti sociali, proprio perché tesi ad emancipare la persona umana dal bisogno, costituiscono la stessa «precondizione» per il pieno esercizio della libertà individuale – laddove, per altro verso, le libertà politiche e i diritti di partecipazione politica costituiscono, come già intuito da Benjamin Constant, le garanzie (ma non le sole) di tale libertà –, i cd. diritti della terza generazione sono anch'essi, a ben vedere, dei diritti «oppositivi». Con quest'ultimi, bene o male, si esprime, da un lato, a livello internazionale, il tentativo di limitare il potere degli Stati di porre in essere operazioni belliche, tranne che in caso di legittima difesa, e di impedire che gli Stati stessi trascurino i problemi dell'ambiente e dell'ecosistema; e si esprime, dall'altro, a livello nazionale, il tentativo di conferire sia ai poteri pubblici che ai privati la possibilità di sindacare la produzione e il commercio illegittimo delle armi, di arginare gli scempi edilizi, di limitare gli inquinamenti elettronici, acustici e atmosferici» (cit. A. PACE, *I limiti del potere*, op. cit., pp. 14-15).

espressamente faceva menzione di una tutela del paesaggio del patrimonio storico e artistico della Nazione, il novellato testo costituzionale compie un enorme passo in avanti, accogliendo la tutela ambientale tra i principi fondamentali della nostra democrazia. Vi è da dire, però, che proprio la giurisprudenza costituzionale sull'articolo 9 ha sempre cercato di ampliare la portata dei principi ivi espressi, considerando la tutela del bene ambiente come strettamente connessa alla tutela del diritto alla salute (art. 32 Cost.) e come limitazione alla libera iniziativa economica privata (art. 41 Cost.). Da questo punto di vista, a ben vedere, la Corte costituzionale dalla riforma in avanti avrà a disposizione norme costituzionali nuove o rinnovate e che si presteranno a letture innovative nella delicata materia dell'ambiente.

Non è un caso, osservando da vicino, che la riforma abbia inciso anche sull'articolo 41 della Costituzione, modificandone il secondo e terzo comma, i quali risultano attualmente così formulati: «2. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. 3. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali». Anche l'articolo 41 della Costituzione, dunque, è stato novellato, esplicitando il limite della tutela ambientale, già ampiamente sondato dalla Corte costituzionale, rispetto alla tutela dell'iniziativa economica. Si tratta dell'esplicitazione di un bilanciamento necessario tra diritti in gioco.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Un bilanciamento che, secondo G. Silvestri, si inserisce nella più ampia funzione della Corte costituzionale di tutela l'equilibrio costituzionale. Tale «equilibrio può essere tutelato in modo analitico, quando la Corte deve valutare il possibile conflitto tra diritti fondamentali intesi come situazioni giuridiche soggettive, oppure in modo sintetico, quando la Corte si deve pronunciare sui ricorsi dello Stato contro una legge regionale, di una Regione contro una legge statale, ovvero sui conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato, tra Stato e Regioni o tra Regioni. L'operazione di bilanciamento compete sia al giudice comune che al giudice costituzionale, a seconda che il punto di equilibrio possa essere individuato già all'interno della legislazione vigente - sia pure interpretata alla luce dei principi costituzionali - oppure che la linea di confine sia stata, in un modo o nell'altro, superata in modo illegittimo dal legislatore o dallo stesso giudice comune» (cit. G. SILVESTRI, *I diritti fondamentali nella giurisprudenza costituzionale italiana: bilanciamenti, conflitti e integrazioni delle tutele*, in L. VENUTRA, A. MORELLI, *Principi costituzionali*, Giuffrè Editore, Milano, 2015, p. 54).

Da ultimo, la riforma costituzionale in questione ha stabilito, all'articolo 3, «La legge dello Stato che disciplina i modi e le forme di tutela degli animali, di cui all'articolo 9 della Costituzione, come modificato dall'articolo 1 della presente legge costituzionale, si applica alle regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano nei limiti delle competenze legislative ad esse riconosciute dai rispettivi statuti». Come si dirà tra poco, tale clausola di salvaguardia si è resa necessaria alla luce dell'introduzione della riserva di legge in materia di tutela degli animali introdotta dall'articolo 1 sopra richiamato.

## **6. La discutibile collocazione del principio di tutela degli animali**

Prima di passare alle battute conclusive del presente scritto, come ora ricordato, si intende qui spendere qualche parola sull'ultima parte del novellato terzo comma dell'articolo 9 della Costituzione. Difatti, la disposizione in questione («La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali») come osservato anche in dottrina,<sup>26</sup> non appare del tutto in linea con alcuni requisiti di forma e di sostanza che caratterizzano l'enunciazione dei principi fondamentali in Costituzione.

In primo luogo, infatti, gli articoli dal primo al dodicesimo del dettato costituzionale si caratterizzano per l'utilizzo, sotto il profilo linguistico, rispettivamente del termine “Repubblica” (agli artt. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 9, 10 e 12 Cost.) e del termine “Stato” (agli artt. 5, 7, 8, 9<sup>27</sup> Cost.) o “Stati” (art. 11 Cost.) attribuendo una portata diversa all'evocazione della di-

---

<sup>26</sup> Per tutti si faccia riferimento a G. GRASSO, *La revisione costituzionale degli articoli 9 e 41: cosa cambia per il diritto costituzionale dell'ambiente?*, in L. IMARISIO, G. SOBRINO (a cura di), *La riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione e le sue implicazioni: un primo confronto atti del seminario svoltosi a Cuneo il 29 aprile 2022*, Collana dell'Università degli Studi di Torino, 2022, pp. 31-42, il quale osserva che la disposizione «piuttosto involuta» contenente la riserva di legge in materia di tutela degli animali «è stato il frutto, probabilmente, di un compromesso abbastanza al ribasso, tra chi avrebbe voluto il riconoscimento dei diritti degli animali in quanto esseri senzienti, seguendo una formulazione che ha preso piede nel diritto europeo e nel diritto internazionale, e chi contestava la stessa opportunità di prevedere qualsiasi riferimento agli animali nel testo costituzionale revisionato» (cit. G. GRASSO, *La revisione costituzionale degli articoli 9 e 41: cosa cambia per il diritto costituzionale dell'ambiente?*, op. cit., p. 35).

<sup>27</sup> L'articolo 9, qui ricompreso, proprio a seguito della modifica costituzionale in commento.



menzione nazionale. Difatti, la parola “Stato” è impiegata unicamente in relazione all’erogazione dei servizi statali in ambito amministrativo (art. 5 Cost.) nonché nei rapporti tra ordinamento italiano, Chiesa cattolica e altre confessioni religiose (artt. 7 e 8 Cost.) evidenziando nel primo caso lo Stato-apparato e, nel secondo, lo Stato quale ordinamento giuridico dotato di una propria sovranità. Al plurale, invece, l’espressione “Stati” è impiegata all’articolo 11 Cost. per menzionare le nazioni straniere e, ancora una volta, per rimarcare l’alterità tra ordinamenti giuridici differenti.

L’espressione “Repubblica”, invece, è impiegata in tutte le altre disposizioni – almeno per quel che attiene ai primi dodici articoli naturalmente – in modo solenne, evocando il concetto proprio di *Res publica* e la necessità di rimarcare il ruolo centrale che la stessa svolge nel riconoscere e garantire i diritti e le libertà fondamentali. Inoltre, l’espressione consente di tracciare una netta linea di demarcazione rispetto allo Stato monarchico, ribadendo la scelta compiuta con il c.d. Referendum istituzionale del 3 giugno 1946.

Ai fini argomentativi, alla luce di tali premesse di carattere linguistico – o, meglio, premesse inerenti all’utilizzo della lingua italiana (che diviene linguaggio tecnico-giuridico in Costituzione) – appare evidente che l’articolo 9 della Costituzione, nella sua originaria formulazione, introduce un principio fondamentale riconosciuto dalla Repubblica e, pertanto, la nuova disposizione («La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali») configura una riserva di legge che non appare di per sé idonea a riconoscere la tutela degli animali quale principio. In altre parole, se la tutela degli animali deve essere un principio costituzionale, sembra maggiormente adatto allo scopo il testo proposto in occasione del tentativo di riforma della XIV Legislatura precedentemente evocato («Protegge le biodiversità e promuove il rispetto degli animali»). Viceversa, se il tema resta quello della riserva di legge con riflessi sul riparto di competenze legislative tra Stato e regioni, forse sarebbe stato opportuno introdurre la tutela degli animali all’articolo 117, c. 2, lett. s) («Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: [...] s) tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali»).

La scelta adottata con la legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1 – nella parte in cui introduce la tutela degli animali – sembra dun-

que discutibile tanto sotto il profilo della tecnica di “costruzione” del principio costituzionale quanto rispetto all’intenzione del legislatore di introdurre una riserva di legge. Difatti, se da un lato si tratta di riconoscere un principio costituzionale, non si comprende perché la tutela degli animali non sia stata in qualche modo accostata all’ambiente, alla biodiversità e agli ecosistemi (in modo simile a quanto contenuto nella proposta avanzata nel corso della XIV Legislatura, come si è visto in precedenza). Se, dall’altro, si tratta, come effettivamente è, di introdurre una riserva di legge con ricadute sull’attribuzione di competenza nei rapporti tra Stato e regioni, la sede della disposizione in questione non è congrua e il legislatore avrebbe probabilmente dovuto optare per una diversa soluzione.

Si tratta, invero, di una questione che facilmente si può ritenere di poco conto, privilegiando la sostanza e valorizzando il passo in avanti compiuto in favore di un principio che oggi la Costituzionale accoglie esplicitamente a differenza del passato (la tutela ambientale per l’ap-punto). Tuttavia, qui si ritiene, invece, che la forma sia sostanza ancor più quando in gioco vi sono delle disposizioni costituzionali. Agli occhi dell’interprete, non è indifferente la portata di una norma costituzionale, anche in relazione alla sua collocazione e ai lemmi utilizzati, i quali dovrebbero sempre rispondere ad un’armonia interna al dettato costituzionale.

E, sempre a tale proposito, come si comporteranno il legislatore italiano, i giudici e la Corte costituzionale nell’interpretare la disposizione in questione? Sarà interessante osservare la produzione legislativa e giurisprudenziale che verrà.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Al riguardo, Sandro Staiano ha di recente osservato come «sembra essere fuori della consapevolezza dei revisionisti che introdurre nella Costituzione nuovi lemmi, espressivi di valori, conservando i vecchi, significa imporre nuove valutazioni di bilanciamento sia da parte del legislatore ordinario, sia (in ultima istanza e, come è facile prevedere sulla base dei precedenti, con il ruolo maggiore) da parte della Corte costituzionale. Il che si dimostra immediatamente: è di attualità la questione dell’installazione delle infrastrutture per la produzione di energie alternative a quelle tradizionali, dunque aventi come effetto ultimo la protezione ambientale, ma lesive della forma del territorio. Il bilanciamento sarebbe stato necessario anche in vigenza del testo originario dell’art. 9, ma è evidente che la revisione testuale provoca lo spostamento del punto di equilibrio» (cit. S. STAIANO, *Splendori ideologici e miserie pratiche del revisionismo costituzionale*, in *Lettere dell’Associazione Italiana dei Costituzio-*

## 7. Osservazioni conclusive

Per rispondere agli interrogativi che qua e là si sono posti nel corso del presente contributo, appare utile richiamare, onde conferire maggiore significato alle premesse teoriche iniziali, la distinzione tra intangibilità e irriducibilità dei diritti e delle libertà fondamentali.

In primo luogo, infatti, ci si è chiesti se la revisione dell'articolo 9 della Costituzione rispettasse, anzitutto, il carattere di inviolabilità che contraddistingue i diritti fondamentali, tra i quali indubbiamente rientrano le disposizioni costituzionali racchiuse in tale articolo. La riforma, che è stata sommariamente ripercorsa tanto rispetto all'iter che ai contenuti, ci restituisce un articolo 9 invariato rispetto ai primi due commi, al quale si è aggiunto, come detto, un terzo comma. La revisione de qua, se si osserva da vicino il contenuto, punta dunque a rafforzare la tutela costituzionale inizialmente confinata alla promozione e allo sviluppo della cultura e della ricerca scientifica e tecnica nonché alla tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione, almeno fino alla revisione del Titolo V, Parte II della Costituzione con il riferimento alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema alla lettera s) del secondo comma dell'articolo 117. Quest'ultimo, se non altro, aveva consentito un primo esplicito riferimento all'ambiente in Costituzione, purtroppo però relegato nella Parte II della Costituzione.

La modifica, ad opera della legge costituzionale n. 1 del 2022, introduce invece la tutela dell'ambiente, degli ecosistemi e della biodiversità (così come la riserva di legge in materia di tutela degli animali) tra i principi fondamentali, disegnando attorno al vecchio articolo 9 una cornice, che oggi consente di rafforzare il nucleo originario della norma costituzionale e contestualizzarlo nella più ampia tutela del diritto ad un ambiente da preservare anche nell'interesse delle future generazioni. Non vi è dubbio, dunque, che la riforma in questione non abbia toccato, *in pejus*, il nucleo forte del principio fondamentale e non abbia neppure alterato la ratio originaria del precetto. Viceversa, la legge costituzionale n. 1 del 2022 ha operato un ampliamento della tutela costituzionale dei principi lato sensu riferibili al bene ambiente, allineandosi a pieno alle politiche europee e tracciando la strada verso una rinnovata legislazione e giurisprudenza costituzionale.

---

*nalisti*, 15 dicembre 2022, il cui testo è liberamente consultabile online all'indirizzo [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it)).

Sul fronte dall'irriedibilità, in secondo luogo, è possibile osservare come già nei fatti la legge costituzionale in questione abbia imposto una modifica del testo costituzionale e, di conseguenza, sia stato possibile per il Parlamento intervenire su uno dei principi costituzionali fondamentali, invero senza scontare alcuna criticità sul versante procedurale e, tantomeno, su quello del contenuto. La modificabilità dell'articolo 9 della Costituzione, che da una parte della dottrina è stata aspramente contestata,<sup>29</sup> si è sostanzialmente fatta strada in modo "silenzioso" e non si è assistito, almeno secondo l'opinione di chi scrive, a particolari forme di resistenza. La ragione di questa "disinvoltura" nell'intervento riformatore risiede probabilmente nella valutazione complessivamente positiva che si è data della riforma e nella circostanza secondo la quale è apparso sin da subito chiaro che introdurre una espressa tutela dell'ambiente tra i principi fondamentali avrebbe arricchito la nostra Costituzione e avrebbe finalmente consentito, anche agli operatori del diritto, di riferirsi in modo esplicito e puntuale ad un principio oggi ritenuto irrinunciabile.

Tirando le fila del discorso, se da un canto la distinzione tra intangibilità e irriedibilità dei principi fondamentali aiuta a sgombrare in campo, dal punto di vista teorico, dall'idea che i principi fondamentali non possano in alcun caso andare incontro a modificazioni testuali, dall'altro non è agevole superare la concezione di chi individua nella intangibilità e nel divieto imposto dall'articolo 139 della Costituzione anche una conseguente immodificabilità dei principi e dei diritti fondamentali che costituiscono quel nucleo intangibili di cui si è inizialmente detto. Quel che tuttavia si rende necessario è un richiamo alla concretezza: se si prende atto che è ormai intervenuta una modifica

---

<sup>29</sup> Per tutti valgono le considerazioni espresse da T. E. Frosini, il quale ha precisato che «anche laddove si volessero modificare i principi fondamentali (*rectius*: supremi) per migliorarli, si correrebbe il rischio di creare un pericoloso precedente, che oggi potrebbe valere pure in senso positivo ma domani non potrà essere impedito in senso negativo. Come dire: se si apre alla modifica dei principi fondamentali si accetta l'idea che questi possono essere comunque cambiati. In senso migliorativo o peggiorativo lo deciderà la maggioranza parlamentare che approverà la riforma. La lotta per la costituzione, più volte evocata nei tentativi di riforma costituzionale financo della seconda parte, consiste in questo: nella difesa dei principi fondamentali, che non possono e non debbono essere negoziabili» (cit. T. E. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in *Federalismi.it - Paper*, 23 giugno 2021, p. 3).

al dettato costituzionale, si deve guardare avanti, impegnandosi a che l'enunciazione dei principi non resti lettera morta.

Se si guarda alla portata “politica” dell'operazione di revisione costituzionale e all'affermazione di una responsabilità nei confronti delle future generazioni, non è del tutto superfluo sottolineare che se da un lato tale responsabilità rappresenti una sfumatura rilevante dell'affermazione di un principio costituzionale imperniato attorno alla tutela ambientale, dall'altro è altresì evidente come essa non debba attestarsi al mero piano dell'enunciazione teorica e del riconoscimento costituzionale di un principio privo di una concreta attuazione. Forse è proprio la responsabilità nei confronti delle future generazioni la vera novità introdotta dalla riforma? In ogni caso, questa responsabilità potrebbe fungere da norma cardine per l'intervento delle politiche pubbliche in materia ambientale e, dunque, potrebbe d'ora in avanti rappresentare la cartina tornasole a partire dalla valutazione dei programmi politici dei partiti e dei movimenti che si affacciano sul panorama della competizione elettorale nazionale nonché delle politiche concretamente assunte dai prossimi Governi.

La “silenziosità” della revisione costituzionale dell'articolo 9 della Costituzione appare, quindi, evidente anche in relazione agli effetti che l'introduzione tra i principi fondamentali di una tutela ambientale, non più antropocentrica, produrrà nel nostro ordinamento giuridico.

Allo stato attuale, l'auspicio resta dunque quello di non sottovalutare la portata della riforma costituzionale in questione, la quale – se prevarranno serietà e rigore interpretativo nell'attuazione della Costituzione – consentirà di fare un passo avanti e procedere verso l'effettiva valorizzazione di un serio principio costituzionale che è ora parte essenziale della nostra democrazia e aspetta di essere attuato: la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi anche nell'interesse delle future generazioni.



## Tecnologie digitali per l'efficienza energetica dell'ambiente costruito

Elisa Pennacchia

La rivoluzione digitale è una realtà irreversibile che sta plasmando le città di tutto il mondo offrendo preziose opportunità.

Le tecnologie digitali possono senza dubbio contribuire al perseguimento di numerosi obiettivi per lo sviluppo sostenibile volti alla promozione della qualità della vita soprattutto in contesti urbanizzati, come la riduzione delle emissioni di carbonio, facilitando la transizione ecologica, migliorando la partecipazione dei cittadini all'elaborazione delle politiche e garantendo l'accesso a servizi inclusivi per le comunità.

Esse si configurano pertanto come strumento funzionale fondamentale nella costruzione di modelli di sviluppo sostenibile nel quadro di riferimento dell'Agenda 2030 e in particolare a supporto del GOAL 11 "Città e comunità sostenibili".

Le aree urbane occupano solo il 2% della superficie terrestre, tuttavia, consumano oltre il 60% delle risorse naturali e sono responsabili di circa il 70% delle emissioni globali di carbonio (IEA, 2012; IIASA, 2012). Attualmente oltre la metà della popolazione mondiale risiede in contesti urbanizzati, raggiungendo circa il 70% entro il 2050. È pertanto all'interno di tali contesti che si dovranno affrontare le maggiori sfide come il degrado ambientale e i cambiamenti climatici con il supporto della ricerca e delle nuove competenze digitali.

La straordinaria antropizzazione e lo stato di emergenza ambientale e socioeconomica del continente europeo necessitano di un maggior coinvolgimento di ricercatori per sviluppare un approccio sostenibile alla progettazione e alla gestione dell'ambiente costruito, attraverso la comprensione dell'evoluzione in corso delle tecnologie e dei nuovi modelli culturali e la promozione dell'innovazione.

Per rendere le città più sostenibili è fondamentale il raggiungimento della *carbon neutrality* e l'ambiente costruito gioca un ruolo chiave nella lotta alla crisi climatica e nella piena realizzazione della transizione ecologica. La ristrutturazione del patrimonio edilizio dell'UE è

fondamentale per raggiungere la neutralità climatica entro il 2050 e rilanciare l'occupazione nella fase di ripresa post COVID-19.

Sebbene il 75% degli edifici esistenti nell'UE sia considerato inefficiente sotto il profilo energetico, ogni anno solo l'1% di essi è sottoposto a interventi di ristrutturazione. Agli edifici è imputabile il 40% del consumo energetico europeo e il 36% delle emissioni di gas a effetto serra (Commissione Europea, 2020). Tali dati evidenziano la necessità di individuare nuove strategie per rendere il settore delle costruzioni più sostenibile.

Le tecnologie digitali assumono una valenza di sicuro interesse anche nell'ambito dell'efficienza energetica.

Proprio in questo ambito il Centro di Ricerca Interdipartimentale Territorio Edilizia Restauro Ambiente – CITERA - dell'Università di Roma La Sapienza ha sviluppato per il Piano Triennale di Ricerca di Sistema Elettrico 2019-2021 con ENEA, l'Agenzia Nazionale per le Nuove Tecnologie, l'Energia e lo Sviluppo Economico Sostenibile, sistemi utili alla replicabilità, su larga scala, di moduli per la riqualificazione energetica delle facciate di edifici esistenti sostenibili in termini energetici e ambientali, efficaci dal punto di vista prestazionale, facili e rapidi da posare, sicuri sia per gli operatori sia per l'utente finale e idonei ad accedere a incentivi nazionali e locali con procedure semplificate (Cumò et al. 2022).

L'idea progettuale mirava a redigere un catalogo di configurazioni costruttive standard (predefinite) per sistemi d'isolamento di facciata, da applicare a edifici esistenti che tenessero conto dell'intera filiera, dalla progettazione e produzione dei componenti all'assemblaggio e installazione, fino alla valutazione delle effettive prestazioni energetiche e sismiche, affinché il catalogo potesse contenere tutte le informazioni necessarie per la scelta e l'installazione della soluzione più adatta, senza necessità di ulteriori attività di progettazione o pianificazione.

L'obiettivo della ricerca era quello di promuovere un nuovo paradigma produttivo che consentisse un processo integrato dalla fase di progettazione alla produzione di componenti edilizi ad alte prestazioni, fino alla loro "*tailor-made installation*" per il miglioramento dell'efficienza del patrimonio edilizio residenziale nazionale, riducendo il consumo di risorse, i costi, i tempi di costruzione e l'impatto ambientale associato.



Le recenti tecnologie attraverso la creazione di una catalogazione digitale degli edifici esistenti permetteranno di raggiungere importanti obiettivi quali il miglioramento delle prestazioni energetiche del patrimonio edilizio e l'ottimizzazione della catena di produzione industriale del settore secondo criteri di costruzione off-site.

L'approccio metodologico adottato nella ricerca consta di tre elementi chiave: digitalizzazione, produzione e prestazione.

La digitalizzazione è oggi l'elemento chiave per l'evoluzione e la modernizzazione del settore AECO (*Architecture, Engineering, Construction and Operation*) ed è più volte richiamata negli obiettivi del programma *Next Generation* dell'UE, che lega indissolubilmente la transizione ecologica a quella digitale. La digitalizzazione sta infatti diventando uno strumento indispensabile in tutte le fasi del processo edilizio, dalla pianificazione delle misure di efficienza alla scelta automatizzata delle migliori tecnologie da utilizzare, alla fase di costruzione con il controllo automatico del rispetto delle scadenze e dell'avanzamento dei lavori, fino alla gestione energetica degli edifici che può essere effettuata attraverso un Digital Twin.

Tale fase comprende le attività di mappatura e la creazione del modello energetico dell'edificio. Il primo step del processo di digitalizzazione consiste nella raccolta di tutta la documentazione disponibile (ad esempio, i disegni costruttivi) e nelle attività di sopralluogo. Grazie a tecnologie sempre più efficienti come scansioni laser 3d, che consentono di ottimizzare l'intero processo di rilievo e restituzione del manufatto edilizio tramite la creazione di modelli 3D, è possibile creare una proficua sinergia tra l'attività di progettazione operata in ambiente BIM (*Building Information Modeling*) e la necessaria preventiva fase di rilievo dello stato di fatto e ciò migliora la produttività e i flussi di lavoro, riduce i tempi e migliora i processi di progettazione.

Sulla base dei dati raccolti, è possibile creare un modello energetico dell'edificio (BEM) che consente di simulare i consumi energetici e di calcolare i flussi di calore, tenendo conto della stratigrafia dell'involucro e dei sistemi energetici come il riscaldamento, il raffrescamento e la climatizzazione (HVAC).

La fase di selezione delle soluzioni standardizzate è frutto di uno studio di più di 150 sistemi di isolamento presenti sul mercato e di simulazioni per poter creare una matrice di soluzioni standardizzate applicabili sulla maggior parte del patrimonio edilizio nazionale.

La fase di produzione comprende la costruzione off site dei componenti e il loro montaggio in cantiere. Anche l'industria edilizia sta affrontando un cambiamento di paradigma basato su tre priorità strategiche: la progettazione digitale, la costruzione intelligente e sostenibile e il miglioramento delle prestazioni commerciali. In questo quadro, l'edilizia off-site emerge come potenziale catalizzatore di queste sfide tecnologiche, in quanto consente di trasferire le attività di costruzione in un ambiente controllato, ottenendo una maggiore produttività, uno standard qualitativo più elevato e una riduzione degli scarti, al fine di ottimizzare l'intero processo di costruzione. I sistemi avanzati di prefabbricazione off-site insieme alla metodologia BIM, che consente la digitalizzazione dell'intero processo di costruzione, permettono di controllare l'intero ciclo di vita del prodotto edilizio, di pianificare i lavori e di ridurre i tempi di installazione in loco, in modo che la vita quotidiana degli occupanti dell'edificio subisca un'interferenza minima.

Infine, nella fase di performance sono stati validati i risultati delle simulazioni delle prestazioni energetiche, realizzate con software certificati in ambiente BIM, attraverso il confronto con i dati registrati in ambiente reale su vari casi studio.

L'applicazione della metodologia sviluppata ha permesso di convalidare un catalogo di soluzioni di isolamento standardizzate che possono essere applicate al 90% del patrimonio edilizio nazionale esistente e che possono ridurre i tempi di installazione del 60% e i costi di circa il 30% rispetto alle tecniche tradizionali, pur rispettando i requisiti nazionali sull'isolamento termico degli edifici. Tale studio permette quindi di organizzare la produzione secondo una standardizzazione avanzata per rispondere alla reale domanda del mercato con vantaggi in termini ambientali, di costi di produzione ed economie di scala.

La ricerca brevemente descritta costituisce solo un esempio delle innumerevoli opportunità offerte dalle tecnologie digitali in continua evoluzione.

È possibile considerare quindi la digitalizzazione come motore per l'applicazione di modelli innovativi di produttività e sostenibilità delle città, orientato al miglioramento gestionale dell'ambiente costruito con piattaforme digitali integrate che consentono di aggregare dati eterogenei, normalizzarli, valutarli e renderli disponibili per la sempli-

ficazione e anche per il confronto con i big data del contesto urbano, per indirizzi decisionali immediati e/o predittivi.

La ricerca, la digitalizzazione e l'innovazione, messe al primo posto nel PNRR per il perseguimento degli obiettivi definiti dall'Agenda 2030, costituiscono gli interpreti principali di un fondamentale cambiamento organizzativo in ambito economico, sociale e ambientale per creare città, comunità e territori inclusivi, sicuri, resilienti e sostenibili.

Un passo avanti fondamentale per promuovere le nuove tecnologie digitali consiste nella divulgazione dei risultati territoriali dei modelli e strumenti digitali applicativi per creare un sempre maggiore coinvolgimento delle amministrazioni locali che potranno proiettarsi verso un futuro sostenibile ormai prossimo a beneficio di ogni comunità.

## **Bibliografia**

- Commissione Europea (2020). *In focus: Energy efficiency in buildings*. Available online at: [https://commission.europa.eu/news/focus-energy-efficiency-buildings-2020-02-17\\_en](https://commission.europa.eu/news/focus-energy-efficiency-buildings-2020-02-17_en)
- CUMO C., GIUSTINI F., PENNACCHIA E., ROMEO C., The “D2P” Approach: Digitalisation, Production and Performance in the Standardised Sustainable Deep Renovation of Buildings. *Energies* 2022, 15, 6689.
- IEA (2012). *World Energy Outlook 2012*. Paris: International Energy Agency. Available online at: <https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2012>
- IIASA (2012). *GEA 2012: Global Energy Assessment - Toward a Sustainable Future*. Cambridge University Press. Available online at: [http://assets.cambridge.org/97811070/05198/frontmatter/9781107005198\\_frontmatter.pdf](http://assets.cambridge.org/97811070/05198/frontmatter/9781107005198_frontmatter.pdf)

**Area 3**  
**Archeologia, arte e museo**



**Un innovativo metodo di diagnostica artistica:  
la ricostruzione della tavolozza cromatica  
su un'intera superficie dipinta attraverso l'Intelligenza Artificiale**  
Cecilia Paolini

Le tradizionali tecniche di diagnostica artistica, per l'individuazione dei pigmenti che compongono una superficie pittorica, si distinguono in due fattispecie: le indagini invasive, per le quali è necessario almeno un prelievo microdistruttivo da analizzare da un punto di vista chimico, e le indagini non invasive, basate su varie tecniche spettrografiche che sfruttano la reazione delle molecole dei pigmenti alla sollecitazione elettromagnetica in diversi campi di lunghezza d'onda (Raggi X, radiazione visibile, infrarossa e ultravioletta). Il comune denominatore di tutte queste tecniche è che tutte danno informazioni relative a un punto soltanto della tavolozza cromatica, non a tutta la superficie pittorica, per cui è necessario, prima di applicarle, escludere le zone di restauro, poiché di materiale incoerente con la stesura originale. Non solo, dunque, non si ottiene una risposta sulla distribuzione totale dei vari pigmenti sull'intera composizione, ma soltanto raramente si indagano le zone di restauro non consentendo di poter datare tali interventi di risarcimento. Grazie alla collaborazione tra l'Università di Teramo e la società svizzera Fine Art International Switzerland (FINAIS), è in via di sperimentazione una nuova metodologia per la ricostruzione dell'intera tavolozza cromatica di una superficie pittorica:<sup>1</sup> questa innovativa tecnica utilizza l'applicazione dell'Intelligenza Artificiale per l'analisi del Falso Colore, vale a dire un'analisi non invasiva, basata sull'indagine fotografica di un dipinto nel campo ottico dell'infrarosso e dell'ultravioletto.

L'uso dell'Intelligenza Artificiale è stato spesso associato al riconoscimento dell'autografia di un'opera d'arte,<sup>2</sup> poiché, attraverso l'analisi

---

<sup>1</sup> CECILIA PAOLINI, *The diagnostic technique of False Colour and the application of Artificial Intelligence for its interpretation*, in Cecilia Paolini (a cura di), *Finais Collection*, III, Zurigo, FINAIS 2022, pp. 15-17.

<sup>2</sup> CECILIA PAOLINI, *Artificial Intelligence applied to the analysis of paintings: between false*

di confronto tra due dipinti, di cui uno sicuramente autografo e l'altro da attribuire, si pretende che l'Intelligenza Artificiale possa riconoscere il falso dal vero. Sfortunatamente, queste teorie sono da considerare totalmente infondate e utopistiche, poiché un'opera d'arte non è creata da un algoritmo riconoscibile e perennemente uguale a se stesso, quindi non risponde alle stesse leggi della scienza informatica. L'applicazione fallace di tale processo si smaschera facilmente con alcuni esempi: è sufficiente che un artista sia ambidestro (come nel caso di Picasso) o che per qualche ragione cambi la mano con cui dipinge, cambiando di conseguenza l'orientamento delle pennellate (come Renoir che negli ultimi venti anni della propria vita era affetto da artrite reumatoide),<sup>3</sup> perché l'Intelligenza Artificiale riconosca come non compatibile (dunque falso) un manufatto certamente autografo. Non solo, pensare che l'Intelligenza Artificiale possa distinguere i dipinti autografi dalle falsificazioni attraverso il brutale confronto delle pennellate è logicamente errato nei casi di vere e proprie imprese artistiche, come nel passato era usuale, per esempio nel caso delle botteghe di Raffaello Sanzio, Giuseppe Cesari (detto il Cavalier d'Arpino) o Peter Paul Rubens: questi maestri, infatti, erano circondati da allievi che preparavano e abbozzavano le idee del maestro e da collaboratori specializzati che realizzavano alcune parti della composizione (come gli animali, i fiori o le grottesche...);<sup>4</sup> solo una parte dei dipinti di questi grandi pittori del passato era eseguita per intero dalla unica mano del maestro, ma tutte le opere che uscivano dalla loro "impresa" erano vendute e giudicate come autografe: in questi casi, l'Intelligenza Artificiale giudicherebbe come prodotto di falsificazione (poiché non corrispondente al ductus del maestro) la maggior parte della produzione!

Se l'Intelligenza Artificiale non potrà mai sostituire il giudizio critico umano, tantomeno la ricerca storica per la ricostruzione della provenienza di un manufatto può, altresì, essere un valido aiuto nell'analisi

---

*myths and new perspective*, in Cecilia Paolini (a cura di), *Finais Collection*, IV, Zurigo, FINAIS 2022, pp. 15-17.

<sup>3</sup> PAUL ROSENBERG, *Loan exhibition: the last twenty years of Renoir's life*, New York, Paul Rosenberg & Co. 1954.

<sup>4</sup> ROBERTO CASSANELLI, SYLVIE BÉGUIN, *La bottega dell'artista tra Medioevo e Rinascimento*, Milano, Jaca book 1998.



si diagnostica dei beni culturali e in tale ambito deve essere indirizzata la ricerca. Nell'ambito della ricerca sperimentale qui presentata, l'Intelligenza Artificiale è stata applicata allo studio del cosiddetto Falso Colore.

La tecnica diagnostica del Falso Colore<sup>5</sup> è un'analisi non invasiva che permette di ottenere molte informazioni riguardanti una superficie pittorica, come l'individuazione delle aree di restauro (con molta più precisione rispetto a una normale riflettografia infrarossa o una fotografia di fluorescenza indotta da radiazione ultravioletta)<sup>6</sup> e la distinzione tra pigmenti di natura artigianale o di natura industriale; questo secondo risultato, per esempio, è molto importante per determinare le falsificazioni di dipinti antichi. Più in generale, potrebbe permettere anche di determinare i vari pigmenti che compongono il dipinto per trarre informazioni sulla provenienza e sul periodo di creazione (*figg. 1, 2, 3*). Come spiegato nel corso di questo contributo, però, la lettura dei risultati è molto complessa e, soprattutto, soggetta a interpretazioni arbitrarie che fatalmente hanno come conseguenza una errata lettura della tavolozza cromatica. Da un altro punto di vista, però, questa tecnica ha il grande vantaggio di essere a basso costo, poiché sfrutta le capacità ottiche di una normale macchina fotografica reflex, senza necessità di strumentazioni costose come per le altre metodologie di indagine non invasiva sui pigmenti (Spettroscopia Raman, Spettrografia di Fluorescenza dei raggi X, Spettroscopia di riflettanza a fibre ottiche).

Alla base di questa tecnica diagnostica c'è la considerazione per cui due pigmenti, che producono la stessa colorazione nel campo ottico visibile, per esempio Blu di Prussia e Blu Cobalto, hanno esiti cromatici diversi se sottoposti a radiazione infrarossa o ultravioletta (il Blu di Prussia ha un esito blu scuro nella regione infrarossa e vira in un verde intenso se sottoposto alla radiazione ultravioletta; diversamente, il Blu

---

<sup>5</sup> ALFREDO ALDROVANDI, EZIO BUZZEGOLI, ANNETTE T. KELLER, DIANE KUNZELMAN, *Investigation of painted surfaces with a reflected UV false color technique*, in *proceedings of Art'05 – 8th International Conference on 'Non-Destructive Investigations and Microanalysis for the Diagnostics and Conservation of the Cultural and Environmental Heritage*. Lecce (Italy), 2005, pp. 15-19.

<sup>6</sup> THOMAS MOON, MICHAEL R. SCHILLING, SALLY THIRKETTLE, *A note on the use of false-color infrared photography in conservation*, in «*Studies in Conservation*», 37, 1992, pp. 42-52.

Cobalto appare di colore rosa nella regione dell'infrarosso e ha un esito verde pallido)<sup>7</sup>. Questa differenza è determinata dalla composizione chimica dei vari pigmenti e, proprio perché furono scoperti e utilizzati in epoche diverse, dagli esiti del Falso Colore sono teoricamente deducibili i termini cronologici di realizzazione (fig. 4).

La fotografia in Falso Colore, limitatamente alla regione dell'infrarosso, fu sviluppata da Walter Clark negli anni '40 del XX secolo per la Eastman Kodak Company, con lo scopo di rilevare falsificazioni nell'arte.<sup>8</sup> Soltanto due decenni dopo, tale tecnica fu accessibile al pubblico grazie all'introduzione della pellicola a infrarossi, prodotta dalla Kodak e chiamata Ektachrome. Durante l'ultimo decennio del secolo scorso, con l'avvento della fotografia digitale, questo metodo di indagine è stato applicato sistematicamente nel campo dell'analisi diagnostica dei dipinti e tale ricerca si è allargata anche alla regione dell'ultravioletto.

Tecnicamente, questa indagine si basa sulla sovrapposizione di due fotografie, una scattata nella regione infrarossa o ultravioletta, l'altra in luce visibile. La fotografia in luce infrarossa o ultravioletta viene tradotta in scala di grigi, mentre quella in luce visibile viene divisa nelle tre componenti primarie RGB (Red, Green Blue) ottenendo così tre immagini differenti (una per ogni canale di colore). A questo punto, nel Falso Colore Infrarosso, la fotografia infrarossa viene trasportata sul canale RGB rosso, mentre la scomposizione nel canale rosso derivata dalla fotografia visibile viene trasportata sul canale verde, analogamente la scomposizione verde sul canale blu e la scomposizione blu non viene considerata. Stesso procedimento, ma inverso, si applica per ottenere il Falso Colore Ultravioletto: la fotografia in ultravioletto viene trasportata nel canale blu, la scomposizione blu nel canale verde, la scomposizione verde sul canale rosso e la scomposizione rossa non viene presa in considerazione. In queste nuove fotografie, IRFC e UVFC, i colori ottenuti non rappresentano la realtà, ma mostrano le tonalità

---

<sup>7</sup> CLOTILDE BOUST, *Database: pigments under UV and IR radiations*, Marsiglia, Hypotheses 2017.

<sup>8</sup> MILKO DEN LEEUW, INGEBORG DE JONGH, *Technical Art History*, L'Aia, Authentication in Art Foundation 2019, p. 14.

dei pigmenti nella loro controparte nei falsi colori.<sup>9</sup>

I risultati così ottenuti, soprattutto se di uno stesso dipinto vengono messi a confronto i campi cromatici reali (nel campo ottico visibile) con entrambi i risultati in Falso Colore infrarosso e ultravioletto, mostrano delle terne cromatiche diverse e proprie per ogni campo di colore.

Nella realtà, l'interpretazione delle fotografie IRFC e UVFC (rispettivamente Infrared False Color e Ultraviolet False Color) è molto complessa e inevitabilmente soggetta a interpretazioni che dipendono dalla sensibilità ottica di chi legge tali risultati<sup>10</sup>. I limiti di questa analisi, infatti, sono molteplici: innanzitutto, la tecnica del Falso Colore funziona molto bene con dipinti eseguiti a partire dall'inizio dell'Ottocento, ossia quando è iniziato un uso massivo di pigmenti di natura sintetica (Cadmio, Cromo, Cobalto...), ancora meglio da quando furono introdotti i colori industriali in tubetto (1841); nei dipinti eseguiti dal diciannovesimo secolo in poi, infatti, i campi cromatici sono ben distinguibili in Falso Colore poiché netti e ben circoscritti dalle aree tonali limitrofe. Nei dipinti più antichi, invece, poiché i pigmenti venivano venduti in polvere e stemperati nelle botteghe dei pittori, erano molto più impuri, inquinati da una forte componente di ferro derivata da residui di terra. Per queste ragioni, le fotografie in Falso Colore sono molto più imprecise nella definizione dei vari campi cromatici, dominate da una componente verde-marrone che in realtà non è propria dei pigmenti utilizzati.

Anche nell'indagine in Falso Colore di dipinti successivi all'inizio del diciannovesimo secolo, devono essere tenuti in considerazione alcuni limiti: il primo fra tutti è che, se è vero che ogni pigmento ha una componente chimica differente, e quindi una diversa reazione ottica alle radiazioni infrarossa e ultravioletta, è altrettanto vero che tali differenze molto spesso sono difficilmente distinguibili dall'occhio umano: il Blu Cobalto, per esempio, mostra in IRFC e in UVFC risultati cromatici molto simili al Blu Oltremare, con la sola differenza che quest'ultimo

---

<sup>9</sup> ANDREAS BURMESTER, FLORIAN BAYERER, *Towards improved infrared reflectograms*, in «Studies in Conservation», 38, 1993, pp. 145-154.

<sup>10</sup> INGEBORG DE JONGH, MILKO DEN LEEUW, JENNIFER MASS, DANIELA PINNA, LAWRENCE SHINDELL, OLIVER SPAPENS (a cura di), *Technical Art History. A handbook of scientific techniques for the examination of works of art*, L'Aia, Authentication in Art Foundation 2019.

restituisce cromie più intense. L'interpretazione delle differenti sfumature, dunque, è soggettiva e dipende non solo dal giudizio critico di chi legge l'analisi in Falso Colore, ma anche dalla sensibilità fisica dei suoi occhi.

L'analisi del Falso Colore attraverso l'Intelligenza Artificiale permette di superare tali limiti: una serie di algoritmi, infatti, sostituiscono l'occhio umano nell'analisi dei campi cromatici in falso colore, generando un sistema automatico che riconosce i confini delle singole stesure cromatiche e ne definisce la natura, indicando la percentuale di sicurezza di tale interpretazione. Questo sistema di ricerca è nato da un progetto dell'Università di Teramo, ideato da chi scrive, finanziato dalla società svizzera FINAIS e portato avanti con l'aiuto degli ingegneri Sergio Galeani e Corrado Possieri dell'Università "Tor Vergata" di Roma, che hanno realizzato il sistema di algoritmi di analisi, e dell'architetto Augusto Marcello Mazzotta, che ha sovrinteso alla verifica e al controllo dei risultati attraverso il confronto con le tradizionali tecniche spettrografiche di indagine non invasiva per il riconoscimento dei pigmenti (Raman, XRF, FORS. FTIR).

Questo sistema di analisi è stato definito come Artificial Intelligence System for Infrared and Ultraviolet False Color e, tecnicamente, è un metodo di indagine diagnostica che analizza i risultati del Falso Colore nella regione della radiazione infrarossa e ultravioletta in modo da determinare con estrema precisione (oltre il 95%) i pigmenti utilizzati per la composizione della superficie pittorica. In buona sostanza, tale metodo, chiamato sinteticamente con gli acronimi AIIRFC e AIUVFC, risolve l'incertezza e l'arbitrarietà di interpretazione determinata dalla lettura soggettiva delle foto in Falso Colore<sup>11</sup>, esprimendo anche il grado di attendibilità sull'intera area analizzata.

L'analisi AIIRFC/AIUVFC è stata condotta su un campione di oltre trecento dipinti, su cui sono state eseguite le fotografie in Falso colore nelle regioni infrarossa e ultravioletta. Il principio di base della ricerca è l'insieme delle nove cromie che determinano la rappresentazione fotografica di un dipinto nel Falso Colore, vale a dire i canali rosso, verde e blu nelle regioni ottiche del visibile, dell'infrarosso e dell'ultraviolet-

---

<sup>11</sup> MAURO MATTEINI, ARCANGELO MOLES, PIERO TIANO, *L'infrarosso colore nell'indagine dei dipinti*, «Le Scienze», 1980, pp. 40-48.

to. In base alla combinazione di queste nove features, ogni pigmento risulterà diverso dagli altri e caratterizzato da una esclusiva sequenza cromatica. L'analisi di questa sequenza cromatica è affidata all'Intelligenza Artificiale, che in modo automatico, veloce e sistemico è in grado di distinguere i diversi pigmenti della superficie pittorica, in modo più efficace rispetto all'arbitrarietà interpretativa dell'occhio umano.

Come ogni ricerca rigorosamente scientifica, i risultati sperimentali hanno avuto bisogno di un metodo per essere verificati: tutti i dipinti analizzati tramite il sistema AIIRFC/AIUVFC sono stati preliminarmente indagati attraverso Raman, XRF e FORS in modo da tenere sotto controllo i risultati forniti dall'Intelligenza Artificiale.

Rispetto alle tradizionali metodologie non invasive di analisi dei pigmenti (Raman spectroscopy, Fourier-transform infrared spectroscopy (FTIR), X-ray fluorescence spectrophotometry (XRF), Fiber Optics Reflectance Spectroscopy (FORS)), che restituiscono un risultato puntuale, l'analisi AIIRFC/AIUVFC offre una lettura completa di tutta la superficie pittorica. Come le spettroscopie Raman, FORS e FTIR,<sup>12</sup> e differentemente dalla XRF,<sup>13</sup> questa tecnica d'indagine dà informazioni riguardanti la superficie pittorica, ma non può leggere gli strati sottostanti, perché ovviamente è basata sulla tecnica della fotografia in Falso Colore.<sup>14</sup>

I risultati ottenuti hanno un grado di affidabilità che è oltre il 95%; non solo: differentemente dalle tecniche non invasive tradizionali (Raman, XRF, FORS, FTIR), che danno risultati limitati a un solo punto per volta, il Falso Colore in Intelligenza Artificiale permette di individuare istantaneamente l'intera mappatura della tavolozza cromatica utilizzata su tutta la superficie pittorica. Questa tecnica si è rivelata efficace anche per i dipinti anteriori al diciannovesimo secolo e, poiché i ri-

---

<sup>12</sup> EVANGELIA A. VARELLA, *Conservation science for the cultural heritage: applications of instrumental analysis*, Berlin, Springer 2012, pp. 270-320.

<sup>13</sup> STEFAN ZUMBÜHL, NADIM C. SCHERRER, WOLFGANG MÜLLER, *Derivatisation technique for infrared spectroscopy - characterisation of oxidative ageing products in modern oil paint*, in Klaas van den Berg (a cura di), *Issues in contemporary oil paint*, Cham, Springer 2014, pp. 213-225.

<sup>14</sup> THOMAS MOON, MICHAEL R. SCHILLING, SALLY THIRKETTLE, *A note on the use of false-colour infrared photography in conservation*, «Studies in Conservation», 37, 1992, pp. 42-52.

sultati sono corredati dalla percentuale di sicurezza relativa al riconoscimento del singolo campo di colore, è altresì possibile utilizzare le tradizionali tecniche non invasive in modo mirato soltanto sulle zone dove la lettura dell'Intelligenza Artificiale del Falso Colore è più incerta (figg. 5, 6, 7).

La metodologia di indagine diagnostica AIIRFC/AIUVFC ha, dunque, molti vantaggi: fornisce risultati non puntuali relativi all'intera superficie pittorica; è in grado di esprimere la percentuale di sicurezza su tali risultati (cosicché l'applicazione di altri sistemi di indagine sui pigmenti possa essere limitata alle sole aree di incertezza); è un sistema implementabile all'infinito, ossia la sua sensibilità è incrementabile poiché dipende dal training sugli esemplari di colori che si forniscono e non sulla meccanica delle componenti fisiche di costruzione come la strumentazione Raman, XRF e FORS.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> La sensibilità dei modelli Raman, per esempio, varia a seconda della casa produttrice e delle componenti con cui sono costruiti: alcuni modelli sono più sensibili ai colori verdi, ma non leggono le *nuances* rosse e viceversa.



*Figura 1*



*Figura 2*



Figura 3
















VISIBLE	IRFC	UVFC	COLOUR
White 	Pale Light Blue 	Pale Salmon 	Lead White (Biacca) ( $\text{PbCO}_3$ ) $\cdot$ 2 $\cdot$ $\text{Pb(OH)}_2$
Red 	Intense Yellow 	Blue 	Cinnabar (mercury sulfide) $\text{HgS}$
Light Blue 	Pink 	Light green 	Blue Cobalt (cobalt aluminate) $\text{CoO} + \text{Al}_2\text{O}_3$
Green 	Red 	Deep Violet 	Green Chrome (III)-oxide $\text{Cr}_2\text{O}_3$
Brown 	Reddish ochre 	Bluish violet 	Burnt Sienna (iron oxide) $\text{Fe}_2\text{O}_3$

Figura 4



Pigment,Percentage

White-Lead,13.690329931345964

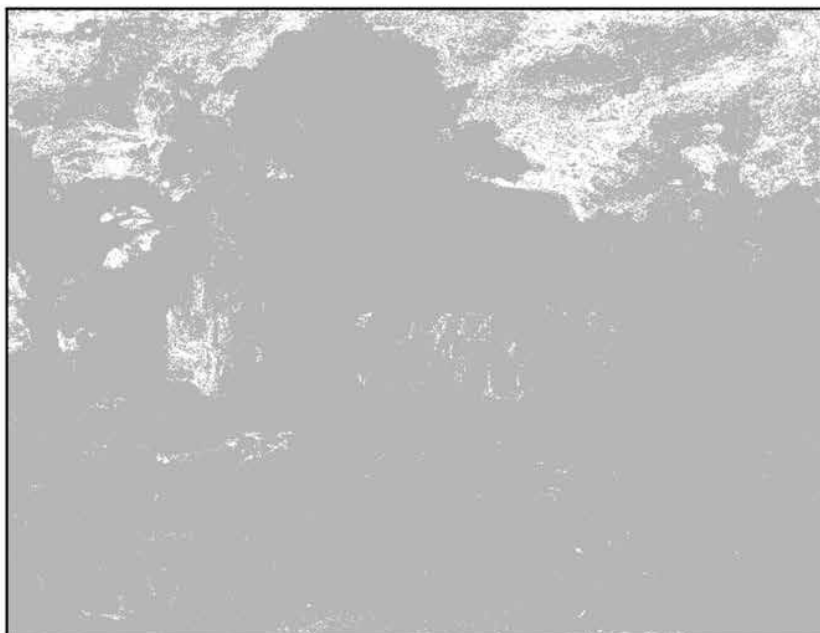
Green-Chrome,9.769086085198868

Blue-Cobalt,9.057535416648385

Red-Cinnabar,8.11858836537871

Brown-Sienna,0.7180957646281069

Pigment,Percentage

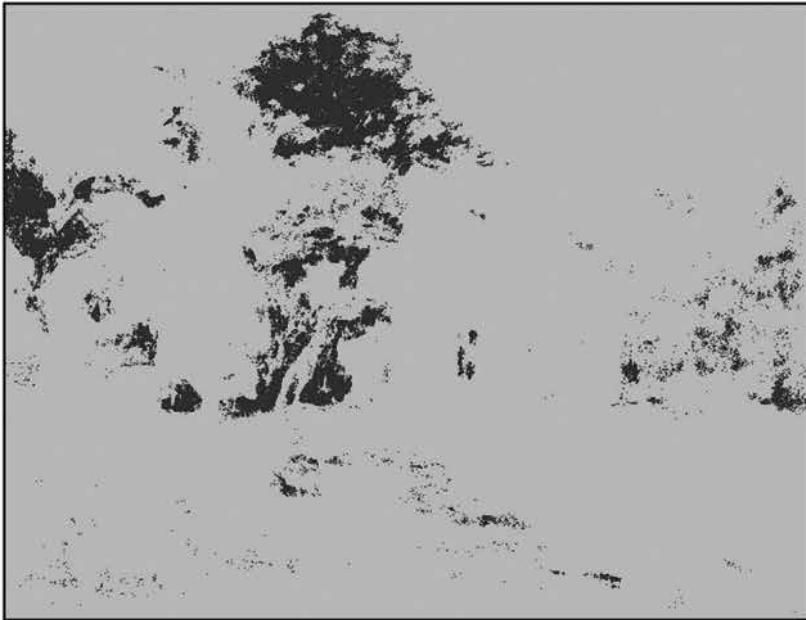


White-Lead,13.690329931345964

*Figura 5*

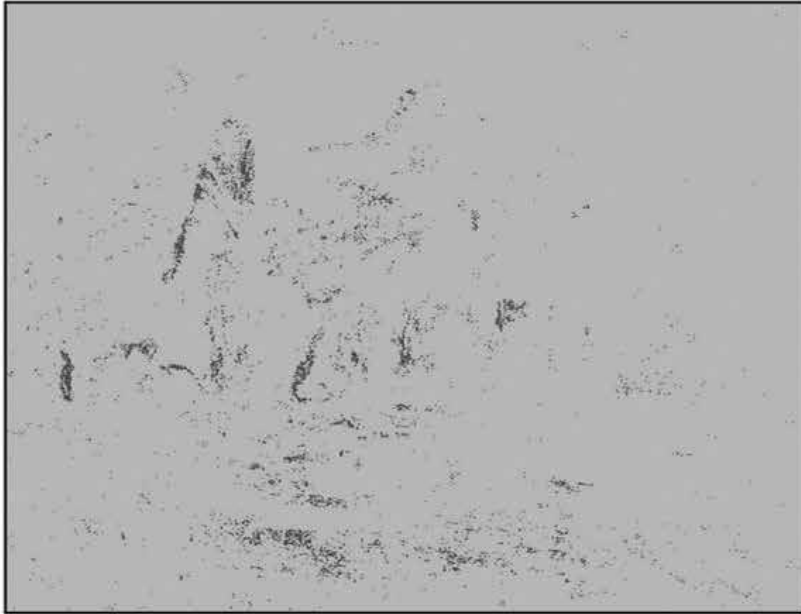


Green-Chrome,9.769086085198868

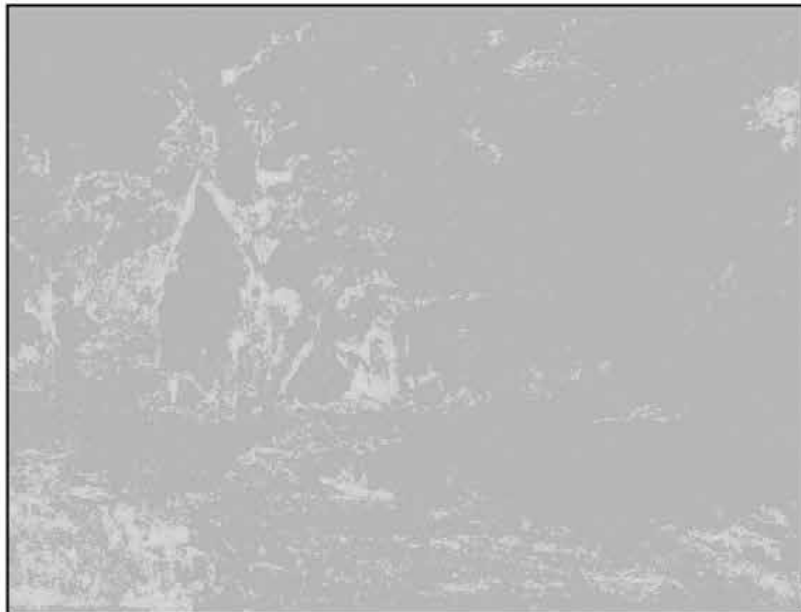


Blue-Cobalt,9.057535416648385

Figura 6



Red-Cinnabar,8.11858836537871



Brown-Sienna,0.7180957646281069

*Figura 7*



## **“Vie d’erba”. Antropologia, pastorizia mobile e conoscenza**

Gianfranco Spitilli

Università degli Studi di Teramo

### **1. Pastoralismo globale**

L’Assemblea Generale delle Nazioni Unite (UNGA), nella settantesima sessione del 26 gennaio 2022, ha decretato il 2026 Anno Internazionale dei Pascoli e dei Pastori (*IYRP-International Year of Rangelands and Pastoralists*), come punto di arrivo di un percorso pluriennale che ha portato alla coalizione globale di più di trecento organizzazioni pastorali e di differenziato supporto, fra le quali si enumerano, ad esempio, l’International Livestock Research Institute (ILRI) e diverse agenzie delle Nazioni Unite, al fine di affrontare congiuntamente e con efficacia la protezione della biodiversità globale, le sfide poste dal cambiamento climatico e dalle questioni socioeconomiche relative.<sup>1</sup>

La risoluzione, sviluppata e presentata dal governo della Mongolia e da sessanta paesi co-promotori, riallacciandosi a precedenti risoluzioni dell’Assemblea, muove dalla consapevolezza che «più della metà della superficie terrestre è classificata come pascoli», localizzati in aree interessate da processi di «considerevole desertificazione», abitati da «un numero significativo di pastori», e «che la pastorizia è praticata a livello globale in molte forme diverse».<sup>2</sup> La deliberazione delle Nazioni Unite pone, come obiettivi primari, il riconoscimento della pastorizia quale «mezzo di sostentamento dinamico e trasformativo legato ai diversi ecosistemi, alle culture, alle identità, alle conoscenze tradizionali e all’esperienza storica di convivenza con la natura», riaffermando l’importanza fondamentale della salute dei pascoli al fine di «contribuire alla crescita economica, alla resilienza dei mezzi di sussistenza e allo sviluppo sostenibile della pastorizia», da perseguire attraverso

---

<sup>1</sup> United Nations General Assembly (UNGA), *Seventy-sixth session, A/76/L.36*, 26 January 2022, New York. Le traduzioni dall’inglese e dal francese dei testi delle risoluzioni, delle dichiarazioni, delle convenzioni e degli articoli successivi, sono a cura di Gianfranco Spitilli.

<sup>2</sup> Ivi, p. 2.

sforzi rapidi e intensificati «in modo da avere un impatto significativo nella realizzazione degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile» e tenendo conto «che i pascoli e la pastorizia si trovano attualmente ad affrontare sfide urgenti e diverse in tutto il mondo»; riconosce inoltre «l'importanza delle politiche nazionali sulla conservazione e l'uso sostenibile delle risorse naturali per gestire le aree di pascolo, la fauna selvatica, le fonti d'acqua, il movimento del bestiame, il rischio e la resilienza, e per consentire la pianificazione dell'uso del territorio e la gestione dell'ecosistema da parte dei pastori e degli enti pubblici competenti».³ Secondo la stessa risoluzione, «catene di valore pastorali ben sviluppate e con una produzione equa possono fornire opportunità economiche eque e contribuire a porre fine alla povertà estrema».⁴

Il vasto movimento di consensi e di adesioni che ha decretato l'istituzione dell'Anno Internazionale dei Pascoli e dei Pastori ha dato anche vita a uno spazio online, denso di informazioni, documenti – in particolare atti, convenzioni, dichiarazioni e accordi relativi alle politiche, generali e locali – e materiali, audiovisivi e fotografici, in continua implementazione, che permettono di acquisire una visione d'insieme del fenomeno a livello planetario ma anche di entrare nel vivo di alcuni dei principali contesti messi in evidenza, organizzati secondo una classificazione per continenti e aree subcontinentali dotate di una propria specifica caratterizzazione nell'ambito del pastoralismo.⁵

Anche la FAO, l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura, riconoscendo l'importanza dei pastori e della cultura pastorale, la capillare distribuzione in tutto il mondo di milioni di allevatori, pienamente implicati nell'affrontare problematiche quotidiane legate all'ambiente in cui vivono e alla particolare mobilità che li caratterizza, ha istituito il *Pastoralist Knowledge Hub*, un polo conoscitivo i cui obiettivi si concentrano nel rafforzare «gli sforzi per comprendere meglio i mezzi di sussistenza dei pastori e per applicare una prospettiva più olistica negli interventi legati alla pastorizia», al fine di «avere un impatto reale sui mezzi di sostentamento dei pastori

---

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> Ivi, p. 3.

<sup>5</sup> <https://iyrp.info/> (ultima consultazione 14 febbraio 2023).

e consentire loro di esprimere meglio le proprie preoccupazioni» mediante l'avvio di «un dialogo più intenso con e tra le comunità pastorali». <sup>6</sup> Lo scopo complessivo è dunque quello di colmare la mancanza di discussioni politiche globali sul pastoralismo e di portare l'attenzione sulle difficoltà affrontate dalle comunità pastorali, «sistematizzando le informazioni, la letteratura e le conoscenze disponibili, nonché gli strumenti tecnici, le valutazioni e i risultati delle ricerche», <sup>7</sup> anche al fine di governare meglio i processi decisionali sulla base di dati concreti a tutti i livelli e di quattro assi fondamentali di intervento: l'articolazione in aree tematiche di lavoro (1. rafforzamento della capacità delle organizzazioni pastorali nella raccolta, gestione e analisi dei dati per un'efficace definizione delle politiche; 2. diffusione di strumenti globali per una migliore gestione dei territori pastorali; 3. uso sostenibile dei pascoli attraverso progetti di valutazione partecipativa, protezione e ripristino degli stessi); il sostegno alle politiche e alla *governance*; la comunicazione e il supporto attivo; la costruzione di reti pastorali. <sup>8</sup>

Per il contesto prettamente europeo è da evidenziare l'affermazione di una rete dei pastori, l'*ESN-European Shepherds Network*, <sup>9</sup> un movimento sociale di base, organizzatosi in forma associativa a partire da una serie di iniziative collettive (progetti, incontri, raduni) confluite poi, nel 2015, in una vera e propria dichiarazione programmatica, specifica della pastorizia mobile in Europa, che costituisce il manifesto di intenti della rete e contiene una lista dettagliata di richieste rivolte ai rispettivi governi e ai responsabili politici, a livello locale, nazionale ed

---

<sup>6</sup> <https://www.fao.org/pastoralist-knowledge-hub/what-we-do/why-a-hub/en/> (ultima consultazione 14 febbraio 2023); il sito a cura della FAO (*Food and Agriculture Organization of the United Nations*), in sei lingue (inglese, francese, russo, spagnolo, cinese e arabo), è un ampio contenitore di studi, relazioni, approfondimenti (*knowledge repository*), con sezioni dedicate alla costruzione di un *network* pastorale planetario, organizzato su base continentale e subcontinentale, alla metodologia di intervento, alla rete dei partner, a un forum partecipativo, a eventi e news informative in aggiornamento continuo.

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> <https://www.fao.org/pastoralist-knowledge-hub/what-we-do/our-pillars/pillar-1/en/> (ultima consultazione 14 febbraio 2023).

<sup>9</sup> <https://shepherdnet.eu/> (ultima consultazione 14 febbraio 2023).

europeo: la *Koblenz-Ehrenbreitstein Declaration*.<sup>10</sup> Nel testo di Coblenza, in modo efficace e suggestivo, la rete presenta in apertura i primari protagonisti che la compongono: pastori provenienti dall'intera Europa, «dalla tundra artica e dalle isole dell'Atlantico al Mediterraneo e al Mar Nero, dalle pianure e dalle dighe del Nord Europa alle montagne delle Alpi e dei Carpazi», eredi di «una ricca diversità di culture pastorali: pastori transumanti, nomadi e altre forme di allevamento estensivo», di «pecore, bovini, capre e renne, spesso di razze locali molto adattate ai loro ambienti».<sup>11</sup> L'alleanza coesa che ne emerge, mostra la necessità di un quadro legislativo speciale che riconosca la realtà particolare della pastorizia mobile in Europa e le molteplici funzioni svolte dai pastori nello sviluppo territoriale sostenibile, nella gestione delle aree naturali più diversificate, «dalle coste alle zone di transumanza di alta montagna», lungo superfici di «centinaia di migliaia di ettari in ciascuna delle regioni coinvolte»: la protezione e la cura di preziosi ecosistemi; la creazione di valore economico attraverso l'alta qualità dei propri prodotti (carne, latte, formaggio, lana e pelli) e il mantenimento di posti di lavoro e servizi in aree difficili e sottopopolate; l'incarnazione e la trasmissione di «un ricco patrimonio culturale», materiale e immateriale, «derivante da abilità e conoscenze antiche»; la preservazione delle popolazioni e delle società rurali, offrendo «ai giovani un'opportunità di guadagnare e vivere una vita significativa con i suoi valori».<sup>12</sup>

## **2. Transumanze europee e patrimonio immateriale**

Alla luce di quanto sin qui esposto possiamo definire la pastorizia, con Letizia Bindi e Paolo Coppari, un tipo di «allevamento estensivo a pascolo brado di diverse specie», che «associa tradizionalmente produzioni di qualità e servizi eco-sistemici, bio-culturali, contribuendo al mantenimento della biodiversità, del paesaggio e riducendo i rischi idrogeologici». In particolare «nelle aree interne, montane, insulari il pastore con il suo sistema di saperi e pratiche si costituisce come un

---

<sup>10</sup> European Pastoralists Assembly, *Koblenz-Ehrenbreitstein Declaration*, 26-28 June 2015, Koblenz.

<sup>11</sup> Ivi, p. 1.

<sup>12</sup> Ibid.



custode di territori fragili, aggrediti da crescenti fenomeni di destrutturazione socio-culturale e di abbandono», e contribuisce, con la sua attività, a offrire «una forma sostenibile e autonoma di lavoro e di reddito», mantenendo «vivi e produttivi i territori montani, segnati spesso da forte spopolamento e impoverimento».<sup>13</sup>

È un'attenzione inedita, quella rivolta negli ultimi decenni alla pastorizia da parte di un vasto insieme di organi istituzionali e di attori sociali interconnessi, trasversali, di portata globale o estremamente localizzati, congiuntamente destinata all'articolato universo pastorale nel suo insieme e alla sua importanza per l'ecosistema e la vita del pianeta, quale argine ai fenomeni di abbandono che caratterizzano molte aree marginali d'Europa, con particolare riferimento, per il caso italiano, alle zone montane alpine e appenniniche.<sup>14</sup> Le pratiche e le strategie pastorali, in tal senso, manifestano un alto grado di «razionalità complessiva»<sup>15</sup> rispetto alle moderne dinamiche di squilibrio ecosistemico presenti in numerosi e diffusi contesti specifici, al punto da dimostrare che i pastori, con la loro gestione delle risorse e le loro strategie di sostentamento, «possono ispirare adeguatamente la comprensione e il processo decisionale in ambiti sociali che sembrano sempre più difficili da gestire e governare, in quanto i gradi di variabilità e incertezza aumentano e si modificano».<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> LETIZIA BINDI, PAOLO COPPARI, *Il pastore è un guardiano di futuro. Sei riflessioni sul pastoralismo e la salvaguardia dei territori*, «Dialoghi mediterranei», 54, 1 marzo 2022, p. 1: <http://www.istitutoeuroarabo.it/DM/il-pastore-e-un-guardiano-di-futuro-sei-riflessioni-sul-pastoralismo-e-la-salvaguardia-dei-territori/> (ultima consultazione 14 febbraio 2023).

<sup>14</sup> Ibid. L'articolo enumera, nella seconda parte, le principali iniziative di recupero e salvaguardia in corso, con una particolare focalizzazione sull'area europea e italiana; per un inquadramento generale dello spopolamento e dell'abbandono delle cosiddette "aree interne", e per il cambiamento di paradigma di cui necessita un nuovo approccio al fenomeno, cfr., in particolare: MAURO VAROTTO, *Montagne di mezzo. Una nuova geografia*, Torino, Einaudi 2020; ANTONIO DE ROSSI (a cura di), *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, Roma, Donzelli 2018.

<sup>15</sup> MICHELE NORI, IAN SCOONES, *Pastoralism, Uncertainty and Resilience: Global Lessons from the Margins*, «Pastoralism: Research, Policy and Practice», 9:10, 2019, <https://doi.org/10.1186/s13570-019-0146-8> (ultima consultazione 14 febbraio 2023).

<sup>16</sup> Ibid.

Fra le attività pastorali che hanno destato maggiore interesse e concentrazione di intenti, verso l'attivazione di ricerche ai fini di una sua conoscenza, di movimentazione sociale, di politiche e di strategie in direzione di una sua tutela e salvaguardia, emerge quella della transumanza: «una forma particolare di allevamento e sistema di conoscenza-pratica, essenzialmente basata sullo spostamento stagionale dei pastori insieme ai loro animali alla ricerca di pascoli, dalla montagna alla pianura, dalle regioni interne verso la costa e ritorno».<sup>17</sup> Edilio Petrocelli, tra i massimi studiosi del fenomeno nell'area appenninica, ne sottolinea la rilevanza della dimensione culturale, considerando «la cultura della transumanza come un effetto del mondo pastorale e non come un prodotto di un'attività specifica», una 'civiltà' «che ha impregnato di sé interi popoli e territori e le loro espressioni materiali e immateriali».<sup>18</sup>

La transumanza è dunque da intendersi, nella sua ampiezza strutturale e nella sua profondità storica, come un organismo complesso, integrato, inclusivo, presente in molte aree del continente, che contrassegna contemporaneamente una modalità di utilizzo del suolo e una maniera «di conoscere/definire spazi e paesaggi»,<sup>19</sup> di cui l'estesissimo sistema tratturale centromeridionale italiano, da alcuni decenni al centro di una pluralità mai sufficiente di indagini, progettazioni, pianificazioni, interventi di recupero, salvaguardia, risemantizzazione, è una delle più sorprendenti e articolate emergenze, di natura materiale e intangibile al contempo.<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup> LETIZIA BINDI, PAOLO COPPARI, cit., p. 1.

<sup>18</sup> EDILIO PETROCELLI (a cura di), *La civiltà della transumanza. Storia, cultura e valorizzazione dei tratturi e del mondo pastorale in Abruzzo, Molise, Puglia, Campania e Basilicata*, Isernia, Cosmo Iannone Editore 1999, p. XI.

<sup>19</sup> LETIZIA BINDI, PAOLO COPPARI, cit., p. 1.

<sup>20</sup> Si riferiscono, quali esempi di un'ampia mobilitazione di differenziata provenienza scientifico-disciplinare, della società civile e degli attori politico-istituzionali: la pianificazione regionale di un *Quadro di Assetto dei Tratturi (QAT)* della Regione Puglia, del 2017; il progetto pilota di *Recupero e valorizzazione del tratturo Pescasseroli-Candela*, sviluppato dal 2014; il progetto *Parchi, pastori, transumanze e grandi vie delle civiltà-Parcovie 2030*, estratto dal programma di cooperazione transnazionale *Terre Rurali d'Europa* e rivolto ai territori regionali di Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Mo-

Le misure di salvaguardia, individuate dal testo stesso della *Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale* allo scopo di garantirne la vitalità, si traducono in attività di «identificazione», «documentazione», «ricerca», «preservazione», «protezione», «promozione», «valorizzazione», «trasmissione», «ravvivamento dei vari aspetti di tale patrimonio culturale», programmate e attuate «in particolare attraverso un'educazione formale e informale»<sup>21</sup> e con la diretta partecipazione delle comunità, dei gruppi e degli individui interessati.<sup>22</sup>

L'iscrizione alla *Lista rappresentativa del patrimonio culturale dell'umanità* rientra fra le misure di salvaguardia a livello internazionale, «al fine di garantire una migliore visibilità del patrimonio culturale immateriale, di acquisire la consapevolezza di ciò che esso significa e d'incoraggiare un dialogo che rispetti la diversità culturale».<sup>23</sup> Nel 2019, a seguito della decisione adottata dal Comitato intergovernativo per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale (14.COM 10.b.2) sulla base di una candidatura proposta dall'Austria, dall'Italia e dalla Grecia, «la transumanza, il movimento stagionale del bestiame lungo gli antichi tratturi nel Mediterraneo e nelle Alpi»<sup>24</sup>, è stata iscritta alla

---

lise e Puglia; lo studio in corso, a partire dal 2022, per la valorizzazione del Tratturo Regio "L'Aquila-Foggia"; il V Forum Internazionale del Gran Sasso (29 settembre-1 ottobre 2022), di cui la presente pubblicazione costituisce parte integrante degli atti, con una sessione della sezione *Archeologia, Arte e Museo* coordinata da Paolo Carafa e Paolo Coen interamente dedicata al tratturo quale bene pubblico da conoscere e salvaguardare; l'evento tematico interdisciplinare nell'ambito del *Festival dell'Architettura di Chieti*, dell'8 ottobre 2022, dal titolo emblematico *Sotto il segno dei tratturi. Verso il riconoscimento UNESCO*. Per una disamina delle più recenti iniziative e attività, cfr. LETIZIA BINDI, PAOLO COPPARI, cit.

<sup>21</sup> Conferenza generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (UNESCO), *Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale*, 17 ottobre 2003, Parigi, Sez. 1, Art. 2, p. 3: <https://www.unesco.beniculturali.it/convenzione-2003/> (ultima consultazione 14 febbraio 2023).

<sup>22</sup> Ivi, Sez. 3. Art. 11, p. 6; Sez. 3, Art. 15, p. 7.

<sup>23</sup> Ivi, Sez. 4. Art. 16, p. 7.

<sup>24</sup> È la definizione presente nella sezione italiana del dossier e nel sito dell'Ufficio UNESCO presso il Ministero della Cultura: <https://www.unesco.beniculturali.it/projects/transumanza/>; quella internazionale, «Transhumance, the seasonal droving of livestock along migratory routes in the Mediterranean and in the Alps», è nel sito dell'U-

lista; un risultato derivante da un lungo e articolato processo di carattere partecipativo, avviato nel 2008 e culminato nella costruzione di un dossier multinazionale «che testimonia la collaborazione attiva tra le comunità per la preparazione della candidatura come per la salvaguardia dell'elemento».<sup>25</sup> Altri Stati – Francia, Spagna, Albania, Romania, Croazia e Lussemburgo – hanno inoltre manifestato interesse ad associarsi a questa candidatura, secondo un percorso incoraggiato dallo stesso Comitato e per i quali è in atto un processo di ampliamento della nomina.<sup>26</sup>

Un risultato importante anche se non esente da rischi di distorsione e di manipolazione, da sorvegliare e governare con accortezza e lungimiranza, in una prospettiva scevra da interessi particolaristici e consapevole dell'impatto distruttivo che tali inclusioni e riconoscimenti possono arrecare al pastoralismo, più che apportarvi concreti benefici, «trasformandolo – come prudentemente avverte Letizia Bindi – in una commodity, un bene di consumo turistico, un brand commerciale, una pratica 'folkloristica' profondamente snaturata dalle regole del mercato, dalle certificazioni di qualità, dai disciplinari europei e dalla PAC-Politica Agricola Comune»,<sup>27</sup> una minacciosa deriva che compro-

---

NESCO: <https://ich.unesco.org/en/RL/transhumance-the-seasonal-droving-of-live-stock-along-migratory-routes-in-the-mediterranean-and-in-the-alps-01470> (ultima consultazione 14 febbraio 2023).

<sup>25</sup> Comité intergouvernemental de sauvegarde du patrimoine culturel immatériel, *Quatorzième session, Examen des candidatures pour inscription sur la Liste représentative du patrimoine culturel immatériel de l'humanité*, 9-14 décembre 2019, Bogotà, p. 7.

<sup>26</sup> Si riferisce anche, a parziale completamento di un quadro ampio e in continua evoluzione, la creazione di un progetto transfrontaliero fra Polonia e Slovacchia, *The Route of the Wallachian Culture*, finanziato dal programma Interreg dell'Unione Europea e legato alle pratiche transumanti attraverso i Carpazi: <https://szlakwoloski.eu/en> (ultima consultazione 14 febbraio 2023).

<sup>27</sup> LETIZIA BINDI, PAOLO COPPARI, cit., p. 3; cfr. anche: LETIZIA BINDI, *Vie transumanti. Tra forme del pastoralismo tradizionale, nuove ruralità e processi di patrimonializzazione*, in K. Ballacchino, L. Bindi (a cura di), *Cammini di uomini, cammini di animali. Transumanze, pastoralismi e patrimoni bioculturali*, Campobasso, Il Bene Comune Edizioni 2017, pp. 87-106; LETIZIA BINDI (a cura di), *Le vie della transumanza. Un patrimonio bio-culturale per la rigenerazione territoriale*, Campobasso, Paladino Editore 2020; LETIZIA BINDI (ed.), *Grazing Communities. Pastoralism on the Move and Biocultural Heritage Frictions*, New York/

metterebbe quindi, in definitiva, un intero sistema di conoscenze, di competenze, di pratiche sedimentate nelle persone e nei territori.

### 3. Profondità ed estensione: l'ecosistema pastorale

È alla matrice profonda e stratificata del fenomeno del pastoralismo e, in particolare, di quello ad esso variamente – ma non uniformemente – integrato della transumanza,<sup>28</sup> assieme alla dimensione prepotentemente relazionale dell'estensione delle sue reti di azione e di significato, nella loro reciproca complessità, che occorre pertanto porre attenzione e indirizzare un adeguato sforzo conoscitivo fondato sulla ricerca diretta, quale necessaria premessa per acquisire un'accurata cognizione dei molteplici aspetti che lo caratterizzano.

Le popolazioni transumanti, come evidenziato dagli antropologi Marco Aime, Stefano Allovio e Pier Paolo Viazzo,<sup>29</sup> ma anche, più recentemente, da Eugene Costello ed Eva Svensson,<sup>30</sup> sono in effetti responsabili di «aver generato una rete di mobilità transregionale e transfrontaliera che è alla base anche dei primissimi scambi tra popolazioni e culture europee»<sup>31</sup>; un tratto accentuato in modo esponenziale nel contesto contemporaneo, in cui ad esempio, riferendoci al solo caso centromeridionale italiano, manodopera rumena, macedone, albanese è variamente impiegata da decenni nelle aziende agricole e zootecniche dell'Appennino. L'alto grado di connettività e di transnazionalità delle reti sociali mobilitate dall'universo pastorale favorisce - e rende decisamente opportuno - il ricorso allo strumento della ricerca multisituata,

---

Oxford, Berghahn Books 2022.

<sup>28</sup> Costello e Svensson, richiamando i lavori di Jerome O. Gefu e di Jere L. Gilles e il tentativo di Anatoly Khazanov di classificare i vari tipi di pastoralismo, specificano a tal proposito l'importanza di distinguere i partecipanti alla transumanza da altri tipi di pastori, cioè da tutti coloro che fondano il sostentamento sulla cura degli animali da pascolo: cfr. EUGENE COSTELLO, EVA SVENSSON (eds.), *Historical Archaeologies of Transhumance across Europe*, London, Routledge 2018, p. 3.

<sup>29</sup> MARCO AIME, STEFANO ALLOVIO, PIER PAOLO VIAZZO, *Sapersi muovere. I pastori transumanti di Roaschia*, Roma, Meltemi 2001.

<sup>30</sup> EUGENE COSTELLO, EVA SVENSSON, cit.

<sup>31</sup> LETIZIA BINDI, PAOLO COPPARI, cit., p. 1.

dislocata nei diversificati luoghi che entrano a far parte del circuito degli spostamenti stagionali, delle partenze, dei tragitti, degli arrivi dei suoi protagonisti, umani e animali, includendo così nell'indagine etnografica anche i loro ambiti di provenienza (in genere regioni periferiche e montuose d'Europa, a economia prettamente pastorale), le intersezioni funzionali di pratiche e saperi, evitando al contempo, per contro, la tendenza al ripiegamento verso un circoscritto e angusto regionalismo, o l'insistenza limitante su singoli aspetti del pastoralismo.<sup>32</sup>

È quanto pongono in luce gli stessi Aime, Allovio e Viazzo nell'esemplare lavoro dedicato ai pastori transumanti di Roaschia, un piccolo comune delle Alpi Marittime in provincia di Cuneo, mediante l'utilizzo combinato di *fieldwork* e *network*, secondo un andamento che muove dalla ricerca sul campo, in profondità e per un periodo significativamente lungo, orientandone contestualmente la prospettiva metodologica verso l'analisi delle reti, delle relazioni e dei reticoli sociali: un approccio ispirato, in particolare, alle considerazioni dell'antropologo francese Jean-Loup Amselle sulla necessità di «proiettare ogni studio socio-antropologico nella direzione della globalizzazione e dell'apertura e prestare attenzione perciò non tanto a comunità di villaggio chiuse, ma soprattutto a reti mercantili, politiche, religiose»,<sup>33</sup> vicino alla *network analysis*, ai lavori pionieristici degli antropologi sociali John Barnes, Elizabeth Bott<sup>34</sup> e, in misura maggiore, all'ampliamento concettuale ad essa impresso da Clyde Mitchell e Barry Wellman.<sup>35</sup>

---

<sup>32</sup> Mi riferisco, a titolo esemplificativo, alla polarizzazione eccessiva a volte riscontrabile nella riduzione del pastoralismo - quasi fosse un'equivalenza - alla dimensione 'tratturale', legata a una specifica modalità di spostamento stagionale e all'elemento del tratturo nella sua staticità oggettuale di emergenza di natura materiale ('tratturocentrismo'), lasciando inesplorati o del tutto in secondo piano altri aspetti significativi e concretizzando, inoltre, quel rischio di snaturamento, di compromissione, di degradazione patrimoniale in bene di consumo evidenziato in precedenza.

<sup>33</sup> MARCO AIME, STEFANO ALLOVIO, PIER PAOLO VIAZZO, cit., p. 221; gli autori fanno riferimento a quanto contenuto in un'intervista condotta e curata da Fabio Viti: *Dal fieldwork al network. Intervista a Jean-Loup Amselle*, «Etnosistemi», 5, 1998, pp. 142-146.

<sup>34</sup> Ivi, pp. 221-223. Cfr. JOHN A. BARNES, *Class and Committees in a Norwegian Island Parish*, «Human Relations», 7, 1954, pp. 39-58; ELIZABETH BOTT, *Family and Social Network*, London, Tavistock 1957.

<sup>35</sup> CLYDE MITCHELL, *Networks, norms and institutions*, in J. Boissevain, J. C. Mitchell (eds.),

Si tratta in tal senso di rafforzare e moltiplicare la produzione di ricerche marcatamente empiriche, l'esplorazione di lungo periodo dei contesti socio-culturali pastorali, anche nella loro complessa varietà e differenza - nomadi o semi-nomadi, vaganti o semi-stanziali -, la messa in relazione di tale grande variabilità di modelli di società, delle forme di organizzazione sociale e produttiva, dell'articolata relazione che intrattengono con la società globale e dei consumi, con la quale sperimentano costantemente forme di adattamento utilitaristico, di difficoltosa convivenza, di attrito o di aperto conflitto.<sup>36</sup> Per rispondere a questa specifica esigenza, l'adozione di un approccio eco-sistemico all'universo pastorale appare oltremodo pertinente, al fine di evidenziarne la dimensione della mobilità sociale, dello scambio, della negoziazione delle risorse, locali e non locali, del territorio di provenienza e di quello di attraversamento, ma anche, antitetivamente, nell'analizzarne l'apparente chiusura e la relativa stabilità, come indicato da Robert Netting per il caso della piccola comunità alpina di Törbel nel Vallese,<sup>37</sup> percorrendo traiettorie analoghe a quelle proposte da Roy Rappaport nel classico studio dedicato agli Tsembaga della Nuova Guinea.<sup>38</sup> Il concetto di equilibrio trova dunque una propria collocazione al centro della riflessione teorica, così come espresso dalle scienze sociali

---

*Network Analysis. Studies in Human Interactions*, Paris-The Hague, Mouton 1973, pp. 15-35; BARRY WELLMAN, *Structural Analysis. From Method and Metaphor to Theory and Substance*, in B. Wellman, S. D. Berkowitz (eds.), *Social Structures. A Network Approach*, Cambridge University Press, 1988, pp. 19-61; BARRY WELLMAN, CHARLES WETHERELL, *Social Network Analysis of Historical Communities. Some Questions from the Present for the Past*, «The History of the Family», 1, 1996, pp. 97-121.

<sup>36</sup> Cfr. PHILIP CARL SALZMAN, UGO FABIETTI (eds.), *The Anthropology of Tribal and Peasant Pastoral Societies. The Dialectics of Social Cohesion and Fragmentation/Antropologia delle società pastorali tribali e contadine. La dialettica della coesione e della frammentazione sociale*, Pavia-Como, Collegio Ghisleri-Ibis 1996; per un'analoga prospettiva interpretativa, rivolta in particolare alla pastorizia transumante euromediterranea cfr., fra gli altri: LETIZIA BINDI, «Bones» and pathways. *Transhumant tracks, inner areas and cultural heritage*, «Il capitale culturale», 19, 2019, pp. 109-128; LETIZIA BINDI, cit., 2022.

<sup>37</sup> ROBERT NETTING, *Balancing on an Alp. Ecological Change and Continuity in a Swiss Mountain Community*, Cambridge, Cambridge University Press 1981.

<sup>38</sup> ROY A. RAPPAPORT, *Pigs for the Ancestors. Ritual in the Ecology of a Papua New Guinea People*, New Haven, Yale University Press 1968.

nella sua peculiare declinazione omeostatica: la struttura sociale, come l'organismo vivente, «si mantiene in una condizione di equilibrio non statico ma continuamente rinnovato».<sup>39</sup> Nel caso dei pastori e delle società transumanti, questo equilibrio si definisce, analogamente a quanto avviene a Roaschia, anche attraverso la centralità delle nozioni di mobilità e di apertura, come i lavori di John Campbell sui Sarakatsani, i pastori transumanti dell'Epiro, o quelli di Emanuel Marx, dedicati ai beduini del Negev, avevano dimostrato.<sup>40</sup>

Tale impegno si traduce, ad esempio, nel dedicarsi all'osservazione minuziosa di tutto il sistema di interconnessioni, orizzontali e verticali, estremamente capillari, che contraddistinguono lo spazio pastorale transumante; come di estrema utilità risulta la formulazione di analisi sui sistemi di parentela e quelli delle alleanze esterne alla famiglia e alla comunità di origine, o quelle «sui rapporti tra pastoralismo, agricoltura e comunità rurali»:<sup>41</sup> alla ricerca costante di equilibri in una bilanciata relazione di interdipendenza fra chiusura e apertura.<sup>42</sup> «La

---

<sup>39</sup> MARCO AIME, STEFANO ALLOVIO, PIER PAOLO VIAZZO, cit., p. 212.

<sup>40</sup> Ivi, pp. 211-215; JOHN K. CAMPBELL, *Honour, Family and Patronage. A Study of Institutions and Moral Values in a Greek Mountain Community*, Oxford, Oxford University Press 1964; EMANUEL MARX, *Bedouin of the Negev*, Manchester, Manchester University Press 1967.

<sup>41</sup> LETIZIA BINDI, op. cit., 2019, p. 110.

<sup>42</sup> Per tali aspetti, in riferimento al contesto italiano, si vedano fra gli altri: YUTAKA TANI, TADAO UMESAO, *Vita in un paese montano dell'Italia centrale*, testo bilingue (italiano-giapponese), The Research Institute for Humanistic Studies, Kyoto, Kyoto University 1971; PAOLO SIBILLA, *Una comunità walser delle Alpi. Strutture tradizionali e processi culturali*, Firenze, Olsckhi 1980; DANIELA PERCO, *La pastorizia transumante del Feltrino*, Feltre, Centro Documentazione Cultura Popolare 1982; BENEDETTO MELONI, *Famiglie di pastori. Continuità e mutamento in una comunità della Sardegna centrale (1950-1970)*, Torino-Nuoro, Rosenberg & Sellier e Istituto Superiore Regionale Etnografico 1984; GIULIO ANGIONI, *I pascoli erranti. Antropologia del pastore in Sardegna*, Napoli, Liguori Editore 1989; PIER PAOLO VIAZZO, *Comunità alpine. Ambiente, popolazione, struttura sociale nelle Alpi dal XVI secolo ad oggi*, Roma, Carocci 1990; CARLO MAXIA, *Sui rapporti socio-produttivi dei pastori in Sardegna. Osservazioni sul presente, memorie del passato e tracce storiche*, «La Ricerca Folklorica», 52, 2006, pp. 101-126; ANTONELLO RICCI, *Il paese dei suoni. Antropologia dell'ascolto a Mesoraca (1991-2011)*, Roma, Squilibri 2012; SEBASTIANO MANNIA, *Il pastoralismo in Sicilia. Uno sguardo antropologico*, Palermo, Officina di Studi Medievali 2013; SEBASTIANO MANNIA, *In tràmuta. Antropologia del pastoralismo in Sardegna*, Nuoro, Il Maestrale 2014; ANTONELLO RICCI, *Pastori nell'Appennino centro-meridionale italiano*, «L'Uomo», 4(1), 2022,



“società pastorale” - sostiene Philip Carl Salzman - non è quasi mai solo pastorale. Quasi ogni popolazione dedita soprattutto all'allevamento di bestiame su pascoli naturali è anche coinvolta seriamente in altre attività produttive»<sup>43</sup> e si relaziona, a seconda delle necessità, a differenziate tipologie di mercato. Appare pertanto imprescindibile incrementare la rete di studiosi, in un quadro multidisciplinare, ma anche plurispecialistico all'interno della medesima disciplina.

#### **4. Antropologia e pastoralismo nell'Appennino centrale**

La prima attenzione sistematica al pastoralismo del versante orientale del Gran Sasso, nella provincia di Teramo, viene, sorprendentemente, da un'équipe di antropologi sociali giapponesi guidata dall'antropologo Tadao Umesao, specialista del pastoralismo euroasiatico, facente capo al Dipartimento di Antropologia Sociale dell'Università di Kyoto e al relativo istituto di ricerca: *The Research Institute for Humanistic Studies*. Fra i mesi di luglio e settembre del 1969 i ricercatori compiono una spedizione in Europa risiedendo stabilmente a Cerqueto di Fano Adriano, un piccolo paese di pastori e cardatori della lana ad economia prevalentemente transumante posto su un elevato pendio dell'Alto Vomano, nei pressi del contrafforte montuoso del Gran Sasso d'Italia, segnato da una crescente emigrazione e da un rapido processo di mutamento disgregativo del suo tessuto socio-economico e culturale. Trascorrono le loro giornate affiancando e documentando intensivamente il lavoro dei pastori, di cui raccolgono anche le storie di vita; una parte minoritaria dell'indagine si rivolge inoltre, comparativamente, al paese collinare di Canzano, nella stessa provincia, con la finalità di porre a confronto, su scala ristretta e di prossimità, una micro società pastorale con quella di una realtà del territorio a economia prettamente agricola.<sup>44</sup>

---

pp. 148-152. Per l'area dell'Appennino centrale resta fondamentale lo studio pionieristico di Romolo Trinchieri, *Vita di pastori della campagna romana*, Roma, edizione F.lli Palombi 1953.

<sup>43</sup> PHILIP CARL SALZMAN, *Introduzione. Varietà delle società pastorali*, in P. C. Salzman, U. Fabietti (eds.), cit., p. 40.

<sup>44</sup> Gli esiti scientifici della spedizione sono in: YUTAKA TANI, TADAO UMESAO, op. cit.; un ulteriore sviluppo del lavoro a Cerqueto è in: YUTAKA TANI, *Bokuhu Francesco no itiniti*

La ricerca giapponese in Abruzzo si colloca all'interno di un denso e altrettanto vasto progetto comparativo sul pastoralismo euroasiatico che interesserà, negli anni successivi, comunità di pastori in aree montuose della Grecia, della Romania, della Turchia, dell'Iran, dell'Afghanistan, dell'India soprattutto ad opera di Yutaka Tani e, attraverso le indagini dirette di altri membri dell'équipe anche il Tibet e la Mongolia.<sup>45</sup> Il caso dell'Appennino centrale di Cerqueto diventa così il contesto di riferimento più occidentale (unitamente a quello sardo, su cui tuttavia l'équipe non ha svolto una propria ricerca sul campo ma si è servita di materiali di seconda mano) all'interno di una ramificata intelaiatura di modelli di società pastorali, di tecniche di addomesticamento animale e di conduzione delle greggi che intreccia la dimensione della cultura materiale con la sfera ideologica, i sistemi di pensiero, l'esperienza religiosa e rituale.<sup>46</sup>

Alcuni anni dopo, nell'ambito delle ricerche svolte per la sua tesi di laurea sotto la guida del demologo Giuseppe Profeta, è Silvia Di Pierdomenico, originaria di un piccolo paese di transumanti dell'alta Valle del Vomano, Cusciano, a rivolgere uno sguardo ravvicinato e approfondito ai pastori della propria comunità di provenienza e di quella contigua di

---

(*Un giorno nella vita di Francesco il pastore - La vita in un villaggio di montagna dell'Italia centrale*), testo giapponese, Tokyo, Heibonsha Library 1976. Per una disamina dettagliata di questa esperienza di ricerca cfr., anche: GIANFRANCO SPITILLI, *I giorni e le notti. Don Nicola a Cerqueto*, in G. Spitilli (a cura di), *Cerqueto è fatto a ferro di cavallo. L'attività di Don Nicola Jobbi in un paese montano dell'Appennino centrale (1963-1984)*, Teramo, Ricerche&Redazioni 2009, pp. 47-53; EMANUELE DI PAOLO, *L'Estremo Oriente conosce Cerqueto. Studi etnografici giapponesi in un paese montano dell'Italia centrale*, tesi di laurea in Antropologia Visiva, rel. Antonello Ricci, Facoltà di Lettere e Filosofia, 'Sapienza' Università di Roma 2012.

<sup>45</sup> Tra il 1978 e il 1992; per dettagli ulteriori cfr. la mappa con la «distribuzione geografica dei gruppi etnici» riportata in: YUTAKA TANI, *Domestic Animal as Serf: Ideologies of Nature in the Mediterranean and the Middle East*, in R. Ellen and K. Fukui (eds.), *Redefining Nature. Ecology, Culture and Domestication*, Oxford-Washington, Berg 1996, p. 395.

<sup>46</sup> Tani individua, in tutta l'area investigata, tre tipologie di conduzione del gregge, di cui identifica anche le linee di transito e di intersezione; cfr. YUTAKA TANI, op. cit., 1996, pp. 387-415 (in particolare la mappa a p. 396). Di Tani cfr. inoltre la recente opera ricapitolativa: *God, Man and Domesticated Animals. The Birth of Shepherds and Their Descendants in the Ancient Near East*, Kyoto-Melbourne, Kyoto University Press and Trans Pacific Press 2017.

Cerqueto, sullo stesso versante della montagna.<sup>47</sup> In particolare nell'*Appendice*, che costituisce un secondo volume aggregato alla tesi, si evince la portata dell'indagine sul campo dalla scrupolosa trascrizione tematizzata di "storie della pastorizia transumante", dedotte da una lunga serie di colloqui con i pastori e le loro mogli; un lavoro prezioso che permette oggi di conoscere da vicino la vita quotidiana di transumanti nel Tavoliere pugliese e nella campagna romana, i loro itinerari, il funzionamento delle aziende, le tecniche di lavorazione del formaggio, le modalità di vendita dei prodotti e di affitto dei pascoli, le razze delle pecore allevate, le modalità di gestione e conduzione del gregge, la tosatura, la bagnatura, l'abbacchiatura, i ricoveri degli uomini e degli animali e le loro tecniche di costruzione, l'alimentazione dei pastori, assieme a cognizioni sulla natura e l'universo, storie di lupi, di serpi e di essere fantastici, alle competenze nell'ambito dell'improvvisazione poetica, dell'epica e della letteratura cavalleresca, oltre a numerosi episodi tratti dalle loro vicende biografiche.<sup>48</sup>

Entrambe queste esperienze, ravvicinate nel tempo e rivolte a un medesimo contesto, sono strettamente legate alla presenza sul territorio, sin dal 1963, del prete etnografo Don Nicola Jobbi, appassionato testimone e instancabile raccogliitore della cultura dei pastori e dei contadini, nelle sue espressioni materiali e intangibili, e parroco, nello stesso periodo, delle due comunità. Il suo lavoro intensivo e immersivo con le società pastorali dell'area del Gran Sasso e dei Monti della Laga è stato oggetto di un approfondito studio, da me condotto a partire dal 2003, che ha riguardato anche un'impegnativa opera di recupero, riordino e digitalizzazione del suo monumentale archivio, portando alla creazione nel 2016 del Centro Studi Don Nicola Jobbi per iniziativa di

---

<sup>47</sup> Cusciano è una frazione di Montorio al Vomano, dislocata su un alto pendio della valle a 640 metri di altitudine, distante pochi chilometri da Cerqueto, posto a 755 metri di altitudine, in direzione del Gran Sasso; fino agli anni Cinquanta del Novecento i due paesi non avevano una strada che li unisse al fondovalle ed erano collegati in quota da un comodo sentiero, molto utilizzato anche nei decenni successivi.

<sup>48</sup> SILVIA DI PIERDOMENICO, *Vita dei pastori del Gran Sasso d'Italia*, tesi di laurea in Storia delle Tradizioni Popolari, rel. Giuseppe Profeta, Facoltà di Magistero, Università degli Studi dell'Aquila 1975; cfr. in particolare il vol. II, *Appendice*.

Bambun aps,<sup>49</sup> la cui sede è collocata all'interno del Dipartimento di Scienze della Comunicazione dell'Università degli Studi di Teramo.<sup>50</sup> Alla cultura pastorale di Cerqueto, di Cusciano e dell'area appenninica interessata dalle documentazioni di Don Jobbi è stata dedicata una mostra fotografica e multimediale, allestita in una prima versione a Montorio al Vomano e a Teramo e in seguito, in una rinnovata forma espositiva, all'interno dell'ex Chiesa delle Zitelle dell'Istituto Centrale per il Catalogo e la Documentazione di Roma.<sup>51</sup>

Dagli stessi anni ho portato avanti e coordinato un esteso programma di ricerca sul campo, focalizzatosi a partire dal 2005 sulla comunità di Intermesoli, anch'essa interessata dal fenomeno della transumanza verso l'Agro romano con il lavoro di manodopera prestato per gli

---

<sup>49</sup> Associazione di Promozione Sociale per la ricerca demoetnoantropologica e visuale, animata da un'équipe di antropologi, etnomusicologi, sociologi, fotografi e videodocumentaristi.

<sup>50</sup> Cfr., all'interno di questa estesa produzione: GIANFRANCO SPITILLI, cit., 2009; – (a cura di) *Abruzzo 6. Le prime registrazioni di Don Nicola Jobbi a Cerqueto dal Fondo Leydi*, CD, Teramo, Associazione Culturale Bambun 2014; – *La ricerca etnomusicologica nel teramano: fonti sonore, risorse digitali, testimoni*, in P. Besutti, L. Giancristofaro (a cura di), *Abruzzo Musica. Innovazione, tradizione, esperienze*, Lanciano, Carabba 2015, pp. 85-97; – “*India italiana*” ed *Europa cristiana nell'Appennino del XX secolo: il viaggio etnografico di Don Nicola Jobbi*, «Voci», XV, 2018, pp. 346-349; – *Un pasteur à l'écoute. Les archives sonores de Don Nicola Jobbi comme système de relations anthropologiques*, in E. Karamanes (sous la direction de), *Du terrain à l'archive: les archives de folklore et d'ethnologie en tant que pôles de recherche, d'éducation et de culture*, Actes du XXXI<sup>ème</sup> Atelier du réseau FER-EURETHNO du Conseil de l'Europe, Athènes, 14-16 septembre 2018, Athènes, Editions du Centre de Recherches du Folklore Hellénique de l'Académie, d'Athènes 2019, pp. 213-236; – (a cura di) *L'ascolto e la visione. Don Nicola Jobbi e l'Appennino centrale del XX secolo*, catalogo della mostra, Teramo, Edizioni Centro Studi Don Nicola Jobbi 2020a; – *Il canto e la parola. Le registrazioni di Don Nicola Jobbi a Cesacastina nel 1965*, Teramo, Edizioni Centro Studi Don Nicola Jobbi 2020b (con CD); – *Tra cultura e patrimonio: l'etnografia di “salvataggio” di Don Nicola Jobbi*, in A. Broccolini, P. Clemente, L. Giancristofaro (a cura di), *Patrimonio in Comunicazione. Nuove sfide per i Musei DemoEtnoAntropologici*, Palermo, Edizioni Museo Pasqualino 2021a, pp. 81-96.

<sup>51</sup> La mostra ha riunito, in un medesimo organismo narrativo, documenti fotografici, sonori, audiovisivi e testuali, assieme a installazioni luminose e composizioni sonore; una sintesi viva dell'esposizione romana (3 maggio-28 ottobre 2022) è in: *Slideshow L'ascolto e la visione | inaugurazione*, <https://vimeo.com/725527206> (ultima consultazione 14 febbraio 2023). Per un approfondimento cfr. GIANFRANCO SPITILLI, cit., 2020a.

armentari della vicina Fano Adriano;<sup>52</sup> alla memoria della pastorizia fanese, negli anni successivi, si è rivolta una specifica attenzione mediante un lavoro di documentazione diretta (ciclo di interviste, raccolta di fotografie e documenti familiari, laboratori), di carattere antropologico e sociolinguistico.<sup>53</sup> Dal 2012, l'attività di ricerca scientifica sul territorio ha acquisito portata internazionale nell'ambito di una rete sostenuta dal programma *Creative Europe* dell'Unione Europea, *Réseau Tramontana/Tramontana Network*, recentemente insignita del *Grand Prix dell'European Heritage Awards / Europa Nostra Awards*, anche attraverso l'ideazione e il coordinamento del portale *Gran Sasso Laga Intangible Cultural Heritage* dedicato alla conoscenza del patrimonio culturale immateriale dell'area del Gran Sasso e dei Monti della Laga, come migliore pratica di preservazione del patrimonio culturale immateriale europeo ed «eccellente esempio di cooperazione internazionale tra ricercatori con esperienza in diversi campi di studio».<sup>54</sup> Il gruppo di ricerca di *Tramontana Network*, organizzato in micro-équipe localizzate in Francia e in Spagna, sui Pirenei, in Portogallo, nel Massiccio di Gralheira e in quello di Caramulo, in Polonia, sui Carpazi (Monti Tatra), in Italia, sull'Appennino (dalla Toscana alla Basilicata), e, collateralmente, in Romania, sull'Altopiano Transilvanico, ha elaborato una ramificata attività di *fieldwork* congiunta sul pastoralismo europeo esplorando, ad esempio, la vita quotidiana dei pastori e allevatori di pecore di una

---

<sup>52</sup> Denominato *Archivio della memoria*, il progetto ha interessato un nucleo fotografico raccolto nelle case da alcuni abitanti del paese, e ulteriore materiale fotografico di carattere familiare, reperito nel corso della ricerca, accompagnato da testimonianze orali e da documentazioni sonore; per gli articolati esiti del lavoro, cfr.: GIANFRANCO SPITILLI, *Il paese "di mezzo". Storie di vita e fotografie familiari a Intermesoli*, Teramo, Ricerche & Redazioni 2007.

<sup>53</sup> Il progetto di ricerca *Vestiti d'oro, d'argenti e di stelle. Narrativa, lingua e azione sociale in due comunità dell'alta Valle del Vomano*, coordinato nel 2011 assieme a Giovanni Agresti, sociolinguista della Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Teramo, ha portato alla documentazione di un ciclo di interviste alla popolazione anziana (oltre ottanta anni), alla raccolta di fotografie e documenti familiari, alla conduzione di laboratori con i residenti.

<sup>54</sup> Il *Premio Europa Nostra* è stato attribuito nel 2020, nella categoria ricerca. Per approfondimenti sul progetto cfr.: <http://www.re-tramontana.org/>; <https://www.gransassolagaich.it/> (ultima consultazione 14 febbraio 2023).

valle degli Alti Pirenei, il Pays Toy,<sup>55</sup> il cammino della transumanza in Navarra,<sup>56</sup> l'universo sonoro del mondo pastorale,<sup>57</sup> la figura del poeta improvvisatore e pastore transumante dell'Appennino centrale Berardino Perilli.<sup>58</sup> Oltre a Perilli, che ancora esercita la sua professione fra l'altopiano aquilano di Campotosto, nei mesi estivi, e la sede invernale dell'azienda, a Taizzano di Narni, in Umbria, i pastori attivi coinvolti nella ricerca sul campo sono numerosi: la famiglia Romani e Claudio Marrocco di Cesacastina, Luigi De Angelis di San Giorgio di Crognaleto, Giacomino Mastrodascio di Cerqueto, con la sua famiglia, variamente integrata nelle attività dell'azienda, per enumerarne alcuni.

È da riferire, a tal proposito, l'approfondito lavoro di indagine svolto da Emanuele Di Paolo con i pastori del Gran Sasso e dei Monti della Laga, dedicato a un'analisi della relazione fra spazio naturale e spazio sociale dei pastori, ad alcuni esempi di transumanze verticali fra aree collinari e montane della provincia di Teramo, di transumanze verso l'Agro romano, alla puntuale descrizione della tecnologia e del vestiario, degli ausili animali, delle fasi del lavoro e del rapporto con la festa e il rito<sup>59</sup>. Ma nella stessa area, analogamente, di particolare

---

<sup>55</sup> FABRICE BERNISSAN, *Aulhèr*, Lescurry, Nosauts de Bigòrra 2018 (documentario-DVD).

<sup>56</sup> XABIER ERKIZIA, LUCA RULLO, *Trashumancia Cañada Real*, Bera, Audiolab 2017.

<sup>57</sup> GIANFRANCO SPITILLI, *Menanimals. Suoni di uomini e animali dalle montagne europee*, Teramo, Bambun 2019, <https://vimeo.com/345201983> (ultima consultazione, 11 febbraio 2023).

<sup>58</sup> STEFANO SAVERIONI, GIANFRANCO SPITILLI, *Un pastore poeta*, in S. Saverioni, G. Spitilli, *La memoria lunga. Eredità culturali d'Abruzzo*, Teramo, Bambun/CoReCom Abruzzo 2016 (DVD, 6 documentari brevi): <https://vimeo.com/190539261> (ultima consultazione, 11 febbraio 2023); su Perilli e il canto a braccio, cfr. anche quanto contenuto in: <https://www.gransassolagaich.it/espressioni-orali-e-linguistiche/il-canto-a-braccio/>. Sull'improvvisazione poetica di matrice pastorale dell'Italia centrale esiste una significativa letteratura scientifica di cui non è qui possibile dare conto; cfr., fra gli ultimi lavori pubblicati: CRISTINA GHIRARDINI, *La «chiamata giusta e naturale». L'improvvisazione poetica in ottava rima in Italia centrale*, «Rivista Italiana di Filosofia del Linguaggio», 14(1), 2020, pp. 97-112; ANTONIO DI CINTIO, *Il poeta gentile. Celestino Ciaralli e il canto a braccio di Amatrice*, Perugia, Morlacchi Editore 2022.

<sup>59</sup> EMANUELE DI PAOLO, *I pastori del Gran Sasso e dei Monti della Laga*, tesi di laurea in Antropologia culturale ed etnologia, rel. Antonello Ricci, Facoltà di Lettere e Filosofia, 'Sapienza' Università di Roma 2016. In un più ampio quadro interappenninico è da

rilievo sono da considerarsi le approfondite ricerche di Marta Iannetti sulla comunità pastorale di Pietracamela, caratterizzata dalla presenza del regime del compascuo o compascolo, definito un «‘diverso modo di possedere’» la terra, basato sulla condivisione e la mutualizzazione delle risorse, «dominato dalla concezione non esclusiva e ‘aperta’ del possesso propria dell’uso dei beni comuni»;<sup>60</sup> uno studio orientato a mettere in luce la componente marcatamente femminile della società stanziale invernale residua dalla partenza degli uomini per le attività itineranti e transumanti, sostenuto da un’etnografia lunga e accurata.

Nonostante questi esempi, il terreno di indagine del pastoralismo appenninico rimane vasto e poco battuto. Per decenni è stato ritenuto un fenomeno residuale, in sparizione, da lasciare lentamente spegnersi come cascate di una pseudo-civiltà in esaurimento, e similmente da osservare; le vicende contemporanee, per quanto sinora esposto, sembrano invitarci a considerazioni di altra natura, e a moltiplicare l’impegno in direzione contraria: solo attraverso un’intensa relazione antropologica con i contesti, con le persone che ne fanno parte e il loro pensiero, le loro esperienze dirette e aspettative, può avere luogo tale necessaria ricomposizione conoscitiva.

---

segnalare inoltre il lavoro di documentazione audiovisiva, sonora e fotografica svolto nel biennio 2021-2022 da Di Paolo in Basilicata sulle transumanze di vacche podoliche nell’ambito del progetto *Itinerari Digitali*, coordinato dall’Istituto Centrale per il Catalogo e la Documentazione-Ministero della Cultura di Roma.

<sup>60</sup> MARTA IANNETTI, *Bellina che sei nata alla montagna. Donne agro-pastoralismo e migrazioni a Pietracamela*, Teramo, Edizioni Centro Studi Don Nicola Jobbi 2021.



*Bruno Riccioni mostra una campana per il castrato (manzirè) e un corno intagliato di vacca maremmana usato dai pastori come contenitore per l'olio (foto di Gianluca Pisciaroli, Fano Adriano, 13 luglio 2011, Archivio Centro Studi Don Nicola Jobbi/Bambun)*



*Berardino Perilli improvvisa un'ottava rima mentre accudisce le sue pecore (foto di Gianfranco Spitilli, Campotosto, 10 agosto 2015, Archivio Centro Studi Don Nicola Jobbi/Bambun)*





*Inserita in appositi contenitori traforati, detti sfruscelle, la pasta di formaggio viene pressata e scolata per eliminare il siero e l'acqua residua (foto di Gianfranco Spitilli, Campotosto, 10 agosto 2015, Archivio Centro Studi Don Nicola Jobbi/Bambun)*



*Le pecore di Claudio Marrocco si muovono in direzione del camion che le riporterà a Casal Palocco, nei pressi di Roma (foto di Emanuele Di Paolo, Cesacastina, settembre 2016, Archivio Centro Studi Don Nicola Jobbi/Bambun)*



*Il pastore Claudio Marrocco sulla montagna di Cesacastina durante il pascolo (foto di Emanuele Di Paolo, Cesacastina, settembre 2016, Archivio Centro Studi Don Nicola Jobbi/Bambun)*



*Monticazione dalle colline di Notaresco a Rocca Santa Maria: il transito nel bosco (foto di Emanuele Di Paolo, Torricella Sicura, giugno 2017, Archivio Centro Studi Don Nicola Jobbi/Bambun)*



*Monticazione: l'arrivo a Rocca Santa Maria (foto di Emanuele Di Paolo, Rocca Santa Maria, giugno 2017, Archivio Centro Studi Don Nicola Jobbi/Bambun)*



## **Rinascimento e città: il ruolo dell'antico tra continuità e trasformazioni**

Maria Teresa D'Alessio

Il tema del V Forum Internazionale del Gran Sasso, ispirato ad un “nuovo Rinascimento per l'Europa”, ha rappresentato un'occasione estremamente utile di riflessione sul ruolo della ricerca nei suoi molti ambiti di applicazione, tra i quali rientrano tutte le tematiche connesse ai Beni Culturali.<sup>1</sup> Tra le varie declinazioni possibili per analizzare il concetto di Rinascimento e ciò che ha rappresentato dal suo primo apparire ad oggi, ho cercato di mettere a fuoco alcuni aspetti dell'urbanistica antica, ragionando sul tema non in quanto Urbanista, né tanto meno in quanto esperta del Rinascimento, ma da Archeologa del mondo classico. Proprio in quanto archeologa mi ritrovo infatti da diversi anni ad operare in un contesto urbano come Roma, città dotata di una straordinaria storia antica e più volte rinata su se stessa, modificandosi, e mostrandosi ancora oggi in continua trasformazione. Nel cuore di Roma, ovvero il suo centro monumentale, è ancora possibile, scavando, toccare con mano queste trasformazioni, cogliendone continuità e discontinuità.

Il punto di vista che presento è quello che si definisce dell'“archeologia urbana”,<sup>2</sup> ovvero della storia e delle trasformazioni della città nello spazio e nel tempo senza selezionare preventivamente un periodo di indagine rispetto agli altri, ma osservando l'intero percorso attraverso il metodo attento dello scavo stratigrafico. Tale metodo è infatti l'unico che ci permette di cogliere tutto ciò che la stratificazione del terreno rivela e che le architetture superstiti ci mostrano, in un dialogo continuo con il paesaggio in cui si trovano: il loro contesto.

---

<sup>1</sup> Ringrazio Paolo Coen e Paolo Carafa per l'invito a partecipare a questa sessione dedicata ad 'Archeologia, Arte e Museo' e per gli spunti ricevuti.

<sup>2</sup> GIAN PIETRO BROGIOLO, s.v. *Urbana, archeologia*, in Riccardo Francovich, Daniele Manacorda (a cura di), *Dizionario di archeologia. Temi, concetti e metodi*, Roma-Bari, Laterza, 2009, pp. 350-355.

Punto di partenza è la constatazione che lo spazio fisico in cui viviamo, quello dei nostri centri urbani, è simile a un organismo che si trasforma continuamente, subendo nel tempo delle metamorfosi paragonabili a una mutazione genetica che lascia un segno nel terreno, oltre che sui monumenti, che - da archeologi - proviamo a cogliere attraverso indizi utili per immaginare e tentare di ricostruire/rivitalizzare ciò che invece non vediamo più, ciò che non si conserva.<sup>3</sup> Anche la città antica è stata, ed è ancora, in continua trasformazione. Cresce continuamente su se stessa rinnovandosi e nel frattempo cambia anche il nostro approccio verso di essa, il modo in cui la viviamo e percepiamo. Lo vediamo ancora di più nei centri complessi e di lunga durata che si definiscono 'pluristratificati', proprio come Roma. Le strutture si modificano, anche mutando totalmente la loro destinazione, i livelli di calpestio crescono nel tempo, a volte lentamente, altre più rapidamente, ad esempio assestandosi sugli interri successivi a terremoti o incendi: molti nell'antichità.

Questo succede da sempre. Per fare un esempio molto risalente nel tempo e che deriva dalla stratificazione indagata alla pendice settentrionale del Palatino, le mura identificate con quelle della fortificazione voluta dal fondatore della città - che la tradizione mitica e letteraria riconosce in Romolo - realizzate attorno al monte alla metà dell'VIII secolo a.C., dopo circa 200 anni di rifacimenti, intorno al 530 a.C., lasciano il posto ad un quartiere residenziale (Fig. 1), sul quale si impianteranno successivamente alcune abitazioni tardo-repubblicane che verranno a loro volta annientate dall'incendio neroniano del 64 d.C.:<sup>4</sup> sulle loro rovine - ad una quota più alta che in alcuni punti raggiunge anche i 2 metri di dislivello - si stabiliranno magazzini di età flavia (Fig. 2).<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Sul metodo si veda oggi P. CARAFA, *Storie dai contesti. Metodologia e procedure della ricerca archeologica*, Milano, Mondadori, 2021.

<sup>4</sup> Sulla prima fortificazione palatina e sulle sue trasformazioni si rimanda alla prima edizione dello scavo: ANDREA CARANDINI, PAOLO CARAFA (a cura di), *Palatium e Sacra via I. Prima delle mura, l'età delle mura, e l'età delle case arcaiche*, «Bollettino di Archeologia», XXXI-XXXIV, (1995) 2000. Sulle *domus* di età repubblicana si veda il secondo volume dello scavo: A. CARANDINI, E. PAPI (a cura di), *Palatium e Sacra via II. L'età tardo-repubblicana e la prima età imperiale (fine III secolo a.C. - 64 d.C.)*, «Bollettino di Archeologia», LIX-LX, (1999) 2005.

<sup>5</sup> A. CARANDINI, P. CARAFA, M.T. D'ALESSIO, D. FILIPPI (a cura di), *Santuario di Vesta, pendice*

Questo fenomeno prosegue anche oltre l'età antica. La città imperiale lascia il posto a quella tardoantica che ne continua l'uso ma allo stesso tempo inizia a modificarla con l'abbandono di alcune parti, la mancata manutenzione dell'apparato pubblico, l'inserirsi di necropoli all'interno dell'area urbana e in alcuni casi anche nei monumenti parzialmente abbandonati (Fig. 3).<sup>6</sup> Il medioevo e il calo demografico estremizzano il fenomeno. Si costruisce poco e peggio, spesso occupando strade e luoghi pubblici. Le rovine scompaiono sotto metri di immondizie e di interri sui quali si inizia a coltivare. In alcune zone si occupano gli edifici antichi per spoliarne i rivestimenti, in altre si vive e si produce, con una grande permeabilità e promiscuità. Si preleva materiale edilizio per costruire nuovi edifici o si vive all'interno di quelli già esistenti occupandoli, indipendentemente dallo scopo per il quale erano stati originariamente pensati. Occupazioni e riusi sono, archeologicamente, un fenomeno ben riconoscibile. Chiunque abbia scavato nel centro di Roma si è imbattuto nella presenza delle calcare, attive a partire già dal VII secolo, dove tutto veniva rigenerato. Come ha spiegato molto bene Claudio Franzoni,<sup>7</sup> “il cadavere” dell'antichità rimane per molto tempo insepolto e – aggiungo – preda di saccheggiatori. Alcuni monumenti più fortunati, come i Fori Imperiali, vengono almeno in parte vissuti fino al IX secolo, altri vengono abbandonati e spoliati già a partire dal V. Per fare un esempio, nel Foro di Traiano vengono asportate le lastre che pavimentavano originariamente la piazza, dal X secolo al suo interno si accumulano fanghi e detriti - anche a causa del sisma dell'847<sup>8</sup> - e al di sopra di questi interri fioriscono poi nuovi insediamenti. Questo fino a che, intorno al 1.200, assistiamo a un primo tentativo di rinascita,

---

*del Palatino e via Sacra*, Roma, Quasar, 2017.

<sup>6</sup> FRANCESCA ROMANA STASOLLA, GIORGIA MARIA ANNOSCIA, *La topografia di Roma medievale*, in M. Righetti, A.M. D'Achille, *Roma medievale. Il volto perduto della città*, Catalogo mostra (Roma, 21 ottobre 2022 - 5 febbraio 2023), Roma 2022, pp. 27-34.

<sup>7</sup> C. FRANZONI, «Urbe Roma in pristinum formam renascente». *Le antichità di Roma durante il Rinascimento*, in A. Pinelli (a cura di), *Storia di Roma dall'antichità a oggi. Roma del Rinascimento*, Roma-Bari 2001, pp. 291-336 e in part. p. 293.

<sup>8</sup> ROBERTO MENEGHINI, *Foro di Traiano nel Medioevo e nel Rinascimento: scavi 1998-2007*, Oxford, BAR Publishing, 2021.

al sorgere di nuove abitazioni e al formarsi del paesaggio delle chiese.<sup>9</sup> Non esiste soluzione di continuità, ma è il continuo fluire del tempo che l'archeologia intercetta puntualmente.

Se cambiamo la prospettiva alzando il punto di osservazione da quello dei singoli monumenti alla scala della città intera, il fenomeno appare evidente e generalizzato. Spoliazioni e abbandono danno luogo ad un nuovo paesaggio urbano, in cui spesso delle aree vuote, o meglio svuotate, si sostituiscono a precedenti aree piene, modificando il fulcro o i fulcri della città precedente.

Nel primo medioevo Roma è già ampiamente popolata e la zona abitata si addensa intorno alla riva del fiume e nelle sue immediate vicinanze, abbandonando i colli<sup>10</sup> e invertendo la distribuzione delle zone residenziali in città. Prima di allora queste erano state quasi del tutto assenti nel settore di Campo Marzio, la *Regio IX* di Augusto (Fig. 4), dove ora invece la città si concentra, con un conseguente cambiamento anche sociale dei suoi frequentatori: non più gli aristocratici che vi possedevano gli *horti*, né i fruitori dei monumenti pubblici che qui si trovano in età imperiale ma la nuova plebe urbana.

Ci vorrà del tempo prima che si assista, proprio a partire dal Rinascimento, ad una riappropriazione estesa della città antica e dei suoi spazi, ad una nuova organizzazione delle architetture urbane, così come all'acquisizione stessa (nel senso di consapevolezza dell'imitazione nel riproporre) dell'antichità, fenomeno che osserviamo in architettura tanto quanto in pittura o in scultura. Questa ulteriore trasformazione fa parte di quel nuovo modo di concepire se stessi che porta al rinnovamento culturale e scientifico e al rinato interesse umanistico per gli studi classici e le antichità in genere che influenza tutte le arti. È la riscoperta dell'antico a 360°.

Il Rinascimento è il primo momento in cui la città di Roma si ristruttura di nuovo, e lo fa abbandonando in parte il suo aspetto antico e assumendone uno diverso, che prelude a quello moderno. A partire dal '400 assistiamo dopo molto tempo a cambiamenti consapevoli dello spazio urbano, favoriti anche dalla acquisizione delle teorie tecniche

<sup>9</sup> DANIELE MANACORDA, *Roma. Il racconto di due città*, Roma, Carocci editore, 2022, pp. 93-102.

<sup>10</sup> ANNA ESPOSITO, *La città e i suoi abitanti*, in A. Pinelli (a cura di), *Storia di Roma dall'antichità a oggi. Roma del Rinascimento*, Roma-Bari 2001, pp. 3-47.



e scientifiche che erano state alla base dell'urbanistica antica, al loro recupero e all'aggiornamento teorico. Se è lecito utilizzare un concetto moderno impiegato in ambito economico, si percepisce ora la città come il 'motore che stimola la crescita', evento che ha portato all'espansione urbana e che è stato nuovamente alla base della più rapida e recente urbanizzazione del XX secolo, fino a che, dagli anni 2000, più della metà della popolazione mondiale è diventata urbana con una tendenza globale verso un progressivo aumento.<sup>11</sup>

Tornando al Rinascimento, nel momento in cui, nel 1417, dopo più di un secolo un Papa – Martino V – fa il suo ingresso a Roma, la città è descritta come deserta e spettrale, oramai fortemente ridotta nel numero dei suoi abitanti che le fonti calcolano in circa 20-30.000 unità.<sup>12</sup> L'immagine della Roma antica, estesa fino al limite delle Mura di Aureliano e anche oltre è molto lontana. Ne restano solo alcuni ruderi isolati, che emergono in parte soffocati dagli interri postantichi e oramai privati del loro tessuto connettivo, strade e infrastrutture in genere, che rendevano la città un organismo complesso, egemone e unico al mondo.<sup>13</sup>

È questa la Roma che vediamo riprodotta per molto tempo nelle prime carte che la rappresentano tra XIV e XV secolo (Fig. 5). Sulla sommità delle colmate e degli accumuli che avevano nascosto il centro politico e amministrativo della città antica erano spesso sorte vigne e orti che caratterizzeranno a lungo il suo aspetto, fortemente rurale, tradito ancora nel '500, dalla formazione di toponimi agresti quali 'Campo Vaccino' nell'area del Foro Romano o il 'Monte Caprino' sul Campidoglio<sup>14</sup> (Fig. 6).

---

<sup>11</sup> FU JUN, *La Cina al bivio dell'urbanizzazione*, «Aspenia», LXVI, 2014, p. 142.

<sup>12</sup> Cronaca di Platina in A. PINELLI (a cura di), *Storia di Roma dall'antichità a oggi. Roma del Rinascimento*, Roma-Bari 2001, *Introduzione*, pp. V-XL; nello stesso volume vedi anche LUCIANO PALERMO, *L'economia*, pp. 49-91; MARIA GINATEMPO, LUCIA SANDRI, *L'Italia delle città: il popolamento urbano tra Medioevo e Rinascimento (secoli XIII-XVI)*, Firenze, Le Lettere, 1990.

<sup>13</sup> MARIA LETIZIA GUALANDI, «Roma resurgens». *Fervore edilizio, trasformazioni urbanistiche e realizzazioni monumentali da Martino V Colonna a Paolo V Borghese*, in A. Pinelli (a cura di), *Storia di Roma dall'antichità a oggi. Roma del Rinascimento*, Roma-Bari 2001, pp. 123-160.

<sup>14</sup> ALFIO CORTONESI, *Agricoltura in città. Gli orti di Roma tra XIII e XV secolo*, in I. Ait, A. Esposito (a cura di), *Vivere la città. Roma nel Rinascimento*, Roma, Viella, 2020, pp. 85-102. Si veda anche ADRIANA DE ANGELIS, *Città o campagna? Alla ricerca del luogo ideale di vita nel Rinascimento*, in L. Secchi Tarugi (a cura di), *Città e campagna nel Rinascimento*, Atti del XXVIII Convegno internazionale (Chianciano Terme-Montepulciano, 21-23 luglio

Proprio grazie a Martino V e agli altri Papi che gli succederanno, si assiste infine ad un lento recupero che porterà ad un generale progetto organico di rinnovamento, la *renovatio urbis*, che vede la costruzione di nuove infrastrutture o il ripristino di quelle antiche (soprattutto strade – rettificate – ponti, acquedotti), la rinnovata funzione dei *magistri viarum* che se ne dovevano occupare, e la creazione - anche se lenta - di interi quartieri che si addensano attorno a moderni palazzi nobiliari ben diversi dalle precedenti e semplici abitazioni sorte spontaneamente nel medioevo. Tra questi ricordiamo a titolo di esempio il nucleo sorto attorno al palazzo appartenente alla famiglia dello stesso Martino V, i Colonna, presso Santi Apostoli, cui si aggiungono l'agglomerato attorno alla residenza degli Orsini a Monte Giordano e a piazza Navona e molti altri.

Se osserviamo più nel dettaglio il fenomeno legato alla nascita o al rifacimento di palazzi e residenze signorili, è possibile cogliere un approccio continuo ma molto variegato al mondo antico in cui il rispetto e il fascino per il passato portano a soluzioni diverse. Da una parte si dà continuità alle rovine più monumentali degli edifici pubblici, sfruttandole per adattarvi grandiosi palazzi che ne conserveranno per sempre impianto e memoria, come avviene nel caso del palazzo Pio Righetti appartenuto alla famiglia Orsini, realizzato sulle strutture del tempio di Venere *in summa cavea* nel teatro di Pompeo, oppure nel palazzo dei Savelli che sovrasta il teatro di Marcello e che riceve anche l'intervento di Baldassarre Peruzzi. Dall'altra si traducono e studiano i testi antichi con attenzione, alla ricerca di cenni alle architetture perdute per imitarle e riproporle, come avviene per le ricche residenze romane ad atrio, ancora ignote archeologicamente fino alla scoperta dei siti vesuviani di Pompei ed Ercolano avvenuta solo alla metà del XVIII secolo (Fig. 7).<sup>15</sup> La casa romana, eruditamente rappresentata solo sulla base della lettura di Vitruvio e di altri Autori antichi, diviene in tutte le sue parti modello ideale e stimola la creazione di nuovi e grandiosi progetti, come è stato visto addirittura per l'impianto di Palazzo Farnese, disegnato di Antonio da Sangallo, il quale sul modello vitruviano astratto

---

2016), Firenze 2018, pp. 25-38; A. ESPOSITO, *op. cit.*

<sup>15</sup> CHANTAL GRELL, *Herculanum et Pompéi dans les récits des voyageurs français du XVIIIe siècle*, Napoli 1982.

realizza anche la sua abitazione in via Giulia, o, uscendo da Roma, per il Convento della Carità a Venezia di Andrea Palladio.<sup>16</sup> Inoltre i palazzetti aristocratici o cardinalizi diventano essi stessi collezioni di antichità,<sup>17</sup> luogo di esposizione di sculture e oggetti artistici che a loro volta si pongono come un nuovo modello per le arti contemporanee, il che contribuisce però in parte alla spoliazione dei monumenti, finalizzata essenzialmente al recupero di statue e *mirabilia*. Anche la distruzione di alcune architetture antiche - considerate a mo' di cava di materiali - continua, giustificata dall'urgenza di nuove costruzioni. Il fascino per la cultura classica e la sua esibizione portano così alla contemporanea esigenza di tutelare il mondo antico, spingendo ad esempio Raffaello a scrivere - assieme all'amico Baldassarre Castiglione - la famosa lettera al Papa Leone X, il quale gli affida la ricostruzione grafica della città intera, che l'Artista però non farà in tempo a realizzare a causa della morte prematura nel 1520.<sup>18</sup>

È noto che un duro colpo al processo di ricostruzione della città fu dato dal sacco delle truppe di Carlo V nel 1527, dopo il quale riprese quasi dieci anni dopo, in occasione del trionfo dello stesso imperatore a seguito della presa di Tunisi, evento che impose alla città un vistoso *re-styling* scenografico, cui partecipò attivamente anche Latino Giovenale Manetti nominato primo Commissario delle antichità di Roma (Fig. 8).<sup>19</sup> Il percorso che il trionfo segue in questa occasione è molto debitore all'antichità romana e ai suoi monumenti, da cui recupera la cerimonia stessa nonché parte del tragitto che ruota attorno al Palatino passando sotto ai tre archi di Costantino, Tito e Settimio Severo che per l'occa-

---

<sup>16</sup> LINDA PELLECCIA, *Architects Read Vitruvius: Renaissance Interpretation of the Atrium of the Ancient House*, «Journal of the Society of Architectural Historians», LI, 1992, pp. 377-416; ARNALDO BRUSCHI, *Oltre il Rinascimento: architettura, città, territorio nel secondo Cinquecento*, Milano, Jaca Book, 2000, pp. 13-42; VALERIO BRUNI, *Case a peristilio di Pompei: funzioni e forma*, Roma, Quasar, 2023.

<sup>17</sup> A. PINELLI, *Introduzione*, cit.

<sup>18</sup> R. SANZIO, *Tutti gli scritti*, a cura di E. Camesasca, Milano 1956, pp. 51-64; A. PINELLI, *Introduzione*, cit., p. XXVII; SALVATORE SETTIS, GIULIA AMMANNATI, *Raffaello tra gli sterpi. Le rovine di Roma e le origini della tutela*, Roma, Skira, 2022.

<sup>19</sup> FRANCESCA SALATIN, *Paolo III, Latino Giovenale Manetti e Carlo V: strategie urbane tra le "mircolose ruine"*, «Studi e ricerche di Storia dell'Architettura», II, 2017, pp. 28-45.

sione vengono liberati dalle superfetazioni medievali, restaurati e collegati da una nuova strada nel Campo Vaccino ancora completamente interrato.<sup>20</sup> Il culmine della cerimonia non si conclude però, come in antico, sul Campidoglio, da lì a poco trasformato da Michelangelo, ma procede fino a S. Pietro per fermarsi davanti al papa Paolo III Farnese.

Addentrandoci nel XVI secolo e poi ancora con la Roma di Sisto V, quella disegnata da Domenico Fontana, il processo di *renovatio urbis* prosegue, e si assiste anche all'urbanizzazione, seppure rada, dei rioni più periferici dello spazio interno alle mura imperiali e delle aree verdi, si pensi a villa Lante sul Gianicolo o villa Medici sul Pincio. Tra le piante di Roma più interessanti di questo periodo è l'incisione di Leonardo Bufalini (Fig. 9), primo rilievo che denota una attenzione all'orografia e alla topografia urbana, in cui i monumenti archeologici ricostruiti hanno un ruolo evidente, ma in cui è visibile la città nuova ancora *in fieri* del tridente di piazza del Popolo che colma la distanza tra l'abitato e le mura, o la piazza capitolina dove è già visibile il Marco Aurelio.<sup>21</sup> Tra le aree periferiche e verdi compare anche quella, per noi invece centralissima, dei Fori e del Palatino. Al suo interno, l'Archeologia più recente ha permesso di conoscere a fondo alcuni settori e di seguirne lo sviluppo dalla prima occupazione del sito – precedente la formazione stessa della città – agli ultimi usi di età post-antica e rinascimentale. Proponiamo di seguito una breve analisi di due settori di scavo alle pendici del monte.

Particolarmente adatto all'argomento trattato è il caso del Palatino centrale e della sua pendice settentrionale, dove dalla metà del '500 sorgono gli Orti Farnesiani (Fig. 10),<sup>22</sup> meravigliosi giardini su terrazze con specie botaniche fino ad allora mai viste a Roma provenienti da tutto il mondo (come l'acacia 'farnesiana' e la passiflora dalle Indie, l'agave americana o altre varietà che qui fecero la loro prima compar-

---

<sup>20</sup> M.L. GUALANDI, testo cit. e, nello stesso volume, CHIARA SAVATTIERI, *Lo spettacolo del potere: i luoghi, i simboli, le feste*, pp. 161-198 (in part. pp. 197-198).

<sup>21</sup> CESARE DE SETA, *Ritratti di città. Dal Rinascimento al secolo XVIII*, Torino, Einaudi, 2011, pp. 60-63.

<sup>22</sup> ALESSANDRO VISCOGLIOSI, *Gli Orti farnesiani: cento anni di trasformazioni (1537-1635)*, in *Gli Orti farnesiani sul Palatino*, Roma 1990, pp. 299-339 e in generale l'intero volume.

sa in Europa).<sup>23</sup> Questi giardini erano dotati anche di una immancabile collezione archeologica fornita di circa 40 sculture,<sup>24</sup> di voliere con uccelli esotici (una sorta di nuovo *aviarium*) e di un magnifico portale di accesso, opera del Vignola, che a partire dal 1959 costituisce l'ingresso all'area archeologica da via di San Gregorio, ma che un tempo si trovava al centro del bastione settentrionale degli orti.<sup>25</sup> Scopo del Farnese era quello di creare un luogo armonioso di svago senza tempo, ispirandosi all'idea degli *horti* romani nel suggestivo centro del potere della Roma imperiale, in un luogo simbolo della città antica di cui il nuovo progetto segue attentamente le simmetrie, orientando ad esempio il suo asse principale di ingresso sulla navata centrale della Basilica di Massenzio.<sup>26</sup> Quello che avviene è la sistemazione di una immensa area verde, quindi uno spazio vuoto e scoperto, sopra a una sequenza interrrotta di pieni, cioè di volumi originariamente coperti, culminata nei palazzi imperiali. Di fatto, ciò che ispirava il luogo, ovvero la sua storia, era stato totalmente tradito.

È possibile riconoscere questa situazione nella pianta del Du Pérac del 1577 (Fig. 11) e nell'incisione di Antonio Tempesta del 1593 (Fig. 12),<sup>27</sup> con la originale visione prospettica di Roma vista dal Gianicolo che pone il complesso di S. Pietro di fronte e in primo piano, in cui si notano i giardini farnesiani, la piazza completamente interrata del Foro e il Campidoglio oramai compiuto rispetto a quello appena accennato nella pianta di Bufalini.

---

<sup>23</sup> PAOLO B. NOCCHI, EZIO PELLEGRINI, *La collezione botanica del Cardinale Odoardo*, in *Gli Orti farnesiani sul Palatino*, Roma 1990, pp. 413-429.

<sup>24</sup> LUIGI SENSI, *La collezione archeologica*, in *Gli Orti farnesiani sul Palatino*, Roma 1990, pp. 273-390.

<sup>25</sup> Proprio qui si sono concentrate le decennali attività di scavo della pendice palatina diretti prima da Andrea Carandini e poi da Paolo Carafa, dove - a partire dallo scavo di questi livelli tardi - è stata indagata l'intera sequenza stratigrafica fino a raggiungere il terreno vergine: da ultimo A. CARANDINI, P. CARAFA, M.T. D'ALESSIO, D. FILIPPI (a cura di), *Santuario di Vesta, pendice del Palatino e via Sacra*, Roma, Quasar, 2017.

<sup>26</sup> GIOVANNI VRAGNAZ, *Roma 1527-1621. Modificazioni della città e disegno degli spazi aperti*, in L. Benevolo (a cura di), *Metamorfosi della città*, Milano 1995, pp. 252-256.

<sup>27</sup> C. DE SETA, *op. cit.*, pp. 187-190.

Ancora alla metà del '700 la Roma precisa e dettagliatissima disegnata dal Nolli conserva questa immagine di orti e giardini suburbani che qui rimasero in uso fino agli sterri post-unitari attirando turisti, eruditi e viaggiatori di ogni sorta (Fig. 13)<sup>28</sup>. Più in generale la Roma di Nolli è quella di una città di fatto ancora limitata alla zona del Campo Marzio e all'area lungo il fiume, con una notevole conservazione dell'impianto viario romano e - ovviamente - l'aggiunta del Vaticano. Qui infatti Eugenio IV aveva oramai trasferito la sede pontificia, abbandonando il Laterano e facendone un nuovo polo di attrazione urbana oltre che religiosa e artistica, successivamente sancita dalla costruzione del ponte di Sisto IV che sposterà l'asse principale di comunicazione in città portando avanti il già citato processo di *renovatio*.<sup>29</sup> Anche in questo caso però, il rapporto di equilibrio centro/periferia che la città antica aveva ideato e conservato per secoli non è del tutto recuperato.

L'altro settore palatino in cui l'intera sequenza è stata individuata tra l'età pre-urbana e quella post-antica è quello presso la pendice nord-orientale del monte, dove stiamo ancora scavando grazie a una concessione ministeriale e a un finanziamento 'Grandi Scavi' di Sapienza.<sup>30</sup> La posizione topografica rivela uno straordinario contesto: direttamente affacciato sulla piazza del Colosseo, più o meno all'altezza dell'attico dell'Arco di Costantino con vista sul tempio di Venere e Roma. Si tratta di un'area compresa tra settori già indagati in precedenza ma che offre la possibilità di ragionare a una scala più ampia mettendo a sistema tutti gli elementi del paesaggio antico. Senza voler qui tracciare le molte fasi di occupazione più antiche individuate,<sup>31</sup> è utile ricordare la

---

<sup>28</sup> Per la storia degli Orti Farnesiani e la loro trasformazione, alla fine del Settecento, in Reale Azienda Farnesiana, si veda ora: VALENTINA SANTORO, BARBARA SIELHORST, LORENZO TERZI, *I Borbone sul Palatino. Documenti inediti sugli Orti Farnesiani dal 1731 al 1861*, «Mitteilungen des Deutschen Archäologischen Instituts, Römische Abteilung», 128, 2022, pp. 432-471.

<sup>29</sup> M.L. GUALANDI *op. cit.*; E. GUIDONI, *La città dal Medioevo al Rinascimento*, Roma-Bari 1981, pp. 222-226.

<sup>30</sup> La concessione per le attività 2020-2022 è stata emanata con Decreto del Direttore Generale rep. n. 1112 del 7.08.2020.

<sup>31</sup> Tra i contributi più recenti sull'area di scavo e per la bibliografia precedente si rimanda a CLEMENTINA PANELLA, 1.1. *I contesti e le stratigrafie*, in M. Papini, *I reperti scultorei*

storia successiva all'età imperiale romana, che in quest'area è scandita da momenti di forte accumulo di terra e macerie (abbandoni, grandi crolli, interri) alternati a momenti di sottrazione di materiale (fosse, spoliazioni dei muri, ruberie di ogni tipo). Tali alternanze conformano la pendice palatina nascondendo le strutture antiche sulle quali si installano – a partire dal Rinascimento – orti (in particolare carciofaie) e vigne (Fig. 14) che passano di proprietà nel tempo fino ad entrare nei possedimenti dei Capranica prima, e poi dei Barberini a partire dal 1630. I primi e consistenti interri qui scavati a partire dal 2017 rivelano strati la cui deposizione è datata – sulla base del materiale ceramico più recente rinvenuto all'interno – tra XVI e XVII secolo. Nelle strutture precedenti conservate in elevato al di sotto di questi interri sono molto evidenti tamponature a secco, che in qualche modo ne prolungano l'uso, così come la costruzione di piccoli muretti realizzati con medesima tecnica che definiscono delle aree di cantiere e forse contribuivano a contenere il terreno circostante durante il recupero di materiale edilizio.

Ciò che vediamo e che come archeologi tentiamo di fare, è riconoscere anche queste trasformazioni del paesaggio urbano nelle tre dimensioni percepibili e ricostruirne una storia, che non è solo storia della città ma anche di chi l'ha abitata. Quello che nella maggior parte dei casi ha permesso la sopravvivenza e il recupero dell'antico nella città rinascimentale e poi moderna è stato proprio questo interesse per il passato (Fig. 15), l'attenzione alla cultura antica, l'educazione alla storia e ai suoi insegnamenti. Almeno due città diverse, quella antica e quella moderna, sono coesistite aggiungendo chiese alle colonne, palazzi agli obelischi e così via – ma Daniele Manacorda nel suo ultimo libro mostra quante altre Rome ci hanno preceduto.<sup>32</sup> È stato il successo di quel Rinascimento.

Facendo un salto di tempo e spazio e arrivando alle città di oggi, colpisce scoprire che il nuovo e modernissimo campus che il colosso tecnologico Huawei ha inaugurato nel 2019 non lontano da Shenzhen in Cina, è ispirato non all'*hi-tech*, ma, in gran parte, alle città dell'Europa

---

dalle «Terme di Elagabalo». *Il ritrovamento. Il restauro. L'edizione*, Roma 2019, pp. 9-54; M. T. D'ALESSIO, *Nuove indagini sulla pendice nord-orientale del Palatino (2017-2020)*, «ScAnt», XXVII.1, 2021, pp. 67-87.

<sup>32</sup> D. MANACORDA, *Roma. Il racconto di due città*, Roma, Carocci, 2022.

rinascimentale<sup>33</sup>! Ora – come questo *Forum* dimostra – siamo alle soglie di un nuovo Rinascimento, che del primo recupera *in toto* il nome senza modificarlo e che invoca città moderne, intelligenti, *smart*, che diano prova di integrazione e sostenibilità.

Al di là di prospettare possibili scenari politici o socio-economici non di mia competenza, credo che nel nostro ambito possiamo provare a recuperare il rapporto con la città – intesa anche come corpo civico – e integrare nuovamente il passato riappropriandocene, quindi, per quanto ci riguarda comunicandone la storia - a Roma ad esempio non esiste un museo della città, progetto più volte sognato e annunciato ma mai realizzato - rendendola fruibile e facendo veramente del nostro passato e della cultura in genere un bene diffuso e collettivo.

---

<sup>33</sup> <https://www.theguardian.com/artanddesign/2019/may/21/inside-huawei-a-photo-essay>; <https://www.wired.it/attualita/tech/2019/01/24/nuovo-campus-huawei>.



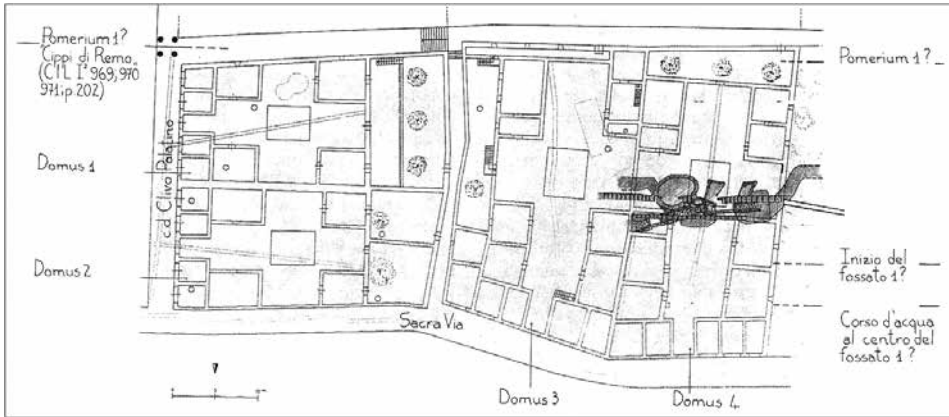


Figura 1 Il quartiere arcaico alla pendice settentrionale del Palatino sovrapposto ai precedenti tratti di mura. Da A. Carandini, P. Carafa (a cura di), *Palatium e Sacra via I*. Prima delle mura, l'età delle mura, e l'età delle case arcaiche, «*Bollettino di Archeologia*», XXXIV, (1995) 2000, tav. 65



Figura 2 Il settore di scavo alla pendice settentrionale del Palatino con la sovrapposizione delle strutture pre- e post- incendio del 64 d.C. (da M. Ippoliti, *La pendice settentrionale del Palatino tra l'età augustea e l'età vespasiana attraverso il nuovo piano urbanistico neroniano*, in *Neronia X. Le Palatin, émergence de la colline du pouvoir à Rome. De la mort d'Auguste au règne de Vespasien, 14-79 p.C.*, Bordeaux 2019, fig. 7)

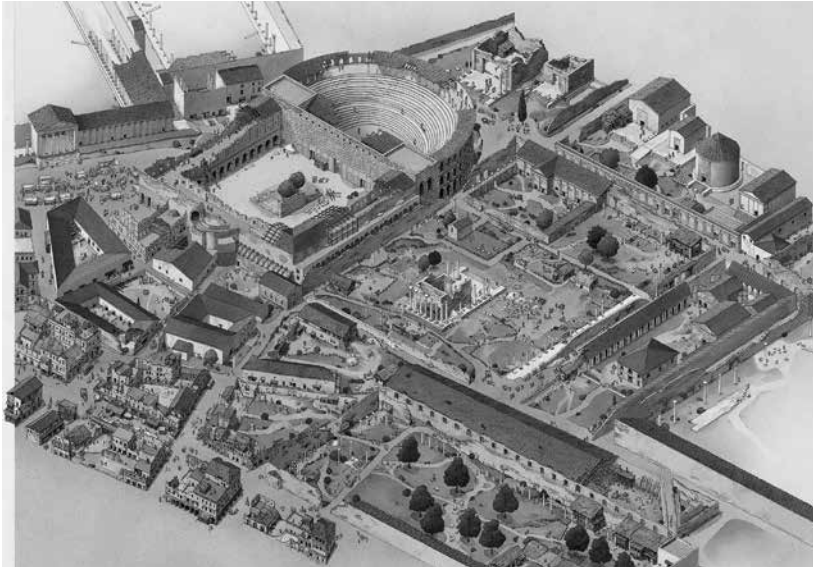


Figura 3 Roma, Crypta Balbi. Veduta dell'area del teatro di Balbo nel V secolo d.C. (D. Manacorda, Studio Inklinc. Da <https://www.inklinc.it/portfolio/crypta-balbi/>)

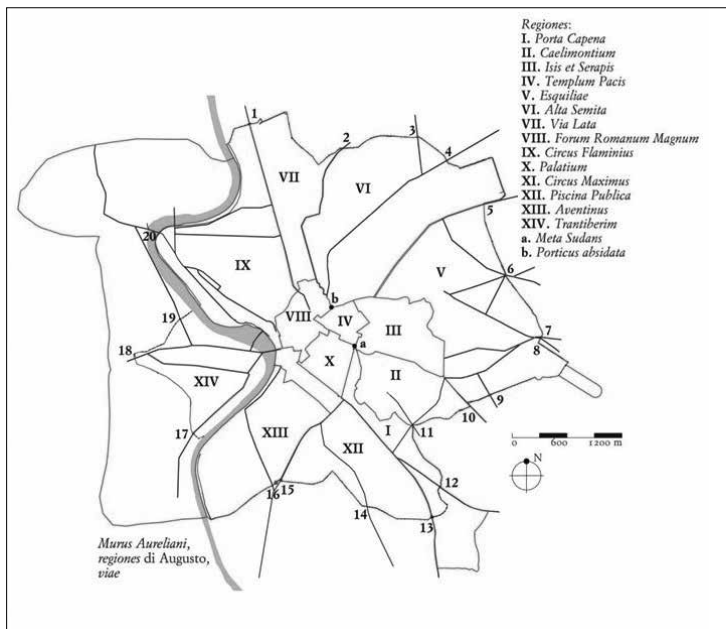


Figura 4 Roma. La città divisa nelle XIV Regiones di Augusto. Da A. Carandini, P. Carafa (a cura di), Atlante di Roma antica. Biografia e ritratti della città, vol. 2, Electa, Milano 2012, tav. 2

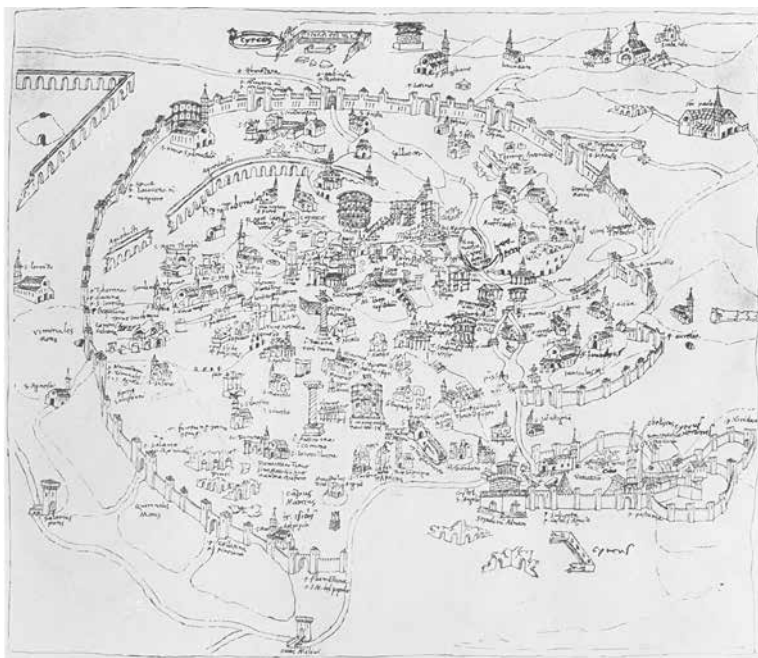


Figura 5 A. Strozzi, Pianta di Roma, 1474 (da A.P. Frutaz, *Le piante di Roma*, vol. II, 1962, tav. 159)

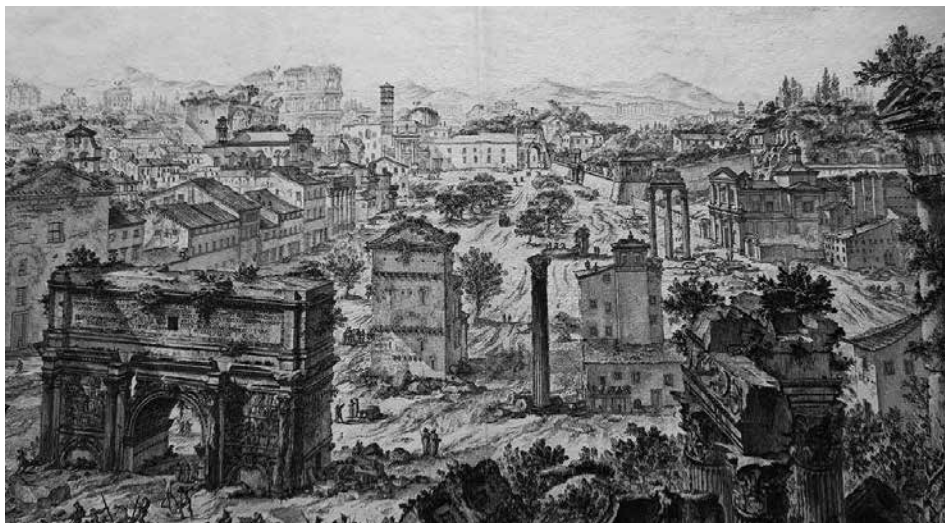


Figura 6 Giovanni Battista Piranesi, veduta di Campo Vaccino (acquaforte 1756)

Nobiliū am-  
plissimæ do-  
mus :

a. uestibulū  
b. atrium  
c. peristylū  
d. cauedium  
e. basilica  
f. locus tribu-  
nalis  
g. exedra  
h. biblyothe-  
ca  
i. pinacoteca  
k. porticus  
l. aula reli-  
qua sunt ca-  
bricula: tricli-  
nia: & alia cō-  
clauiorum  
genera.  
m. horti siue  
pomaria  
n. ubi filuz  
platanones  
hyppodromi  
fieri possunt.

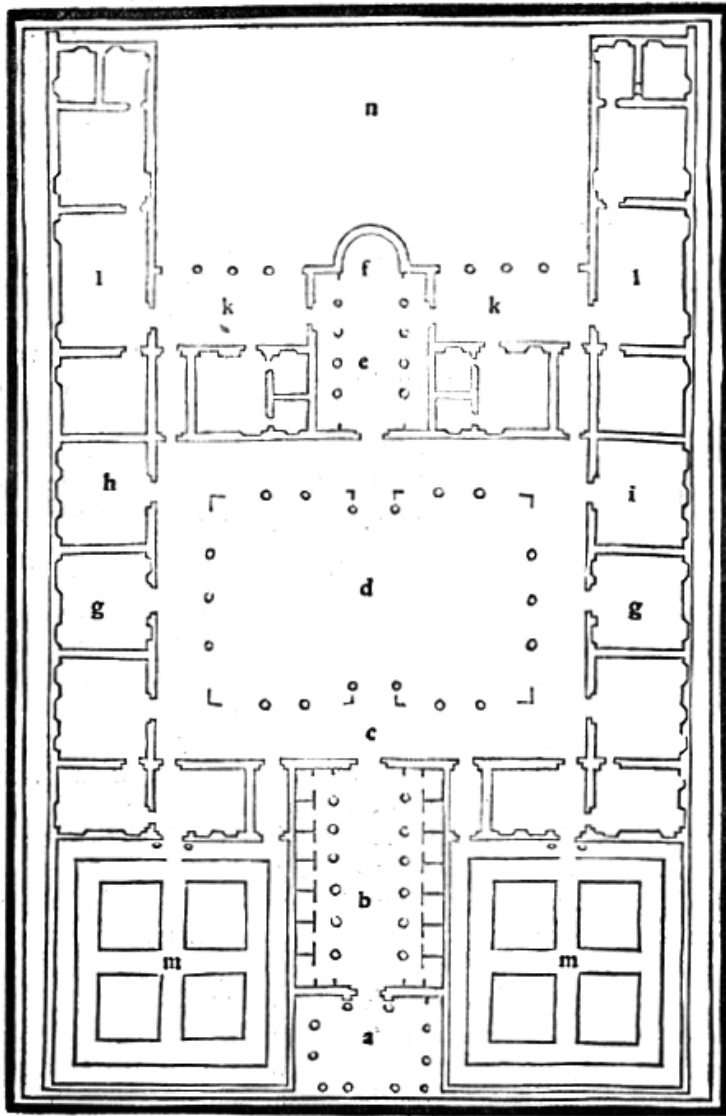


Figura 7 Disegno di casa romana dall'edizione di Frà Giocondo del De Architectura di Vitruvio (da V. Bruni, Case a peristilio di Pompei: funzioni e forma, Roma, Quasar, 2023, fig. 2)

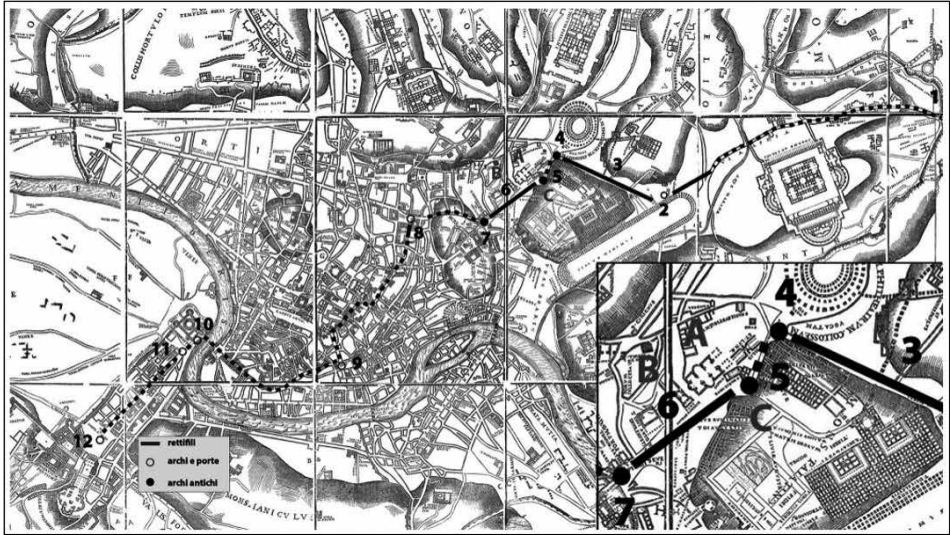


Figura 8 Percorso dell'entrata trionfale di Carlo V a Roma ricostruito sulla pianta di L. Bufalini (da F. Salatin, Paolo III, Latino Giovenale Manetti e Carlo V: strategie urbane tra le "mircolose ruine", «Studi e ricerche di Storia dell'Architettura», II, 2017, fig. 2.3)



Figura 9 L. Bufalini, Pianta di Roma, 1551 (da A.P. Frutaz, Le piante di Roma, vol. II, 1962, tav. CIX, 189)

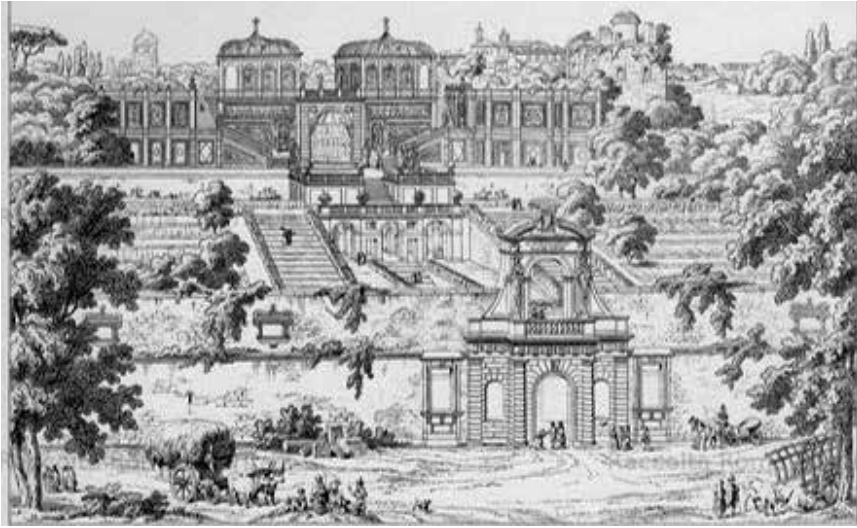


Figura 10 P. Letarouilly, Vista degli Horti Farnesiani, 1868 (da N. Nonaka, The aviaries of the Farnese Gardens on the Palatine: Roman antiquity, the levante, and the architecture of garden pavilions, «Memoirs of the American Academy in Rome», vol. 59/60, 2014, fig. 5)

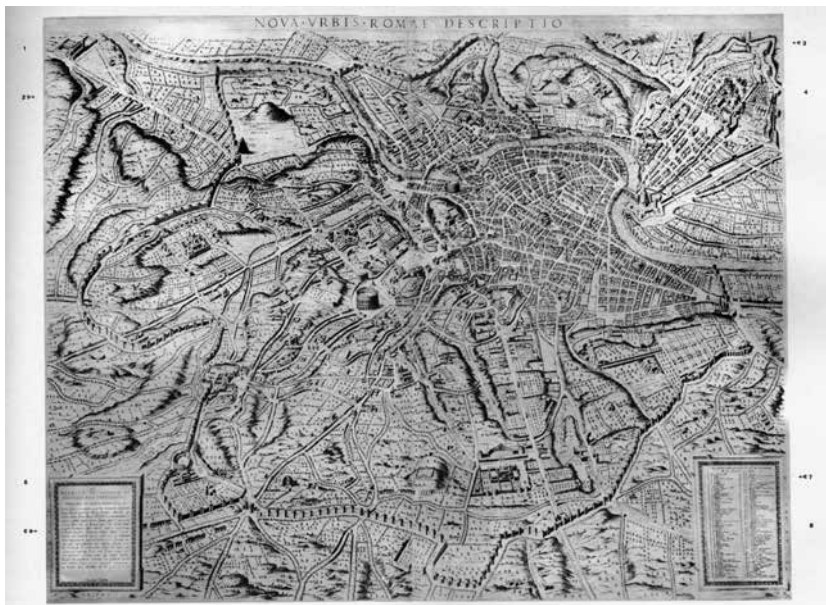


Figura 11 É. Du Pérac, Pianta di Roma, 1577 (da A.P. Frutaz, Le piante di Roma, vol. II, 1962, tav. CXXVII, 247)

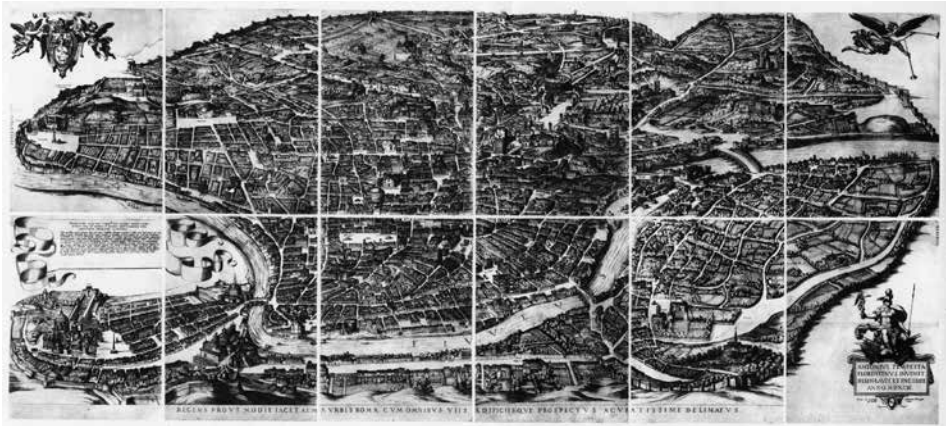


Figura 12 A. Tempesta, Pianta di Roma, 1593 (da A.P. Frutaz, *Le piante di Roma*, vol. II, 1962, tav. CXXXIV, 262)

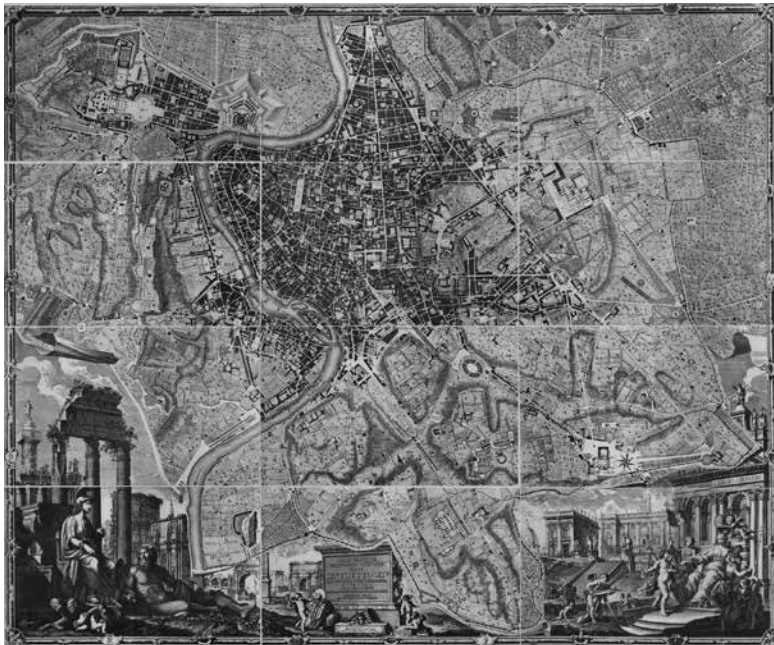


Figura 13 G.B. Nolli, Nuova pianta di Roma, 1748 (da A.P. Frutaz, *Le piante di Roma*, vol. III, 1962, tav. CLXIX, 396)



Figura 14 Particolare dell'area di indagine nella Pianta di Roma di G.B. Nolle (1748)



Figura 15 Autore sconosciuto, La città ideale (Walters Art Museum, Baltimora)



## IIème Concours Européen de l'Alimentation Naturelle Ciriaco Campus

Nel 2005 ho presentato alla Galleria Nazionale di Roma un lavoro dal titolo IIème Concours Européen de l'Alimentation Naturelle.

Si trattava di una video installazione nella quale venivano presentati i tre finalisti di un Concorso europeo, alla sua seconda edizione.

Avevo immaginato che l'ENFC, European Natural Food Competition, invitasse ogni anno tutte le nazioni della Comunità Europea a presentare il proprio cibo biologico migliore.

La modalità di selezione e partecipazione al Concorso, che veniva gestita dai Consorzi del Marchio di Origine Protetta di ogni singolo paese, prevedeva che ciascun prodotto doveva possedere una Certificazione che ne attestasse la storia e le peculiarità legate al territorio locale, la quantità limitata della produzione e la distribuzione attraverso i canali ecosolidali e punti vendita biologici.

Il Concorso prevedeva una serie di fasi eliminatorie, superate le quali, i tre finalisti si contendevano l'assegnazione del premio European Natural Food.

La prima edizione del Concorso, presieduta dal mediologo Alberto Abruzzese, si era svolta a Strasburgo, e vide l'affermazione dell'Inghilterra con le "Lenticchie Rosse dello Yorkshire", la seconda classificata fu la Polonia, new entry come membro della Comunità Europea, con lo *Strutto di Slesia*.

La finale della seconda edizione invece, è stata presentata nella Sala Dossier della Galleria Nazionale d'Arte Moderna e Contemporanea di Roma.

Le Nazioni finaliste della II edizione sono state: la Germania, che dopo una lunga preselezione, prima nazionale e poi internazionale, è riuscita a portare in finale le "*Schwarze Rube aus dem Mecklenburg*", (Barbabietole nere del Mecklenburg); l'Italia, assente per un soffio dalla finale della prima edizione, è presente quest'anno con il *Lardello di Toscana*, prodotto tipico del territorio di Asciano, in provincia di Siena, e infine, di nuovo l'Inghilterra nella finalissima, con il rinomato "*Norfolk Green Painsnip*" (Tubero verde di Norfolk).

La commissione di 7 membri, appositamente nominata e composta da alte personalità della cultura e della tradizione culinaria, dopo aver adempiuto i procedimenti di rito e aver attentamente valutato tutti gli aspetti necessari ad esprimere un sereno e obiettivo giudizio, ha comunicato l'esito della competizione, con la nomina della Nazione Vincitrice, assegnando il titolo "Natural Food 2005".

Le comunicazioni del Presidente della Commissione, in questa edizione Derrick de Kerckhove, sono date in francese, visto che l'ENFC, ritiene tale lingua, allo scopo, la più idonea. Oltre al titolo Natural Food, la nazione vincitrice riceverà un'opera dell'artista Ciriaco Campus, messa a disposizione dalla By Life, sponsor della manifestazione.

Il premio del 2° Concorso Europeo di Cibo Naturale 2005 è stato vinto dall'Italia con il Lardello di Toscana.

In qualità di Segretario del Premio, ho inviato una raccomandata su carta intestata al Sindaco di Asciano con scritto:

*Egregio Signor Sindaco, La informiamo che il Lardello di Toscana, prodotto tipico del territorio di Asciano, ha vinto il primo premio del II° Concorso Europeo di Cibo Naturale, voglia estendere le nostre felicitazioni ai produttori locali. Firmato Ciriaco Campus, Segretario del Premio.*

Non ho avuto modo di vedere l'espressione del Sindaco, immagino che lui e mezza giunta si saranno chiesti che storia fosse quella del Lardello di Toscana! E infatti Sindaco non ha risposto.

Dopo un mese circa, a luglio, ho conosciuto il Sindaco di un altro comune toscano, Suvereto in provincia di Livorno, a cui ho raccontato la storia del Concorso e del premio non ritirato da parte di Sindaco di Asciano e che mi sarebbe piaciuto organizzare una bella festa per celebrare la vittoria del Lardello di Toscana.

Ora, bisogna sapere, che il documentario che affiancava le immagini dei cibi finalisti esposte all'interno della Galleria Nazionale, raccontava l'origine di ciascuno nel corso dei secoli.

Nel caso del Lardello di Toscana, vi si racconta che la scoperta si deve al caso e cioè che durante la guerra tra Firenze e Siena nel 1260, alcuni contadini di Asciano - per proteggere questa preziosa parte del maiale che, in tempi di carestie, sostituiva egregiamente l'olio - lo seppellirono di fianco alle loro fattorie sotto l'argilla, per evitare che le

disavventure della guerra potessero privarli di una base tanto importante per le loro ricette.

Le terribili battaglie, i morti e le successive pestilenze, tuttavia, fecero perdere la memoria di questo autentico tesoro nascosto. Il prezioso lardello sarebbe infatti andato perduto non fosse stato per il providenziale abbattimento di un muro. Coloro che ritrovarono questi blocchi di lardello dell'aristocratico maiale di cinta senese, rimasero immediatamente stupiti. I particolari sali disciolti nelle crete senesi, in interazione con lo specifico clima della collina toscana, produssero infatti una micro-ossidazione del grasso che ne resero inconfondibili sapori e consistenza. Da quel lontano periodo ad oggi, il lardello, oggi chiamato *Lardello di Toscana*, si è affermato come uno dei nostri grandi prodotti di nicchia.

Il Sindaco di Suvereto affermò con decisione che anche il suo territorio era pieno di argilla, invitandomi a fare la festa all'interno delle manifestazioni artistiche del settembre Suverese. C'era però un aspetto, non di poco conto, da risolvere: come mai il *Lardello di Toscana* nato in provincia di Siena veniva festeggiato in provincia di Livorno?

La soluzione fu trovata nel ritenere che colui che aveva buttato giù il muro nel 1290 circa, fosse originario di Suvereto, che avesse sottratto il segreto del Lardello e portato nel suo paese natale. La soluzione era credibile visto che i due paesi hanno in comune terreni argillosi.

Per la *Prima Festa del Lardello di Toscana* furono stampati e affissi mille manifesti in tutta la riviera degli Etruschi e diecimila volantini furono distribuiti da volontari. Ad un pubblico di 500 turisti e locali, furono offerti antipasti di pane sciapo con fette di Lardello, pentoloni di penne al Lardello, e infine dolcetti al Lardello. Il tutto sostenuto dalla musica della banda del Comune e inframezzato dai discorsi del Sindaco, del produttore tedesco delle Barbabietole del Mecklenburg e dai commenti dei turisti che facevano confusione tra il lardo di Colonnata e il Lardello di Toscana. Il giorno dopo i critici d'arte dei quotidiani il Tirreno e La Nazione titolavano: Guerra tra Asciano e Suvereto sulla paternità del Lardello.

Di seguito la dichiarazione del rappresentante dei produttori locali di Lardello:

*A nome dei produttori locali di Lardello di Toscana Tradizionale, di Suvereto e della Valle del Cornia, rivolgo un saluto a tutti i presenti.*

*Riteniamo che il Lardello sia una voce importante nella economia del nostro territorio.*

*È perciò importante, nel comune interesse, fare in modo che la Festa del Lardello di Toscana diventi un appuntamento fisso anche negli anni a venire.*

*Invitiamo nel contempo il Sindaco e la sua Amministrazione, ad attivarsi presso le autorità competenti della Regione e della Comunità Europea, per ottenere la Denominazione di Origine Protetta per il Lardello di Toscana Tradizionale, prodotto tipico del territorio di Suvereto e della Valle del Cornia.*

*L'aggiunta della qualifica "Tradizionale" si rende necessaria per difenderci e differenziarci dai produttori di Lardello di Asciano, da sempre nostri concorrenti.*

*Non ce n'è bisogno, ma tuttavia lo voglio sottolineare: solo noi siamo i depositari dei segreti per la produzione del vero Lardello di Toscana.*

*Segreti che, come sapete, ci sono stati trasmessi nel lontano 1290 dal nostro illustre concittadino Cecco Barbafiera da Suvereto che per primo scoprì le meraviglie del Lardello dopo l'abbattimento del famoso muro. E noi oggi siamo qui per celebrarlo.*

*Ma siamo qui anche per celebrare la vittoria del Lardello di Toscana al 2° Concorso Europeo di Cibo Naturale. Questo straordinario prodotto ha rappresentato l'Italia in questa importantissima competizione internazionale, e vinto.*

*Inutile dirvi quale è stata la nostra soddisfazione durante le fasi eliminatorie, nel vedere il nostro Lardello affermarsi su altri cibi altrettanto validi, ma soprattutto quando ha battuto in finale i due temibilissimi concorrenti della Germania e dell'Inghilterra. Questa vittoria per noi, ha un particolare valore, ci conferma che la strada fin perseguita nella produzione del Lardello di Toscana Tradizionale è quella giusta e ci spinge a fare sempre meglio.*

*Per rivivere ancora, assieme a voi, questa emozionante sfida, vi presentiamo il video della fase finale del 2° Concorso Europeo di Cibo Naturale.*

*La lingua usata in questo filmato è il francese perché gli organizzatori del Concorso ritengono che questa lingua sia la più adatta quando si parla di cibo....Io come penso voi abbiamo qualche riserva su questo, ... comunque ci scusiamo con coloro che non capiscono bene ciò che viene detto, io sono.. lo ammetto uno di quelli. Però abbiamo provveduto, a tradurre i testi e a distribuirli a ciascuno di voi.*

*Vi ricordo, e finisco, che le tre nazioni finaliste di questa vera e propria olimpiade sono state:*

*la Germania con le Barbabietole Nere del Mecklenburg, l'Inghilterra con il Tubero di Norfolk e il nostro Lardello di Toscana, che come sapete ha conquistato il premio Natural Food 2005.*

*I sette membri della giuria, composta da autorevoli esponenti del mondo della Gastronomia e della Cultura internazionali, hanno assegnato 4 voti al Lardello e 3 alle Barbabietole nere.*

*Assieme al filmato vi offriamo un piatto tipico a base di Lardello, perciò a nome dei produttori di Suvereto e della Valle del Cornia vi auguro una buona visione e buon appetito.*

L'anno successivo, l'Associazione locale dei commercianti propose al Comune di fare la seconda edizione della Festa del Lardello, a dimostrazione di come una tradizione se non c'è, la si possa inventare e di come tutto questo vada a beneficio dell'economia turistica del territorio.

Nel 2007 ho avuto modo di prendere uno stand al Biofach di Norimberga, la più grande fiera al mondo di prodotti biologici, dove proponevo ai rappresentanti provenienti da ogni parte del mondo l'acquisto di prodotti inesistenti.

Ecco il comunicato stampa presentato e distribuito agli operatori in quella occasione:

Comunicato stampa

- Autore: Ciriaco Campus
- Titolo: IIème Concours Européen de l'Alimentation Naturelle
- Opera: Video installazione
- Anno: 2005
- Luogo: Norimberga - Fiera Internazionale Biofach – Hall 1 stand 144
- Periodo: 15-18 Febbraio 2007

*Nell'ambito della Fiera Internazionale per prodotti biologici "Biofach" in programma a Norimberga dal 15 al 18 Febbraio 2007 uno stand italiano (hall 1 - 144) ospita all'interno del proprio spazio espositivo una videoinstallazione dell'artista Ciriaco Campus che ha come tema la finale del II° Concorso Europeo di Cibo Naturale.*

*L'opera, già presentata a Roma presso la Galleria Nazionale d'Arte Moderna nel 2005, trova, riproposta in una fiera internazionale di settore, la sua sede ideale.*

*Sulle pareti dello stand l'artista espone, montati su grandi pannelli, le immagini di tre prodotti biologici di nicchia, provenienti da Germania, Italia e Inghilterra.*

*Un monitor al plasma trasmette il video con la storia e le caratteristiche gastronomiche dei prodotti esposti, presentati dal Presidente del Concorso.*

*Di fianco, il gruppo di bandiere nazionali dei paesi sopraelencati,*

*Al Concorso Europeo di Cibo Naturale partecipano tutte le Nazioni della Comunità Europea.*

*La modalità di selezione e partecipazione vengono gestite dai Consorzi del Marchio di Denominazione Origine Protetta di ogni singolo paese.*

*Ogni prodotto presentato deve possedere una Certificazione che ne attesta la storia e le peculiarità legate al territorio locale, la quantità limitata della produzione e la vendita attraverso i canali ecosolidali e punti vendita biologici.*

*Ciascuna nazione partecipa al Concorso, che si svolge ogni anno in una città europea diversa, con il proprio prodotto di nicchia migliore.*

*Dopo varie fasi eliminatorie è prevista una finale a tre, nella quale viene assegnato il titolo "European Natural Food".*

*In occasione di questa fiera vengono ripresentate le nazioni finaliste del Premio: Germania, Italia, Inghilterra.-*

*Con questa opera Campus vuole sottolineare non solo come la linea di confine tra vero e falso sia molto labile, ma di come il falso debba diventare per gli operatori del settore alimentare biologico o turistico, una urgenza di tipo economico: la tradizione oggi non è più solo un bene culturale, ma anche e soprattutto economico. Il prodotto biologico con una tradizione secolare è vincente rispetto ai prodotti privi di tradizione.*

*Provocatoriamente, ma neanche tanto, l'artista sostiene la necessità, qualora questa tradizione non esista, di inventarla.*

*Inoltre, se da un lato il cibo biologico riscopre i veri valori tradizionali, rifuggendo l'artificiosità dei prodotti di largo consumo e collocandosi perciò su posizioni, in qualche modo, antimoderne, dall'altro il consumatore odierno di prodotti naturali è anche consumatore di linguaggi visivi estremamente sofisticati come quelli provenienti dal mondo della pubblicità.*

*Invoca pertanto, la genuinità tradizionale del prodotto biologico senza rinunciare al piacere estetico legato dalla sua "presentazione".*

*È per questi motivi che la videoinstallazione di Campus può essere collocata, aldilà degli aspetti artistici, anche come opera di marketing.*

*Infine è bene chiarire che i cibi presentati sono una rielaborazione fatta in studio su prodotti acquistati ad un mercato regionale e che i testi di accompagnamento che ne narrano la storia, sono completamente inventati.*

Il senso di questo lavoro, quello presentato alla Galleria Nazionale, la Festa del Lardello di Toscana, così come la presenza in una fiera di cibi biologici, non vuole, per parafrasare la famosa canzone di Jannacci *Vengo anch'io, no tu no, .... per vedere di nascosto l'effetto che fa...*, per prendere in giro le persone, ridere del fatto che in modo ingenuo hanno creduto a quanto visto e sentito, oppure proporre un'opera neo-dadaista o fluxiana, o comunque ascrivibile a un ambito ludico concettuale, piuttosto lo scopo è stato quello di entrare nei dispositivi della comunicazione, in particolare quella del senso comune, in quella zona o interzona - una zona di nessuno come diceva Deleuze - dove vero e falso si confondono, dove uno può diventare l'altro e viceversa. E come sapete bene, quel dispositivo è molto usato in anni recenti per creare le fake news.











**Comune di Suvereto**  
Assessorato alla Cultura



European Natural Food



## Festa del Lardello di Toscana

Chiostro di San Francesco  
sabato 10 Settembre 2005 ore 18.00





**VRSciT Project.**  
**Nuovi approcci tecnologici per la promozione  
del patrimonio culturale,  
il turismo e la costruzione di scenari educativi virtuali**  
Pietro Costantini

Il processo di internazionalizzazione è oramai una realtà che coinvolge un numero in costante aumento di turisti e studenti in molti Paesi esteri, stimolato dagli sforzi politici europei finalizzati al miglioramento della mobilità.<sup>1</sup> Il turismo, infatti, attualmente rappresenta, nelle sue svariate declinazioni, una delle più grandi industrie del mondo e si configura come un importante strumento di promozione sociale e culturale.<sup>2</sup> Oggi assistiamo, in aggiunta, al pieno sviluppo di una forma di turismo che punta all'educazione, e può essere definita come un programma finalizzato primariamente a offrire un'esperienza di apprendimento direttamente collegata al luogo che si sceglie di visitare.

Considerata la sua diffusione, il turismo educativo può rappresentare davvero un'opportunità se progettato a partire da variabili capaci di rispondere alle esigenze individuali degli utenti quali l'età, il sesso, l'origine, l'occupazione, il livello di reddito, il background educativo e la religione.<sup>3</sup> Accanto a tali variabili, inoltre, deve considerarsi anche la possibilità o, per meglio dire, l'impossibilità al movimento, dettata dalle ragioni più varie. Diventa necessario, quindi, elaborare una forma di turismo educativo capace di incontrare i bisogni dei singoli e consentire a tutti la partecipazione, talvolta anche a distanza.

In tal senso, le tecnologie per la *Virtual Reality* (VR) stanno apportando un grande contributo, abbattendo la barriera della distanza per

---

<sup>1</sup> ULRICH TEICHLER, *Student Mobility in Europe: The Informational Value of Official Statistics and Graduate Surveys*, «European Higher Education at the Crossroads: Between the Bologna Process and National Reforms», Springer, 2012, pp. 485-509.

<sup>2</sup> ANOWAR HOSSAIN BHUIYANA, RABIUL ISLAMA, CHAMHURI SIWARA, SHAHARUDDIN MOHAMAD ISMAILA, *Educational Tourism and Forest Conservation: Diversification for Child Education*, Elsevier Ltd, 2010.

<sup>3</sup> Id.

coloro che desiderano fare un'esperienza educativa immersiva in luoghi differenti e lontani, fornendo un approccio alternativo all'apprendimento rispetto al sistema scolastico tradizionale.<sup>4</sup>

La realtà virtuale, infatti, sta trasformando il processo di apprendimento grazie a nuove esperienze che non sarebbero possibili nell'istruzione formale.<sup>5</sup> L'utilizzo congiunto di video a 360° e modelli in 3D, nel contesto del cosiddetto *Virtual Learning Environment* (VLE), permette di migliorare la curva di apprendimento degli utenti attraverso il divertimento e la connessione emotiva. La convergenza delle teorie sulla costruzione della conoscenza con la tecnologia VR consente, infatti, di potenziare l'apprendimento mediante l'interazione con il mondo virtuale e le sue dimensioni relative degli oggetti, unitamente alla reificazione di idee, che finora hanno sfidato la rappresentazione.

Il progetto *Virtual Reality Science Tour* (VRSciT), finanziato nel 2020 dalla Commissione europea, mira alla realizzazione di visite didattiche virtuali in luoghi di interesse culturale, sociale e naturale di ciascuno dei paesi partner coinvolti: Portogallo, Spagna, Italia e Lituania. Tramite l'utilizzo della realtà virtuale, e attraverso tecniche interattive, gli utenti vengono proiettati in contesti immersivi capaci di offrire a tutti un'esperienza di apprendimento unica e dall'alto valore formativo.

Il turismo educativo rappresenta anche un modo per arricchire il patrimonio sociale, culturale e naturale di diversi luoghi, e la tecnologia VR è uno strumento capace di far viaggiare senza la necessità di spostarsi fisicamente, premettendo a coloro che hanno difficoltà di movimento (a causa di età avanzata, disabilità fisiche, motivi finanziari o legali) di sperimentare un ambiente di apprendimento immersivo.

Per queste ragioni, il progetto VRSciT esplora nuovi approcci nel turismo educativo, come la modellazione 3D assieme ad ambienti VR immersivi a 360°, per costruire scenari virtuali innovativi, sfruttando le nuove tecnologie di comunicazione, al fine di migliorare il processo

---

<sup>4</sup> GÜRKAN YILDIRIM, MEHMET ELBAN, SERKAN YILDIRIM, *Analysis of Use of Virtual Reality Technologies in History Education: A Case Study*, in «Asian Journal of Education and Training», IV, 2, pp. 62-69.

<sup>5</sup> VERONICA PANTELIDIS, *Reasons to Use Virtual Reality in Education and Training Courses and a Model to Determine When to Use Virtual Reality*, «Themes in Science and Technology Education», II, 1-2, 2010, pp. 59-70.

di apprendimento dei partecipanti in riferimento alle risorse socio-culturali (storia, arte, architettura) e naturali (geologia, biologia, fisica, chimica) dei diversi paesi europei coinvolti.

Per soddisfare le esigenze di un pubblico ampio ed eterogeneo, il progetto VRSciT trasmette la conoscenza utilizzando codici trasversali e commisurati: le informazioni vengono comunicate con accuratezza scientifica, ma con un linguaggio semplice e ricorrendo a strumenti divertenti, per consentire la comprensione anche ai non specialisti, a coloro che sono in possesso di poche conoscenze pregresse sugli argomenti trattati.

Il progetto, inoltre, vuole valorizzare molteplici aspetti culturali e sociali propri di ogni nazionalità che partecipa al programma, e migliorare l'indagine sul turismo scientifico ed educativo, attraverso ambienti di apprendimento interattivi. Esplorando il *Technology Acceptance Model (TAM)* in casi reali, infatti, è possibile verificare se la facilità e l'utilità d'uso percepite possano influenzare l'accettazione della tecnologia informatica da parte dell'utente,<sup>6</sup> così come le motivazioni e le intenzioni comportamentali degli utenti nelle costruzioni mentali.

Al fine di promuovere diversi ambienti socio-culturali e naturali, il progetto ha coinvolto partnership internazionali tra musei scientifici e università, che hanno collaborato per raggiungere le competenze chiave necessarie. Nello specifico, hanno aderito fattivamente al progetto il *Centro Ciência Viva de Bragança* (Portogallo), l'*Instituto Politécnico de Bragança* (Portogallo), l'istituzione pubblica operante nel settore dell'istruzione *VšĮ 'eMundus'* (Lituania), il museo storico *Lietuvos švietimo istorijos muziejus* (Lituania), l'*Universidad de León* (Spagna), la *Fundación del Centro de Supercomputación de Castilla y León* (Spagna), l'*Associazione Pixel* (Italia) e l'*Università degli Studi di Teramo*. Quest'ultima ha assunto un ruolo di primaria importanza nello sviluppo progettuale grazie alla sua adesione in una duplice veste: non solo come unico Ateneo italiano, ma anche come *Contemporary Sculpture Garden*,<sup>7</sup> museo universitario di arte contemporanea, capace di porsi come punto di aggregazione per le collezioni del territorio.

---

<sup>6</sup> FRED DAVIS, *Perceived Usefulness, Perceived Ease of Use, and User Acceptance of Information Technology*, «MIS Quarterly», XIII, 3 (Sep., 1989), pp. 319-340.

<sup>7</sup> Per ulteriori informazioni si visiti il sito [www.csgunitem.it](http://www.csgunitem.it)

La costituzione di una rete di partner dall'alto profilo scientifico ha permesso l'interscambio di conoscenze e competenze, capaci di sostanziare l'idea progettuale alla luce di orizzonti prioritari condivisi:

**a. valori comuni, impegno civico e partecipazione:** il progetto sostiene la cittadinanza attiva e l'etica nell'apprendimento permanente; promuove lo sviluppo di competenze sociali e interculturali, il pensiero critico e l'alfabetizzazione mediatica. Particolare attenzione è stata inoltre rivolta alla sensibilizzazione e alla comprensione del contesto dell'Unione europea, in particolare per quanto riguarda i valori comuni dell'UE, i principi di unità e diversità e il patrimonio sociale, culturale e storico;

**b. pratiche innovative nell'era digitale:** VRSciT sostiene l'adozione di tecnologie digitali e di strumenti pedagogici innovativi nell'istruzione e nella formazione. Il progetto incentiva, inoltre, l'uso dei quadri europei sulle competenze digitali di educatori, cittadini e organizzazioni, compresi lo sviluppo e l'uso di risorse educative aperte, *open textbooks* e *open source educational software*. Infine, è stata data priorità alle azioni che promuovono metodi e strumenti innovativi per l'insegnamento, la formazione, l'apprendimento e la valutazione come fattori di miglioramento della formazione permanente.

Nel panorama odierno, esistono diverse applicazioni di realtà virtuale già in uso nei musei scientifici di tutto il mondo, tuttavia esse consentono all'utente di sperimentare un ambiente virtuale immersivo con immagini 3D generate al computer, e non attraverso riprese reali acquisite nei luoghi di interesse. Il progetto VRSciT, invece, offre la possibilità di un'esperienza immersiva in 3D a 360°, utilizzando visori VR e consentendo agli utenti di visitare virtualmente i luoghi di interesse mediante riprese video, fornendo informazioni condensate sotto forma di audio e testo. La componente innovativa del progetto è rappresentata, dunque, dall'utilizzo di ambienti in realtà virtuale a 360° dove è possibile apprendere attraverso l'interazione con modelli 3D appositamente realizzati.

Il progetto si rivolge principalmente a un pubblico composto da adulti, famiglie e persone coinvolte in attività scientifiche fornendo, per creare maggior coinvolgimento, un'esperienza di visita immersiva a distanza e ricorrendo a tecniche di comunicazione scientifica finalizzate alla presentazione di contenuti rilevanti e accurati in modo semplificato e divertente. Ciò consente ai partecipanti di vivere un'intensa



esperienza di apprendimento nel campo di loro scelta. Se i partecipanti sono esperti in campo culturale, ad esempio, sono disponibili informazioni sulla loro area di studio; se vogliono approfondire le proprie conoscenze su altri settori disciplinari, come le scienze naturali, è possibile farlo nella certezza che l'utente avrà sempre qualcosa di nuovo da imparare quando utilizzerà il visore e l'applicazione appositamente sviluppata in seno al progetto.

La *Virtual Reality* oggi è diventata una tecnologia di tendenza, in continuo sviluppo: ogni giorno vengono create numerose applicazioni per fornire esperienze immersive con accesso a tantissime informazioni in modo interattivo, sia in ambito industriale che ludico o educativo. Le applicazioni sviluppate per la realtà aumentata attirano l'attenzione sulla tecnologia, soprattutto tra il pubblico più giovane. Questo può rivelarsi un elemento positivo per la diffusione tecnologica e la sua applicazione, nonché per le istituzioni che la utilizzano come strumento utile a fornire agli utenti nuove modalità di apprendimento, ma richiede costante aggiornamento ed implementazione. Per rispondere a questa esigenza, il progetto prevede la possibilità di sviluppare diverse attività integrative, riguardanti il patrimonio sociale, culturale e naturale delle località di interesse.

Il frutto della ricerca e del lavoro digitale legati progetto è confluito in una piattaforma<sup>8</sup> che offre agli utenti una serie di strumenti utili allo studio, alla formazione e alla promozione del turismo didattico: *literature review* (revisione di 44 contributi scientifici internazionali sulla *virtual reality* in rapporto con il patrimonio culturale e relative schede dedicate), *reviews of 3D objects* (recensione di 41 oggetti 3D, già presenti sul web, adatti per essere utilizzati nella formazione) e *new 3D objects* (37 nuovi oggetti 3D appositamente realizzati nelle fasi progettuali, pensati per l'uso didattico).

Di particolare importanza, infine, è il *VRSciT SPOT* che ciascun partner ha prodotto per giungere agli obiettivi precedentemente descritti: un'esperienza di realtà virtuale informale, diversa e innovativa, fruibile attraverso visori collocati nelle sedi istituzionale di ciascun partner, finalizzato alla promozione e alfabetizzazione digitale, con contenuti scientifici veicolati mediante ambienti di apprendimento informali.

---

<sup>8</sup> <https://vrscit.pixel-online.org/>

Ogni paese ha operato una scelta critica e ragionata sui luoghi da valorizzare, al fine di rappresentare al meglio il proprio patrimonio e la propria cultura. L'Università di Teramo, ad esempio, ha realizzato un itinerario capace di raccontare il territorio, spaziando dalla montagna al mare, dalla tradizione alla storia, dall'arte all'ambiente. Sette luoghi a cui è affidato il compito di rappresentare l'Abruzzo in tutti i paesi europei coinvolti nel progetto: Teramo e la sua Università, Castelli (TE) con una antica bottega d'arte ceramica, Giulianova (TE) e la casa-museo 'Vincenzo Bindi', Pineto (TE) con la Torre del Cerrano, Pescocostanzo (AQ) e il bosco di 'Sant'Antonio', Rosciolo dei Marsi (AQ) con la Chiesa di 'Santa Maria in Valle Porclaneta' e, infine, Calascio (AQ) e la sua Rocca.

Sono state circa 280 le occasioni nelle quali il progetto è stato presentato al pubblico, ottenendo sempre il medesimo riscontro in termini di grande apprezzamento e coinvolgimento: essere immersi in luoghi così distanti, avendo l'impressione di essere fisicamente presenti, e scoprire contestualmente aspetti storico-culturali sconosciuti, genera un tale entusiasmo da rendere più veloce e piacevole l'apprendimento, rispondendo a quelle caratteristiche che è possibile sintetizzare con il termine già noto di *edutainment*, in chiave digitale. Il medesimo entusiasmo, inoltre, è capace di stimolare gli utenti a fare un'esperienza reale e diretta del luogo, partendo proprio dall'esperienza gratificante vissuta utilizzando ambienti di realtà virtuale a 360°. Per questo motivo, il progetto *Virtual Reality Science Tour*, portato in tutte le comunità educanti e i luoghi di formazione, offre nuovi modi per migliorare e velocizzare il processo di apprendimento, facendo progredire la ricerca applicata in ambiti di studio come la storia, la geografia, la biologia e l'informazione tecnologica.

## **Il nuovo rinascimento: l'intelligenza artificiale per le opere d'arte**

Sergio Galeani, Corrado Possieri

### **Introduzione**

L'intelligenza artificiale (IA) e l'arte sembrano due mondi molto distanti tra loro, ma in realtà, negli ultimi anni, hanno iniziato a interagire sempre più spesso. Grazie alle sue capacità di apprendimento automatico e di analisi dei dati, l'IA può essere utilizzata per analizzare e catalogare opere esistenti, e aiutare gli artisti nella creazione di opere sempre più complesse e innovative, tra cui la composizione musicale, la scrittura di poesie, la pittura e persino la creazione di opere d'arte. Tuttavia, l'IA non può replicare completamente il processo creativo degli artisti umani, che è influenzato da emozioni, esperienze e conoscenze personali. L'IA può generare opere d'arte impressionanti, ma manca della capacità di attribuire significato e valore alle proprie creazioni, un'abilità che è essenziale per l'arte umana. Inoltre, l'utilizzo dell'IA nell'arte può essere visto come un modo per esplorare nuove forme di espressione artistica e per estendere i confini dell'arte tradizionale. L'IA può generare opere d'arte che sfidano le nostre aspettative e ci costringono a riconsiderare la nostra comprensione dell'arte e della creatività. Ad esempio, l'IA può essere utilizzata per creare opere d'arte interattive, che coinvolgono lo spettatore in modo attivo, o per generare opere che cambiano continuamente nel tempo, in base alle interazioni con l'ambiente circostante.

Il termine "Nuovo Rinascimento" viene spesso utilizzato per descrivere l'era attuale, caratterizzata da un rapido sviluppo tecnologico e scientifico, e dalla diffusione sempre più ampia di tecnologie come l'intelligenza artificiale. In questo contesto, il rapporto tra l'IA e arte assume un ruolo centrale, poiché l'IA sta avendo un impatto significativo sulla produzione artistica e sulla percezione dell'arte stessa. Infatti, l'IA sta cambiando la natura e la concezione stessa dell'arte, aprendo nuovi orizzonti creativi e spingendo gli artisti ad esplorare nuove forme di espressione. Questo processo di rinnovamento creativo è analogo a quello avvenuto durante il Rinascimento italiano, quando l'avvento della stampa, della

prospettiva e della scienza ha portato a una nuova concezione dell'arte e della creatività. In particolare, l'utilizzo dell'intelligenza artificiale nell'arte rappresenta una vera e propria sfida al concetto tradizionale di arte, che spesso viene associato all'idea di un'opera creativa e unica, generata dall'ingegno e dalla sensibilità dell'artista. L'intelligenza artificiale, al contrario, utilizzando algoritmi e analisi di dati, è in grado di generare opere d'arte in modo automatico, sfidando così il ruolo dell'artista come creatore unico dell'opera. L'utilizzo dell'intelligenza artificiale nell'arte non deve essere visto come una minaccia per il ruolo dell'artista, ma piuttosto come una nuova fonte di ispirazione e di innovazione. L'intelligenza artificiale può essere utilizzata per ampliare le possibilità creative dell'artista, aiutandolo a esplorare nuovi orizzonti e a scoprire nuove forme di espressione. In questo senso, il rapporto tra intelligenza artificiale e arte rappresenta un'evoluzione naturale dell'arte stessa, che da sempre ha cercato di adattarsi ai nuovi sviluppi tecnologici e culturali della propria epoca. Il "Nuovo Rinascimento" rappresenta quindi una grande opportunità per l'arte, che può utilizzare l'intelligenza artificiale per ampliare i propri orizzonti e creare opere sempre più innovative e stimolanti per il pubblico.

In tale contesto, un esempio emblematico è rappresentato da Midjourney<sup>1</sup>, un'applicazione web che utilizza l'IA per generare immagini uniche e originali. In particolare, tale applicazione utilizza la tecnologia della generazione di immagini guidata da testo (*text-to-image generation*) per creare immagini in base alle descrizioni verbali fornite dall'utente. Midjourney utilizza una vasta gamma di algoritmi di apprendimento automatico, tra cui reti neurali convoluzionali e algoritmi di generazione avversariale (*generative convolutional networks*), per generare immagini realistiche in base alle descrizioni fornite dall'utente. Gli utenti possono scrivere frasi o descrizioni brevi e Midjourney utilizza l'intelligenza artificiale per generare un'immagine coerente con la descrizione fornita.

### **Intelligenza artificiale per la diagnostica**

La diagnostica per opere d'arte è un insieme di tecniche e strumenti utilizzati per analizzare e studiare opere d'arte al fine di determinarne

---

<sup>1</sup> <https://midjourney.com>

l'autenticità, lo stato di conservazione, le tecniche e i materiali utilizzati, nonché la storia dell'opera stessa. La diagnostica può includere analisi chimiche e fisiche non invasive, come ad esempio l'analisi delle vernici, dei pigmenti e dei materiali di supporto, oppure tecniche di imaging come la radiografia, la tomografia a raggi X, la risonanza magnetica e la fotografia multispettrale.

Tra le tecniche non invasive, una delle più utilizzate nella diagnostica per opere d'arte è la fotografia ad alta risoluzione, che consente di acquisire immagini dettagliate dell'opera. La fotografia è in grado di rivelare dettagli nascosti, come la presenza di firme, date o altre annotazioni sulla superficie dell'opera. Inoltre, la fotografia può rivelare modifiche o riparazioni effettuate sulla superficie dell'opera. Un'altra tecnica non invasiva importante per la diagnostica è la spettroscopia, che consente di identificare le sostanze chimiche presenti nell'opera. La spettroscopia può rivelare la presenza di pigmenti e vernici, permettendo di identificare la datazione dell'opera e la tecnica utilizzata dall'artista. Inoltre, la spettroscopia può rivelare la presenza di sostanze chimiche dannose per la conservazione dell'opera, come l'acido solforico, che può provocare la distruzione della superficie dell'opera.

L'analisi in falso colore<sup>2</sup> è una tecnica di diagnostica per opere d'arte che utilizza la luce infrarossa e ultravioletta per acquisire immagini dell'opera in una gamma di colori che vanno al di là dello spettro visibile dall'occhio umano. Questa tecnica consente di evidenziare dettagli che non sarebbero visibili ad occhio nudo o con altre tecniche di analisi. Quando un'immagine offre una resa cromatica naturale, o si avvicina il più possibile ad essa, viene definita immagine a colori reali. Ciò indica che i colori di un oggetto nell'immagine appaiono a un osservatore umano nello stesso modo in cui apparirebbero se l'osservatore vedesse direttamente l'oggetto. Un'immagine in falso colore, a differenza di una a colori reali, rinuncia alla resa cromatica naturale per facilitare il rilevamento di caratteristiche che altrimenti sarebbero difficili da vedere, come l'uso dell'infrarosso per il rilevamento della vegetazione

---

<sup>2</sup> ALDROVANDI, A., BUZZEGOLI, E., KELLER, A., & KUNZELMAN, D. (2005, May). *Investigation of painted surfaces with a reflected UV false color technique*. In Art'05—8th International Conference on “Non Destructive Investigations and Micronalysis for the Diagnostics and Conservation of the Cultural and Environmental Heritage.

nelle foto satellitari<sup>3</sup>. Sebbene sia possibile costruire un'immagine in falso colore utilizzando solo lo spettro visibile (ad esempio, per enfatizzare le disparità di colore), molto spesso i dati utilizzati provengono da radiazioni elettromagnetiche al di fuori dello spettro visivo (ad esempio, infrarossi, ultravioletti o raggi X). Le caratteristiche fisiche dell'oggetto in esame determinano quali bande spettrali devono essere utilizzate, in modo da facilitare la lettura di tali immagini da parte di un operatore umano, le immagini in falso colore vengono spesso realizzate combinando tre bande spettrali<sup>4</sup>. In particolare, la codifica in falso colore viene eseguita combinando due bande spettrali nella luce visibile e una nello spettro infrarosso o ultravioletto. Le fotografie scattate utilizzando filtri per l'ultravioletto e l'infrarosso vengono convertite in scala di grigi, mentre quelle scattate utilizzando la luce visibile vengono scomposte nelle tre componenti primarie — rossa (R), blu (B) e verde (G) — ottenendo quindi 5 immagini in scala di grigi. Il falso colore infrarosso (IRFC) viene quindi ottenuto utilizzando l'immagine ottenuta nell'infrarosso per il canale R, l'immagine ottenuta nel canale rosso per il canale G e l'immagine ottenuta nel canale verde per il canale B (il canale blu non viene considerato). Al contrario, il falso colore ultravioletto (IRFC) viene quindi ottenuto utilizzando l'immagine ottenuta nel canale verde per il canale R, l'immagine ottenuta nel canale blu per il canale G e l'immagine ottenuta nell'ultravioletto per il canale B (il canale verde non viene considerato); si veda la Tabella 1 e la Figura 1.

---

<sup>3</sup> AGGARWAL, S. (2004). *Satellite remote sensing and GIS applications in agricultural meteorology*, Principles of remote sensing, 23(2), 23-28.

<sup>4</sup> TOET, A., & WALRAVEN, J. (1996). *New false color mapping for image fusion*. Optical engineering, 35(3), 650-658.

Tabella 1 Codifica in falso colore

	R	G	B
Visibile	rosso	verde	blu
IRFC	infrarosso	rosso	verde
UVFC	verde	blu	ultravioletto

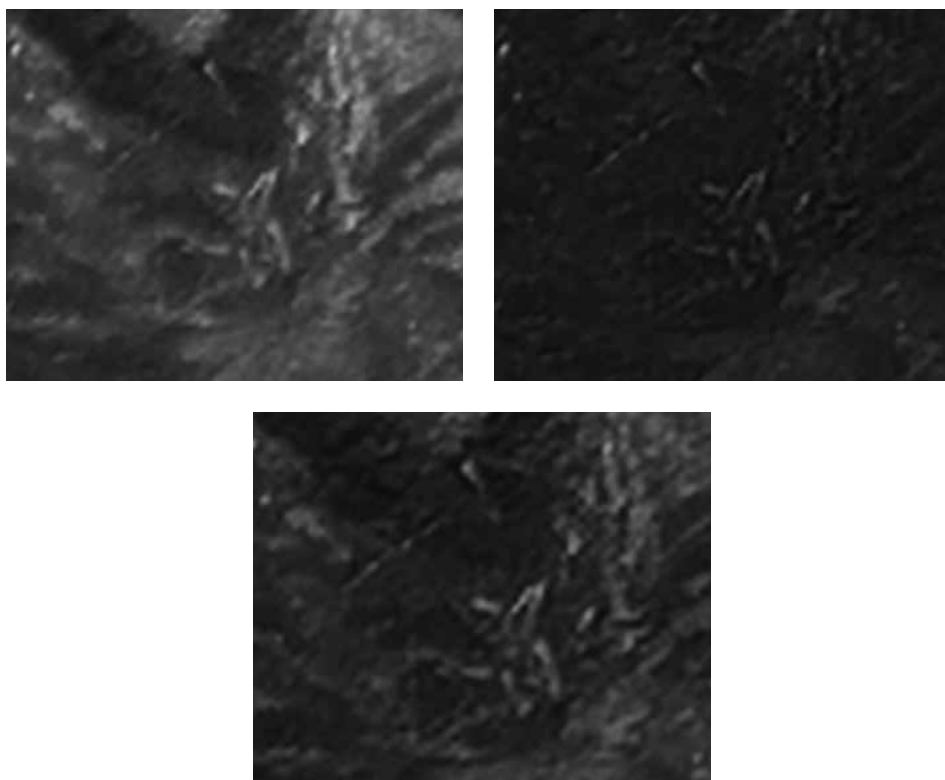


Figura 1 Esempio di immagini acquisite in falso colore

L'analisi delle immagini codificate tramite il falso colore può permettere il riconoscimento dei pigmenti utilizzati per la realizzazione di un'opera d'arte. Infatti, due pigmenti che producono la stessa colorazione nello spettro del visibile possono avere colorazioni differenti

se esposti a luce ultravioletta o infrarossa. I diversi componenti chimici che costituiscono i vari pigmenti infatti potrebbero avere diverse riflettanze negli spettri dell'infrarosso e dell'ultravioletto<sup>5</sup>, permettendone quindi l'identificazione.

Tuttavia, questo tipo di analisi da parte di un operatore umano potrebbe portare a degli errori. Sebbene alcuni pigmenti siano facilmente distinguibili per la loro diversa risposta nello spettro dell'infrarosso e dell'ultravioletto, altri pigmenti hanno differenze sottili che non sono facilmente distinguibili dall'occhio umano. L'interpretazione delle diverse sfumature di colore nelle immagini nel visibile, in IRFC e in UVFC è dipendente quindi dal diagnosta che le sta analizzando e in particolare dal supporto che viene utilizzato per analizzare le immagini in quanto, ad esempio, monitor differenti potrebbero avere rese cromatiche diverse.

Tali limitazioni sono state superate tramite l'utilizzo di un algoritmo di IA, nato da un progetto dell'Università di Teramo e ideato da Cecilia Paolini, finanziato dalla società svizzera FINAIS<sup>6</sup>, realizzato dagli autori di questo elaborato, e supervisionato dall'architetto Augusto Marcello Mazzotta. Tale sistema diagnostico, denominato *Artificial Intelligence System for Infrared and Ultraviolet False Color*, permette infatti di analizzare in maniera automatica delle immagini in falso colore (ossia, immagini IRFC, UVFC e nello spettro visibile) per determinare quali pigmenti sono stati utilizzati per la composizione della superficie pittorica. Questo strumento diagnostico basato sull'IA analizza ciascun pixel delle immagini IRFC, UVFC e nello spettro visibile per determinare il pigmento utilizzato per la composizione della corrispondente superficie pittorica; si veda la Figura 2.

---

<sup>5</sup> MOON, T., SCHILLING, M. R., & THIRKETTLE, S. (1992). *A note on the use of false-color infrared photography in conservation*. *Studies in conservation*, 42-52.

<sup>6</sup> <https://www.finais.ch>



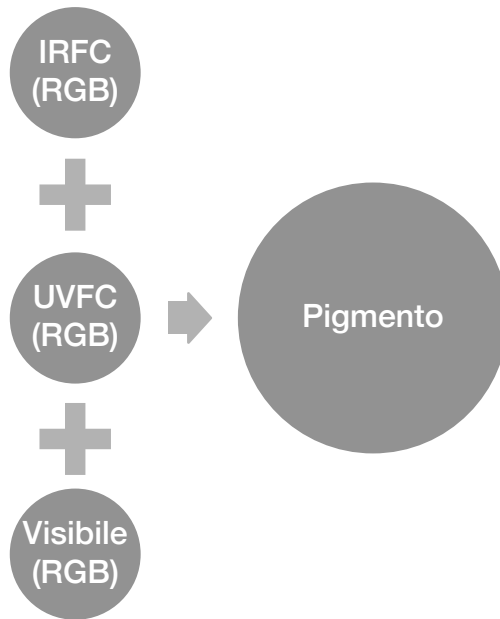


Figura 2 Schema di funzionamento dell'Artificial Intelligence System for Infrared and Ultraviolet False Color

In primo luogo, l'Artificial Intelligence System for Infrared and Ultraviolet False Color è stato addestrato utilizzando delle immagini ad alta risoluzione in RFC, UVFC e nello spettro visibile di un mock-up appositamente realizzato con campi di colore composti da diversi pigmenti. I valori assunti dai pixel di ciascun campo di colore in RFC, UVFC e nello spettro visibile sono stati utilizzati per addestrare diversi classificatori, utilizzando come etichetta di classificazione il nome del corrispondente pigmento. In particolare, sono stati utilizzati i seguenti tipi di classificatore<sup>7</sup>:

- **classificatore ad albero:** un albero decisionale in cui ogni nodo rappresenta una domanda e le risposte a tali domande conducono alle varie classi di output, ossia il pigmento utilizzato per realizzare la superficie pittorica corrispondente a quel pixel;

<sup>7</sup> SHALEV-SHWARTZ, S., & BEN-DAVID, S. (2014). *Understanding machine learning: From theory to algorithms*. Cambridge university press.

- **rete neurale:** una rete neurale, ossia una struttura costituita da nodi (neuroni) e connessioni che trasferiscono informazioni tra di essi. Ciascun neurone elabora le informazioni che riceve in ingresso e le trasmette ad altri neuroni della rete, fino ad arrivare ai neuroni di uscita, che restituiscono la classificazione vera e propria;

- **KNN:** una struttura che determina la classe di un dato sconosciuto utilizzando i dati di addestramento (classificati) ad esso più vicini; in particolare, la classe dell'oggetto sconosciuto viene determinata come la classe maggioritaria dei suoi vicini più prossimi.

L'utilizzo combinato di questi classificatori, che costituisce di fatto l'Artificial Intelligence System for Infrared and Ultraviolet False Color, ha mostrato un'efficienza di classificazione superiore al 95% su dati di validazione del mock-up. Tale indagine preliminare è stata approfondita utilizzando foto di oltre trecento dipinti, di cui sono state acquisite foto ad alta risoluzione codificate in IRFC, UVFC e visibile. I pixel di tali immagini sono stati utilizzati per la classificazione del pigmento utilizzato per la composizione della corrispondente superficie pittorica. Per verificare la classificazione restituita dall'Artificial Intelligence System for Infrared and Ultraviolet False Color, la spettroscopia Raman<sup>8</sup> e l'analisi di fluorescenza a raggi X<sup>9</sup> sono state utilizzate per determinare i pigmenti utilizzati in alcune porzioni dei suddetti dipinti. Le analisi effettuate tramite queste due tecniche hanno dimostrato un'accuratezza dell'Artificial Intelligence System for Infrared and Ultraviolet False Color superiore al 90%.

### **Discussione e conclusioni**

Grazie alle sue capacità di apprendimento automatico e di analisi dei dati, l'intelligenza artificiale può essere utilizzata per effettuare diagnosi di opere d'arte. In particolare, un progetto congiunto dell'Università di Teramo e dell'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata", finanziato da FINAIS, ha portato allo sviluppo dell'Artificial Intelligen-

---

<sup>8</sup> PETROVA, O., PANKIN, D., POVOLOTCKAIA, A., BORISOV, E., KRIVUL'KO, T., KURGANOV, N., & KUROCHKIN, A. (2019). *Pigment palette study of the XIX century plafond painting by Raman spectroscopy*. *Journal of Cultural Heritage*, 37, 233-237.

<sup>9</sup> MAZZINGHI, A. (2014). *XRF analyses for the study of painting technique and degradation on frescoes by Beato Angelico: First results*. *Il nuovo cemento C*, 37(4), 253-262.

ce System for Infrared and Ultraviolet False Color, uno strumento di intelligenza artificiale che, utilizzando immagini nello spettro visibile, nel falso colore infrarosso e ultravioletto, permette di riconoscere i pigmenti utilizzati per la composizione della superficie pittorica.

A differenza di altre tecniche non invasive tradizionali, come la spettroscopia Raman, l'analisi di fluorescenza a raggi X, o la spettroscopia di riflettanza a fibre ottiche, che in genere danno informazioni relative a una porzione pseudo-puntuale della superficie pittorica, l'Artificial Intelligence System for Infrared and Ultraviolet False Color permette un'analisi dell'intera superficie pittorica in tempi estremamente brevi (dell'ordine di qualche decina di secondi) e con costi molto contenuti, in quanto necessita semplicemente di immagini fotografiche ad alta risoluzione che possono essere acquisite tramite una tradizionale macchina fotografica. Vale la pena notare, inoltre, che come la spettroscopia Raman e a differenza dell'analisi di fluorescenza a raggi X, questa tecnica fornisce informazioni unicamente per lo strato superficiale e non per strati profondi, poiché è basata su rilevazioni fotogrammetriche.

L'Artificial Intelligence System for Infrared and Ultraviolet False Color si è dimostrato efficace per la mappatura dei pigmenti utilizzati anche per dipinti datati anteriormente al diciannovesimo secolo, con un'accuratezza superiore al 90%. Inoltre, vale la pena notare che tale strumento restituisce anche un grado di confidenza riguardo alla classificazione effettua, permettendo quindi al diagnosta di effettuare ulteriori diagnosi non invasive mirate solo nelle porzioni del dipinto in cui la classificazione è incerta.

In conclusione, l'Artificial Intelligence System for Infrared and Ultraviolet False Color si è dimostrato essere un valido strumento per l'analisi fotogrammetrica dei pigmenti che costituiscono la superficie pittorica. Tale strumento fornisce infatti un'analisi dell'intera superficie, a differenza dei comuni strumenti di diagnosi che riportano unicamente un'analisi di tipo puntuale. Inoltre, questo strumento fornisce un grado di confidenza relativamente alla classificazione effettuata così da permettere al diagnosta di analizzare con altre tecniche solo le porzioni di dipinto per cui la classificazione è incerta. Infine, l'accuratezza di tale strumento può essere continuamente migliorata accrescendo il database di colori utilizzato per il suo addestramento, a differenza delle comuni tecniche non invasive che sono basate sull'analisi delle costituenti fisiche dei pigmenti.



## **Il tratturo: un bene pubblico sottostimato, fondamentale per una nuova visione del PIL**

Giuliano D. Di Menna

Il tratturo è tutelato per effetto del Codice dei Beni culturali e paesaggistici (Dlgs 42/2004) in quanto bene di importanza archeologica e paesaggistica ed è da tutelarsi, relativamente agli aspetti “che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell’identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali (art. 131 c. 2)” (Settis, 267). Il Codice associa al compito prettamente conservazionistico anche la valorizzazione intendendo per essa, come recita l’art. 6, la promozione e “lo sviluppo della cultura”. Le aree tutelate non vanno “ibernare” secondo una concezione passiva della conservazione, al contrario il Codice prevede e disciplina la possibilità che i proprietari dei beni vi apportino modificazioni, purché non “rechino pregiudizio ai valori paesaggistici oggetto di protezione” (art. 146 c. I).

Il Tratturo è un bene demaniale dello Stato. Secondo l’art. 822 del Codice Civile “appartengono allo Stato e fanno parte del demanio pubblico il lido del mare, la spiaggia, le rade e i porti; i fiumi, i torrenti, i laghi e le altre acque definite pubbliche dalle leggi in materia; le opere destinate alla difesa nazionale. Fanno parimenti parte del demanio pubblico, se appartengono allo Stato, le strade, le autostrade e le strade ferrate; gli aerodromi; gli acquedotti; gli immobili riconosciuti di interesse storico, archeologico e artistico a norma delle leggi in materia; le raccolte dei musei, delle pinacoteche, degli archivi, delle biblioteche; e infine gli altri beni che sono dalla legge assoggettati al regime proprio del demanio pubblico”.

I beni demaniali appartengono per definizione a tutti i cittadini e sono per loro natura inalienabili, comportando il pieno, indiviso e gratuito uso pubblico.

È innegabile che la gestione dei tratturi, quale bene demaniale, ha avuto un cambio di rotta nel sec. XIX quando, con il crollo della pastorizia apulo-abruzzese, da risorsa fondamentale per lo Stato, diventò un “reliitto” del passato da ricollocare in una nuova utilizzazione economica così come stava avvenendo anche per tanti altri patrimoni immobi-

liari edilizi (edifici ex-religiosi ad esempio), pervenuti allo Stato con le varie soppressioni (dalla borbonica a quella voluta dal nascente Stato Italiano, dopo il 1860, alimentata da nuova cultura del “riuso” incentrata in gran parte sugli obiettivi funzionali più che culturali.

Dopo l’Unità d’Italia, ci si occupò del tratturo se non per alienarne la proprietà di parte di suolo ove furono realizzate abusivamente le abitazioni a vantaggio di privati o enti che ne facevano richiesta. Dopo oltre quarant’anni, nel 1911, il Commissariato per la reintegra dei tratturi, costituitosi nel 1908, pubblicava una nuova “Carta generale dei tratturi”, seguita da un’altra Carta, pubblicata nel 1959. La spinta alla dismissione continuò anche quando la gestione fu affidata alla regioni nel 1977; in questo anno i tratturi, considerati beni con funzioni direttamente strumentali alle funzioni concernenti il demanio armentizio, andarono a formare il demanio pubblico regionale per essere disciplinato specificatamente dal Decreto Ministeriale 15/6/76 e D.M. 20/3/80, D.M. 22/12/83 del Ministero dei Beni Culturali e Ambientali e, per la Regione Abruzzo, dalla Legge Regionale 29/7/1986 n. 35, e successive modifiche e integrazioni. A dire il vero la Regione Abruzzo con la L.R. n. 16 del 6 marzo 1980 ne disciplinava le modalità di alienazione mentre solo con la suddetta L.R. 35/86 dava il primo orientamento di gestione del bene affidandola, all’epoca, al “Settore Agricoltura e Alimentazione” (oggi ricompreso nel Dipartimento agricoltura- servizio foreste e parchi). La legge regionale n. 35/86 sostanzialmente era strutturata su un orientamento bivalente: da una parte ribadiva la consuetudine alla “cessione” del suolo tratturale con un carattere “statico” di ordinaria amministrazione con la possibilità di concessione dei suoli a “Enti locali, l’Ente Regionale di Sviluppo Agricolo, le Organizzazioni professionali agricole, quelle naturalistiche e del tempo libero”, rafforzando anzi in taluni casi la possibilità di alienazione del suolo demaniale da parte di richiedenti; dall’altra cercava di aprire le porte a nuove visioni di utilizzazioni agricole o di altro aventi finalità agrituristiche; impegnava la Giunta regionale alla predisposizione di un “Piano agriturstico dei tratturi” con il quale prevedere “itinerari e stazioni di interesse storico, archeologico e naturalistico, collegati ai tratturi, da percorrersi, a piedi, a cavallo e, adottando rigorose misure di tutela ambientale e di sicurezza, con mezzi meccanizzati fuoristrada”. Per la gestione degli itinerari si rimandava a “gruppi di coltivatori diretti” e di “cooperative

giovanili”; si aggiungeva inoltre, spingendo anche ad un possibile coinvolgimento dell’ente pubblico, ad una gestione più di vasta area con l’articolato che recitava: “In mancanza la gestione può essere affidata a consorzi tra organizzazioni agrituristiche e a società per la promozione agrituristica sui partecipino Enti pubblici”.

Interessante anche l’art. 9 con il quale si autorizzava la Regione Abruzzo a promuovere “intese” con le altre regioni “al fine di giungere alla costituzione di un ufficio interregionale e alla adozione di un piano interregionale agrituristico dei tratturi”.

Un’intesa che è arrivata solo il 28 luglio 2018 quando la Regione Abruzzo sottoscriveva il Protocollo “Cammini e Tratturi” con le regioni Basilicata, Campania, Lazio, Molise e Puglia aprendo una nuova stagione di riflessione e nuove prospettive di gestione “interscalare” e interregionale del bene. Oggi si sta consolidano una visione unitaria del patrimonio tratturi a cui si riconoscono nuovi ruoli (ambientale, turistico, culturale) tuttora argomento di dibattito o di legiferazione (la regione Puglia, ad esempio, già con la LR 29/2002 ha iniziato il percorso per la costituzione di “Parco regionale dei Tratturi” incentivando anche la formazione di “Piani comunali dei Tratturi”, visione rinvigorita anche con L.R. Puglia n. 4/4 “Testo unico delle disposizioni legislative in materia di demanio armentizio”).

Quali sono gli effetti dell’attuale gestione pubblica del “bene tratturo” in Abruzzo?

Quella normativa regionale abruzzese tuttora dà la possibilità ai Comuni di redigere un “Piano Quadro tratturi” con il quale, previa autorizzazione delle Sovrintendenze, possono essere previste utilizzazioni diversificate del suolo demaniale previa concessione; infatti ne sono stati redatti alcuni dai singoli Comuni senza una però visione unitaria, com’era presumibile. I *Piani Quadro Tratturi* di Celano (2015), Scerni (2001), Bucchianico (1993) (S. Salvo 2007) sono tutti concepiti come un “piano urbanistico” di settore nel quale la zonazione rispecchia le diverse volontà delle Amministrazioni, spesso astrette dai privati che si trovano in situazioni di abusi/occupazioni definite “temporanee” (a volte anche emergenziali) da una parte e dall’altra allettate da possibili usi del suolo tratturale per ragioni pubbliche (viabilità, reti tecnologiche, spazi sportivi, aree non meglio identificabili per usi diversificati), seppure valutati con iter autorizzativo delle Sovrintendenze.

Generalmente i Piani Quadro Tratturi tendono a consolidare uno status quo che si è determinato in decenni, rivelando una prassi dei Comuni che è quasi mai propositiva o innovativa e che ordinariamente sopperisce a mere esigenze di “gestione” che si risolve sovente in compromessi amministrativi volti a tamponare situazioni conflittuali, talvolta imbarazzanti.

Il suolo tratturale, invece, almeno in ambito collinare, viene concesso di prassi dalla Regione per uso agricolo ai privati frontisti. In caso di pluralità di domande di concessione in uso di tratturi occorre assicurare un adeguato contraddittorio tra i richiedenti, specie nel caso in cui si intenda accogliere una domanda presentata successivamente.

Tuttavia l’avente causa dell’erede di un titolare della concessione di tratturo non acquista la titolarità della concessione per il solo fatto di aver acquistato il terreno rispetto al quale il tratturo è frontista.

In mancanza di atto formale di concessione, dalla Regione al Soggetto attuatore, previo parere della Sovrintendenza competente, l’occupazione di suolo tratturale, sia a carattere meramente strumentale sia a carattere sostanzialmente espropriativo, deve ritenersi illegittima, per contrasto con la disposizione di cui all’articolo 4 del d.p.r. n.327 del 2001, a mente del quale “i beni appartenenti al demanio pubblico non possono essere espropriati fino a quando non ne viene pronunciata la sdemanializzazione” (Il demanio tratturale - Exeo.it).

Come è ribadito all’art. 4 delle Norme Tecniche di Attuazione (NTA) del Piano Quadro Tratturi di Scerni (fonte: elaborato pubblicato dal Comune 26-02-2001- arch. Gisella La Palombara) “gli interventi di qualsiasi natura sul percorso tratturale dovranno essere preventivamente autorizzati dalla Soprintendenza Archeologica di Chieti, il Piano Quadro verrà attuato unitamente al P.R.E. vigente mediante: 1°) Piano di alienazione Le aree tratturali sono inalienabili quando appartengono allo stato o altro ente o istituto pubblico. Il Ministero per i BB.CC.AA. può altresì autorizzare l’alienazione di tali beni purché non derivi danno alla loro conservazione e non sia menomato il pubblico godimento. Con le modalità e nel rispetto della L.R. 29 luglio 1986, n. 35, come modificata dalla L.R. n. 134 del 17-11-1998, possono essere alienati i fondi tratturali ricadenti entro i perimetri urbani o in continuità di centri urbani o di frazioni, fatta eccezione per i terreni tratturali destinati a soddisfare esigenze di carattere pubblico e nel rispetto dei vincoli



previsti dal decreto del Ministero per i Beni Culturali ed Ambientali del 22-12-1983. Le aree da alienare saranno delimitate e definite dal Comune conformemente alle leggi vigenti. È escluso, in ogni caso, l'utilizzo di aree occupate o destinate, nel presente Piano, ad opere di urbanizzazione primaria (strade, parcheggi, rete idrica, fognante, ecc. ) e di rispetto stradale (strada provinciale ) della profondità di ml. 5.00 dal nastro d'asfalto”.

La visione di detti Piani Quadro è quella tendente al consolidamento dello stato di fatto di uso del suolo, a legittimare le usurpazioni, sconfinamenti e riconversioni agricole che nel tempo si sono determinate, stante il declassamento dall'uso originario del suolo tratturale ad altri non meglio individuati (neanche dallo Stato che ne è proprietario); anzi paradossalmente si assiste, durante le rare sopravvivenze di transumanza o “svernamento” delle greggi in ambito collinare, alla stanzialità degli armenti su suoli privati perché mancano “aree libere” tratturali disponibili! Generalmente i cittadini hanno di questo bene una visione indiretta, attraverso le tante iniziative culturali sulla tradizione pastorale di “memoria” più che dalla quotidiana percezione di paesaggio del “sodero” (incolto) tratturale, come accadeva di poter fare ai nostri nonni. In realtà è scomparso alla vista, cancellato più dalla “frantumazione” del suolo demaniale per nuovi usi che via via si sono determinati: da quello residenziale, abusivi o legittimati laddove vi sono stati fatti tragici ad averli determinati (come è il caso di Giuliano Teatino con la frana del 1846 e in parte Orsogna con la ricostruzione post-bellica). Oppure sono state le “erosioni” effettuate dai frontisti agricoltori ad averne cancellata l'immagine tangibile nel paesaggio che solo antiche foto ci possono restituire come quelle suggestive della R.A.F. (Royal Air Force inglese) ad esempio. L'antica antinomia tra il popolo dei “contadini” e quello dei “pastori” portò sovente a conflitti d'interesse marcati sul territorio nei secoli passati, fino a spingere i vari governi monarchici napoletani ad attuare le “reintegre” del suolo “regio tratturale” con le quali si riaffermavano i confini limiti della proprietà regia talvolta fortemente compromessa dall'avanzata dei campi coltivati; oggi il confine è scomparso, le siepi (“fratte”) recise, le trazzere cancellate, le fontane interrato, le “casine tratturali” o chiese, sono ridotti a testimoni silenti di un paesaggio ignoto ai più giovani. All'uso agricolo, spinto dai frontisti e tollerato se non appoggiato dalla

Regione (che ne ricava introiti di affitto seppure molto esigui) si può imputare la pressoché scomparsa del tratturo quale segno paesaggistico percettibile nel territorio collinare del Chietino.

La scomparsa progressiva nella memoria collettiva di uso e di bene pubblico, deve imputarsi all'agrarizzazione del suolo tratturale. Non più, quindi suoli "soderi" ovvero prativi o cespugliati che ne identificavano le aree, i limiti o anche le trazzere, ma un bene demaniale invisibile, percettibile dai cittadini con il solo, repressivo strumento del "vincolo" d'uso incomprensibile a molti. Restano tuttora esenti da questo trattamento i suoli impervi, boscosi, calanchivi laddove la utilizzazione concreta agricola è impossibile o costosa. I seminativi, vigneti, frutteti o uliveti, almeno nel Chietino, hanno generato di fatto la parcelizzazione della lunga "strada" erbosa che, come "resto archeologico" giace metaforicamente solo nel sottosuolo, e talvolta riemerge quando si consultano le mappe geometriche catastali dai limiti conoscibili e sorprendenti per i cittadini che "scoprono" solo su di esse la rilevante superficie tratturale che si distingue nettamente nell'articolato parcelare del catasto del 1939, secondo un assetto che si è consolidato nei secoli, a volte anche con fatti di grande interesse come per il tratturo l'Aquila Foggia, il cui tracciato fu posto a confine tra Bucchianico e Chieti nel 1335 dopo una lite durata oltre tre decenni e che è all'origine dell'attuale Festa dei Banderesi, riconosciuta di importanza storico-folclorica in ambito nazionale.

La perdita della memoria visiva dei cittadini è sicuramente l'effetto più devastante del modello di gestione contemporaneo del tratturo. Occorre forse parlare di "non gestione". Ma anche l'indifferenza, l'atteggiamento non consapevole dei cittadini verso questo bene di "tutti" a costituire il detrimento maggiore. Il suolo invisibile tratturale diventa "luogo di tutti i privati" e "luogo di nessuno" laddove su di esso vengono sovente convogliate reti di infrastrutturazione impattanti (metanodotti, reti elettriche, ecc.) senza che nessuno si ponga la domanda se è giusto o se detti usi siano veramente i migliori.

Ma è davvero estinta la consapevolezza nei cittadini di essere "proprietary in toto" del bene pubblico oppure emerge una nuova attenzione, come dimostrano le sempre più pressanti organizzazioni culturali o altro che spingono alla riappropriazione di un ampio novero di beni demaniali. Tra essi è evidente quanto, negli ultimi anni - spinti anche

dalle nuove sensibilità verso la natura - le montagne, le coste, le aree protette ed altri ampi settori di pregio paesaggistico, stia conquistando l'opinione pubblica alla tutela e all'affermazione di quel sentimento (cui si sostanzia l'art. 9 della Costituzione Italiana) di tutela della propria cultura e al desiderio di lasciarla in eredità ai propri figli o nuovi cittadini che saranno dell'Italia che verrà.

Ed è sicuramente questo sentimento che spinge sempre più persone a riappropriarsi fisicamente del proprio spazio, ad alimentare la "fruizione" dei beni naturali e paesaggistici, quasi che il "contatto fisico" con i loro spazi possa rafforzare la propria sicurezza. I vari "cammini" che in Europa (e anche altre parti del mondo) da ricordo del passato (forse anche assunto ad un rimpianto demodè o edulcorato di un passato di tradizioni religiose o di mito) sono invece un nuovo modello di vivere lo spazio, affascinante anche per le nuove generazioni. Non più viaggi pensati con la sola finalità penitenziale della tradizione (sorretta da personali devozioni o credi religiosi) ma esperienze da fare per conoscere nuovi spazi con il tempo scandito dalle proprie forze fisiche, biologiche e quindi più vero.

Da anni sociologi o antropologi mettono in guardia su un fenomeno ormai affliggente il mondo occidentale: la presenza di un inquinamento, meno avvertito e certamente non al centro della comunicazione di massa, ovvero l'inquinamento antropico, lo stress da devastazione del paesaggio. Il paesaggio, quindi come ormai unanimemente riconosciuto, non è solo un mero prodotto da "osservare" ma molto di più che coinvolge la memoria collettiva ma anche le personali sfere emotive. Oggi il fenomeno riscontrato in alcune frange sociali è il disorientamento (esaurimento e disinteresse) che si presenta quando ci si sente "fuori luogo" in casa propria. Le distruzioni operate con l'uso dissennato del suolo, la cementificazione o uso improprio legittima a prassi comune la banalizzazione dei luoghi del "cuore" generando disagio, a volte inconsapevole. Il noto antropologo Ernesto De Martino, nei suoi studi, molti dei quali condotti nell'Italia meridionale, già evidenziava negli anni '50 tale disagio tra gli emigranti che si sentivano spaesati nei paesi di accoglienza o intristiti o angosciati di fronte alle devastazioni delle loro terre di nascita che li sorprendevo quando vi facevano ritorno; Alfonso M. Di Nola, in un suo noto saggio sui Banderesi, rimarcava l'importanza del mito quale componente culturale fondamentale per

l'identità culturale locale. Oggi il disagio, probabilmente assume altre forme, ma è la velocità della trasformazione del territorio (per non dire del paesaggio) a spingere alla ricerca di spazi nuovi, "incontaminati", a voler vivere il proprio tempo e spazio a contatto con i beni della natura e del paesaggio. Forse l'idea di rallentare o invertire di rotta la distruzione dei "luoghi del Cuore" (declinazione del F.A.I.) o, per dirla con Settis, di allontanare l'incubo di un nuovo paesaggio italiano, contrassegnato da mostri della distruzione, (Settis, 301), che fa crescere nei cittadini il desiderio di tutela o di riscoperta di un tempo da vivere in modo diverso.

Di fronte a queste semplici considerazioni, l'attenzione per noi architetti che prestiamo il proprio servizio di progettazione/invenzione alla collettività, non può venire meno. Ma non è il singolo progetto a sollevare l'interesse perché non avrebbe forza persuasiva e soprattutto esaurirebbe la propria energia creativa in un ambito ristretto e circoscritto: si tratta invece, di riflettere sul "bene tratturo" nella sua complessità geografica e socio-geografica, quantomeno regionale se non interregionale, collocando il "bene tratturale" nell'inedita e sorprendente realtà di "paesaggio suscitato dalle migrazioni naturali" e inventato dall'uomo nel corso dei millenni; si dice infatti che l'uomo preistorico seguiva i percorsi naturali delle greggi che istintivamente si spostavano dal "piano al monte" in relazione al cambiamento stagionale, e quindi alla disponibilità di cibo. Un "paesaggio delle migrazioni" che trova i propri omologhi in Spagna, nel Balcani, nel Centro Europa laddove la pastorizia transumante si è praticata per millenni.

Come nel passato, è la sua esistenza fisica ad essere interessante: aree e soprassuoli che diventano un "bene geografico" di vasta portata, dove la relazione binomiale "montagna-pianura" è densa di significati culturali e ambientali, oggi di grande interesse. Se finora il tratturo è stato bene demaniale di certo valore culturale (e solo per questo di enorme importanza per i cittadini attuali e futuri) può essere anche considerato sotto altre questioni di più ampia riflessione che mettono in discussione la gestione stessa del "bene tratturo". Nuovi concetti si affacciano all'orizzonte delle società future tra cui quella di considerare il "valore economico della Natura" (ovverossia della biodiversità) determinante per valutare il Prodotto Interno Lordo (PIL) di uno Stato verso, invece il GEP (Gross Ecosystem Product) che ammette la natura

depositaria di un valore anche economico. Sono temi di ampia portata che possono alimentare un tavolo di discussione nel quale la posta in gioco è quella di spingere la comunità dei cittadini a riflettere se la gestione attuale del suolo tratturale (sopra descritto) sia la più giusta e anche la più conveniente. Soprattutto da noi, in Italia, dove abbiamo zone densamente abitate e magari anche industrializzate che partecipano ad alzare il PIL, ma anche – lì nelle zone di provincia – densa di luoghi di una bellezza e ricchezza naturale incredibili, che invece godono di un alto GEP e che probabilmente dovranno essere riconsiderate nella gestione/tutela dell'interno territorio nazionale.

Tutto ciò quando anche l'Onu ha adottato recentemente un nuovo concetto di Pil, il System of environmental-economic accounting—Ecosystem accounting (Seea Ea), un quadro che include i contributi della natura nella misurazione della prosperità economica e del benessere umano.

Ed è con quest'ottica di riflessione che noi progettisti e paesaggisti raccogliendo le altre sollecitazioni che giungono proprio dai cittadini, ci poniamo una domanda pressante:

- qual è oggi il modo corretto di utilizzare questo “bene di tutti” e qual è l'uso più idoneo affinché diventi veramente una produzione di “cultura” anche per le generazioni future?

Nella strategia generale di valorizzazione dei tratturi (documento Regione Puglia) si ribadisce l'importanza dei tratturi quali “reti ecologiche” o anche luoghi dove effettuare la mobilità lenta o luoghi dove effettuare agricoltura di qualità. Sono idee che arricchiscono il paniere della discussione e incuriosiscono l'opinione pubblica. In effetti nuovi scenari di ricerca si stanno prospettando in Europa, come quelle dell'Università di Compostela che sui “cammini” ha elaborato alcuni documenti atti a dimostrare la ricaduta economica dei “Cammini” sul territorio da essi attraversati. Oppure ampi settori dell'agroalimentare che pongono questioni sulla più o meno appetibilità del prodotto agricolo (noti a riguardo gli studi di Tiziano Tempesta sul valore dell'impatto paesaggistico della viticoltura collinare nelle zone DOC del Friuli-Venezia Giulia) quando la produzione avvenga in un ambiente ricco di biodiversità.

Laddove la certificazione pone attenzione alla rete di biodiversità e aree protette vicine alle aziende agricole, spendibile quale indicatore

di qualità del prodotto stesso. Sono questioni che aprono a nuove riflessioni.

In questo ragionamento entrano a pieno titolo l'emergenza climatica e la *resilienza al cambiamento climatico che sono nella discussione mondiale e potrebbero far emergere nuove necessità di risposta del territorio in cui anche la rete tratturale potrebbe essere coinvolta*: potrebbe la rete dei tratturi innervare un vasto sistema di perimetrazione delle aree naturali, oggi trascurate, di protezione degli spazi agricoli e periurbani? Soprattutto nella parte collinare abruzzese dove la diffusa urbanizzazione è un dato di fatto analizzato dagli urbanisti che va oltre lo *sprawl* delle città medio-grandi e che rimanda alla fitta rete di insediamenti storici posti sulle sommità collinare e alla filiforme espansione residenziale lungo le strade di collegamento (opportunamente alimentata dalla legislazione regionale o pianificazione comunale) e alle aree residuali naturali (boschi di cresta, ripariali, calanchi, o anche aree di degrado potenzialmente restaurabili come le *ex.cave*) che si trovano ad essere frammentate e mai considerate in una visione unitaria? Molte aree naturali si trovano ad essere attraversate o lambite dal tratturo che, in tal caso, diventa uno spazio lineare (come dicono i geografi) di enorme importanza territoriale ad esso si rinvigorisce l'antico ruolo di "collegamento" tra il "piano" e "monte", non più ridotto alla mobilità degli armenti ma con la nuova visione ambientale e della tutela e incremento di biodiversità. Il tratturo, quindi avrebbe la funzione di innervare a "grappolo" molte aree oggi trascurate, ignorate dall'uso agricolo, e confinate ad un limbo di "non gestione" dei piani comunali a cui solo in parte ha cercato ( e cerca) di sopperire il Piano paesistico regionale (sia quello approvato che l'altro in via di definizione) e inserirsi in una nuova gestione del territorio, soprattutto nelle prospettive dell'agroecologia o eco-forestazione che ormai stanno interessando diversi tavoli pluridisciplinari. L'antica rete del suolo tratturale, paradossalmente, nella millenaria testimonianza di convivenza tra allevamento- natura e agricoltura, trova un rinnovato valore nel territorio e nelle comunità ivi presenti. Il valore della rete tratturale, quindi, è molto più importante della distratta utilizzazione e frantumazione agricola, peraltro molto discussa, che rimanda a concetti più importanti legati alla qualità della vita e la sua sostenibilità.

## **Bibliografia**

- AA.VV., *Un paesaggio senza confini: il tratturo*, Atti dei seminari di studi e catalogo della mostra itinerante, Fondazione Architetti Chieti-Pescara, ediz. Menabò, Pescara, 2020.
- GIULIANO D. DI MENNA, *Il paesaggio antico e contemporaneo del tratturo: traffici, comunicazione e attualità*, in AA.VV., *Il Tratturo di Orsogna*, Tinari, Bucchianico (CH), 1996.
- ALFONSO MARIA DI NOLA, *I banderesi, note per un'interpretazione antropologica*, in "Rivista Abruzzese", Anno XLII, 1989, n. 3.
- AURELIO MANZI, *Storia dell'ambiente nell'Appennino centrale*, Meta ediz. Pescara, 2012.
- DANIELA POLI, *I servizi ecosistemici nella pianificazione bioregionale*, Firenze Universty Press, 2020.
- SALVATORE SETTIS, *Paesaggio, costituzione, cemento, la battaglia per l'ambiente contro il degrado civile*, Einaudi, Torino, 2010.
- TIZIANO TEMPESTA, *Percezione e valore del paesaggio*, Angeli, Milano, 2006.





**Fine Art International Switzerland.**  
**Un esempio virtuoso tra valorizzazione**  
**e ricerca nel campo dei Beni Artistici**  
Andraik Doner

FINAIS (Fine Art International Switzerland) è un'azienda dedicata ai servizi per i Beni Culturali e si rivolge a collezionisti privati, commercianti d'arte, istituzioni pubbliche e private, offrendo con consulenze specifiche nel mercato dell'arte.

FINAIS si occupa, in particolare, di consulenze per l'acquisto, la vendita e l'intermediazione, il trasporto e la conservazione in appositi *caveau* di singole opere d'arte o intere collezioni. Al centro delle politiche di qualità dell'azienda, è posta la verifica dei Beni Culturali che vengono affidati, per cui, prima di essere presi in custodia o valutati, ne viene verificata la provenienza e l'autenticità attraverso il laboratorio interno di diagnostica artistica e, se necessario, viene valutato un intervento di restauro a cura degli esperti e professionisti che fanno parte del gruppo di lavoro.

L'aspetto centrale dell'attività di FINAIS è la valorizzazione delle opere d'arte attraverso investimenti in ricerca scientifica e collaborazioni con Università e Centri di Ricerca, cui vengono affiancati gli esperti e consulenti dell'azienda, la banca dati e la strumentazione diagnostica del laboratorio interno, con l'obiettivo di sviluppare sinergie produttive e aggiornamenti sui processi di indagine.

In particolare, FINAIS, in collaborazione con l'Università degli Studi di Teramo e l'Università degli studi di Roma "Tor Vergata", sta sviluppando un sistema completo di analisi delle opere d'arte applicando l'intelligenza artificiale, realizzando specifici parametri di indagine che possono essere di fondamentale ausilio allo studio scientifico e storico critico delle tecniche artistiche. Finora, è stata prodotta una versione beta di un'applicazione per l'analisi dei cosiddetti Falsi Colori, finalizzato all'individuazione dei pigmenti utilizzati nelle opere pittoriche. È in corso di sviluppo una nuova applicazione, sempre basata sull'intelligenza artificiale, finalizzata all'analisi e verifica di autenticità delle firme apposte sulle opere d'arte. Altri progetti di studio sono in fase di

ideazione e programmazione, con l'obiettivo di implementare ulteriormente gli strumenti di indagine e verifica delle opere d'arte.

L'assistenza negli accordi di trasferimento delle opere affidate a FINAIS passa attraverso lo studio di una strategia pragmatica, successiva a un'analisi di mercato e monitoraggio dei valori e a seguire la negoziazione delle condizioni di vendita, svolgendo adeguate due diligence legali e commerciali.

Le singole opere, come le intere collezioni d'arte affidate a FINAIS, sono analizzate da un team di esperti che provvede alla valutazione economica e alla ricostruzione espositiva e bibliografica, avendo cura di indicare la forbice di stima di mercato finalizzato alle attività economico-finanziarie come la stipula di una polizza assicurativa, gli accordi di trasferimento, le divisioni ereditarie. Per questo, FINAIS è specializzata in una serie di attività legate alla gestione e alla valorizzazione delle opere d'arte, come le valutazioni inventariali, la catalogazione dei manufatti artistici, ricerche archivistiche, redazione di perizie assicurative, valutazione e identificazione delle singole opere, valutazioni e analisi di mercato.





**Dalle «lagrime» ai fiori.**  
**L'eredità di Vincenzo Bindi (1852-1928) per l'Abruzzo,**  
**da dono a museo**  
Sirio Maria Pomante

Son davvero poche, rare direi, le occasioni in cui vengono invitati i musei locali a portare la loro esperienza, a dare il loro contributo di anello di unione, sempre in precario equilibrio finanziario e normativo, tra il patrimonio culturale, le comunità e il mondo della ricerca in questo difficilissimo paesaggio sociale e culturale dell'Abruzzo e non solo.

Il tema scelto per questo IV Forum e per il panel, ossia *il concetto e le forme della carità nel museo*, si mostra particolarmente affine a quanto mi sono impegnato a realizzare, a curare e a ricostruire a partire dal 2014. Mi riferisco ad un luogo della cultura rimasto chiuso per circa 17 anni, del quale ormai alcune generazioni avevano perso quasi memoria, mentre altre non ne conoscevano neppure l'esistenza. Altre ancora avevano diviso ormai la collezione artistica, trasportata in un altro museo e allestita in anonimi spazi *white cube* dagli ambienti storici che la ospitavano assieme agli altri oggetti e alle altre memorie che li popolavano.

Mi riferisco alla Pinacoteca civica di Giulianova, riaperta al pubblico il 18 luglio 2021 dopo, come dicevo, lunghi anni di chiusura. Il museo è ospitato, assieme alla Biblioteca civica, nel Palazzo Bindi, la dimora di una delle famiglie più importanti della città e non solo, che grazie al lascito di un grande studioso e umanista tra Otto e Novecento, divenne nella mente del donatore quello che oggi chiameremmo con il contemporaneo acronimo MAB, un sistema di Museo-Archivio-Biblioteca. Sto parlando per l'appunto di Vincenzo Bindi.<sup>1</sup>

Secondo quanto lo stesso Bindi ricostruisce, il nostro era erede di una famiglia originaria di Firenze e fuggita ad Atri nel Cinquecento con

---

<sup>1</sup> Per la biografia di Vincenzo Bindi cfr. ALDO MARRONI, *Catalogo dei periodici abruzzesi posseduti dalla biblioteca civica "Vincenzo Bindi" di Giulianova. Con la biografia di Vincenzo Bindi*, Roseto degli Abruzzi L'Officina Edizioni, 1984 e la voce curata da CINZIA FALINI in *Dizionario bibliografico della Gente d'Abruzzo*, a cura di Fausto Eugeni, Luigi Ponziani, Marcello Gattoni, Colledara, Andromeda 2002.

il ritorno dei Medici; un ramo di questa si trasferì sul finire del Settecento a Giulia e già all'inizio dell'Ottocento, Vincenzo Bindi *senior*, nonno del Nostro, divenne Sindaco della città, mentre uno dei figli fu canonico della Collegiata accogliendo re Vittorio Emanuele II il 15 ottobre 1860. Come i fratelli Ernesto e Francesco, venne avviato alla carriera professionale, per Vincenzo quella giuridica e notarile. Tuttavia, il cuore del giovane batteva per l'arte e quindi trasferitosi a Napoli, dapprima grazie all'amicizia familiare con gli Acquaviva D'Aragona, iniziò a frequentare già in adolescenza i circoli artistici della ex capitale del Regno. Qui si abbeverò alla cultura di stampo positivista hegeliano ascoltando e leggendo appassionatamente gli interventi di intellettuali sul campo come Bertrando Spaventa, che nel 1872 lancia la rivista il *Giornale napoletano di filosofia e lettere* per riaffermare il legame tra hegelismo e assetto della società, ovvero come esperienza politica, laddove in Hegel l'equilibrio tra diritto e adesione alle regole deve avvenire per convincimento personale, naturale e immediato, non per obbligo; la comunità coesa si costruisce quando il bene del singolo combacia con quello della collettività e la comunità è tale se lo Stato la rende tale. Assieme a Spaventa sono le lezioni di Francesco De Sanctis a formare il senso estetico di Bindi e della generazione appena dopo l'Unità d'Italia, quando il critico militante e politico porta in cattedra l'Hegel della *Storia della Filosofia e dell'Estetica*.<sup>2</sup>

Assieme alle correnti culturali e di pensiero critico idealista che lo porteranno ad esercitarsi in tal senso, ne *L'Arte e la XII Esposizione Promotrice delle di Napoli* del 1876, dove emerge la visione quale unione tra reale e anima, equilibrio fra il concetto e la sua plastica, Bindi frequenta anche la dimora di artisti, primo fra tutti dell'anziano Gonsalvo Carelli. Classe 1818, Carelli, insignito delle medaglie di veterano delle guerre di indipendenza con la battaglia del Volturno e delle Cinque giornate di Milano, venne soprannominato il Nestore della pittura napoletana dal poeta e giornalista Salvatore Di Giacomo nel necrologio biografico del 1901 su *Emporium*.<sup>3</sup> Così scriveva Vincenzo Bindi delle serate a Chiaia:

---

<sup>2</sup> Sulla formazione estetica del Bindi si veda ALDO MARRONI, *La cultura estetica di Vincenzo Bindi*, in *Vincenzo Bindi*, a cura di Aldo Marroni, Giulianova, Centro Servizi Culturali 1991, pp. 27-31.

<sup>3</sup> SALVATORE DI GIACOMO, *Necrologio di Gonsalvo Carelli*, «Emporium», XIII, 1901, pp. 79-80.

«la conversazione con quegli egregi - e parliamo oltre che di Gonsalvo Carelli, di Domenico Morelli, Eduardo Dalbono, Salvatore Fergola, Vincenzo Marinelli, Achille Gigante, nomi che ritroviamo in gran parte nella collezione artistica - a me giovinetto fu di altissimo ammaestramento e di scuola, e da essa io attinsi quell'intenso ed indomato amore agli studi ed alle arti belle che doveva poi, anche negli anni più tardi, formare l'unico mio conforto e rallegrare di qualche sorriso la mia vita stanca, agitata e desolatissima».<sup>4</sup>

In casa di Gonsalvo Carelli, conobbe appena sedicenne Rosa Carelli, figlia del pittore; i due si innamorarono e si terranno la mano lungo tutta la vita, in mezzo, per l'appunto, a molte tempeste.

Bindi è ricordato nel panorama culturale meridionale e abruzzese soprattutto per il suo eroico impegno di studioso, di acceleratore di conoscenze, circa il patrimonio culturale della sua regione. «L'Autore di questo libro è salito solo, sul Gran Sasso dell'Abruzzo gentile ed ha misurato con lo sguardo grande e profondo tutte le terre che giacciono bianche e si mostrano vive al sole in quella regione d'ingegni gagliardi e di caratteri aperti e umani». Così Mario Mandalari nella prefazione del volumetto edito dal lancianese Rocco Carabba nel 1886, dal titolo *Arte e Storia. Ricordi di Vincenzo Bindi*, che raccoglieva vari contributi critici già editi sui temi cari a Bindi, dal Paesaggio a Napoli, ai Carelli, agli Illustri giuliesi. Mandalari, scrittore e critico letterario calabrese che perse la vita nel tragico terremoto dello Stretto di inizio Novecento, docente di letteratura italiana all'Università di Roma, viaggiatore e conoscitore delle colonie italiane, tanto che spedisce nel 1889 all'amico e fratello, così lo definisce forse dal comune legame col maestro Francesco De Sanctis, una sua eccentrica foto in costume orientale, conferisce a Bindi l'attitudine dell'esploratore, quando scrive: «come un profugo, da gran tempo lontano da la casa paterna, e che vuole tornarvi al più presto; ma che ha dimenticato la strada e l'indovina da sé, seguendo gl'impulsi del suo cuore. [...] In tutti i suoi studi è facile vedere la bontà del suo cuore, che batte sempre per gli Abruzzi e per i monumenti e gli

---

<sup>4</sup> VINCENZO BINDI, *Gennaro Della Monica. Discorso commemorativo tenuto al Consiglio Provinciale di Teramo nella tornata del 13 Agosto 1917*, Teramo, Stabilimento Tipografico del Lauro 1917, p. 7.

uomini che lo illustrano».<sup>5</sup>

Nel 1883 viene alla luce *Artisti abruzzesi*, una rassegna inedita e, per così dire, neovasariana e antivasariana al contempo, composta non solo delle vite e dei documenti relativi a pittori o a scultori, ma anche ad architetti, maestri di musica, fonditori, cesellatori e figli, dall'antichità ai suoi giorni;<sup>6</sup> un'opera, che seppure con tutte le limitazioni di metodo, come sarà anche per la titanica raccolta dei *Monumenti* del 1889, propone per la prima volta un paesaggio culturale unitario della nostra regione.<sup>7</sup> A tutto ciò che già ne fa un unicum straordinario, si aggiunga la nuova visione del patrimonio culturale e la consapevolezza di dover tendere a quella concezione globale, ovvero a quella sedimentazione storica di documenti e di testimonianze che diventa nell'Italia unificata il tesoro dei padri.

Così, nella Prefazione dei *Monumenti storici ed artistici degli Abruzzi*, l'opera che segna ancora oggi la presenza culturale di Vincenzo Bindi nella storiografia meridionale e abruzzese, lo storico tedesco Ferdinando Gregorovius presenta Vincenzo Bindi come il fondatore del ramo abruzzese della storia dell'arte italiana.<sup>8</sup> Quel Gregorovius, protestan-

---

<sup>5</sup> cfr. VINCENZO BINDI, *Arte e Storia. Ricordi di Vincenzo Bindi con prefazione di Mario Mandalari ed un'appendice contenente alcune lettere d'illustri scrittori e giudizi intorno agli studi storici ed artistici sugli Abruzzi dell'A.*, Lanciano, Carabba 1886. Su Mario Mandalari: MARIO MANDALARI, *Da Tunisi a Tripoli di Barberia, Note di viaggio*, «Illustrazione Italiana», XVII, 1890, pp. 114-116; ORESTE CAMILLO MANDALARI, *Mario Mandalari*, Reggio Calabria, Fata Morgana 1932. Si veda inoltre: MARCELLO SGATTONI, *Lettere di Vincenzo Bindi a Mario Mandalari*, «Notizie dalla Delfico», I, 1989, pp. 13-20.

<sup>6</sup> cfr. VINCENZO BINDI, *Artisti Abruzzesi. Pittori scultori architetti maestri di musica fonditori cesellatori figli, dagli antichi a' moderni. Notizie e documenti*, Napoli, De Angelis e figlio 1883.

<sup>7</sup> Sulle faticose vicende che condussero alla stampa della poderosa raccolta si veda ALDO MARRONI, *Catalogo dei periodici abruzzesi posseduti dalla Biblioteca Civica "Vincenzo Bindi" di Giulianova. Con la biografia di Vincenzo Bindi*, Roseto degli Abruzzi, L'Officina 1984, pp. 8-10.

<sup>8</sup> FERDINANDO GREGOROVIVS, *Prefazione*, in Vincenzo Bindi, *Monumenti storici e artistici degli Abruzzi*, Napoli, Giannini e figli 1889, pp. XIII-XXXII. Nell'archivio si conservano l'autografo del testo assieme alle epistole di Gregorovius a Bindi comprese tra il 1886 e il 1889, in via di pubblicazione per la prima volta nell'edizione digitale internazionale di lettere raccolte in tedesco e italiano dello storico, diretta da Angela Steinsiek,



te, indicato da Francesco De Sanctis nel 1873 ai suoi studenti napoletani come lo studioso che fin da giovane abbandonò il racconto storico per approdare all'esperienza della storia, ovvero alla ricerca.<sup>9</sup> Senza voler entrare nuovamente in questa sede nei ragionamenti attorno all'approccio bindiano allo studio dell'arte, che seppur supportato da documenti inediti e ancora oggi fondamentali cade a volte in inesattezze e sviste, frutto del carattere pionieristico delle sue imprese, vorrei invece soffermarmi sull'idea del Bindi di corredare l'opera, composta da due volumi, sostenuta interamente di propria tasca, di oltre mille pagine di studi e di un atlante di 225 tavole. Tali immagini rivelano una progettazione dell'opera davvero innovativa: Bindi infatti adoperava da un lato la fotografia per un approccio maggiormente scientifico, e si veda a riguardo il contributo recente di Iole Carlettini,<sup>10</sup> ma non rinuncia ad una lettura, per così dire, romantica, e chiama a raccolta i pittori e gli scultori contemporanei della sua terra, perché ritraggano non solo le emergenze architettoniche e artistiche dell'Abruzzo, ma anche quelle naturali, paesaggistiche e tradizionali. L'archivio bindiano, conservato nella Biblioteca civica di Giulianova, custodisce oltre 5.000 documenti tra corrispondenze, bozze, fotografie e autografi che testimoniano le relazioni tra Bindi e questi artisti e il mondo culturale, politico ed ecclesiastico italiano ed europeo.<sup>11</sup>

---

con legami istituzionali con l'Istituto Storico Tedesco di Roma, finanziata dal DFG, in collaborazione con l'Accademia delle Scienze e delle Lettere di Berlino-Brandeburgo (<https://gregorovius-edition.dhi-roma.it/>).

<sup>9</sup> FRANCESCO DE SANCTIS, *La letteratura italiana nel secolo XIX. La scuola liberale e la scuola democratica*, II, a cura di Franco Catalano, Bari, Laterza 1956, p. 56.

<sup>10</sup> IOLE CARLETTINI, *Un'inedita collezione Sommer nella Biblioteca civica 'Vincenzo Bindi' di Giulianova*, in *Domus sapienter staurata. Scritti di storia dell'arte per Maria Righetti*, a cura di Anna Maria D'Achille, Antonio Iacobini, Pio Francesco Pistilli, Milano, Silvana 2021, pp. 785-793.

<sup>11</sup> Grazie ad un intervento della Soprintendenza bibliografica e archivistica dell'Abruzzo e del Molise è stato possibile nel 2021 restaurare e digitalizzare il prezioso Album di Autografi, appartenuto a Vincenzo Bindi e a sua moglie Rosa Carelli, in seta damascata e inserti in argento, contenente circa seicento documenti di mano di illustri personaggi dal Settecento al primo Novecento, tra questi Giacomo Leopardi, Alessandro Manzoni, Gaetano Donizetti, Giuseppe Garibaldi, Vittorio Emanuele II, Gabriele D'Annunzio, Francesco Paolo Michetti e molti altri. Il volume è esposto nella

Del 19 giugno 1909 per essere precisi, nel fondo epistolare troviamo una dolce missiva nella quale lo scultore Costantino Barbella rinnova le sue condoglianze per la morte di Alberto Bindi, diciannovenne, con queste parole: «Oggi istesso ho spedito un pacco postale con un disegno di un soggettino che non ancora va alla luce e che sarà anche per voi cosa nuova. Esso rappresenta *Delusione* [...]». Si tratta del disegno che ancora oggi si espone nella Pinacoteca. «Nel pacchetto ho messo un ricordo per la Signora. È un bozzetto di fanciulla che dorme felice. La Tranquillità e la calma che vi si scorge spero possa in qualche momento essere di sollievo a voi e alla vostra Signora come un balsamo per la perdita della cara vostra creatura. È stato un pensiero di riflesso a tante sofferenze amare per me, per la perdita della mia consorte da circa due anni. Mi confortano i due figli [...] Vi auguro che la mia piccola cosa possa portarvi un lieve bene in qualche istante».<sup>12</sup> La piccola terracotta reca incisa la firma dello scultore e la data, ma anche un pensiero ad inchiostro: «Alla gentilissima Signora Bindi ricordo e conforto. Roma 18 giugno 1909». Oltre agli omaggi che Barbella invia all'amico, passati nel lascito bindiano e oggi nelle dotazioni della Pinacoteca, colgo l'occasione in questa sede per porgere l'attenzione su un'altra scultura dell'artista che affiora da alcune carte. Si tratta della donazione dell'allora podestà Amato Alfonso Migliori a favore del Comune giuliese avvenuta nel 1957 non senza ripensamenti. In particolare, da quanto emerge sia dalla donazione, ma soprattutto dai verbali che descrivono le dotazioni al primo piano di Palazzo Bindi a più riprese dal 1960 al 1964, compaiono due stanze verso il terrazzo e in una si trova un «busto in terracotta di Barbella».<sup>13</sup> La descrizione della scultura, il soggetto rappresentato,

---

Sala Gialla della Pinacoteca che fu lo studio di Vincenzo Bindi, mentre i documenti saranno resi disponibili on line al termine della seconda campagna di digitalizzazione del nucleo archivistico riguardante le relazioni con gli artisti tra Otto e Novecento e del fondo di Gonsalvo Carelli. Si veda: GIAMMARIO SGATTONI, *Leopardi, Manzoni, Carducci e Verga tra gli inediti della "Bindi"*, «Dimensioni», II, 3-4-5, 1958, pp. 67-79.

<sup>12</sup> Biblioteca Civica *Vincenzo Bindi*, di seguito BCB, Fondo Bindiano, *In memoria di Alberto ed Enrico Bindi. Autografi*, vol. VI, nuova numerazione XXVI, 74.

<sup>13</sup> Nella prima missiva Migliori «[...] dichiara di donare ed effettivamente dona il seguente materiale da allocarsi un'apposita saletta della Pinacoteca Bindi lasciata in eredità a codesto Comune [...] 8) Scultura in gesso. Busto di Gaetano Braga di G. Barbella - Altezza complessiva cm. 33» (Pescara, 20 gennaio 1957), richiamata inte-

finanche le misure, portano a pensare che l'opera, allo stato attuale scomparsa da decenni da Giulianova, possa essere quella ad oggi annoverata nella Collezione civica di Teramo, esposta nella Pinacoteca, forse inviata per un prestito o per i lavori edili nella sede bindiana iniziati nel 1967 e mai più richiesta o riconsegnata.<sup>14</sup>

Tornando ai doni artistici di Barbella, questi vanno riferiti al lutto che nel 1908 aveva colpito Vincenzo Bindi e Rosa, Rosina, Carelli per la perdita del loro ultimo figlio, Alberto, a soli 19 anni. Il primo ad andarsene era stato Ernestino, nel 1886, a soli 16 mesi. Probabilmente la perdita più dura era stata però quella di Enrico, morto il 13 novembre 1902 a 27 anni: artista, cresciuto con l'insegnamento del nonno Gonsalvo, doveva essere la prosecuzione dell'artistica dinastia dei Carelli. Con la perdita di Alberto nel 1908, i Bindi perdono il futuro, l'ultimo appiglio. E la casa, culla di incontri con amici artisti, intellettuali e studiosi, diventa allora essa stessa figlia, con tutto ciò che contiene: le collezioni d'arte, i libri rari e pregiati, il mobilio con le ceramiche, ma anche i tendaggi, le fotografie di famiglia.

Ed ecco che ritorniamo alle parole del Bindi mentre ricorda le sue riunioni intellettuali in casa del futuro suocero Carelli: «la mia vita stanca, agitata e desolatissima».

Nel 1911 Vincenzo Bindi dà alle stampe una raccolta di autografi e pensieri consolatori inviati da personaggi illustri ai due genitori affranti dal dolore, corredata da immagini della sua casa e delle opere della sua collezione, in memoria dei figli scomparsi, Alberto ed Enri-

---

gralmente nella Deliberazione del Consiglio Comunale, Archivio del Comune di Giulianova, di seguito ACG, *Documenti concernenti la Biblioteca popolare e la Biblioteca Bindi*, Categoria IX, classe 7, busta 1, Deposito, Estratto dal Registro delle deliberazioni del Consiglio Comunale, Delibera n. 42 del 25 maggio 1957. La confusione circa la materia delle opere scultoree è cosa comune: difatti nei verbali degli anni successivi si dirà, giustamente, terracotta di Barbella. Nel Verbale di consegna della Biblioteca Comunale V. Bindi di Giulianova del 1 febbraio 1972 non compaiono più le stanze della Collezione Migliori e neppure il busto barbelliano, se non quattro quadri nel ripostiglio e un quadro di Gaetano Braga. ACG, *Documenti concernenti la Biblioteca popolare e la Biblioteca Bindi*, Anno 1970, Categoria IX, classe 7, busta 1, anno 1928/70 (Deposito).

<sup>14</sup> Si veda la scheda critica nella quale tuttavia non è riportata la provenienza del busto, in *Pinacoteca Civica di Teramo. Catalogo dei dipinti, delle sculture e delle ceramiche*, a cura di Paola Di Felice e Irene De Nigris, Milano, Silvana 1998, p. 158.

co.<sup>15</sup> L'amico carissimo, l'artista teramano Gennaro Della Monica, conosciuto nelle conventicole napoletane gli scrive:

Certamente questa tua raccolta letteraria ed artistica è superba sotto ogni punto di vista ed hai eretto ai tuoi cari figliuoli che rapiti in acerba età dalla morte, mercé l'opera tua vivranno nella memoria dei futuri. [...] tu hai edificato un monumento più nobile e duraturo di un sontuoso mausoleo marmoreo ai tuoi cari [...] Niente poi ti dico della emozione che mi ha prodotta la vista dei ricordi artistici dei miei maestri e dei miei compagni d'arte: io vissi in comunione con essi, nutrii le stesse speranze ed oggi la maggior parte di essi non più esiste ed io involontario esisto, vivo ancora, e lavoro, e cerco sempre di raggiungere un ideale che mi sparisce a poco a poco, vinto dal gelo degli anni, perché ormai dovrò dire vissi.<sup>16</sup>

Bindi intitola questo volume *Pregchiere, lagrime e fiori*, edito dai Fratelli Giannini di Napoli. Il volume, ideato dal Bindi stesso, è una raccolta di pensieri, componimenti, dediche musicali che gli amici, illustri del mondo culturale e non solo, inviano alla coppia di genitori al fine di confortarli. Bindi fa però di questa raccolta il catalogo del suo patrimonio, una sorta di testamento: dalle molte opere della sua collezione di arte napoletana e meridionale dal Seicento al primo Novecento, che oggi ammiriamo nella Pinacoteca, alle riproduzioni degli autografi, ma anche fotografie della sua Giulianova e dei famigliari. Oltre a tutto ciò, vengono pubblicate alcune foto della sua dimora, degli ambienti interni. Attraverso gli scatti delle pareti del terzo piano vediamo dipanarsi quasi per intera la collezione grafica e pittorica così come nelle pagine di un racconto di vita, sistemata in un mosaico privo di un rigido criterio, secondo il gusto della quadreria ottocentesca, ma teso a valorizzare la Scuola di Posillipo e ad inserirla in una visione storico-artistica coerente dell'arte napoletana. Il salone principale, diremmo di rappresentanza, con le due luminose finestre su corso Garibaldi, era arredato con due piccoli salotti, le savonarola vicino alle tende dalle mantovane rosse stile impero e i merletti della ditta Jesurum di Venezia, come d'altronde della stessa manifattura tutti i rivestimenti, un mobile con grande

---

<sup>15</sup> VINCENZO BINDI, a cura di, *In memoria di Alberto Bindi, nell'VIII anniversario della morte di Enrico Bindi: preghiere, lagrime e fiori*, con la prefazione di Nicola Zingarelli, Napoli, F. Giannini e Figli, 1911.

<sup>16</sup> BCB, Fondo Bindiano, *In memoria di Alberto ed Enrico Bindi. Autografi*, vol. III, n.n. XXV, 97.

specchiera intagliato dal Cavalier Angelo Grossi, direttore dell'Istituto artistico di Aversa, sul quale era appoggiato l'orologio tedesco in bronzo e alabastro sormontato dalla figura di Rembrandt; al centro delle pareti laterali, l'una davanti all'altra, sopra i divani dai montanti intagliati, come anche le porte, con lo stemma di casa Bindi e con i fregi che riprendono quelli lapidei del monumento a Celestino V in Collemaggio a L'Aquila, vi erano due opere di Francesco Paolo Michetti: a sinistra il *Giovinetto che canta* nella sua splendida cornice in noce intagliata che ancora adorna il pastello, e a destra il *Tempio di Tricalle* per l'atlante dei *Monumenti*, entrambi contornati dalla fitta disposizione di paesaggi e ritratti, tra i quali la *Lavandaia* di Pasquale Celommi, la versione più autentica dell'artista, in alto nell'angolo sinistro, e il *Bambinello* attribuito a Salvator Rosa, accanto alla raffinata porta di accesso al salottino di compagnia, ossia il corridoio che conduceva alla porta d'ingresso.

Al contrario di quanto accadde nell'allestimento propedeutico alla prima e colpevolmente tardiva apertura del museo allo scadere della fine degli anni settanta del Novecento,<sup>17</sup> dove trovarono posto oltre duecento opere salve per la gran parte dai furti nei lunghi decenni, queste immagini fornite dallo stesso Bindi sono divenute in questi anni la bussola forse più importante per iniziare a progettare la ricostruzione degli ambienti della dimora, dell'allestimento nel suo complesso e per individuare quali valori comunicare ai visitatori, ai proprietari di questo ingente patrimonio; ossia per una nuova strategia di valorizzazione che trasmettesse l'unicità di un luogo che trova il suo carattere nella complessità delle raccolte che custodisce e nel legame con l'esistenza del loro collezionista e delle relazioni con due territori, l'Abruzzo e la Campania, e con una miriade di personaggi.

Al termine di una discutibile campagna di *maquillage* delle opere, che i recenti restauri stanno mettendo in luce e risarcendo, non senza difficoltà, la prima apertura al pubblico della Pinacoteca giuliese mostrò al pubblico degli ambienti senza un carattere chiaro: né dimora storica ricostruita, ma neppure consecutiva e rigida esposizione delle opere, visti d'altronde gli spazi non così ampi di una casa. Dall'elenco dei qua-

---

<sup>17</sup> Per una storia della travagliata vicenda del lascito di Vincenzo Bindi si veda CINZIA FALINI, *La biblioteca "Vincenzo Bindi". Da lascito a biblioteca civica, «La Madonna dello Splendore»*, XXXVII, 2018, pp. 105-121.

dri nelle sei sale, ci si limitò ad un raggruppamento per autori, neppure in maniera troppo coerente con la cronologia della collezione. Nelle fotografie dei decenni successivi, si vedono le pareti progressivamente spogliate, probabilmente per questioni conservative, mentre alcuni capolavori vengono portati anche negli ambienti della Biblioteca civica al primo piano del Palazzo.

Nell'ambito dell'Accordo di Programma Quadro, sottoscritto nel dicembre del 2002 dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, dal Ministero per i Beni e le Attività culturali e dalla Regione Abruzzo, e delle sue quattro successive integrazioni, compaiono molte strutture giuliesi sulle quale intervenire, da Palazzo Bindi, alla ex Caserma Rossi, oggi utilizzata impropriamente per ospitare uffici comunali, al Loggiato sotto Piazza Belvedere alla chiesa di Sant'Anna, il cui restauro non è stato mai ultimato. L'obiettivo dei finanziamenti era quello dell'attivazione della Rete museale giuliese, tra i progetti pilota abruzzesi che avrebbero dovuto sostanziare la legge regionale n. 61 del 9 agosto 1999, discesa a sua volta dall'attuazione del noto d.lgs 112 del 1998. Nella realtà la legge regionale non prese mai vigore, tanto sta nel fatto che veniva finanziata ancora la norma del 1992 n. 44. I lavori svoltisi a più riprese tra il 2005 e il 2012 presso la dimora bindiana determinarono la necessaria traslazione delle collezioni bibliografiche, archivistiche e artistiche in altri luoghi: una vera e propria diaspora, sulla cui gestione caotica e dannosa, soprattutto per quanto riguarda il patrimonio della Biblioteca, si è al lavoro solo dal 2018 per una complessiva revisione. Nel frattempo il palazzo Bindi veniva investito da pesanti interventi di consolidamento strutturale che progressivamente spogliavano le sale, nella disattenzione generale, degli elementi originali, come ad esempio il pavimento in cotto di inizio Ottocento, oggi visibile esclusivamente, ironia della sorte, sulla copertina del primo volume di recupero architettonico della Regione Abruzzo.<sup>18</sup> La raccolta di oltre 450 opere venne trasferita al Museo d'Arte dello Splendore di Giulianova grazie ad una convenzione onerosa tra la Piccola Opera Caritas e il Comune proprietario e da quell'intesa sarebbe dovuto finalmente nascere anche il catalogo critico della collezione che, in oltre quindici anni, non ha

---

<sup>18</sup> cfr. SANDRO RANELLUCCI, *Manuale del Recupero della Regione Abruzzo, Vol. 1: Edilizia, Pavimentazioni, Arredi per interni e esterni*, Roma, DEI tipografia del Genio Civile 2004.

visto invece la luce. Nel Museo, nato dalla volontà e dalla lungimiranza di quel grande uomo che fu Padre Serafino Colangeli, volato in Cielo nel 2016 e alla cui lezione esemplare dovremmo continuare ad attingere, alcune delle opere meglio conservate e certamente più conosciute e studiate vennero disposte sulle bianche ed asettiche pareti di spazi espositivi progettati per il contemporaneo. Per alcuni, ma non per tutti, fu chiaro che la collezione Bindi si mostrava temporaneamente depauperata, non in sé, bensì nella inscindibile relazione con i suoi ambienti originali, con il mobilio, con i colori, insomma con il calore di una casa. Casa, quella Bindi, che intanto veniva distrutta con ambienti trasformati in *white cube*, dove la pavimentazione in cementine rosse e la *boiserie* dipinta a finto marmo venivano sostituiti da un anonimo gres porcellanato e da vernice da colori che timidamente, in alcune sale, si discostavano dal bianco ottico.

Nel Dicembre 2019 la Collezione artistica tornava finalmente a casa, a Palazzo Bindi, che nel frattempo vedeva gli ultimi lavori di restauro all'interno delle sale museali poste al secondo piano, dove attenti interventi di recupero hanno risarcito la dimora di Vincenzo Bindi dello sfregio ricevuto con i lunghi lavori finiti nel 2012. Interventi questi ultimi realizzati grazie al finanziamento regionale Masterplan, a seguito della mia segnalazione all'allora Soprintendente Lucia Arbace, invitata a visitare i musei civici nel 2014, e di ulteriori risorse investite dall'amministrazione comunale. Tra i tanti, si è così potuto procedere al ripristino del pavimento con uno simile per tono e materiale a quello originale, asportato e sostituito nei pessimi lavori citati; si è poi pazientemente recuperato e restaurato la zoccolatura dipinta che si credeva distrutta, ed è stato modificato l'impianto di illuminazione che occupava al centro le pareti espositive; anche il mobilio di pregio, parte della donazione del Bindi e ideato nei motivi degli intagli dal padrone di casa, è stato investito da risanamento e disinfestazione antitarlo, comprese alcune grandi specchiere stipate da decenni nei magazzini, che ora hanno ritrovato la loro collocazione originaria. Si aggiunga la sistemazione del lucernario della scalinata di accesso, dal quale, nonostante i massicci interventi sul Palazzo, continuava ad infiltrarsi acqua piovana, come anche l'impermeabilizzazione del balcone sul corso Garibaldi per fermare l'azione dannosa dell'acqua per la facciata e per le pareti interne. A queste azioni, si è quindi aggiunta l'operazione cer-

tamente più lunga e attenta, ossia quella del restauro della Collezione artistica, che esigevano da decenni di essere prese in considerazione sotto l'aspetto conservativo. Un'opera per tutte: l'acquerello su carta di Gonsalvo Carelli dal titolo *Sestri Levante in Liguria*<sup>19</sup>. Se sul catalogo del 1983 il paesaggio veniva riprodotto con una foto dove si può notare una piccola lacuna centrale, l'inerzia da un punto di vista della tutela e della corretta conservazione, ha causato negli anni la perdita di un'ampia parte dell'opera, restaurata oggi andando a fermare l'azione del degrado e risarcendo la mancanza senza alcuna falsificazione. I primi e più urgenti interventi, sostenuti dall'amministrazione comunale, sono partiti nel giugno 2020, a cura della restauratrice Valentina Muzii e sotto la direzione dei lavori della Soprintendenza A.B.A.P. dell'Abruzzo nella persona della funzionaria Antonella Lopardi. Le opere interessate, che sono state di varia natura, dagli oli su tela, alle carte dipinte e poi incollate su tela e ai disegni, coprono, come l'intera collezione bindiana, un arco temporale di tre secoli, con i nomi di Gonsalvo Carelli, suocero del Bindi e caposcuola del paesaggismo napoletano dell'Ottocento, di Raffaele e Giuseppe Carelli, di questi rispettivamente padre e figlio, di Salvator Rosa, fondamentale radice artistica partenopea, di Pompeo Batoni, del quale Settimio Carelli fu seguace, di Vincenzo Franceschini, altro importante esponente della Scuola di Posillipo, degli abruzzesi Francesco Paolo Michetti, Giuseppe Bonolis, Gennaro Della Monica e Pasquale Celommi. A questa fondamentale azione di tutela ha inteso contribuire anche l'Ordine degli Ingegneri della Provincia di Teramo che continua, a più riprese, al recupero di altri importanti dipinti, tra cui la pressoché inedita *Maddalena penitente* della cerchia di Francesco Solimena (1657-1747), inspiegabilmente assente dal passato allestimento della Pinacoteca civica, alcune opere di Gonsalvo Carelli, come il dipinto *Cefalù - Capriccio*, presente nel logo del Polo Museale Civico, e

---

<sup>19</sup> Vincenzo Bindi. *La Scuola di Posillipo. Pinacoteca civica di Giulianova: verismo e realismo della Scuola meridionale*, Torino, Gruppo editoriale Forma 1983, p. 144. Sui dipinti e disegni della Pinacoteca "V. Bindi" cfr. CARLO FABRIZIO CARLI, a cura di, *La Scuola di Posillipo e il paesaggio napoletano dell'Ottocento. Dipinti della Pinacoteca Comunale di Giulianova*, catalogo della mostra (Giulianova, MAS, 18 luglio - 12 settembre 1999), Teramo, Edigrafital 1999; FRANCESCO TENTARELLI, a cura di, *L'Ottocento dei depositi. Dipinti inediti della Scuola di Posillipo*, catalogo della mostra (Giulianova, MAS, 9 agosto - 28 settembre 2003), Teramo, Edigrafital 2003.



la *Marina di Capri* di Teodoro Duclère (1816-1869), discepolo del Pitloo e tra i protagonisti della Scuola di Posillipo. Restauri non meno importanti hanno interessato i tendaggi antichi della manifattura Jesurum di Venezia, a cura della restauratrice Barbara Santoro.

Abbiamo iniziato questa testimonianza, riportando l'improvvisa presa d'atto di quanto gli strumenti di comunicazione siano fondamentali nell'universo sempre più vario e complesso del patrimonio culturale. Ancora di più nelle fasi di transizione forzata che fanno tremare le basi del nostro vivere quotidiano, quando si fa pressante e urgente il richiamo all'importanza dell'eredità culturale ricevuta dalle nostre comunità. Come poter dunque dare un futuro a questa eredità, se essa rimane rinchiusa nella cerchia dei fruitori abituali, ossia degli studiosi e degli appassionati? Perché il patrimonio giunto fino a noi, in quella densità di beni nella quale viviamo immersi, che il nostro Paese come pochi altri può riassumere nel termine di Paesaggio, possa essere riconosciuto come un diritto imprescindibile da garantire ai contemporanei e alle future generazioni. Tocca a noi, cosiddetti professionisti della cultura, mettere in campo, con l'intelligenza di squadra e di tante competenze, nuove strategie per far entrare il patrimonio culturale nelle vite e nelle esperienze di tutte e di tutti. Solo da questo riconoscimento collettivo potrà sorgere una nuova politica attiva di conservazione, una nuova cittadinanza culturale.

Dunque, con questo spirito, ha preso il via anche il progetto per la creazione di una nuova immagine riconoscibile della Pinacoteca civica, che torna a vivere dopo anni di chiusura, dovendo quindi recuperare a sé generazioni che non l'hanno mai vissuta; un progetto per far conoscere il museo, anche attraverso le nuove tecnologie, cercando di coinvolgere le varie tipologie di visitatore nelle esistenze e nelle passioni culturali e artistiche che si sono incontrate all'interno della dimora di Vincenzo Bindi, collezionista e intellettuale bramoso e generoso al contempo. Non solo, il progetto intende mettere in relazione e far conoscere il sistema bindiano ospitato nel Palazzo di corso Garibaldi, ossia quello che oggi chiamiamo con l'acronimo MAB-Museo Archivio Biblioteca. Il piano, curato dall'equipe *Wide Open*, è stato accolto nel Bando Cultura della Fondazione Tercas e quindi cofinanziato.

Un Comitato scientifico ha studiato l'allestimento, ovvero quelle esperienze che attraverso quadri, sculture, ceramiche, ricordi, i visita-

tori possono finalmente oggi vivere nella nuova Pinacoteca Casa museo *Vincenzo Bindi*. Un gruppo di lavoro composto, oltre che dallo scrivente, da Rosaria Mencarelli, storica dell'arte e Soprintendente A.B.A.P. per le province di Chieti e Pescara, già dell'Abruzzo, da Iole Carletti, storica dell'arte e docente dell'Università *G. D'Annunzio* di Chieti, e da Olga Melasecchi, storica dell'arte, direttrice del Museo Ebraico di Roma. Nel lavoro si è partiti dalla sala che oggi chiamiamo Blu, quella maggiormente documentata da Bindi nel volume *Preghiere, Lagrime e fiori*. Il Salone di rappresentanza della casa è stato ricostruito nel modo più fedele possibile. L'insieme delle opere, come anche degli arredi e delle preziose maioliche e dei bronzetti di questo elegante ambiente, compongono il testamento estetico di Bindi, nella sua valenza soggettiva, come insieme di gusto, affetti e relazioni, quale risultato dell'elaborazione critica del collezionista, che lo stesso desidera comunicare agli ospiti che qui venivano accolti. Frutto della sua vita, delle sue ricerche e del suo desiderio ostinato di dimostrare la grandezza artistica delle Province del Meridione nella costruzione della nuova identità di un'Italia unificata, la raccolta di centinaia di opere copre un arco temporale che corre dal Sei-Settecento, con Bernardo Cavallini, Francesco Solimena, Bartolomeo Passante, all'Ottocento di Domenico Morelli, Natale Carta, Luigi Fabron e degli abruzzesi Giuseppe Bonolis, Francesco Paolo Michetti, Filippo e Nicola Palizzi, agli anni appena antecedenti alla sua morte e ha al centro il tema del Paesaggio nella storia dell'arte meridionale, con la Scuola di Posillipo e con il corpus di Gonsalvo Carelli che costituiscono il nucleo più corposo della raccolta, e l'incessante impegno a studiare e a valorizzare l'eredità culturale e le personalità artistiche della sua patria, gli Abruzzi.

Un lavoro complesso che ha portato alla riapertura al pubblico del Museo il 18 luglio 2021.

In questi mesi, ancora difficili per via della pandemia e della piena fruizione dei luoghi della cultura, l'attività si sta concentrando sulla comunicazione di questa casa museo densa di vita e di relazioni estetiche e culturali. Per questo, grazie alla collaborazione con *Wide Open*, è in costruzione il nuovo portale della Pinacoteca con supporti guida multimediali che permetteranno ai visitatori di scoprire il museo attraverso esperienze ampie e puntuali, che invitino a tornare e a conoscere aspetti sempre nuovi.

Sulla scia del tema proposto dal Forum, qualche giorno fa nelle mie letture de *La Civiltà Cattolica*, la rivista dei gesuiti, mi sono imbattuto nel contributo di padre Giovanni Cucci, filosofo e psicologo, dal titolo *La psicologia della compassione*:

La cosiddetta “terza onda” della terapia cognitiva – che ha fatto seguito rispettivamente al comportamentismo e al cognitivismo –, che ha a oggetto gli atteggiamenti alla base delle difficoltà della vita, da circa trent’anni ha avviato un dialogo fruttuoso con la dimensione spirituale e religiosa, mostrandone il valore anche terapeutico. Un servizio prezioso per la stessa pratica religiosa, per la conoscenza di sé e il vissuto esistenziale. [...] Un esempio di tale fecondo dialogo è lo studio interdisciplinare della compassione. [...] La compassione infatti favorisce la resilienza, la capacità di affrontare situazioni traumatiche senza soccombere. La resilienza, come si è avuto più volte modo di notare, non è semplicemente legata alla robustezza fisica, ma alle strutture di significato, ai valori presenti nel soggetto e alla qualità delle relazioni. Le comunità coese sono un magnifico esempio di resilienza, come la storia ha mostrato in occasioni di catastrofi naturali o causate dall’uomo. [...] Rileggere la propria situazione nel più generale contesto dell’umanità significa anche riconoscere che la sofferenza o il fallimento che vedo in altri sarebbero potuti accadere anche a me; considerarli parte della comune umanità rende possibile la considerazione del disagio altrui in termini di solidarietà e di scelte volte ad alleviarne la sofferenza. Gli ostacoli alla compassione sono spesso legati all’incapacità di riconoscere questa comune situazione, fino alla negazione dell’umanità dell’altro.<sup>20</sup>

Proprio questo sentimento di Carità, questa intelligenza della compassione, è ciò che ha guidato Vincenzo Bindi in vita, tra le sofferenze, è ciò che lo ha spinto a trasformare le lacrime in fiori per la costruzione di una comunità migliore, proprio per l’esistenza di quei luoghi della cultura pubblici che nel suo territorio erano così rari o assenti, come la Biblioteca e il Museo. Il riconoscimento di questo atteggiamento compassionevole, di carità intellettuale del Bindi, è quello che ha guidato chi scrive, il comitato scientifico, i tecnici e i restauratori, a mettere in campo ogni sforzo per riconnettere l’uomo, il collezionista e l’umanista ai nostri tempi, a noi cittadini di oggi. Ne emerge il profilo complesso e non senza limiti di uno studioso e di un collezionista di non comune acume e di generoso impegno, la cui esistenza è stata caratterizzata dal coraggio di aver aperto strade mai battute, da grandi onorificenze e da dolori profondissimi che cercavano la consolazione nell’arte e un

---

<sup>20</sup> GIOVANNI CUCCI, *La psicologia della compassione*, «La Civiltà Cattolica», MMMMCX, vol. III, 2021, pp. 471-480.

caldo conforto nello studio del patrimonio culturale. Tutto questo carico di ricordi, di presenze e di speranze, Bindi lo lascia ai giuliesi, agli abruzzesi, perché se ne prendano cura, perché ripercorrendo le carte e rimirando le opere possano sentirsi parte della sua esistenza, trascorsa anche alla ricerca di una radice comune per la sua terra.

La collezione io l'ho destinata alla mia diletteissima Patria: Giulianova. Ho mirato così facendo, ad assicurare anzitutto la conservazione della parte del mio patrimonio che mi è più cara, sia per le cure ed i sacrifici che mi è costato di raccoglierla, sia per il conforto, che, in mezzo ad essa, ho trovato nelle moltissime tristi contingenze della mia vita.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Archivio di Stato di Teramo, *Giulianova. Lascito prof. Bindi: biblioteca-pinacoteca-casa di abitazione*, Prefettura, vers. 1989, b. 59, fasc. 1465.



*Ritratto fotografico di Vincenzo Bindi nella sua dimora. 1910 circa*



*Giulianova, Pinacoteca civica casa museo "Vincenzo Bindi", Sala di rappresentanza*



*Giulianova, Pinacoteca civica casa museo "Vincenzo Bindi"*



*Giulianova, Pinacoteca civica casa museo  
"Vincenzo Bindi", Sala di rappresentanza  
così come appariva nel 1910 circa*



*Giulianova, Pinacoteca civica casa museo  
"Vincenzo Bindi", Sala di rappresentanza  
così come appariva nel 1910 circa*



*Giulianova, Pinacoteca civica casa museo "Vincenzo Bindi", lo stato dopo i lavori terminati nel 2012*



*Costantino Barbella, Ritratto di Gaetano Braga. Terracotta. Teramo, Pinacoteca civica. Già Giulianova, Biblioteca civica "Vincenzo Bindi", Collezione Amato Alfonso Migliori*



**Area 4**  
**Beni culturali**



**Cento anni di paesaggio:  
la legge Croce del 1922 e il “laboratorio” Abruzzo**

Claudio Varagnoli

La sessione dedicata ai beni culturali della quinta edizione del Forum Internazionale del Gran Sasso vuole porre l'accento sul ruolo delle vie storiche e quindi degli scambi tra aree geografiche diverse. Il rapporto dell'uomo con lo spazio, la sua capacità di creare relazioni attraverso strade, cammini, itinerari che invitano ad una diversa ricezione dell'ambiente geografico, ma anche del tempo, sono considerati come una rete neuronale che è in se stessa già un valore da salvaguardare. In questo modo, si vuole richiamare l'attenzione sugli aspetti non solo materiali del patrimonio culturale, ma anche sul ruolo fondamentale che questo riveste nella crescita umana nel suo complesso.

Lo scenario in cui questi scambi prendono vita e generano autentiche interfacce tra culture e mentalità è il paesaggio: non mero contenitore, ovviamente, ma fattore che condiziona e a sua volta recepisce l'azione dell'uomo. Il suo è uno status particolare, nel vasto novero dei beni culturali, sia per l'estrema varietà delle componenti e delle manifestazioni nello spazio e nel tempo, sia per i valori esperienziali che permette e trasmette. Un caso notissimo è rappresentato dai cammini storici, che sul modello del *Camino de Santiago* si stanno diffondendo non solo come esperienza percettiva di valori esterni e materiali, ma anche come avventura interiore legata alla ricezione del soggetto.

Il paesaggio va quindi considerato l'agente catalizzatore che permette una reazione tra gli aspetti materiali ed esperienze personali del patrimonio, svelandone l'intrinseca complementarità. Ne discende che la protezione del paesaggio va considerato un fattore di estrema importanza nel sistema di tutela di un paese, poiché costituisce l'armatura concettuale su cui si innestano le azioni e le provvidenze destinate a settori specifici.

L'Italia ha sulla carta un apparato legislativo importante, fondato sull'articolo 9 della Costituzione, che attribuisce alla Repubblica la responsabilità di tutela del paesaggio, e sulla nota legge 1497 del 1939, la cosiddetta legge Severi, da cui discendono i dispositivi più recenti

aggiornati. Non va tuttavia dimenticata la legge 11 giugno 1922, n. 778, la prima<sup>1</sup> normativa completa di tutela paesaggistica ad opera di Benedetto Croce ed esito di un lungo processo di apertura a questi temi compiuto dalla cultura italiana: processo nel quale l’Abruzzo e i suoi intellettuali giocarono un ruolo rilevante, da vero e proprio “laboratorio” a livello nazionale.<sup>2</sup> Quest’anno ricorre quindi un anniversario importante, che doveva essere celebrato in questo convegno, come si cercherà di fare in questa sede, sintetizzando dati già noti alla letteratura.

Croce lavorò alla legge in qualità di Ministro dell’Istruzione del governo Nitti almeno fin dal 1920, nell’ambito di una commissione appositamente istituita e presieduta da Pompeo Molmenti, nel quadro di un crescente interesse per i temi della concreta tutela dell’ambiente. All’agosto di quell’anno risale infatti una relazione dello stesso Croce al disegno di legge relativo al vincolo archeologico della zona monumentale di Roma, conservata tra gli atti parlamentari del Senato del Regno,<sup>3</sup> che già rivela una sensibilità per il contesto monumentale e paesaggistico al di là del singolo monumento, in continuità con il concetto di “parco archeologico” sancito da Guido Bacelli.

Ma il tema del paesaggio si andava imponendo soprattutto nella sua valenza territoriale e naturalistica. Con questo obiettivo, Croce redasse nel settembre del 1920 una relazione al disegno di legge per la tutela delle bellezze naturali e degli immobili di particolare interesse storico,

---

<sup>1</sup> Va comunque menzionata la legge del 3 giugno 1912, n. 688, che sottoponeva ville e giardini storici alla protezione statale.

<sup>2</sup> S. SETTIS, *Benedetto Croce ministro e la prima legge sulla tutela del paesaggio*, conferenza presso l’Università Ca’ Foscari di Venezia, 3 ottobre 2011, in [http://www.unive.it/media/allegato/infoscari-pdf/Croce-Ca\\_Foscari1.pdf](http://www.unive.it/media/allegato/infoscari-pdf/Croce-Ca_Foscari1.pdf). V. ora *La legge sul paesaggio di Benedetto Croce a cento anni dalla sua approvazione*, convegno promosso dalla Fondazione Biblioteca Benedetto Croce, Roma 27 ottobre 2022, con interventi di S. Settis, L. Casini, C. Descalzi, E. Cattaneo, A. Ottani Cavina, R. Bosso e A. Migliaccio, P. Gentiloni.

<sup>3</sup> “Relazione al disegno di legge del Decreto Luogotenenziale 26 luglio 1917, n. 1268, sul vincolo archeologico della zona monumentale di Roma”, in *Atti Parlamentari. Senato del Regno, XXV Legislatura, Documenti - Disegni di legge e relazioni*, II, 184 (tornata 14 agosto 1920): v. *L’opera di Benedetto Croce. Bibliografia a cura di Silvano Borsari*, Napoli 1954, n. 1488. Sul tema, v. ora V. CAPOBIANCO, *La Zona Monumentale Riservata: storia di un paesaggio urbano*, in *Il Primo Miglio della Via Appia a Roma*, a cura di D. Manacorda, R. Santangeli Valenzani, Atti della Giornata di Studio, Roma 2010.

a cui farà seguito una seconda relazione nel febbraio del 1921, e una terza nel 15 giugno 1921.<sup>4</sup> Questo testimonia il grande impegno che il filosofo pose nell'impostazione di una legge che ampliava l'orizzonte della tutela, in un momento in cui stava per concludersi drammaticamente la parabola politica del liberalismo italiano.

In effetti, già il ministro Giovanni Rosadi aveva cercato di affrontare il tema del paesaggio nell'ambito della legge del 1909 che porta il suo nome, con un passaggio specifico che tuttavia il Senato aveva bocciato vedendovi un limite inaccettabile alla proprietà privata. Il tema fu ripreso dallo stesso Rosadi in un successivo disegno di legge, discusso nel 1911, che si ispirava agli esempi del parco di Yellowstone e alla legge sul paesaggio approvata dal parlamento francese. Ma anche in questo caso non si giunse all'approvazione della norma.

Il secondo decennio del Novecento vide una intensa attività intellettuale sul tema della difesa del paesaggio,<sup>5</sup> anche a seguito della conferenza di Berna "pour la protection de la nature" del 1913, con contributi di varia provenienza scientifica e geografica: non secondario, come si vedrà, l'apporto di alcuni abruzzesi, chiarito recentemente dagli studi di Lorenzo Arnone Sipari.<sup>6</sup>

Un filone significativo in questo crogiuolo di idee è quello che fa capo all'etica della conservazione di John Ruskin: a lui risale la declinazione del paesaggio come "volto amato della patria" e più volte utilizzata come efficace richiamo da storici e giuristi italiani.<sup>7</sup> Val la pena ricordare in questo contesto un'antologia di scritti di John Ru-

---

<sup>4</sup> *Atti Parlamentari. Senato del Regno, XXV Legislatura, Documenti - Disegni di legge e relazioni*, XII, 1274 (*L'opera di Benedetto Croce... cit.*, n. 1577); Ivi, I, 12 (*L'opera di Benedetto Croce... cit.* n. 1609).

<sup>5</sup> L. PICCIONI, *Il volto amato della patria. Il primo movimento per la protezione della natura in Italia 1880-1934*, II edizione, Trento 2014. Per la successione dei provvedimenti legislativi, N. Capone, *L'invenzione del paesaggio. Lo spazio terrestre nella prospettiva costituzionale*, in «Politica del diritto», n. 1, marzo 2019.

<sup>6</sup> L. ARNONE SIPARI, *La discussione sui parchi nazionali tra età liberale e fascismo: le riflessioni di Nicola Angelo Falcone, Luigi Parpagliolo ed Erminio Sipari*, in [www.storiadella fauna.com/wp-content/uploads/2020/03/Arnone-Sipari-La-discussione-sui-parchi-nazionali-tra-età-liberale-e-fascismo.pdf](http://www.storiadella fauna.com/wp-content/uploads/2020/03/Arnone-Sipari-La-discussione-sui-parchi-nazionali-tra-età-liberale-e-fascismo.pdf)

<sup>7</sup> L. PICCIONI, *Il volto amato...*, cit., passim.

skin pubblicata proprio in Abruzzo, da Carabba Editore a Lanciano nel 1915,<sup>8</sup> con traduzione e cura di Ernesto Setti, naturalista e docente di zoologia.<sup>9</sup> La riflessione estetica di Ruskin è presentata in chiave antimaterialistica e fondata su una raffinata educazione all'arte: anche l'apprezzamento del paesaggio va considerato un fatto eminentemente culturale.<sup>10</sup> Ma il volumetto attesta la diffusione del pensiero di Ruskin in Abruzzo, autore certamente noto a Gabriele d'Annunzio e, come si dirà, a Benedetto Croce.

Da poco riscoperto per merito di Luigi Arnone Sipari,<sup>11</sup> invece, l'apporto teorico di Nicola Falcone, figura di giovane avvocato abruzzese, deceduto nel 1916 durante la Grande Guerra, che nel 1914 pubblicò presso Alinari *Il paesaggio italico e la sua difesa - studio giuridico-estetico*,<sup>12</sup> opera che presenta numerose novità, configurandosi come una delle prime trattazioni organiche sulla materia. Dovette esercitare, ad esempio, una certa influenza sul pensiero di Croce, che nella redazione della legge mostra di aver presente il lavoro dell'avvocato (fig. 1).

Falcone imposta in maniera innovativa il tema della protezione delle bellezze naturali, ponendo al centro del dibattito la questione della necessaria limitazione del diritto di proprietà, e anticipando così la legge 1089 del 1939. Critica, inoltre, la proposta di legge Rosadi, perché ignora la nozione di paesaggio, ponendola al confronto con una rassegna di quanto operato in altri paesi, europei ed extraeuropei (tra cui Stati Uniti e Giappone).

---

<sup>8</sup> *Il pensiero di Ruskin. Pagine scelte e tradotte da Ernesto Setti*, collana "Scrittori italiani e stranieri", Lanciano 1915.

<sup>9</sup> Autore di studi sul rapporto tra evolucionismo e questioni sociali, nonché di libri di zoologia e biologia per le scuole superiori.

<sup>10</sup> *Il pensiero di Ruskin...*, cit. p. 126.

<sup>11</sup> L. ARNONE SIPARI, *La discussione...* cit., p. 12. Falcone nacque a Palombaro, centro della Maiella.

<sup>12</sup> N.A. FALCONE, *Il paesaggio italico e la sua difesa - studio giuridico-estetico*, Firenze 1914. V. anche Idem, *Il codice delle belle arti ed antichità - raccolta di leggi, decreti e disposizioni relativa ai monumenti, antichità e scavi dal diritto romano ad oggi corredata dalla legislazione complementare, dalla giurisprudenza e dal Regolamento 30 gennaio 1913, n. 363 per l'esecuzione delle leggi anzidette*, Piacenza, 1914.

Sul modello della conferenza di Berna, piuttosto che affidare la tutela alle sole Soprintendenze, Falcone avanza la proposta di istituire speciali commissioni, coinvolgendo specialisti, ma anche la rete capillare del Touring Club, con compiti di vigilanza e tutela, e di predisporre un catalogo di paesaggi da sottoporre a tutela, corredato da stampe, fotografie e “films cinematografiche” [sic]. Probabilmente guardando ai modelli anglosassoni in materia, propone di istituire un “monte delle belle arti” esteso al paesaggio, da costituire grazie all’acquisto pubblico di beni e siti notevoli. Falcone cerca di superare la visione del paesaggio come luogo di suggestioni storiche o letterarie, per considerarlo come veicolo di valori spirituali (figg. 2, 3, 4), “immagine della patria non deturpata o distrutta”, e per questo capace di effetti benefici sui visitatori: «oggi ancor più conviene tener integra la missione tramandataci, affinché, mentre tutto il mondo affoga nell’industrialismo il più fervente, rimanga un luogo dove sollevare lo spirito e ritemperare le menti affaticate». <sup>13</sup> La conoscenza di Ruskin è attestata da alcuni passaggi, che equiparano la tutela dei monumenti a quella della natura, o che plaudono all’iniziativa della *Guild of Saint George* in opposizione al capitalismo. <sup>14</sup>

Ma questa visione conservatrice in Falcone si sposa pragmaticamente al turismo, potente innesco della tutela del paesaggio, sul modello della vicina Svizzera che già all’epoca aveva visto aumentare i propri introiti grazie all’industria alberghiera.

Falcone sottolinea il rapporto tra paesaggio e creazione artistica, istituendo un parallelo che ritornerà nella legge del 1922 e insistendo sugli aspetti emotivi suscitati dall’incontro con la natura. Quasi anticipando l’attenzione ai patrimoni “immateriali”, Falcone amplia il concetto di paesaggio alla rete di espressioni artistiche che lega una nazione al territorio – fatto che spiega l’aggettivo “italico” del titolo – con un taglio piuttosto moderno, malgrado il sentore nazionalistico che aleggia in alcune sue affermazioni. Dedica quindi ampio spazio alla valorizzazione delle tradizioni artigianali: «Vi sono in Italia forme di arte popolare che conviene non solo non trascurare, ma tramandare integre ai posteri, tanta è la bellezza che in esse è trasfusa: chi dirà

---

<sup>13</sup> N.A. FALCONE, *Il paesaggio italico...*, cit, p. 72.

<sup>14</sup> *Ibidem*, pp. 200 e 207.

ad esempio, i conforti che donano alle povere fanciulle dell'Abruzzo i lavori dell'uncinetto o del ricamo a tombolo [...]? Chi vorrà far morire l'arte della maiolica, ancor fiorente a Castelli, a Faenza, a Pesaro, a Savona ed altri luoghi; le industrie dei tappeti, delle coperte, dei cestini sardi, i lavori degli scalpellini viterbesi, attuali continuatori dei maestri comacini? [...] Tutto il *folk-lore* [sic] delle plebi, i proverbi, le fiabe, le musiche, le ninne-nanne, gli stornelli [...] tutto ciò che può servire a perpetuare il gusto del popolo nella sua varietà e personalità vincendo ancora la concorrenza moderna, deve vivere come un'opera d'arte e di bellezza, come espressione tipica dell'esistenza umana». <sup>15</sup> Su questa linea, Falcone preconizza anche la protezione del patrimonio di danze e musiche, ancora per il loro valore emotivo.

Si sbaglierebbe però a considerare il testo di Falcone come una perorazione puramente estetica e teorica. I capitoli dedicati alla flora e alla fauna sono ricchi di indicazioni concrete per la protezione. Grande è il ruolo affidato alla tutela del bosco, contro l'estensione dei pascoli e delle colture estensive, causa di fenomeni erosivi irreparabili, in una visione legata alla conoscenza di prima mano delle montagne centro-meridionali: «Il problema del pascolo, del monte e del bosco è problema patrio, connesso al paesaggio: l'interessarci di esso, l'occuparci dei rimboscamenti e della sistemazione dei bacini montani, degli alberi e delle acque costituiscono il più saldo programma per la difesa del paesaggio». <sup>16</sup> La modernità del lavoro di Falcone è dimostrata anche dallo specifico capitolo dedicato all'invasione nell'ambiente naturalistico della *réclame*, cioè della pubblicità sottoforma di cartelloni e di manifesti. E ai due capitoli conclusivi dedicati al paesaggio nell'arte guarderà probabilmente Emilio Sereni nella composizione del suo magistrale lavoro sul paesaggio agrario italiano.

Altro contributo fondativo in quegli anni è quello di Luigi Parpagliolo, <sup>17</sup> che lavorò sia alla legge del 1922, sia a quella del 1939 e autore di numerosi contributi sul tema, tra cui il testo *La difesa delle bellez-*

---

<sup>15</sup> *Ibidem*, pp. 194; 196-197.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 202.

<sup>17</sup> L. PARGLILOLO, *La difesa delle bellezze naturali d'Italia*, Roma 1923; v. anche *Idem*, *Per le bellezze naturali d'Italia*, in "Rassegna d'arte antica e moderna", 20, 1920, pp. 232-239.



ze naturali d'Italia (1923); egli era inoltre in contatto con gli esponenti della *Pro Montibus et Sylvis*, associazione molto attiva nella protezione del patrimonio paesaggistico e che già nel 1922 diede vita al parco d'Abruzzo in forma privata.<sup>18</sup> Il libro del 1923 contrappunta in maniera efficace alcuni dei punti principali della legge Croce, sollevando per esempio la questione delle infrastrutture, degli impianti idroelettrici e industriali da tenere sotto controllo e da armonizzare con le esigenze naturalistiche.<sup>19</sup>

Anche se la legge del 1922 non fa esplicito riferimento all'istituzione di specifiche aree tutelate, nel dibattito che precedette la sua definizione fu centrale il riferimento al parco di Yellowstone creato nel 1872, in un paese, gli Stati Uniti, al quale è riconosciuta l'invenzione dei parchi nazionali e dove la tutela naturalistica venne poi assorbita dall'*Antiquities Act* nel 1906,<sup>20</sup> stabilendo un parallelo significativo tra testimonianze storico-culturali e patrimonio naturale. Fin dall'inizio, il modello di Yellowstone fu sentito come *pleasuring ground* per la popolazione: il Congresso degli Stati Uniti nel marzo del 1872 ufficialmente stabilì di destinare il territorio *near the headwaters of the Yellowstone River as a public Park*.<sup>21</sup> Il modello concettuale è quello di *civilizing nature*, ambiente integro e alternativo a quello umano, ma fondamentale per la crescita degli individui.

Ma rispetto al modello americano, poi diffuso in altri paesi europei come la Svezia e la Svizzera, la legge Croce fa invece riferimento al paesaggio come frutto dell'interazione tra uomo e ambiente naturale (*Kulturlandschaft*) opposta alla concezione di ambiente come entità pri-

---

<sup>18</sup> L. ARNONE SIPARI, *La storia «civile» in rapporto alla conservazione della natura. Il dibattito Croce-Parpagliolo sulla legge per le bellezze naturali del 1922*, in *Omaggio a Benedetto Croce a due anni dall'esordio di «Diacritica»* a cura di Maria Panetta e Rosalia Peluso, Roma 2018 (open access), pp. 13-34.

<sup>19</sup> L. PAPPAGLIOLO, *La difesa...*, cit., v il capitolo *Del sentimento della natura e del dissidio con le esigenze della vita moderna*. Cfr. L. Arnone Sipari, *La discussione...* cit., pp. 15-19.

<sup>20</sup> G. SEVERINI, "Paesaggio": *storia italiana, ed europea, di una veduta giuridica*, in "Aedon. Rivista di arti e diritto online", 1. 2019.

<sup>21</sup> *Introduction: Towards a Global History of National Parks*, in B. Gissibl, S. Höhler, P. Kupper (eds.), *Civilizing Nature. National Parks in Global Historical Perspective*, Oxford-New York 2012.

mordiale e aliena dalla presenza umana (*Urlandschaft*).<sup>22</sup> Il centro della legge risiede probabilmente nella stessa definizione di paesaggio: «quel che costituisce la fisionomia, la caratteristica, la singolarità, per cui una nazione si differenzia dall'altra, nell'aspetto delle sue città, nelle linee del suo suolo, nelle sue singolarità geologiche». La modernità di una simile visione, che abbraccia la natura e l'ambiente urbano fino alla peculiare caratteristica geomorfologica, consentiva alla legge di avere un'inedita ampiezza di vedute.

In sostanza, il paesaggio è inteso quale prodotto della storia: una concezione che ritorna nel *Breviario di estetica*<sup>23</sup> e costituirà l'asse portante dell'opera di Sereni, già ricordata.

Dal punto di vista operativo, la legge del 1922 estende al paesaggio le modalità vincolistiche già previste dalla legge 20 giugno 1909 n. 364, ma usando lo strumento della concertazione tra ente pubblico di tutela, cioè la Soprintendenza, e il privato: «In che cosa dunque consistono le limitazioni al diritto di proprietà che s'impongono con questo disegno di legge? in una servitù per pubblica utilità, per la quale il proprietario è costretto a non fare o a fare in un certo modo che il Ministero approverà, o meglio consiglierà. In questo caso, ognuno vede come la servitù abbia perduta ogni asprezza, in quanto potrà avvenire, come spesso è avvenuto pei monumenti, che il progetto delle opere da eseguirsi sia migliorato anche in confronto agli interessi economici del proprietario. Poiché, è bene tenere a mente questo: che nella, pratica tutto si riduce all'esame del caso per caso, esame che; fatto come dev'esser fatto senza preconcetti e priva la mente di ogni idea di sopraffazioni, si concreta in definitiva in un sistema di accordi e di reciproche intese [...]». Com'è noto, pochi mesi dopo la promulgazione della legge del 1922 furono istituiti i primi due parchi nazionali italiani, il Parco nazionale del Gran Paradiso, con DL n. 1584 del 3 dicembre 1922, e il Parco

---

<sup>22</sup> L. SCAZZOSI, *Paesaggio, Paysage, Paisaje, Landscape, Landschaft, Landscap, Krajboraz ... politiche e culture del paesaggio in Europa e negli Stati Uniti: una lettura trasversale*, in *Eadem* (a cura di), *Politiche e culture del paesaggio. Esperienze internazionali a confronto*, Roma 1999.

<sup>23</sup> B. CROCE, *Breviario di Estetica. Quattro Lezioni*, XI ed., Bari 1952, *Appendici* (1931), pp. 165-166; cfr. R. VITI CAVALIERE, *Note sulla Natura in Benedetto Croce*, pp. 173-188, in *Omaggio a Benedetto Croce a due anni dall'esordio di «Diacritica»* a cura di M. Panetta e R. Peluso, Roma 2018 (open access), pp. 173-188.

nazionale d'Abruzzo con DL n. 257 del 11 gennaio 1923.<sup>24</sup> Il parco abruzzese, pensato per difendere il territorio già destinato a riserva di caccia reale, fu avviato dalla Federazione "pro Montibus" già nel settembre del 1922.<sup>25</sup> In effetti, oltre alle motivazioni estetiche e giuridiche, l'interesse di Croce alla tutela attiva del paesaggio va posto in relazione alla figura poliedrica del cugino Erminio Sipari, primo presidente del Parco Nazionale d'Abruzzo, ingegnere e discendente di una delle eminenti famiglie di Pescasseroli, nonché politico attivissimo e deputato tra il 1913 e il 1929.<sup>26</sup> Lo stesso Croce ne rievocò l'opera per il parco in uno scritto del 1921 dedicato alla stessa Pescasseroli.<sup>27</sup> Grazie a Sipari, l'istituzione abruzzese costituì una sorta di laboratorio di idee e di buone pratiche, poiché accanto alla figura di Croce, ebbe una parte di assoluto rilievo Gustavo Giovannoni, storico dell'architettura e fondatore di una disciplina in senso scientifico del restauro in architettura.

Singolare è il fatto che, stando alle testimonianze finora reperite, mancano contatti diretti, almeno epistolari, tra due figure diversissime e in parte contrapposte, almeno per quanto riguarda i riferimenti culturali, neoidealistici in Croce e positivistici in Giovannoni. Tuttavia, nell'archivio di quest'ultimo esiste un disegno che raffigura l'alzato interno della corte di palazzo Sipari,<sup>28</sup> dove ebbe i natali Benedetto Croce nel 1866, e dove lo stesso Giovannoni ricorda di aver soggiornato:<sup>29</sup> di-

---

<sup>24</sup> A. FIADINO, C. VARAGNOLI, *Il Touring Club Italiano e il Parco Nazionale d'Abruzzo*, in *L'Italia del Touring Club, 1894-2019. Promozione, tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio*, a cura di G. Belli, F. Mangone, R. Sessa (atti del convegno, Napoli 11-12 novembre 2019), "Storia dell'urbanistica", speciale n. 1, 2021, Palermo 2021.

<sup>25</sup> L. ARNONE SIPARI, *La discussione... cit.*, p. 9.

<sup>26</sup> L. PICCIONI, *Erminio Sipari. Origini sociali e opere dell'artefice del Parco Nazionale d'Abruzzo*, Camerino 1997; sulla fondazione del parco, v. E. Sipari, *Relazione Sipari*, Roma 1926.

<sup>27</sup> B. CROCE, *Pescasseroli*, Bari 1922, poi in *Idem, Due Paeselli d'Abruzzo: Pescasseroli e Montenerodomo*, 1925, ed. consultata 2002.

<sup>28</sup> C. VARAGNOLI, *Giovannoni nella casa natale di Croce; con alcune riflessioni sull'eredità di Roberto Pane*, in S. Casiello, A. Pane, V. Russo (a cura di), *Roberto Pane tra storia e restauro. Architettura, città, paesaggio*, atti del convegno nazionale (Napoli 27-28 ottobre 2008), Venezia, Marsilio, 2010, pp. 138-141.

<sup>29</sup> A. GHISETTI, *L'Abruzzo negli scritti e nei progetti di Gustavo Giovannoni*, in *Gustavo Giovannoni: riflessioni agli albori del XXI secolo. Atti della giornata di studio dedicata a Gaetano*

segni che vanno posti in relazione al rinnovamento dell'edificio voluto da Erminio Sipari. Infatti, l'intensa attività che Giovannoni svolse sempre presso il CAI, i suoi progetti per i rifugi sulle montagne abruzzesi e per alberghi a Pescasseroli, individuati in una recente pubblicazione da Adele Fiadino,<sup>30</sup> testimoniano l'attenzione che Giovannoni sempre rivolse al paesaggio naturale, che per lui, appassionato di montagna ed escursionista convinto, era soprattutto quello dell'Abruzzo: anche i suoi studi sull'architettura vernacolare, in particolare di Scanno, vanno in questa direzione. Nello specifico, come ha sottolineato Fiadino, in applicazione della legge Croce, Giovannoni fu incaricato di censire i luoghi dove era possibile riscontrare le "bellezze naturali" del parco; contribuì inoltre alla perimetrazione delle aree destinate alla riproduzione delle specie animali autoctone, fino all'ampliamento del parco a tutta la valle di Canneto. Ma soprattutto Giovannoni si oppose alla costruzione dei bacini idrici voluti dalla Società Terni, che cercava di estendere i propri comparti produttivi in nuove aree creando dighe lungo il Sangro a Opi e a Barrea. Motivazioni analoghe sostennero Erminio Sipari e il ministro della Pubblica Istruzione Pietro Fedele, che riuscirono a ostacolare il progetto, tranne che per il lago di Barrea, realizzato comunque molti anni più tardi.<sup>31</sup> Altro settore fondamentale per lo sviluppo del parco e per lo stesso apprezzamento del paesaggio è quello dell'accoglienza turistica, per il quale Giovannoni studiò progetti di alberghi a Pescasseroli e di quindici rifugi in montagna.

L'interesse di Benedetto Croce alle vicende del parco non si fermò comunque alla sola promulgazione della legge del 1922. Il filosofo fu infatti coinvolto nella salvaguardia della chiesa parrocchiale di Pesca-

---

Miarelli Mariani, Roma 2005, pp. 201-206.

<sup>30</sup> A. FIADINO, C. VARAGNOLI, *Giovannoni e la difesa del patrimonio architettonico e naturalistico dell'Abruzzo*, in *Gustavo Giovannoni e l'architetto integrale. Atti del convegno internazionale*, a cura di G. Bonaccorso e F. Moschini, "Quaderni degli Atti", 2015-2016, Accademia Nazionale di San Luca, Roma 2019, pp 283-291, a cui si rimanda per ogni approfondimento bibliografico; A. FIADINO, *Gustavo Giovannoni e il Parco Nazionale d'Abruzzo*, in "Storia urbana", 2017, 156-157, pp. 5-31.

<sup>31</sup> Sulla vicenda, v. L. ARNONE SIPARI, "Il Parco nazionale d'Abruzzo liberato dall'allagamento". *Un conflitto tra tutela ambientale e sviluppo industriale durante il fascismo*, in «Rivista della Scuola superiore dell'Economia e delle Finanze», I (2004), n. 8-9, pp. 27-39.

seroli, chiesa originaria probabilmente del XII secolo, ma frutto di una consistente riedizione tardogotica del XV secolo, a cui si aggiunsero cospicui rifacimenti e decorazioni barocche. L'interno, noto da un'immagine pubblicata nella *Storia dell'Architettura in Abruzzo* di Ignazio Carlo Gavini, si presentava coperto da stucchi e tinteggi. Le condizioni di conservazione della chiesa erano state peggiorate dal terremoto del 1915, che aveva aggravato la precaria statica dei muri d'ambito della chiesa, in particolare quello lungo rivolto al centro abitato.

Le pagine che Croce dedicò a Pescasseroli costituiscono una capillare ricapitolazione di fatti storici, con riferimenti ai problemi sociali di ogni tempo, soprattutto nell'ultima parte, quando affronta la situazione del centro montano dopo la "rivoluzione unitaria", cioè la creazione dello Stato nazionale. Puntuale è la descrizione del centro montano nell'età della tarda feudalità, tra Seicento e Settecento, che Croce ripercorre proprio con l'ausilio delle lapidi presenti nella parrocchiale dei SS. Pietro e Paolo. Ma si mostra alieno da qualsiasi tentazione stilistica o positivista nel descrivere, sia pur sommariamente, la chiesa come palinsesto delle storie locali e archivio dei principali eventi di un territorio. Altre notazioni, con accenti ancora una volta ruskiniani, sono riservate alle chiese distrutte della città e alla devastazione di quanto rimaneva dell'antico sito fortificato del Castello, da parte di maestranze senza scrupolo.

I lavori che dovevano interessare la parrocchiale dei Santi Pietro e Paolo (figg. 6,7) riguardavano soprattutto il consolidamento generale, per ovviare ai danni causati dal sisma e alle infiltrazioni provenienti dal terrapieno adiacente.<sup>32</sup> Un primo progetto interveniva pesantemente sull'edificio con la ricostruzione dei pilastri e delle fondazioni, completato da un irrigidimento complessivo assicurato da contrafforti e da un cordolo in cemento armato. Si poneva inoltre la necessità di demolire le volte, evidentemente per ridurre la spinta sui pilastri, da sostituire con volte leggere in incannucciato: si tratta di una tecnica che più volte troviamo nell'architettura tradizionale in Abruzzo, proprio nei restauri di organismi chiesastici medievali a seguito dei grandi terremoti settecenteschi. Per le volte del presbiterio, era stata comun-

---

<sup>32</sup> Per la documentazione archivistica, si rimanda a A. FIADINO, C. VARAGNOLI, *Giovannoni e la difesa...*, pp. 286-288.

que prevista la sostituzione con un nuovo soffitto sostenuto da travi di ferro (figg. 8, 9). Di fronte a questa prospettiva di radicale devastazione dell'edificio più rappresentativo della città, Erminio Sipari si mobilitò, presentando un progetto alternativo che rendeva più conveniente salvare le volte esistenti. Si formò anche un comitato locale, che aveva come presidente onorario proprio Benedetto Croce, sotto gli auspici di Sipari. Il comitato sostenne un progetto alternativo, firmato dall'ingegnere Giuseppe Buttarelli, che puntava al rispetto delle volte e della decorazione interna (fig. 10). La questione venne risolta grazie all'intervento della competente Soprintendenza dell'Aquila, che ritenne necessario conservare le volte. I lavori che comunque furono avviati si conclusero molto più tardi, nel 1937, né sono chiare le vicende che portarono comunque all'eliminazione delle aggiunte sei-settecentesche e alla restituzione di una facies tardomedievale, poi rafforzata dagli ulteriori restauri intrapresi dalla competente Soprintendenza durante la gestione di Mario Moretti.

Nell'impostazione del parco convivono quindi due principali tendenze. L'interesse crociano va in una dimensione soprattutto estetica e contemplativa – ma non per questo meno importante – che si confronta con la storicità del patrimonio naturalistico e paesaggistico, frutto della secolare attività umana fatta di transumanza, di pascoli, di coltivazioni, di gestione del patrimonio boschivo, ma anche di villaggi e di monumenti, che di quel territorio sono per così dire il 'precipitato' architettonico: ed è singolare che i responsabili del parco americano di Yellowstone ancora oggi si meravigliano dell'esistenza di centri abitati all'interno del perimetro tutelato. L'attenzione di Giovannoni va messa invece in relazione con i suoi studi urbanistici. Il parco d'Abruzzo, come nel pensiero di Sipari, doveva costituire una sorta di giardino per turisti e villeggianti delle regioni limitrofe, una riserva di verde e di natura destinata a contrappuntare le congestionate aree urbane.<sup>33</sup> È un obiettivo che Giovannoni ha più volte perseguito nella sua riflessione sulla città, fin dai tempi della messa a punto della teoria del diradamento (1913), con la quale proponeva un cospicuo alleggerimento

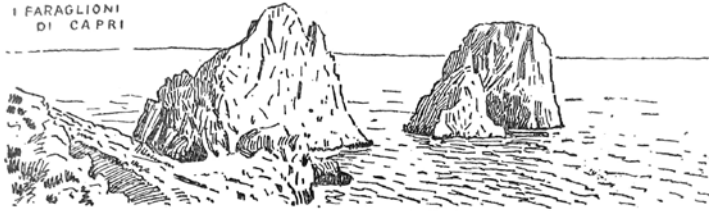
---

<sup>33</sup> Su questi temi v. L. ARNONE SIPARI, *La natura come posta in gioco. La dialettica tutela ambientale-sviluppo turistico nella storia della 'regione dei parchi'*, in *Storia d'Italia. Le regioni dall'Unità a oggi. L'Abruzzo*, a cura di M. Costantini, C. Felice, Torino 1992, pp. 92-1073.

della densità edilizia dei nuclei storici italiani, per scongiurarne sia i devastanti sventramenti, sia l'incipiente marginalità nelle espansioni urbane contemporanee. Tali teorie si estendevano a diverse soluzioni progettuali per la città moderna, aperte alla vegetazione, ai parchi e al paesaggio, come nel caso della Città Giardino di Roma e al piano per la nuova Ostia, concepito dall'Associazione Artistica fra i Cultori di Architettura nel pieno rispetto dei principi giovannoniani. Anche la visione di un graduale riassorbimento dei congestionati centri urbani nella dimensione naturalistica, proposta da Giovannoni nella sua tarda produzione, sembra puntare ad una dissoluzione della città nel paesaggio, in maniera non troppo dissimile da alcuni modelli insediativi americani, dai piani di Frederic Law Olmsted alla città dispersa di Frank Lloyd Wright.

La tutela del paesaggio, nata dalla legge del 1922 e sostanziata nell'esempio abruzzese, si inserisce quindi in un più ampio progetto, in cui la difesa dei capisaldi naturalistici e la salvaguardia di quelli storico-culturali, si nutrono degli stessi principi. Le due visioni che presiedettero all'istituzione del parco nazionale d'Abruzzo – paesaggio come frutto della storia o come alternativo ad essa – giungono fino a noi, in un quadro tuttavia non conflittuale, ma che certamente arricchisce di senso il nostro rapporto con il contesto naturalistico e ambientale.

I FARAGLIONI  
DI CAPRI



## INDICE

Al lettore. . . . .	Pag.	3
L'evoluzione della proprietà. . . . .	»	5
I tentativi di difesa del nostro paesaggio . . . . .	»	21
Le Ville, i Giardini ed i Parchi . . . . .	»	35
La difesa del Paesaggio (Proposta di legge del deputato On. G. Rosadi). . . . .	»	41
La difesa del Paesaggio in Francia. . . . .	»	75
La difesa del Paesaggio all'estero (Austria, Germania, Inghilterra, Ungheria, Norvegia, Svezia, Svizzera, Belgio, America del Nord, Giappone). . . . .	»	89
La réclame. . . . .	»	107
La fauna e la flora . . . . .	»	117
Boschi e foreste . . . . .	»	133
La pineta di Ravenna . . . . .	»	153
La festa degli Alberi. . . . .	»	157
Il paesaggio nell'arte . . . . .	»	161
« Il volto amato della patria ». . . . .	»	193

MONASTERO  
DI PRAGLIA



Figura 1 N.A. Falcone, Il paesaggio italiano e la sua difesa, 1914, indice del volume





Figura 2 N.A. Falcone, Il paesaggio italiano e la sua difesa, 1914, "Torre Astura" nei pressi di Anzio (prov. di Roma)

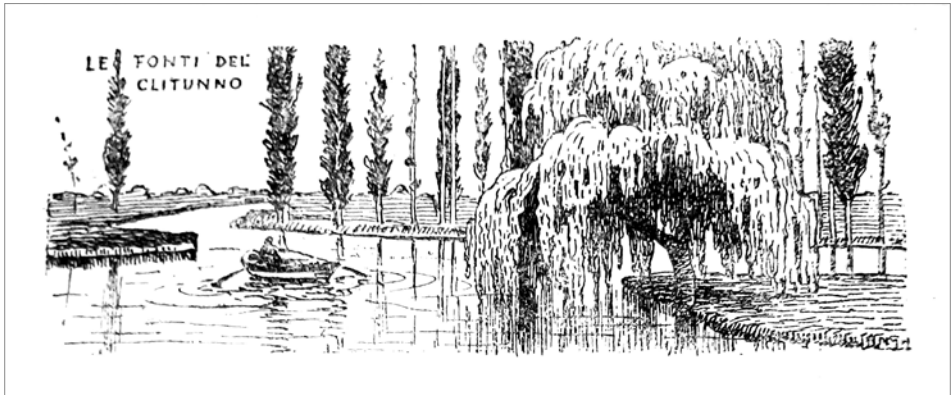


Figura 3 N.A. Falcone, Il paesaggio italiano e la sua difesa, 1914, "Le fonti del Clitunno" (Perugia)

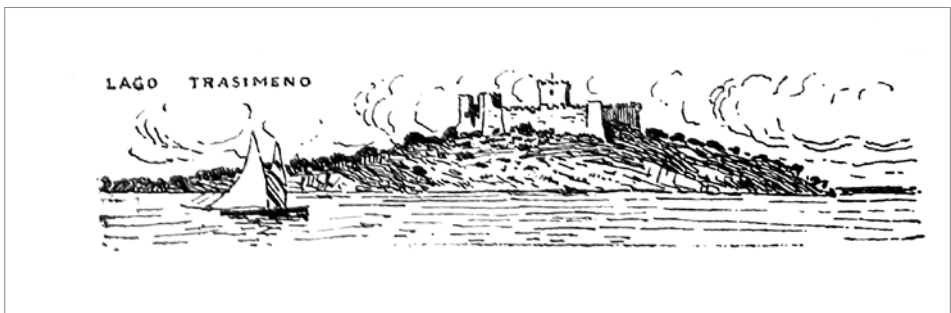


Figura 4 N.A. Falcone, Il paesaggio italiano e la sua difesa, 1914, "Lago Trasimeno" (Perugia)

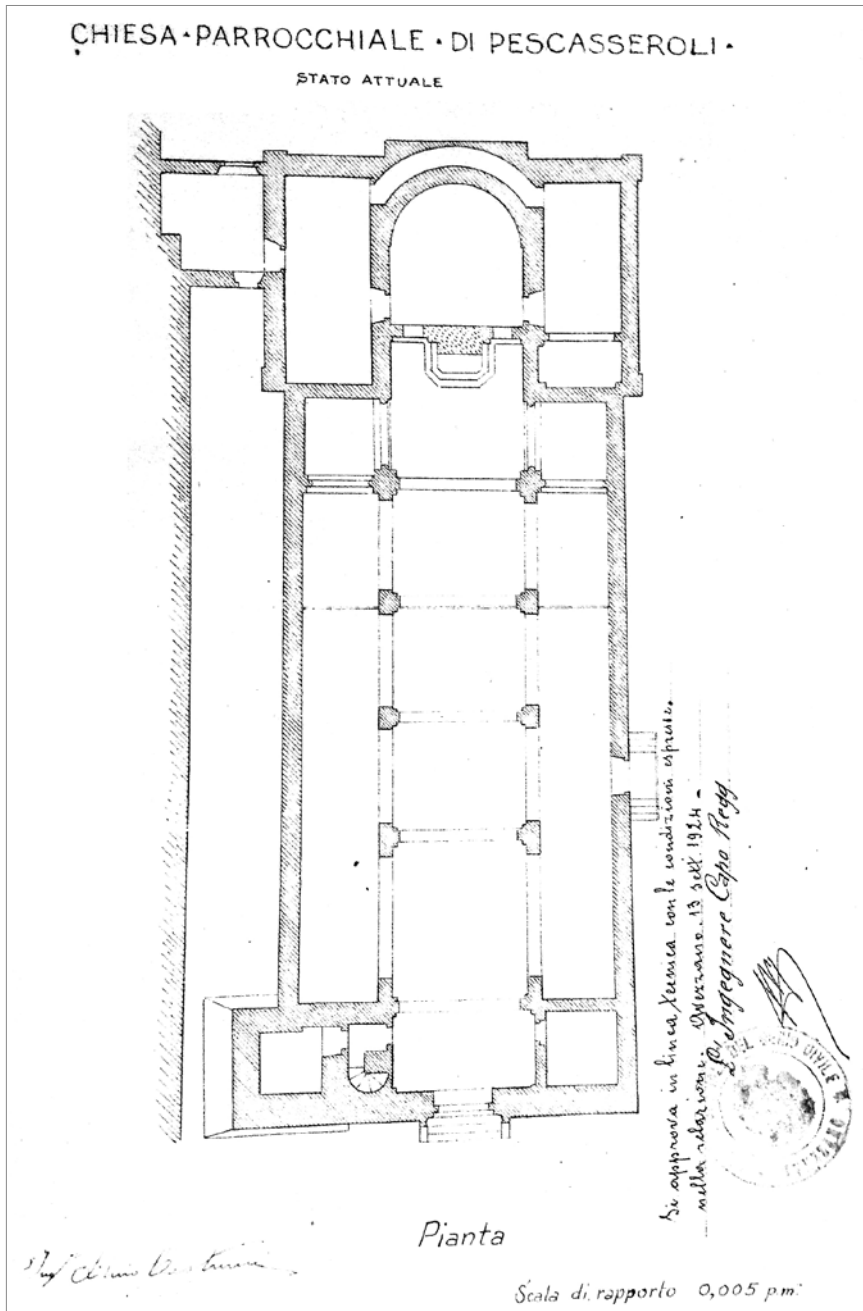


Figura 5 Pescasseroli, rilievo della chiesa dei Santi Pietro e Paolo (Archivio di Stato di Avezano, Sezione Genio Civile, b. 84, G. Buttarelli «Progetto di restauro della chiesa parrocchiale di Pescasseroli. Proposta di variante nell'esecuzione del progetto approvato. Relazione Tecnica»)

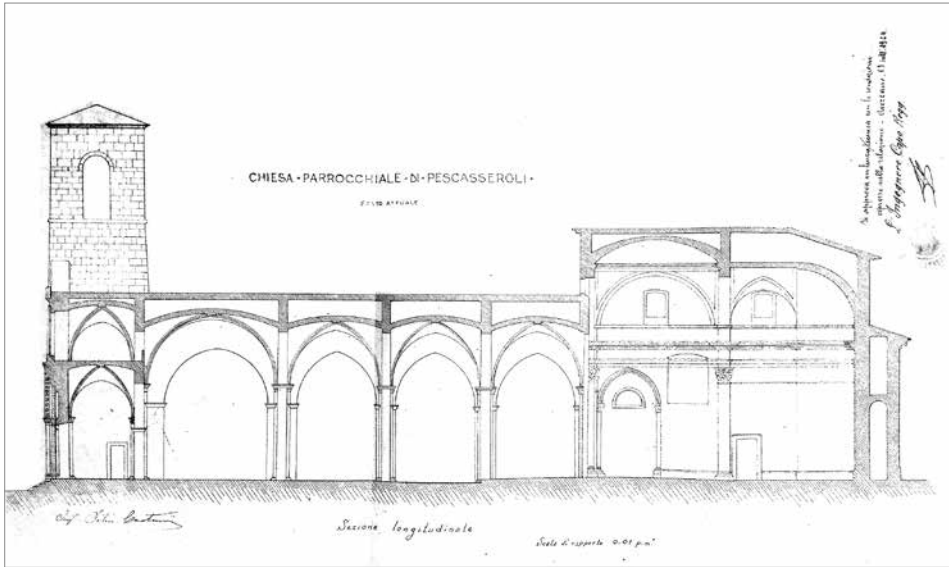


Figura 6 Pescasseroli, rilievo della chiesa dei Santi Pietro e Paolo (Archivio di Stato di Avezzano, Sezione Genio Civile, b. 84, G. Buttarelli «Progetto di restauro della chiesa parrocchiale di Pescasseroli. Proposta di variante nell'esecuzione del progetto approvato. Relazione Tecnica»)

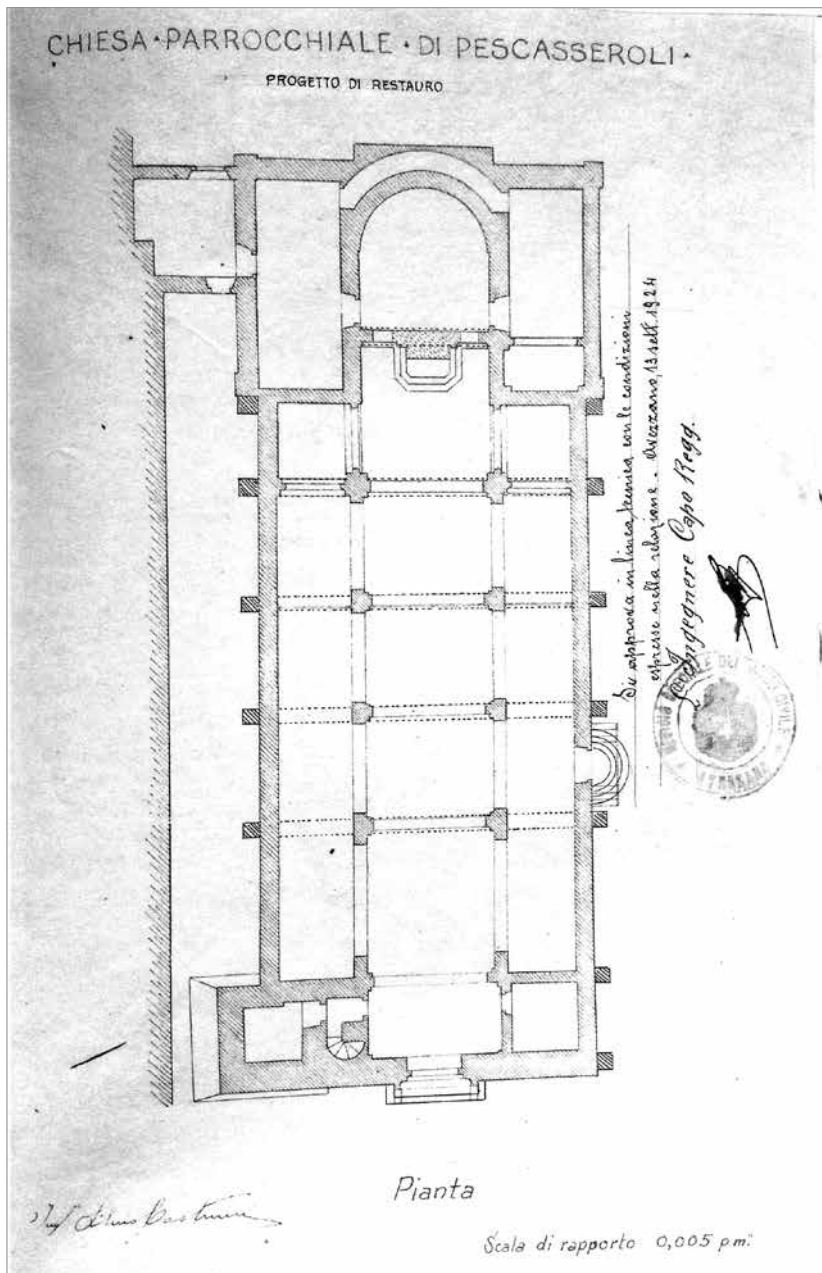


Figura 7 Pescasseroli, chiesa dei Santi Pietro e Paolo, indicazione delle opere di restauro (Archivio di Stato di Avezzano, Sezione Genio Civile, b. 84, G. Buttarelli «Progetto di restauro della chiesa parrocchiale di Pescasseroli. Proposta di variante nell'esecuzione del progetto approvato. Relazione Tecnica»)

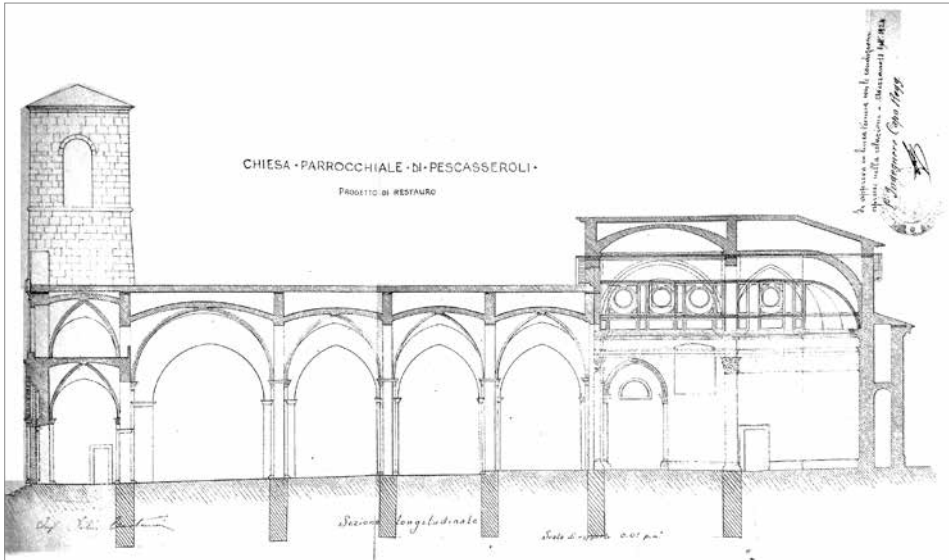


Figura 8 Pescasseroli, chiesa dei Santi Pietro e Paolo, indicazione delle opere di restauro (Archivio di Stato di Avezzano, Sezione Genio Civile, b. 84, G. Buttarelli «Progetto di restauro della chiesa parrocchiale di Pescasseroli. Proposta di variante nell'esecuzione del progetto approvato. Relazione Tecnica»)



Figura 9 Pescasseroli, chiesa dei Santi Pietro e Paolo, indicazione delle opere di restauro (Archivio di Stato di Avezzano, Sezione Genio Civile, b. 84, G. Buttarelli «Progetto di restauro della chiesa parrocchiale di Pescasseroli. Proposta di variante nell'esecuzione del progetto approvato. Relazione Tecnica»)



*Figura 10 Pescasseroli, la chiesa dei Santi Pietro e Paolo e il “paesaggio” del centro abitato in una cartolina storica*

## Dalla cultura alla tutela del paesaggio, il bene comune dell'umanità

Cristina Collettini

«*La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione*». Così recita l'art. 9 della Costituzione italiana, così la tutela del patrimonio culturale assume rango costituzionale e si inserisce fra i principi fondamentali, inderogabili e immodificabili della Repubblica. Quella italiana è stata la prima Carta Costituzionale a riconoscere l'importanza della cultura e il suo ruolo per la crescita della nazione, ne' avrebbe potuto essere diversamente in un territorio che conta il maggior numero di beni culturali al mondo e un paesaggio fuori dal comune che le fa vantare l'appellativo di 'Bel Paese'.<sup>1</sup>

La Repubblica, non lo Stato, dispone la norma, perché quello di tutelare ovvero di proteggere i beni culturali e il paesaggio è compito che trascende i pubblici poteri e coinvolge l'intera collettività, la quale vanta il diritto di godere di questo patrimonio ma ha parimenti il dovere di trasmetterlo alle generazioni future anche per il godimento di queste.

Perché il patrimonio culturale necessita di tutela? E perché questa resta una competenza dello Stato nel riparto di attribuzioni legislative Stato Regioni disciplinato dall'art. 117 della Costituzione, a seguito della modifica del Titolo V? Per comprendere se e come sia possibile trovare l'equilibrio tra i principi della tutela e le esigenze degli odierni stili di vita, soprattutto nell'attuale fase storica che converge verso altrettanto importanti principi di efficientamento e risparmio energetico, va

---

<sup>1</sup> L'articolo 9 della Costituzione, nella sua versione originaria così recita: «*La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.*»

Con la Legge Costituzionale 11 febbraio 2022 n. 1, all'art. 9 viene aggiunto un secondo comma «*Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali.*» Con tale modifica, oltre alla promozione della ricerca scientifica e alla tutela del paesaggio e del patrimonio culturale, viene riconosciuta, nell'ambito dei principi costituzionali, anche la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, con il medesimo fine della trasmissione di tali patrimoni alle generazioni future.

chiarito quale sia l'oggetto della tutela e come questo sia cambiato nel tempo, e lo si può fare anche attraverso le leggi italiane di tutela i cui precetti disciplinano l'azione dei vari soggetti a diverso titolo coinvolti.

La coscienza dei valori storici, artistici, di tradizione insiti nel patrimonio culturale che sottende le conseguenti azioni di tutela volte a preservarlo dall'azione del tempo e dell'uomo è acquisizione relativamente recente, frutto della continua evoluzione del pensiero e della critica, soprattutto nel settore del restauro e particolarmente in ambito italiano. Nel corso del tempo, infatti, il concetto di 'patrimonio storico-artistico' si è ampliato fino a quello odierno di 'patrimonio culturale' che, come recita l'attuale Codice dei beni culturali e del paesaggio, è dato dall'insieme dei beni culturali e dei beni paesaggistici.<sup>2</sup>

Oggetto della tutela, quindi, è tutto ciò a cui si riconosce un valore legato alla storia e alla tradizione artistica, ovvero una testimonianza dell'agire umano. Il riconoscimento di un valore è sempre stato alla base di ogni azione di tutela, nelle sue sfaccettature di conservazione, protezione, restauro, conoscibilità e trasmissione al futuro. Quello che è cambiato nel corso dei secoli è la dimensione di questo valore, che si è via via ampliata, e le motivazioni che ne sottendono l'azione.

Il concetto di monumento come '*memento*', testimonianza storico-artistica singola e singolare del passato, si è progressivamente esteso a ricomprendere dapprima il contesto di inserimento e poi il tessuto edilizio della città storica. Analogamente, dalle bellezze naturali puntuali, statiche e connotate solo da caratteri naturalistici, in poco meno di un secolo si è arrivati alla moderna definizione di paesaggio che ricomprende il territorio come derivante dall'azione di fattori naturali e

---

<sup>2</sup> La definizione di patrimonio culturale, secondo la normativa vigente, è riportata all'articolo 2 del Codice dei beni culturali e del paesaggio approvato con Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 che così recita: «*Il patrimonio culturale è costituito dai beni culturali e dai beni paesaggistici. Sono beni culturali le cose immobili e mobili che, ai sensi degli articoli 10 e 11, presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico e le altre cose individuate dalla legge o in base alla legge quali testimonianze aventi valore di civiltà. Sono beni paesaggistici gli immobili e le aree indicati all'articolo 134, costituenti espressione dei valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio, e gli altri beni individuati dalla legge o in base alla legge. I beni del patrimonio culturale di appartenenza pubblica sono destinati alla fruizione della collettività, compatibilmente con le esigenze di uso istituzionale e sempre che non vi ostino ragioni di tutela.*».



antropici e dalle loro interrelazioni.<sup>3</sup>

Le leggi di tutela in Italia hanno sempre accompagnato l'evoluzione del pensiero storico-critico, anche se non sempre sono state in grado di contrastare una prassi operativa lenta a recepire il cambiamento dettato da sempre nuovi e più ampi valori. Queste trovano le loro radici nella legislazione ottocentesca dello Stato Pontificio, la più evoluta all'epoca in Europa, anche se diverse azioni a tutela del vasto patrimonio culturale italiano erano state intraprese già in passato, si pensi agli editti emanati a partire dal Quattrocento allo scopo di evitare la distruzione dei monumenti, la loro spoliazione o l'esportazione delle sculture antiche.<sup>4</sup>

La prima legge dello Stato unitario sui beni culturali, la legge Nasi del 1902<sup>5</sup>, è innovativa nell'introduzione del concetto di tutela dei monumenti e dei reperti archeologici e del loro contesto di inserimento, ovvero quelle azioni al contorno volte ad assicurarne il decoro e il miglior godimento, la cosiddetta tutela indiretta. La successiva legge Rosadi del 1909<sup>6</sup> estende l'interesse dai monumenti alle «*cose di interesse*

---

<sup>3</sup> Si veda più avanti la definizione di paesaggio contenuta nella Convenzione Europea del Paesaggio e ripresa quasi testualmente all'interno del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

<sup>4</sup> Particolarmente significativo è stato l'Editto del Cardinale Bartolomeo Pacca del 1820, che aveva validità sui territori dello Stato Pontificio, che sancisce l'appartenenza allo Stato (Pontificio) del sottosuolo archeologico, il divieto di esportazione di opere d'arte (dipinti e sculture) in assenza di autorizzazione cardinalizia, la schedatura del patrimonio culturale.

<sup>5</sup> Ai sensi di quanto disposto dall'articolo 1, le disposizioni della Legge Nasi «*si applicano ai monumenti, agl'immobili ed agli oggetti mobili che abbiano pregio di antichità o d'arte. Ne sono esclusi gli edifici e gli oggetti d'arte di autori viventi, o la cui esecuzione non risalga ad oltre cinquant'anni*». La legge, quindi, sottolinea l'importanza dei monumenti sia per la loro storicità che per la loro valenza estetica. Inoltre, ha il merito di aver individuato il criterio di esclusione delle opere di autori viventi e una soglia, quella dei cinquanta anni di età, come linea di demarcazione tra ciò che può rientrare o meno nell'ambito di azione della tutela. Ancora oggi, nell'attuale normativa tali criteri restano validi anche se il limite di esecuzione è stato innalzato a settanta anni.

<sup>6</sup> La legge Rosadi sancì il primato dell'interesse pubblico sulla proprietà privata per i beni mobili e immobili di interesse storico, archeologico, paleontologico e artistico e ne introdusse l'inalienabilità per quelli di proprietà. I beni di proprietà privata erano oggetto di tutela solo se di interesse importante ed in tal caso si procedeva a una misura di notifica.

storico, archeologico, paleontologico o artistico». Entrambe le leggi restano legate al bene culturale come manifestazione di arte e di storia del fare umano, ponendo l'attenzione sul bene immobile di singolare valore.

Nella Legge 23 giugno 1912, n. 688 si può ravvisare un primo avvicinamento agli aspetti naturalistici ancora però strettamente connessi all'azione umana. L'azione di tutela infatti viene allargata a ville, parchi e giardini: è evidentemente ancora la fabbrica a dominare la scena, ma l'attenzione si è allargata anche ai contesti naturalistici che la connotano.

Bisognerà aspettare altri dieci anni, con la legge 11 giugno 1922, n. 778, cosiddetta legge Croce, perché si ponga attenzione oltre che ai monumenti anche alle 'bellezze panoramiche'. Una speciale protezione viene assicurata alle «cose immobili la cui conservazione presenta un notevole interesse pubblico a causa della loro bellezza naturale o della loro particolare relazione con la storia civile e letteraria. Sono protette altresì .... le bellezze panoramiche». Una legge emanata un secolo fa ma che per l'epoca segna un punto di svolta nella tutela di vedute e scorci. Anche se in una visione rigida che non tiene conto dell'aspetto dinamico inteso come impatto dell'agire umano sul territorio, il paesaggio come bellezza naturale rientra fra ciò che è degno di essere protetto in quanto rappresentazione materiale e visibile della patria, con i suoi caratteri fisici particolari. Il contesto territoriale entra quindi nel novero di ciò che necessita di tutela, ma più per il suo legame con la storia patria che per le sue insite caratteristiche.<sup>7</sup>

Nell'ambito della riorganizzazione dell'allora Ministero dell'Educazione Nazionale, nel 1939 vengono emanate le due leggi Bottai, dal nome del loro promotore: la legge 1089/1939 sulla tutela delle cose di interesse artistico o storico e la legge 1497/1939 sulle bellezze naturali, precedute entrambe da un dibattito fra i soggetti interessati (le Soprin-

---

<sup>7</sup> Degno di attenzione è l'articolo 4 della Legge del 1922 che richiama le disposizioni della tutela indiretta nei confronti delle bellezze naturali e contro il loro danneggiamento: «Nei luoghi nei quali si trovano cose immobili soggette alle disposizioni della presente legge, nei casi di nuove costruzioni, ricostruzioni ed attuazioni di piani regolatori possono essere prescritte dall'autorità governativa le distanze, le misure e le altre norme necessarie, affinché le nuove opere non danneggiano lo aspetto e lo stato di pieno godimento delle cose e delle bellezze panoramiche contemplate nell'art. 1/a. L'autorità governativa potrà altresì prescrivere opere di tutela strettamente necessarie per impedire danneggiamenti a bellezze naturali.».

tendenze erano già state istituite come organi periferici del Ministero dell'Istruzione) e gli esperti del settore e da un Convegno di Soprintendenti per gli aspetti specifici della prima e un congresso di urbanisti per quelli relativi alla seconda. Nate forse più con l'intento di sottolineare la bellezza e unicità del paese e di ribadire l'importanza che il regime fascista riconosceva all'arte intesa come strumento di educazione collettiva, sono comunque i primi testi normativi organici e strutturati sulla tutela del patrimonio culturale. Il carattere innovativo di entrambe e l'organicità delle disposizioni ivi contenute ancora oggi sono in massima parte attuali tanto che ogni successiva legge non ne ha mai modificato l'impianto che viene riproposto quasi senza modifiche nel Testo Unico sui Beni culturali del 1999.

Nella Legge 1089/39 è assolutamente innovativo il raggio d'azione della tutela monumentale che va a ricomprendere anche l'arte contemporanea, la stampa e le manifestazioni sportive. Per la prima volta vengono introdotti, ancorché in forma embrionale, dispositivi per la gestione, la promozione e la valorizzazione dei monumenti.<sup>8</sup>

Nella legge 1497/39, in ambito paesaggistico viene introdotto per la prima volta il piano paesistico<sup>9</sup> quale strumento di governo del territo-

---

<sup>8</sup> Si riportano i primi due articoli della legge n. 1089/39 il cui contenuto relativo ai beni oggetto di tutela è stato riproposto quasi integralmente nelle successive leggi di tutela che negli anni ne hanno ampliato la portata:

«Art. 1. Sono soggette alla presente legge le cose, immobili e mobili, che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnografico, compresi: a) le cose che interessano la paleontologia, la preistoria e le primitive civiltà; b) le cose d'interesse numismatico; c) i manoscritti, gli autografi, i carteggi, i documenti notevoli, gli incunaboli, nonché i libri, le stampe e le incisioni aventi carattere di rarità e di pregio. Vi sono pure compresi le ville, i parchi e i giardini che abbiano interesse artistico o storico. Non sono soggette alla disciplina della presente legge le opere di autori viventi o la cui esecuzione non risalga ad oltre cinquanta anni.

Art. 2. Sono altresì sottoposte alla presente legge le cose immobili che, a causa del loro riferimento con la storia politica, militare, della letteratura, dell'arte e della cultura in genere, siano state riconosciute di interesse particolarmente importante e come tali abbiano formato oggetto di notificazione, in forma amministrativa, del Ministro della pubblica istruzione. La notifica, su richiesta del Ministro, è trascritta nei registri delle conservatorie delle ipoteche ed ha efficacia nei confronti di ogni successivo proprietario, possessore o detentore della cosa a qualsiasi titolo.»

<sup>9</sup> «Delle vaste località incluse nell'elenco di cui ai nn. 3 e 4 dell'art. 1 della presente legge, il Ministro per l'educazione nazionale ha facoltà di disporre un piano territoriale paesistico, da redigersi secondo le norme dettate dal regolamento e da approvarsi e pubblicarsi insieme con

rio: la protezione delle bellezze naturali passa dal regime vincolistico della legge crociana del 1922 alla pianificazione territoriale di ispirazione giovannoniana (Gustavo Giovannoni era stato Presidente della Commissione istituita per l'elaborazione del disegno di legge), quindi non più una tutela affidata solo ad una dichiarazione di interesse pubblico ma una tutela che passa attraverso la gestione del territorio e la pianificazione degli interventi. La legge prevede l'istituzione di appositi elenchi che individuano quelle aree di notevole interesse pubblico per le loro caratteristiche naturalistiche. Si tratta di cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale o di singolarità geologica; di ville, giardini, parchi che si distinguono per la loro non comune bellezza ma che non sono ricompresi nella tutela monumentale; di complessi di cose immobili che compongono un insieme dal valore estetico e tradizionale; di bellezze panoramiche, punti di vista e belvedere. Le quattro categorie saranno interamente riprese nel Testo Unico del 1999 e oggi nel Codice dei beni culturali e del paesaggio (D.Lgs. 42/2004) come beni paesaggistici da individuare attraverso una procedura che ne prevede la esatta perimetrazione, descrizione dei valori riconosciuti e di quelli da preservare.

Il tema della pianificazione paesaggistica, sovraordinata a qualsiasi altro livello di governo del territorio, verrà ripreso con la legge Galasso, legge 8 agosto 1985, n. 431 che dispone che le Regioni si dotino di appositi piani paesaggistici o di piani urbanistico-territoriali che tengano conto dei valori paesaggistici e ambientali. La legge in questione per certi versi anticipa la riforma del Titolo V della Costituzione che affida alle Regioni il governo del territorio.

Ma questa legge segna una svolta importante nella tutela del paesaggio soprattutto perché sottopone a regime di tutela 'per legge' specifiche aree indipendentemente dal riconoscimento di un particolare

---

*l'elenco medesimo, al fine di impedire che le aree di quelle località siano utilizzate in modo pregiudizievole alla bellezza panoramica. Il detto piano se compilato successivamente alla pubblicazione dell'elenco, è pubblicato a parte mediante affissione per un periodo di tre mesi all'albo dei Comuni interessati, e una copia di esso è depositata nella segreteria dei Comuni stessi affinché chiunque ne possa prendere visione. Contro il piano territoriale paesistico gli interessati di cui all'art. 3, hanno facoltà di ricorrere nel termine e agli effetti di cui al terzo comma del precedente articolo.» - art. 5 Legge 29 giugno 1939, n. 1497 "Protezione delle bellezze naturali".*

valore o di una significativa bellezza e senza l'apposizione di un vincolo attraverso apposita procedura, ma solo in virtù della loro appartenenza a specifiche categorie, prescindendo quindi da un giudizio di valore estetico. Per queste aree non serve dimostrare un notevole interesse pubblico, la loro stessa esistenza li fa rientrare automaticamente sotto il regime di tutela e conseguentemente ogni intervento edilizio di modifica dello stato dei luoghi, se insistente su tali aree definite beni paesaggistici 'ope legis', deve essere sottoposto allo stesso procedimento autorizzatorio previsto per le aree sottoposte a tutela per effetto di un provvedimento.

Fu una intuizione di grande rilevanza quella dello storico e giornalista Giuseppe Galasso di includere nel concetto di 'paesaggio' non solo gli aspetti estetici e culturali, le bellezze panoramiche di matrice crociana, ma anche i beni naturali riconosciuti come elementi imprescindibili di tali bellezze. Vengono così protetti i boschi, i parchi e le riserve naturali, i vulcani e circoli glaciali, le aree montane oltre i 1600 metri per le Alpi e oltre i 1200 metri per gli Appennini, ma anche i beni collettivi gravati da usi civici e soprattutto la fascia di 300 metri dalla riva del mare e dei laghi e di 150 metri da entrambe le sponde dei fiumi e dei torrenti, che tanto avrebbe potuto essere alterata dalla cementificazione e dalla speculazione edilizia.

Da una percezione del paesaggio di tipo percettivo-estetico si è passati ad una percezione di tipo fisico-oggettivo e il vincolo si evolve da paesaggistico a paesaggistico-ambientale andando a ricomprendere anche l'habitat naturale, che non annulla ma al più integra la concezione originaria di bellezza naturale.

Due sentenze della Corte Costituzionale, la n. 210/1987 e la n. 641/1987 sanciscono l'ampliamento della nozione di paesaggio che va ad includere l'ambiente inteso come bene unitario e valore primario assoluto. La sentenza 210/1987 assurge il diritto all'ambiente come diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività. Con la sentenza 641/1987 la Corte Costituzionale valuta come valore primario e assoluto il diritto all'ambiente che deve sempre prevalere rispetto ai contrastanti interessi industriali.

È del 1999 il Testo Unico in materia di beni culturali -. decreto legislativo 29 ottobre 1999 n. 490 intitolato "*Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali ed ambientali*". La legge delega prevede-

va in capo al Governo l'elaborazione di un testo unico nel quale fossero riunite e coordinate tutte le disposizioni legislative vigenti in materia i beni culturali e ambientali. Si tratta probabilmente dell'intervento normativo meno innovativo, che di fatto ripropone quasi integralmente il testo delle due leggi Bottai. D'altra parte, la citata legge delega prevedeva altresì che alle disposizioni vigenti venissero apportate «*esclusivamente le modificazioni necessarie per il loro coordinamento formale e sostanziale, nonché per assicurare il riordino e la semplificazioni dei procedimenti*». Pertanto, il testo unico si è limitato ad armonizzare le leggi pregresse per formarne un corpus unico della materia. In particolare, sotto il profilo paesaggistico, il Testo Unico del 1999 ha rielaborato e integrato le disposizioni della legge 1497/39 con quelle della legge Galasso, agevolando la lettura delle azioni a tutela dei beni paesaggistici. Non a caso il Testo Unico parla di beni ambientali distinguendo tra quelli individuati in virtù di caratteri di cospicua bellezza – e riportando le categorie già individuate dalla legge Bottai del 1939 – secondo un procedimento specifico e disciplinato dalla legge stessa, un vincolo di tipo individuale, e quelli che sono tali – *ope legis* – per la loro appartenenza a determinate categorie morfologiche e/o territoriali, riproponendo integralmente il testo della legge Galasso. La commistione bene paesaggistico e ambiente fa sì che, secondo quanto previsto dal Testo Unico, c'è violazione della normativa di tutela non solo in caso di stravolgimento estetico del paesaggio e della sua bellezza naturale ma anche quando si verifica un danno ambientale anche se questo non ha effetti visivi significativi. È forse questo il contributo più significativo del testo, in un momento in cui le tematiche ambientali non avevano ancora quella disciplina di dettaglio che sarà propria del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 *Norme in materia ambientale*, a tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, e i suoi precetti a protezione delle componenti ambientali e degli effetti prodotti su di esse da progetti, piani e programmi. Relativamente alla pianificazione, preme evidenziare come l'obbligo in capo alle Regioni di predisporre piani paesistici o piani urbanistico/territoriali con attenzione ai valori paesistici, sancito dalla pregressa normativa, aveva dato luogo a piani perlopiù descrittivi e poco vincolanti e perciò di scarsa efficacia. Il Testo Unico invece, all'art. 149,<sup>10</sup> dispone che le

---

<sup>10</sup> «Le regioni sottopongono a specifica normativa d'uso e di valorizzazione ambientale il terri-

Regioni sottopongono il territorio includente i beni ambientali a specifica normativa d'uso e di valorizzazione, attraverso la redazione di piani territoriali paesistici o di piani urbanistico-territoriali aventi le medesime finalità di salvaguardia dei valori paesistici e ambientali. Se da un lato quindi il Testo Unico introduce le prescrizioni d'uso, poco chiaro è lo stesso articolo quando al comma successivo sancisce che la pianificazione paesistica è facoltativa per i beni ricadenti in due delle tipologie di aree vincolate per decreto ovvero i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale e le bellezze panoramiche considerate come quadri e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze.<sup>11</sup>

Il Testo Unico ha comunque il merito di sancire la superiorità della pianificazione paesaggistica rispetto agli altri strumenti di governo del territorio. Se infatti in precedenza gli strumenti urbanistici locali erano elaborati e approvati senza tenere conto dei vincoli ambientali, salvo lasciare allo Stato una funzione di controllo postuma con l'annullamento delle autorizzazioni rilasciate su progetti anche regolari dal punto di vista urbanistico-edilizio ma non rispettosi del contesto paesaggistico, il Testo Unico prevede un disposto normativo specifico sul coordinamento della disciplina urbanistica che deve tenere in considerazione i vincoli ambientali.

Altra tappa decisiva in tema di tutela del patrimonio culturale è la modifica del Titolo V della Costituzione operata dalla Legge Costituzionale n. 3 del 2001. In particolare, l'art. 117 del nuovo Titolo V annovera la tutela dei beni culturali tra le materie di competenza esclusiva dello Stato pur prevedendo la possibilità di attivare forme di collaborazione e forme particolari di autonomia della Regione su richiesta di quest'ultima, mentre la valorizzazione e la promozione dei beni culturali e ambientali così come l'organizzazione di attività culturali rientrano tra le

---

*torio includente i beni ambientali indicati all'articolo 146 mediante la redazione di piani territoriali paesistici o di piani urbanistico-territoriali aventi le medesime finalità di salvaguardia dei valori paesistici e ambientali». - art. 149 comma 1 del D.Lgs. 29 ottobre 1999, n. 490.*

<sup>11</sup> «La pianificazione paesistica prescritta al comma 1 è facoltativa per le vaste località indicate alle lettere c) e d) dell'articolo 139 incluse negli elenchi previsti dall'articolo 140e dall'articolo 144» - art. 149 comma 2 del D.Lgs. 29 ottobre 1999, n. 490.

materie a legislazione concorrente. Viene devoluto poi alla legge statale il compito di disciplinare forme di intesa e coordinamento tra Stato e Regioni in materia di tutela di beni culturali. Questo nuovo assetto dato dalla Costituzione alla materia dei beni culturali impone una definizione chiara dei concetti di 'tutela' e 'valorizzazione' perché sottendono a regimi giuridici costituzionalmente differenziati sia in termini di titolarità che di podestà legislativa, regolamentare e amministrativa. Se di valorizzazione parla già il Testo Unico del 1999, una sua definizione precisa e una netta separazione dei concetti di tutela e valorizzazione, in termini di significato e di azioni attraverso le quali tali attività si esplicano, si ha solo con il decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 - Codice dei beni culturali e del paesaggio, emanato ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137.

Il 20 ottobre del 2000 viene firmata a Firenze la Convenzione europea del Paesaggio<sup>12</sup>, ad oggi ratificata da quaranta paesi. Si tratta di un trattato internazionale promosso dal Consiglio d'Europa per una definizione attuale di paesaggio e per una sua coordinata gestione e pianificazione, anche attraverso forme di collaborazione internazionali. Di portata innovativa è la definizione che viene data di paesaggio - «*“Paesaggio” designa una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni.*» - che sancisce definitivamente il superamento della concezione puramente estetica della prima metà del Novecento. Il paesaggio è caratterizzato dalla commistione di fattori naturali quali le caratteristiche morfologiche, idrografiche, la flora e la fauna, e di fattori umani quali le strutture insediative e l'uso del suolo: l'antropizzazione dei caratteri naturalistici genera i valori culturali identitari di una determinata comunità. Non si può non notare come la definizione di paesaggio contenuta nell'articolo 1 della Convenzione ponga in primo piano il concetto di percezione: paesaggio è ciò che viene percepito dalla popolazione, una percezione che trascende l'aspetto visivo, este-

---

<sup>12</sup> La Convenzione europea del paesaggio è stata adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa a Strasburgo il 19 luglio 2000 ed è stata aperta alla firma degli Stati membri dell'organizzazione a Firenze il 20 ottobre 2000. È il primo trattato internazionale dedicato al paesaggio europeo nel suo insieme che intende promuovere la protezione, la gestione e la pianificazione dei paesaggi europei e favorire la cooperazione europea.



tico e sensoriale ma che si riempie di una connotazione culturale, in grado di influire sulla individuazione e interpretazione del paesaggio stesso e sul riconoscimento dei suoi caratteri peculiari.

Ma la Convenzione di Firenze ha un altro grande merito, quello di aver esteso ancora di più l'oggetto della tutela. Se dalla tutela delle sole bellezze eccezionali delle leggi degli anni 20 e degli anni 40 già in Italia negli anni 80 l'attenzione si era estesa anche ad alcune categorie di beni naturali – i cosiddetti galassini – con il nuovo millennio è l'Europa che si fa promotrice di attenzionare tutti i paesaggi europei, non solo quelli eccezionali ma anche quelli quotidiani, che svolgono un ruolo importante per la comunità che con essi si identifica, finanche ad attenzionare quelli compromessi o degradati che, in quanto tali, meritano una attenzione maggiore in fase di pianificazione per recuperare i valori perduti o per crearne di nuovi. Se infatti il paesaggio assume questo carattere identitario del territorio è necessario controllare i processi di trasformazione del territorio.

La Convenzione Europea del Paesaggio viene ratificata in Italia nel gennaio 2006, due anni dopo l'entrata in vigore del Codice dei beni culturali e del paesaggio approvato con decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42. Le novità in tema paesaggistico introdotte dalla Convenzione vengono recepite nell'attuale normativa italiana sui beni culturali grazie a due decreti correttivi, uno del 2006 e uno del 2008, che modificano la definizione di paesaggio e la disciplina della pianificazione paesaggistica. Nella normativa italiana il paesaggio quale *«territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni»* è sottoposto alle disposizioni di tutela *«relativamente a quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali»*. Il Codice, dunque, ricalca la definizione europea del paesaggio e pone un accento ancora più marcato sulla componente culturale e identitaria e in particolare quell'identità nazionale che tanto sembra richiamare la relazione con la storia civile e letteraria della legge Croce del 1922. Ma, a differenza della Legge Croce e delle leggi successive, la concezione estetica del bene paesaggistico viene superata in favore di una visione del paesaggio come di un sistema i cui caratteri identitari sono dati dall'azione dell'uomo che si adegua, plasma e modella le componenti naturali ed è proprio in questa commistione di elementi natu-

rali ed elementi antropici che si rilevano i valori culturali e i caratteri identitari di un luogo nel quale una certa comunità si riconosce. Nella nuova visione assume un ruolo determinante la pianificazione che non si limita a disciplinare le azioni possibili e non sulle aree eccezionali ma che si estende anche ai paesaggi ordinari, che sono i luoghi della vita di tutti i giorni, proprio quelli più identitari delle popolazioni.

Il Codice dei beni culturali e del paesaggio aggiorna e ridisegna la normativa esistente sul patrimonio culturale, richiama il rango costituzionale dell'azione di tutela e promozione del patrimonio della Nazione e dà una nuova definizione di patrimonio culturale come costituito dai beni culturali e dai beni paesaggistici. Già nelle disposizioni generali vengono chiariti i concetti di tutela e di valorizzazione, obietti che devono essere perseguiti dallo Stato, dalle Regioni, dagli enti territoriali e in genere da chiunque sia proprietario, possessore o detentore di beni culturali, soggetti dei quali vengono sanciti i ruoli.

Le funzioni di tutela sono quelle volte ad individuare i beni che costituiscono il patrimonio culturale e a garantirne la protezione e la conservazione, «*per fini della pubblica fruizione*», statuisce l'art. 3 del Codice. Questo inciso riveste una particolare importanza perché chiarisce che il patrimonio culturale pubblico appartiene alla collettività, la quale vanta il diritto di poterne godere e ha il dovere di rispettarlo e conservarlo affinché anche le generazioni future possano fruirne. In ciò il dettato normativo è in linea con l'art. 9 della Costituzione e recepisce anche le novità introdotte dagli articoli 117 e 118 con la modifica del Titolo V: le attività di tutela del patrimonio culturale assumono una rilevanza tale che le relative funzioni, al fine di garantirne l'unitarietà d'azione, sono attribuite in via esclusiva allo Stato, attraverso il Ministero della cultura, che può comunque conferirne l'esercizio alle Regioni, attraverso apposite intese. Le regioni mantengono comunque l'esercizio della tutela in tema di beni paesaggistici, ma di concerto con il Ministero.

Le attività di valorizzazione sono invece dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurarne le migliori condizioni di utilizzo e pubblica fruizione anche da parte delle persone diversamente abili. L'obiettivo della valorizzazione, ai sensi di quanto disciplinato dall'art. 6 del Codice,<sup>13</sup> è quello di promuovere la conoscenza

---

<sup>13</sup> Si riporta il testo dell'articolo 6 del D.Lgs. n. 42/2004 così come modificato dall'art.

e lo sviluppo della cultura. Anche questo articolo, pertanto, risponde al principio generale e inderogabile sancito dalla Carta Costituzionale. Elemento di novità in tema di valorizzazione è indubbiamente la sua estensione oltre che ai beni culturali a quelli paesaggistici. Difatti, lo stesso art. 6, nel richiamare il paesaggio, fa rientrare fra le attività di valorizzazione anche la riqualificazione degli immobili e delle aree sottoposti a tutela paesaggistica che risultino compromessi o degradati nonché la realizzazione di nuovi valori paesaggistici. Già, quindi, nei primi precetti a carattere generale il Codice manifesta questa apertura ad un concetto di paesaggio a carattere ordinario e non più solo eccezionale. In tema di valorizzazione, anche qui in armonia con i già richiamati artt. 117 e 118 della Costituzione, le regioni esercitano la propria podestà legislativa, nel rispetto dei principi generali sanciti dal Codice: si tratta di una materia a legislazione concorrente.

Ai beni culturali e ai beni paesaggistici sono dedicate apposite sezioni del testo normativo.

In tema di tutela monumentale, le novità più significative riguardano i beni immobili di proprietà pubblica o di soggetti privati che operano senza fine di lucro che, se opera di autore non più vivente e risalenti ad oltre 70 anni, sono *de iure* sottoposti al regime di tutela fintanto che non ne venga verificata l'effettiva sussistenza o meno dell'interesse culturale. È questo l'elemento innovativo rispetto al precedente Testo Unico del 1999 secondo il quale la natura del bene culturale e la sua appartenenza a soggetto pubblico/privato senza fine di lucro erano sufficienti alla sottoposizione *de iure* al regime vincolistico, senza necessità di ulteriore verifica e l'emanazione conseguente di un provvedimento di vincolo.

---

1 del D.Lgs. n. 156/2006, dall'art. 2 del D.Lgs. n. 157/2006, dall'art. 1 del D.Lgs. n. 62/2008 e dall'art. 1 del D.Lgs. n. 63/2008: «La valorizzazione consiste nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso, anche da parte delle persone diversamente abili, al fine di promuovere lo sviluppo della cultura. Essa comprende anche la promozione ed il sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio culturale. In riferimento al paesaggio, la valorizzazione comprende altresì la riqualificazione degli immobili e delle aree sottoposti a tutela compromessi o degradati, ovvero la realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati.».

Una netta differenziazione rispetto agli immobili pubblici è rivolta ai beni immobili di proprietà privata per i quali l'interesse culturale deve essere dichiarato e deve inoltre essere 'particolarmente importante' o 'eccezionale'.

Rispetto alle leggi del passato, è certamente quella sul paesaggio la parte più innovativa, non solo per le nuove concezioni di cui si è detto, ma per l'intera disciplina pianificatoria e autorizzatoria, peraltro più volte modificata con successivi interventi normativi. Il fulcro in tema di sviluppo coerente del territorio, nel rispetto dei caratteri che gli sono propri, è la pianificazione paesaggistica o meglio la co-pianificazione. In materia di paesaggio, come si è già detto, la competenza è della Regione che ha il compito di redigere il piano paesaggistico ma Regione e Ministero possono stipulare apposite intese per definire le modalità per una sua elaborazione congiunta. Proprio in virtù della nuova concezione di paesaggio, il piano prevede l'iniziale ricognizione del territorio o meglio delle sue caratteristiche paesaggistiche dettate dalla natura, dall'azione dell'uomo e dalle loro interrelazioni, nonché dei beni paesaggistici dichiarati e delle aree tutelate *ope legis*, di nuovi immobili e aree da dichiarare di notevole interesse pubblico e di ulteriori contesti da sottoporre a particolari misure di salvaguardia, ma anche l'analisi delle dinamiche di trasformazione per individuare fattori di rischio e vulnerabilità. Il piano paesaggistico previsto dal Codice è quindi uno strumento di governance del territorio, sovraordinato ad ogni altro atto di pianificazione, che, attraverso l'individuazione di ambiti e obiettivi di qualità e una specifica disciplina e idonee prescrizioni d'uso, preserva i valori riconosciuti e governa gli interventi di trasformazione del territorio affinché siano compatibili con il contesto paesaggistico, in un'ottica di sviluppo sostenibile.

È opinione comune che la tutela monumentale sia più stringente rispetto a quella paesaggistica e difatti il procedimento di autorizzazione monumentale investe tutte le tipologie di interventi su un bene dichiarato di interesse culturale, rispetto a quella paesaggistica che riguarda i soli interventi in grado di apportare modifiche significative che possano recare pregiudizio ai valori paesaggistici oggetto di protezione. È però di tutta evidenza che la tutela paesaggistica investe un numero di interventi notevolmente superiore rispetto a quella monumentale e che riguarda immobili appartenenti ad un tessuto storico e finan-

che all'edilizia ordinaria per i quali si può generare l'aspettativa di una qualsivoglia possibilità di modifica esteriore – nulla può dirsi sulle modifiche interne agli immobili che, proprio perché non in grado di alterare lo stato dei luoghi, non rientrano nel campo di azione della attività di tutela paesaggistica. Un regime autorizzatorio più blando quindi sotto il profilo della tipologia di interventi assoggettati e delle modalità di valutazione dei medesimi: il rispetto dei valori storico-artistici espressi dal monumento, in caso di tutela monumentale, e non alterazione significativa dei luoghi e rispetto dei valori paesaggistici da preservare, in caso di tutela paesaggistica. A ben vedere però, ben più rigido è il dettato normativo, anche a carattere sanzionatorio, in caso di interventi eseguiti in assenza o in difformità dell'autorizzazione monumentale o dell'autorizzazione paesaggistica. Se infatti il Codice prevede, in caso di opere in difformità su bene culturale, una possibilità di ripristino dello stato pre danno o di legittimazione di quanto realizzato che annulla la violazione del regime autorizzatorio, lo stesso non si verifica per immobili insistenti in area vincolata paesaggisticamente. Non sussiste ad oggi norma che consenta una autorizzazione paesaggistica in sanatoria: fuori da alcuni casi specifici – non realizzazione di superfici o volumi utili, uso di materiali diversi e opere di manutenzione ordinaria e straordinaria – solo il ripristino dei luoghi può annullare il reato penale conseguente alla realizzazione di opere in assenza di autorizzazione o in difformità da essa. Non può certo stupire il più rigido rigore della tutela paesaggistica se si considera che questa è volta a contrastare uno sviluppo spesso disordinato e a volte speculativo del territorio e dinamiche di trasformazione di interi tessuti edilizi piuttosto che di emergenze singolari.

Il tema della tutela, in particolare di quella paesaggistica, è oggi particolarmente attuale. Essa impatta con i bisogni dettati da nuovi stili di vita, in termini di qualità dei luoghi, così come con le esigenze di risparmio delle risorse naturali e ambientali. Il diritto di vivere in spazi salubri e confortevoli, rispondenti a nuovi standard, nonché quello di limitare i costi di gestione degli immobili non sempre collimano con le preesistenze. L'Italia d'altra parte è fatta sì di grandi città sviluppatesi in maniera più o meno coerente intorno a nuclei antichi, ma è soprattutto un territorio disseminato di piccoli centri, borghi incastonati in un paesaggio della più varia natura la cui alterazione dei tessuti e del-

le caratteristiche morfologiche e tipologiche ne farebbe venir meno i caratteri identitari. Ciò non significa imm modificabilità dei luoghi. Ciò non significa rifiuto delle moderne tecnologie, dell'architettura contemporanea, dei sistemi di efficientamento o delle forme di energia rinnovabile. Tutelare i nostri beni culturali e il nostro paesaggio significa attenzionare le modifiche dello stato dei luoghi, significa puntare sulla qualità delle trasformazioni. Non si tratta, o meglio non dovrebbe trattarsi, di scelte di compromesso ma sempre di scelte di buon senso, quelle cioè in grado di trovare il giusto equilibrio tra le esigenze di protezione e mantenimento dei valori storico-artistici e di tradizione e le altre, non sempre opposte, di sicurezza per le persone, di contenimento dei consumi e di salubrità dei luoghi. Le popolazioni hanno il diritto di vivere in spazi di qualità, consoni alle mutate esigenze di vita, senza che questo possa pregiudicare i valori della tradizione. La qualità deve guidare ogni modifica dello stato dei luoghi, sia che riguardi l'intervento su una cellula abitativa che una grande infrastruttura a rete. Un progetto di qualità infatti non rinuncia al bello, a connotarsi per le caratteristiche sue proprie, senza per questo entrare in competizione o peggio ancora in opposizione con le preesistenze.

Ad ogni generazione viene affidato un patrimonio che è frutto dell'evoluzione dell'uomo sulla terra, delle sue capacità di plasmare i luoghi con i materiali che la natura e la tecnica in ogni epoca forniscono. Il nostro patrimonio culturale, incluse le modifiche che subisce nel tempo - e non solo per effetto del tempo -, proprio perché rappresentativo della nostra storia, deve essere preservato. Tutti noi - quella 'Repubblica' cui l'art. 9 della Costituzione fa riferimento - abbiamo il diritto di godere di questo patrimonio e alla stessa stregua il dovere di trasmetterlo alle generazioni future perché anche queste possano godere dello stesso diritto.

# **Transumanza e mobilità della popolazione nel Bacino mediterraneo e nell'Africa subsahariana in relazione e risposta ai cambiamenti climatici**

Sabrina Greco<sup>1</sup>, Maurizio Lazzari<sup>2</sup>

## **1. Introduzione**

Il tema di studio e ricerca che viene proposto in questo contributo trova piena coerenza e corrispondenza di obiettivi con quelli che hanno ispirato il V Forum Internazionale del Gran Sasso e IV conferenza del partenariato Euro-Africano, prendendo in considerazione il fenomeno della transumanza come causa ed effetto della mobilità umana, sviluppata in settori nevralgici del Bacino del mediterraneo e dell'Africa subsahariana. Tale fenomeno trova le sue radici in uno stile di vita, che potrebbe definirsi nomade in senso generale, che nel tempo ha dovuto spesso fare i conti con le cangianti condizioni ambientali, socio-economiche e politico-amministrative, che ne hanno limitato lo sviluppo o condizionato le direzioni geografiche dello stesso.

L'area geografica considerata in questo lavoro sono alcuni paesi del Bacino mediterraneo e dell'Africa subsahariana (Fig. 1).

---

<sup>1</sup> Ph.D. Ricercatore, Consiglio Nazionale delle Ricerche, Istituto di Scienze del Patrimonio Culturale (CNR-ISPC) Lecce.

<sup>2</sup> Ph.D. Ricercatore, Consiglio Nazionale delle Ricerche, Istituto di Scienze del Patrimonio Culturale (CNR-ISPC) Potenza.

L'impostazione del lavoro è dovuta alla stretta collaborazione fra i due Autori: tuttavia per quel che concerne la stesura del testo, alla Dott. ssa Sabrina Greco vanno attribuiti i paragrafi 3 e 4 mentre, al Dott. Maurizio Lazzari i paragrafi 1, 2 e 5. Il paragrafo 6 ad entrambi gli Autori.

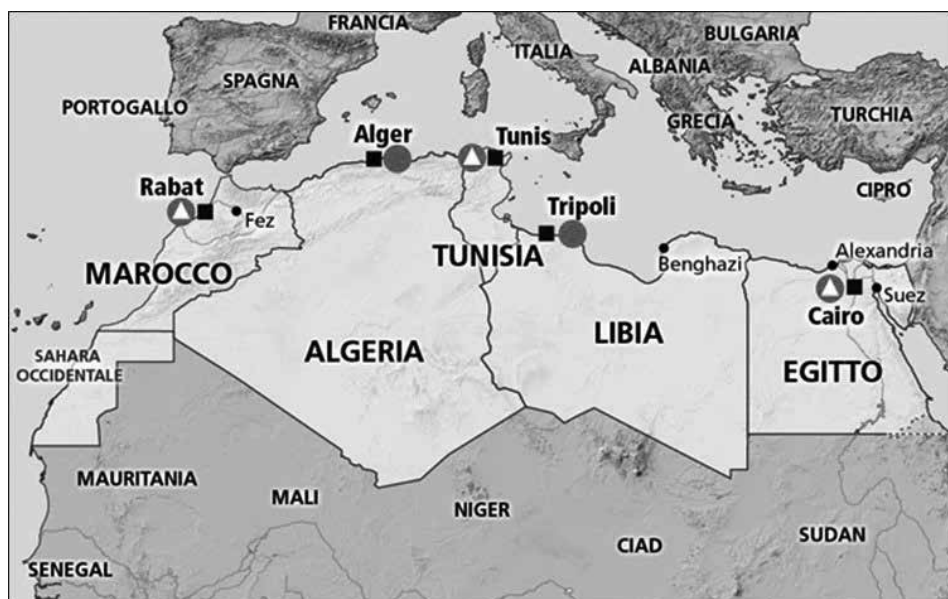


Figura 1 In alto sono indicate le aree corrispondenti alle rive nord e sud del Mediterraneo e in basso alcuni paesi che fanno parte dell'Africa subsahariana

Recenti studi hanno dimostrato un legame causale tra il cambiamento climatico e le migrazioni con le corrispondenti mutazioni delle società pastorali (Kuper and Kröpelin, 2006).

Esiste, di fatto, un continuum di pressioni ambientali che contribuiscono alla migrazione, riferendoci nello specifico a:



- i cambiamenti a lungo termine che interessano ampie porzioni di territorio (degrado e differente uso del suolo, consumo del suolo per espansione delle aree urbane, maggiore utilizzo e sovrasfruttamento delle risorse naturali, ecc.);
- pressioni ambientali a medio termine (siccità prolungata, ecc.);
- eventi climatici estremi (es. le piogge molto intense e concentrate nel tempo).

In ragione di questa premessa gli obiettivi della linea di ricerca possono essere così riassunti:

- Verificare come si è modificata nel tempo la mobilità dei pastori transumanti nel Mediterraneo (sponda nord e sud) e nell’Africa centro-settentrionale;
- Verificare l’incidenza delle modificazioni climatiche in termini di variazione dei regimi pluviometrici (eventi estremi) e delle fasi di siccità sull’equilibrio tra aree coltivate e aree dedicate alla transumanza;
- Studiare la relazione tra transumanza e migrazioni climatiche nelle suddette aree.
- Proporre soluzioni di contrasto alla possibile insorgenza di conflitti tra le realtà dei pastori transumanti e gli agricoltori, cosiddetti sedentari, in relazione all’utilizzo delle aree a pascolo e agricole.

Per raggiungere i suddetti obiettivi i percorsi metodologici utilizzati sono basati sui seguenti step:

- raccolta e comparazione dei dati relativi alle direttrici della transumanza storica ed attuale nei settori geografici considerati;
- verifica dell’incidenza dei principali eventi climatici estremi verificatisi negli ultimi 50 anni;
- comparazione dei dati climatici con le direttrici della transumanza;
- proposta di linee strategiche sostenibili di contrasto per favorire la resilienza dei pastori transumanti alle cangianti condizioni climatiche.

## **2. Transumanza e condizioni climatiche**

La transumanza è una forma di pastorizia, un movimento stagionale a lunga distanza di persone con il loro bestiame (soprattutto pecore, mucche e capre) tra due regioni geografiche e climatiche lungo rotte stabili (conosciute in italiano come “tratturi”). Le comunità interessate dalla transumanza sono numerose ed è una pratica diffusa in tutto il mondo ed è stata sviluppata da varie comunità in tutti i continenti.

La transumanza è stata inserita nel 2019 dall'UNESCO nella **Lista del Patrimonio Culturale Immateriale**, che ha riconosciuto il valore della pratica sulla base di una candidatura transnazionale presentata da Italia, Austria e Grecia, ma che assume un valore globale e quindi riconoscibile anche nelle aree sahariane e del nord Africa.

La transumanza modella le relazioni tra persone, animali ed ecosistemi, comportando rituali condivisi e pratiche sociali, cura e allevamento degli animali, gestione dei suoli, delle foreste e delle risorse idriche, come anche l'affrontare i rischi naturali (come valanghe, smottamenti, erosione e desertificazione).

I pastori transumanti hanno una profonda conoscenza esperienziale dell'ambiente, dell'equilibrio ecologico e del cambiamento climatico, poiché la transumanza è uno dei sistemi di allevamento più efficienti e sostenibili in termini di utilizzo delle risorse naturali e gestione del territorio. Inoltre, essi devono avere una profonda conoscenza della natura: saper leggere il paesaggio e comprendere il loro ambiente naturale e i percorsi più idonei per le mandrie sono abilità essenziali necessarie per il proprio benessere e quello dei propri animali, che potrebbero ritrovarsi bloccati in luoghi inospitali.

I dettagli della pastorizia transumante, i tempi e la natura del rapporto simbiotico con gli agricoltori variano da regione a regione. Ad esempio, mentre la maggior parte del continente africano vive una stagione delle piogge e una stagione secca, alcune località sperimentano una “doppia stagione delle piogge”, che significa una stagione delle piogge, poi una stagione secca e poi un'altra stagione delle piogge, presente, ad esempio, in alcune parti del Kenya, Etiopia e Somalia. Tuttavia, in tutti i casi, la logica degli spostamenti stagionali degli animali al pascolo verso i terreni agricoli a riposo (maggese) resta valida.

Come conseguenza di queste relazioni tradizionali tra clima, territorio e agricoltori, esistono estese rotte di transumanza nelle parti dell'Africa subsahariana e centrale con zone ecologiche che hanno queste caratteristiche (la regione più grande è il Sahel).

Le rotte della transumanza (es. del Mali, Figura 2), in Italia più note come “tratturi”, hanno una serie di caratteristiche importanti: i percorsi variano in lunghezza, da centinaia di metri a centinaia di chilometri e tendono ad essere prevalentemente in direzione nord-sud.

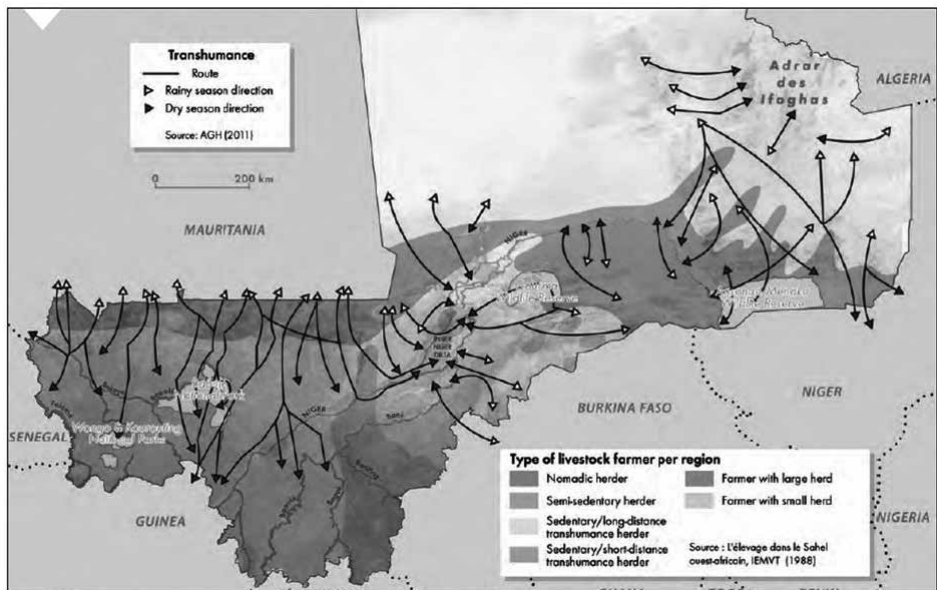


Figura 2 La figura mostra le rotte Nord-Sud della transumanza nel Mali e le relazioni tra pastori transumanti e agricoltori sedentari (la fonte è indicata in figura)

### 3. Specificità dell'area di studio

Al fine di delimitare l'area di studio, si distinguono due macro-ambiti territoriali – il Bacino del Mediterraneo e l'Africa subsahariana – i cui rischi legati ai cambiamenti climatici ed ambientali rinviano alle questioni essenziali dello sviluppo sostenibile. Nello specifico, i paesi a sud ed est del Bacino mediterraneo sono generalmente più vulnerabili in ragione delle loro limitate capacità socio-economiche di adattamento ai cambiamenti ambientali. Nel rapporto “*First Mediterranean Assessment Report (MAR1)*” pubblicato nel 2020 dal *Mediterranean Experts on Climate and environmental Change (MedECC)* la visione del Bacino mediterraneo è quella di un *hotspot* del cambiamento climatico. Non si può comprendere appieno tale dinamica se non la si pone a confronto con quanto avviene in termini di sviluppo sostenibile delle società mediterranee che da tempo sono investite dagli impatti della crisi climatica e che avranno significative conseguenze sulle attività delle popolazioni (agricoltura e pastorizia *in primis*) oltre che sugli ecosistemi. Non potendo in questa sede esaminare i differenti scenari dell'evoluzione del clima, non vi è dubbio che “qualunque sia lo scenario, i paesi del Bacino

mediterraneo ne risentiranno ed è nell'adattamento alle conseguenze che si giocherà la resilienza delle popolazioni locali”(Lavoux, 2021).

Dal punto di vista geografico, il Bacino mediterraneo sembra un'area divisa da barriere naturali, che si identificano con l'Atlas nord-africano, fino ai Pirenei, per prolungarsi poi dai Balcani fino al Vicino Oriente, includendo una vasta zona desertica dal Sahara in direzione della penisola arabica. Queste frontiere non sono soltanto naturali ma, anche demografiche, economiche, culturali, politiche e religiose tra il nord ed il sud sino a spostarsi al di là, giungendo alla barriera subsahariana.

Il secondo macro-ambito territoriale adottato per questo studio concerne il coacervo di paesi dell'Africa subsahariana, ossia quelli a sud del Sahara, dove le gradualità modifiche del clima e delle precipitazioni contribuiscono all'aridità dei suoli e questo fenomeno investe in modo eterogeneo i paesi di tale area, a seconda della loro vulnerabilità intrinseca al cambiamento climatico. In generale, l'Africa sub sahariana ed in particolare i paesi del Sahel sono vulnerabili ai cambiamenti climatici oltre ad essere strutturalmente vulnerabili, cioè, in cui lo sviluppo rischia di essere ritardato da fattori che sono, almeno nel breve termine, indipendenti dalla politica seguita (Banque de France, 2020).

Appare utile richiamare la nozione di Least Developed Countries (LDCs) che deriva dall'identificazione nel 1971 da parte dell'ONU di un gruppo di paesi caratterizzati non solo da un elevato tasso di povertà della popolazione, ma anche da gravi *handicap* strutturali particolari, ad esempio, dal punto di vista geografico, climatico, ambientale, ecc. tali da renderli estremamente vulnerabili all'impatto di congiunture esterne sfavorevoli. Dopo oltre quarant'anni dalla *First United Nations Conference on the LDCs* tenutasi a Parigi nel 1981, in cui si approvò il noto Programma d'Azione “*Substantial New Programme of Action for LDCs*” con l'obiettivo di trasformare radicalmente la loro struttura socio-economica che ostacolava lo sviluppo di tali paesi, il risultato è stato che sebbene le loro economie siano cresciute fortemente dalla metà degli anni '90, in generale, non sono state sufficienti a colmare il divario con il resto del mondo, aggravato dalla progressiva marginalizzazione dal contesto internazionale (UN, 2021).

Il recente “*Doha Programme of Action for the Least Developed Countries for the Decade 2022-2031 (DPoA)*” adottato durante la Quinta Conferenza delle Nazioni Unite sui LDCs del 2022 è in sintesi, una nuova generazio-

ne di impegni per costruire la resilienza contro gli *shock* futuri, sradicare la povertà estrema, rafforzare i mercati del lavoro promuovendo la transizione dall'occupazione informale a quella formale, affrontare le disuguaglianze all'interno dei paesi e tra di essi. Tutto ciò è in linea con quanto indicato nell'Agenda 2030, il programma sottoscritto in ambito Nazioni Unite fondato sui 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile.

Assume aspetti di grande interesse il summenzionato DPoA che si articola attorno a sei campi di azione prioritari tra cui, quello relativo all'ampia questione dei cambiamenti climatici, infatti, si cita: “*Addressing climate change, environmental degradation, recovery from the COVID-19 pandemic and building resilience against future shocks for risk-informed sustainable development*” (UN, 2022, p. 7). La piena attuazione del DPoA aiuterà tali paesi a riprendere il cammino verso il raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile ed affrontare le sfide del cambiamento climatico.

Attualmente, dei 46 LDCs, 33 si trovano nel continente africano di cui 5 di essi, Burkina Faso, Ciad, Mali, Mauritania, Niger, situati nella regione del Sahel dove è significativo il fenomeno delle migrazioni ambientali o climatiche, oltre al fatto che i ricorrenti *shock* climatici generano delle importanti perdite nella produzione e pertanto, sono necessarie delle azioni per accelerare la ripresa economica della regione, lo sviluppo sostenibile e l'adattamento agli impatti del cambiamento climatico. In particolare, una crescita resiliente ed inclusiva rappresenta la forma ottimale di adattamento al cambiamento climatico e la migliore strategia per raggiungere gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile in maniera efficace (Banca Mondiale, 2022).

#### **4. La mobilità della popolazione in relazione ai cambiamenti climatici**

Il Segretario generale dell'ONU (UN Secretary-General, 2009) e l'ultimo rapporto dell' Intergovernmental Panel on Climate Change 2022, centrano un'osservazione critica su un problema di spiccata rilevanza: le conseguenze sulle popolazioni dei cambiamenti climatici ed ambientali. La dimensione preoccupante assunta dai cambiamenti climatici minaccia la vita di numerosi individui, in particolare, i più poveri ed in situazione di vulnerabilità (UN, 2022, p. 5).

L'osservazione critica sembra andare oltre e mentre il rapporto summenzionato conferma le trasformazioni ambientali in corso, la co-

munità internazionale tenta contemporaneamente di frenare i cambiamenti climatici che potrebbero generare degli ingenti movimenti della popolazione. Infatti, la vulnerabilità della popolazione e degli ecosistemi sono interdipendenti e dove sussistono dei modelli di sviluppo non sostenibile aumenterebbe considerevolmente l'esposizione ai cambiamenti climatici. Si nota, inoltre, che nei LDCs stretti tra l'emergenza ambientale e quella economica, le disuguaglianze esistenti (sicurezza alimentare, educazione, salute, ecc.) si sommano ai rischi climatici (Greco, 2009).

Da oltre un decennio, gli studiosi si sono concentrati sulla misurazione della mobilità delle popolazioni in relazione con i cambiamenti ambientali, ossia le migrazioni "ambientali" o "climatiche" (Kelman, 2019; Véron e Golaz, 2015) ed altresì, per definirne le categorie che comprendono realtà estremamente ampie come i "rifugiati climatici" o "rifugiati ecologici" anche se, queste ultime espressioni non corrispondono ad alcun regime di protezione definito dal diritto internazionale (Cambrézy e Lassailly-Jacob, 2010). Pertanto, si parla di "migrazioni ambientali" quando il movimento di una certa durata ha quale causa essenziale una trasformazione dell'ambiente (Véron e Golaz, 2015). Infine, rispetto alla durata, le Nazioni Unite raccomandano di definire "migranti di lungo termine" gli individui la cui durata del loro soggiorno al di fuori del luogo di residenza, è superiore ad un anno.

Superato lo scoglio delle definizioni, occorre ora precisare che la migrazione non rappresenta l'unica risposta ai pericoli ambientali e la relazione tra ambiente e migrazione non è quindi facile da comprendere, soprattutto perché, per adattarsi ad eventi climatici, stagionali o eccezionali, gli individui e/o le famiglie hanno talvolta, creato sistemi di mobilità che coinvolgono diversi luoghi o membri della famiglia. In tale contesto, appare interessante comprendere le strategie di adattamento delle popolazioni nomadi al cambiamento climatico, per le quali, la mobilità rappresenta l'essenza del modo di vivere.

Tanto nei paesi del Bacino mediterraneo quanto nell'Africa subsahariana, la dimensione assunta dai bisogni e dai vincoli strutturali legati ai cambiamenti climatici ha reso concreto il concetto di scarsità delle risorse idriche e l'insufficienza di acqua rappresenta sempre più un fattore condizionante del loro sviluppo (Greco, 2007).

## 5. Fenomeno della siccità, transumanza e conflitti

Tra i cambiamenti ambientali più sensibili e direttamente connessi alla vita pastorale e alle relazioni con le popolazioni stanziali, la siccità è senza dubbio quello che determina i maggiori conflitti tra agricoltori e pastori transumanti. Questo fenomeno si è accentuato nella regione del Sahel a partire dagli anni '60 con la diminuzione delle precipitazioni medie annue.

La condizione di equilibrio quasi simbiotico tra pastori transumanti e agricoltori è così determinata: durante la stagione delle piogge, quando vengono coltivate le colture, i pastori transumanti tengono il loro bestiame su pascoli marginali che non sono adatti all'agricoltura, ma supportano la crescita di erbe selvatiche che forniscono sostentamento agli animali. Durante la stagione secca, questo non si verifica più; di conseguenza, le mandrie vengono spostate dai terreni agricoli e ritornano ai pascoli più marginali, nei terreni agricoli più fertili, che vengono utilizzati per l'agricoltura durante la stagione delle piogge, ma vengono lasciati a riposo durante la stagione secca (Fig. 3).

Questa disposizione avvantaggia sia i pastori, che godono della produzione di mangime durante la stagione secca, sia gli agricoltori, i cui terreni sono migliorati dal letame degli animali, una forma di fertilizzante organico ricco di azoto.

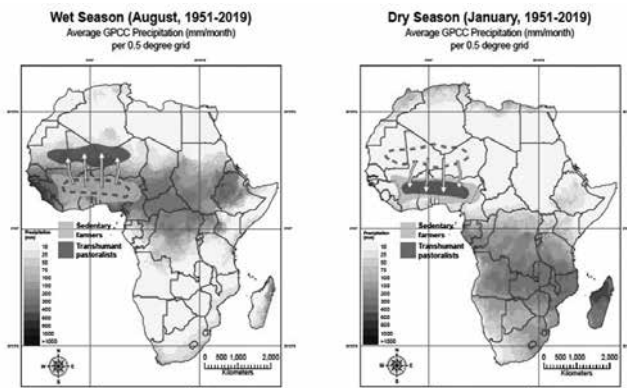


Figura 3 L'immagine di sinistra mostra il rilevamento dello spostamento dei pastori transumanti durante la stagione umida nelle aree più marginali rispetto alle aree coltivate dagli "agricoltori sedentari". Nell'immagine di destra, invece, si osserva lo spostamento durante la stagione secca delle rotte della transumanza verso le zone agricole più umide con sovrapposizione delle aree utilizzate dai pastori transumanti e dagli agricoltori

Dalle suddette considerazioni emerge in maniera chiara che l'acqua diventa il fulcro attorno al quale si sono sviluppati conflitti locali e transregionali nel tempo. Molte guerre e conflitti si sono susseguiti per il controllo dell'acqua in molte parti del pianeta, alcuni, non dichiarati e ancora latenti ai giorni nostri.

A tal riguardo è indicativo il dato che deriva dalla consultazione del sito <https://www.worldwater.org/water-conflict/> del Pacific Institute for Studies in Development, Environment and Security di Oakland (USA), che parte dal 3000 a.C. e arriva ai giorni nostri. Per la comprensione del problema, e per evidenziarne la gravità, di seguito si riportano i dati a partire dal 1900 per le regioni nordafricane.

In particolare per l'Africa del Nord, si registrano 87 conflitti per l'acqua a partire dal 1900, di cui 81 avvenuti dal 2000 al 2021 (Fig. 4):

1. Egitto e Sudan si scontrano sul Nilo (1958)
2. L'Egitto minaccia l'Etiopia sui piani del Nilo (1978-2007)
3. La mancanza d'acqua dovuta alla siccità contribuisce all'inizio della guerra arabo-Fur (1987-1989)
4. Attacco al sistema idrico in Algeria (1998)
5. Scontri tra tribù rivali per l'acqua in Sudan (1998)
6. Una torre dell'acqua viene bombardata in Algeria (1998)
7. L'esercito marocchino distrugge i pozzi (2000)
8. Scontri tra rivoltosi e polizia per la scarsità d'acqua in Sudan (2000)
9. Proteste per la scarsità d'acqua in Algeria (2001)
10. Gli algerini si ribellano per la scarsità d'acqua (2002)
11. I manifestanti si scontrano con la polizia per la scarsità d'acqua in Algeria (2002)
12. La carenza d'acqua causa rivolte in Algeria (2002)
13. Il Sudan prende di mira l'acqua nella guerra civile (2003-2007)
14. Guerra del Darfur innescata in parte dall'acqua (2003-2007)
15. I residenti bloccano le autostrade per mancanza di acqua potabile (2003)
16. Le rivolte ricominciano dall'interruzione dell'acqua potabile in Algeria (2003)
17. I residenti barricano il comune per una migliore infrastruttura idrica in Algeria (2003)
18. Rivolte per mancanza di servizi idrici in Algeria (2003)
19. I ribelli distruggono gli uffici del servizio idrico locale (2004)



20. Rivolte per la scarsità d'acqua in Sudan (2004)
21. Le milizie distruggono i pozzi d'acqua in sudan (2004)
22. La milizia sudanese anti-diga attacca la scuola in Algeria (2006)
23. I militanti feriscono le guardie di una società di approvvigionamento idrico in Sudan (2006)
24. Violente proteste contro la diga di Kajbar in Sudan (2007)
25. I manifestanti bloccano la strada principale in risposta alla deviazione dell'acqua in Egitto (2007)
26. Due persone ferite da una bomba all'abbeveratoio locale in Algeria (2007)
27. Uomini armati sconosciuti rapiscono quattro autisti del governo sudanese della società statale dell'acqua in Sudan (2008)
28. Gli aggressori tentano di danneggiare una pompa dell'acqua fuori da un campo profughi in Darfur (2008)
29. La NATO attacca la fabbrica di tubature dell'acqua in Libia (2011)
30. Numerosi attacchi alle reti idriche libiche interrompono l'approvvigionamento. (2011)
31. Gli abitanti dei villaggi protestano contro l'acqua contaminata in Egitto (2012)
32. Gli abitanti dei villaggi marocchini hanno interrotto l'approvvigionamento idrico dalla miniera locale (2012-2014)
33. Irrigatori egiziani scontenti rapiscono i turisti (2012)
34. Violenza legata all'acqua nel campo profughi del Sud Sudan (2012)
35. Violente proteste per la scarsità d'acqua in Egitto (2012)
36. Manifestanti arrabbiati protestano per l'approvvigionamento idrico in Tunisia (2012)
37. Gheddafi taglia l'acqua alla capitale libica (2012)
38. Scontri tra manifestanti e polizia algerini durante una protesta per la scarsità d'acqua (2013)
39. I politici egiziani minacciano il sabotaggio della diga etiope in un incontro trasmesso pubblicamente (2013)
40. Le milizie hanno interrotto l'approvvigionamento idrico a Tripoli (2013)
41. La stazione idrica in Egitto viene attaccata (2013)
42. I militanti attaccano una stazione di pompaggio in Libia (2013)
43. Le controversie tribali libiche includono attacchi alle pompe (2014)

44. Una bomba danneggia un acquedotto nella città di Minva Al-Qamh (2014)
45. La milizia brucia e saccheggia il campo profughi del Darfur meridionale, distruggendo i pozzi d'acqua (2014)
46. Condotto idrico distrutto in Sud Sudan (2014)
47. Tubo dell'acqua attaccato in Egitto (2015)
48. I tagli all'accesso all'acqua innescano proteste (2015)
49. Attacco al bacino idrico in Libia (2015)
50. Minacce per interrompere la fornitura di acqua nella Tunisia nord-occidentale (2016)
51. I militanti dello Stato islamico fanno irruzione nella stazione di pompaggio del Great Manmade River Project (2016)
52. La strada è bloccata durante le proteste per la mancanza di accesso all'acqua in Algeria (2017)
53. I residenti di Babar, in Algeria, protestano per la mancanza di infrastrutture idriche e igienico-sanitarie (2017)
54. I cittadini che protestano contro i tagli all'acqua hanno chiuso il governo locale in Algeria (2017)
55. Proteste per la diminuzione della fornitura locale di acqua potabile (2017)
56. Una bomba danneggia un camion dell'acqua in Egitto (2017)
57. La protesta per la carenza di acqua potabile diventa violenta in Marocco (2017)
58. 11 feriti in scontri tra contadini e pastori per l'accesso all'acqua (2017)
59. I combattimenti tra due clan in Sudan per la proprietà del punto d'acqua provocano sei morti (2017)
60. Quattro persone uccise in uno scontro per l'accesso a un punto d'acqua nel Nord Darfur, in Sudan (2017)
61. Le proteste per le interruzioni dell'acqua diventano violente in Sudan (2017)
62. Le proteste per i tagli all'acqua diventano violente in Tunisia (2017)
63. Secondo quanto riferito, i civili che protestano per la mancanza di accesso all'acqua vengono picchiati e torturati (2017)
64. Gli scontri in Darfur tra agricoltori e pastori per l'accesso all'acqua provocano morti (2017)

65. Quattro pozzi d'acqua vengono attaccati in Libia (2018)
66. I lavoratori di una stazione di pompaggio in Libia sono minacciati da aggressori con armi da fuoco (2018)
67. Militanti dello Stato Islamico attaccano la stazione idrica di Sarir in Libia e si scontrano con le forze governative (2018)
68. Il progetto idrico è collegato e i lavoratori vengono uccisi e rapiti da un sospetto gruppo militante in Libia (2018)
69. Le proteste in Algeria per il miglioramento dell'approvvigionamento idrico e dell'elettricità portano a scontri con la polizia e feriti (2018)
70. Una lotta per il prezzo dell'acqua porta a scontri mortali in Sudan (2019)
71. L'approvvigionamento idrico a Tripoli, in Libia, è interrotto durante la guerra (2019)
72. I bombardamenti e gli attacchi aerei distruggono i sistemi di approvvigionamento idrico a Tripoli durante la guerra in corso in Libia (2019)
73. I manifestanti in Tunisia hanno distrutto le tubature dell'acqua in una città vicina, protestando per le interruzioni del servizio idrico (2019)
74. Gli agricoltori fermano la principale stazione di pompaggio dell'acqua a El Hamma, in Tunisia, interrompendo la fornitura locale di acqua potabile (2019)
75. I pastori in Marocco combattono con i residenti locali e distruggono le infrastrutture di approvvigionamento idrico (2019)
76. Un attacco a una stazione di pompaggio dell'acqua in Libia interrompe l'approvvigionamento idrico a 2 milioni di persone nella capitale Tripoli (2020)
77. Manifestanti feriti a Tripoli, in Libia, mentre protestavano per la scarsità d'acqua e altre deplorevoli condizioni di vita (2020)
78. Gli hacker egiziani rivendicano la responsabilità di un attacco informatico alle operazioni della diga presso l'Ethiopian Grand Renaissance Dam (2020)
79. Le proteste in Algeria per il miglioramento dell'approvvigionamento idrico e dell'energia portano a scontri con la polizia e feriti (2020)
80. I manifestanti prendono d'assalto un impianto di desalinizzazio-

- ne in Tunisia, interrompendo l'approvvigionamento locale di acqua potabile (2020)
81. Le forze armate sudanesi si scontrano con i militanti Amhara dopo che gli etiopi tentano di utilizzare l'acqua del fiume in Sudan (2020)
  82. I combattimenti in Libia continuano a includere attacchi alle infrastrutture di approvvigionamento idrico (2020)
  83. Sono stati segnalati decessi multipli nelle violenze per l'accesso all'acqua tra pastori e milizie locali nel Darfur meridionale, in Sudan (2021)
  84. Numerosi feriti sono stati segnalati durante le manifestazioni per le interruzioni di acqua ed elettricità nel Darfur settentrionale, in Sudan (2021)
  85. Il sabotaggio delle infrastrutture idriche avviene ad Hasawna, in Libia (2021)
  86. I militanti dello Stato islamico distruggono una cisterna d'acqua in Egitto (2021)
  87. Un gruppo non identificato distrugge un impianto idrico che fornisce acqua in Libia (2021)

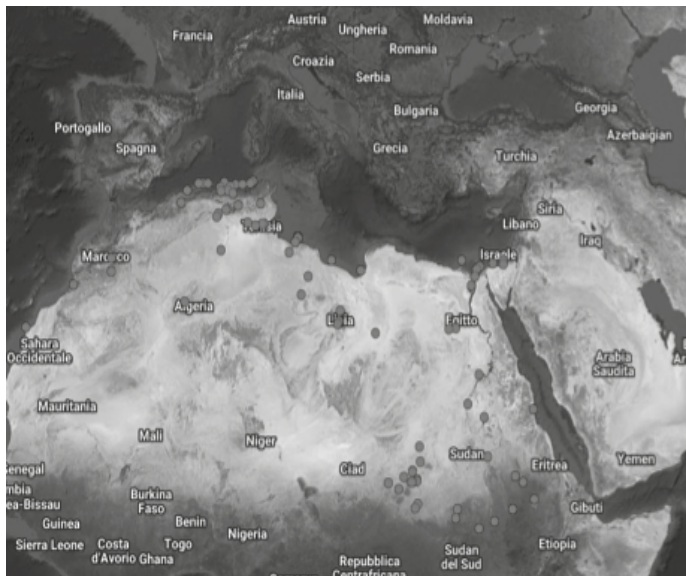


Figura 4 Distribuzione geografica dei conflitti per l'acqua dal 1900 ad oggi nell'Africa settentrionale e il Sahel orientale

Il dato dimostra come il cambiamento delle condizioni climatiche globali si rifletta a livello locale e regionale con lo spostamento delle fasce di siccità verso sud per la minore piovosità e ricarica delle falde acquifere. Questo determina difficoltà in agricoltura e nell'approvvigionamento idrico di primo sostentamento che può facilmente innescare conflitti di sopravvivenza per la gestione e l'utilizzo dell'acqua sia per la popolazione che per gli animali.

Nell'area mediterranea sud europea tali conflitti non sono così diffusi e impattanti come per l'Africa settentrionale e subsahariana, sebbene si cominciano ad avvertire segni di criticità in alcuni paesi come l'Albania, il Kosovo e nel sud Italia.

## **6. Conclusioni**

Dalla breve analisi esposta emerge come nel Bacino del Mediterraneo e nei paesi dell'Africa sub sahariana il cambiamento climatico sia destinato ad accrescere i fattori che limitano il processo di sviluppo sostenibile e che determinano l'innescamento di conflitti per l'utilizzo delle risorse idriche.

L'azione combinata di problemi ambientali, politici ed economici, principalmente nei LDCs continuerà a costituire un fattore amplificatore dei rischi per le popolazioni e gli ecosistemi, determinando un continuo incremento della mobilità delle popolazioni soprattutto delle comunità pastorali.

Nell'attuale contesto appare fondamentale definire delle strategie sostenibili di gestione dei rischi ambientali legati ai cambiamenti climatici presenti e futuri, migliorando o stimolando la resilienza socio-ecologica delle popolazioni maggiormente esposte.

Non vi è dubbio che la comunità internazionale, anche attraverso l'attuazione dei 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile previsti nel programma dell'Agenda 2030, abbia predisposto strumenti per contrastare gli effetti al suolo del cambiamento climatico, ma solo attraverso una mirata e continua azione di dialogo con gli Stati e le popolazioni si potrà renderli efficaci; al contrario solo i conflitti locali determineranno i nuovi equilibri.

L'urgenza globale implica agire nell'immediato prendendo le misure per adattarsi ai cambiamenti climatici irreversibili (obiettivo 13) agendo strategicamente sull'agricoltura (obiettivo 2) non nociva per gli ha-

bitat e la biodiversità (obiettivi 14 e 15) sulle risorse idriche (obiettivo 6) sulle energie rinnovabili (obiettivo 7) sull'industrializzazione, infrastrutture, trasporti e città sostenibili (obiettivi 9 ed 11) nonché, sulla trasformazione culturale (obiettivo 4) in termini di sensibilizzazione delle popolazioni, al fine di fornire quegli strumenti culturali e pratici per adattarsi ed essere resilienti ai cambiamenti climatici, anche attraverso specifici partenariati internazionali (obiettivo 17).

### **Bibliografia**

- BANQUE DE FRANCE (2020) *Bulletin de la Banque de France*, 230/4 Juillet-Aout 2020.
- BANCA MONDIALE (2022) *Rapport sur le climat et le développement des pays du G5 Sahel*.
- CAMBRÉZY, L., LASSAILLY-JACOB V. (2010) *Réfugiés climatiques, migrants environnementaux ou déplacés ? Du consensus de la catastrophe à la surenchère médiatique* - Introduction, *Revue Tiers Monde*, vol. 4, n° 2014, p. 7-18.
- GRECO, S. (2007) Approvvigionamento idrico ed urbanizzazione nel Mediterraneo, *Rivista italiana di economia demografia e statistica*, vol. LXI, n° 3-4, pp. 371-379.
- GRECO, S. (2009) La sfida alla sicurezza alimentare nel bacino mediterraneo, *Rivista di diritto alimentare*, anno III n° 4, pp. 48-51.
- INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (2022) *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, M. Tignor, E.S. Poloczanska, K. Mintenbeck, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Löschke, V. Möller, A. Okem, B. Rama (eds.)]. Cambridge University Press. Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA, 3056 pp., doi:10.1017/9781009325844.
- KELMAN, I. (2019) Imaginary Numbers of Climate Change Migrants? *Social Sciences*, vol. 8, n° 5, p. 1-16.
- LAVOUX, T., La Méditerranée face au changement climatique, *Futuribles*, 2021/4 (N° 443), p. 51-63. DOI : 10.3917/futur.443.0051.

URL : <https://www.cairn.info/revue-futuribles-2021-4-page-51.htm>

- MED ECC (2020) *Climate and Environmental Change in the Mediterranean Basin – Current Situation and Risks for the Future. First Mediterranean Assessment Report* [Cramer, W., Guiot, J., Marini, K. (eds.)]. Union for the Mediterranean, Plan Bleu, UNEP/MAP, Marseille, France, 632 pp., ISBN: 978-2-9577416-0-1, doi:10.5281/zenodo.4768833.
- UN SECRETARY-GENERAL (2009) *Climate change and its possible security implication*, Report to the General Assembly, Sixty-fourth session: United Nations A/64/350.
- UN (2021) *Handbook on the Least Developed Country Category: Inclusion, Graduation and Special Support Measures. Fourth Edition* United Nations ISBN : 9789211046984 eISBN : 9789210010443.
- UN (2022) *Fifth United Nations Conference on the Least Developed Countries*.
- *Draft Doha Programme of Action for Least Developed Countries*. UNITED NATIONS A/CONF.219/2022/3.
- VÉRON, J., GOLAZ, V. (2015) *Les migrations environnementales sont-elles mesurables?*, *Population & Sociétés*, n° 522, Mai.





## Non solo percorsi. Nuovi scenari per i vecchi tratturi

Lucia Serafini

«Ciò che è informe è inafferrabile,  
non memorizzabile»

(M. Kundera, *La lentezza*)

### Introduzione

Difficile quando si parla di tratturi non scendere nella retorica e nel folklore. Le tante manifestazioni che negli ultimi anni provano a mantenerne viva la memoria - quasi sempre in coincidenza con il tradizionale inizio, alla fine di settembre, della transumanza dalle montagne dell'Appennino centrale alle pianure di Puglia - sono eventi molto coloriti e attrattivi da un punto di vista sociale e turistico, ma che puntano sulla nostalgia delle cose perdute e lasciano spesso in secondo piano l'eredità materiale che i tratturi hanno lasciato sul territorio e le possibilità di tutela cui legittimamente possono aspirare.

La realtà meccanizzata e veloce che impronta il presente non consente repliche della vecchia transumanza dai monti al mare e viceversa. E questo è un dato di fatto, posto che laddove transumanza c'è, avviene non più *sull'erbal fiume silente* della nota poesia di Gabriele d'Annunzio, ma prevalentemente su mezzi e strade a rapida percorrenza, e gli stessi pastori si sono trasformati in operatori di un'industria che ha altre regole rispetto al passato e che anzi rifugge da ogni possibilità di replicarlo.

Non così per i tratturi, che hanno lasciato sui territori attraversati tracce materiali ancor oggi esperibili, per quanto residui, e che meritano di essere reinseriti adeguatamente in circuiti di difesa e salvaguardia dei loro paesaggi di riferimento. Non solo perché lo dicono le tante norme approntate negli ultimi decenni, sebbene spesso con scarsi risultati, ma soprattutto perché rimangono punti nodali per la comprensione del territorio, le leggi che lo hanno governato e quindi per l'opportunità di reinterpretarlo alla luce della contemporaneità e delle sue istanze.

I tratturi e i loro servizi di pertinenza sono stati per secoli la principale infrastruttura di interesse regionale, dell'Abruzzo, del Molise e della

Puglia soprattutto. Ma nel tempo si sono trasformati e sono diventati luoghi di trame, impronte e multiple stratificazioni. La rete di percorsi stabilita da Alfonso d'Aragona a metà del XIV secolo si è ridotta drasticamente, e anche i tronchi residui sono difficilmente riconoscibili. Lo stesso vale per le strutture connesse, come chiese, torri, masserie, ridotte a poche unità e allo stato di rudere, prevalentemente. Anche i centri che sono nati o cresciuti a ridosso dei tratturi, stabilendo con essi un rapporto non unicamente funzionale, solo in pochi casi fortunati risultano ancora leggibili nella complessità dei loro rapporti col contesto.

Per quanto residuo, il patrimonio che alla rete dei tratturi fa capo è tuttavia tale, per quantità e qualità, da promettere nuovi scenari per il suo futuro, a patto che si accolga la sfida di lavorare con progetti multiscalari, capaci di guardare ai territori nella rete delle loro infrastrutture ma anche delle architetture e dei centri abitati che nel tempo li hanno tessuti, e senza i quali si rischia di perdere i punti di riferimento e le coordinate, tanto geografiche che storiche.

### **1. Il dito e la luna. Vie armentizie, servizi e centri abitati**

Quando si parla dei tratturi come “luoghi della transumanza” si fa torto a una rete infrastrutturale ante-litteram che fino alla costruzione delle strade ferrate, dopo l'Unità d'Italia, ha retto le sorti di interi territori, facendosene spina dorsale e riferimento economico e sociale. La necessità per regioni come l'Abruzzo, il Molise e la Puglia, di compensare condizioni naturali avverse e fare di necessità virtù per la propria sopravvivenza ha reso il trasferimento degli animali dai monti dell'Appennino centrale alle pianure del Tavoliere il sistema economico vincente per emancipare definitivamente la pastorizia dal nomadismo e trasformare le sue consuetudini in regole.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> La bibliografia sull'argomento è molto vasta. Tra i contributi degli ultimi anni si segnalano: LETIZIA BINDI, *Le vie della transumanza: un patrimonio bio-culturale per la rigenerazione culturale*, Ripalimosani, Palladino, 2020. PIERLUIGI DE SANTIS, *Tratturi e transumanza: profili fra passato, presente e progettualità future*, Bari, Wip Edizioni, 2013; SAVIERIO RUSSO, STEPHANE BOURDIN, a cura di, *I tratturi fra tutela e valorizzazione*, Foggia, Grenzi, 2016; GIUSEPPE MARIA LOTANO, *Tratturi*, Villa D'Agri, Dibuono, 2014; LETIZIA ERMINI PANI, a cura di, *Abruzzo sul Tratturo Magno*, Roma, Exorma, 2015; ASTRID PELLICANO, *Geografia e storia dei tratturi del Mezzogiorno: ipotesi di recupero funzionale di una storia antica*, Roma, Aracne,

La Dogana della Mena delle pecore in Puglia istituita da Alfonso I d'Aragona nel 1447 non è altro che la sistematizzazione di una pratica antichissima che solo allora fu trasformata in un vero e proprio cartello monopolistico, esattamente come la Mesta spagnola da cui trasse ispirazione, fondata nel regno di Castiglia nel 1273 e rimasta la più potente associazione di allevatori di ovini dell'Europa medievale fino al 1836, data della sua soppressione.

Fra tratturi principali, tratturelli e bracci, la Mena italiana comportò il tracciamento sul territorio tra l'Abruzzo e la Puglia di ben 3000 kl di percorsi, destinati a vie di transito degli animali in autunno e primavera, e luoghi di passaggio tutto l'anno per mercanti e pellegrini, merci e prodotti, idee e culture. Con la loro larghezza di 60 passi napoletani - corrispondenti a circa 111 metri - i quattro tratturi denominati l'Aquila-Foggia - anche detto Tratturo Magno perché il più lungo, con i suoi 244 kl - Celano-Foggia, Castel di Sangro-Lucera, Pescasseroli-Candela rappresentavano le arterie principali, mentre la rete più minuta dei cosiddetti tratturelli e bracci era quella utile a fare da raccordo con i centri abitati e/o i luoghi di raccolta degli armenti.

Si tratta dunque di vere e proprie autostrade dell'antichità, sebbene a movimento lento, appoggiato, esattamente come le arterie moderne, ad una fitta rete di servizi coincidenti con masserie, ricoveri, torri di avvistamento, abbeveratoi, ponti utili a superare i fiumi e anche chiese, numerosissime all'interno di un sistema oggi solo ricostruibile attraverso i documenti.

---

2007; ALESSANDRO BUSCA, BENIAMINO DI RICO, *Territorio tratturo sviluppo*, Pescara, Sala, 2000; LORENZO MARRA, *Dal tratturo all'autostrada*, L'Aquila 2000; LUCIA SERAFINI, *I tratturi del Sannio molisano tra palinsesto e conservazione*, «Abruzzo Contemporaneo. Rivista semestrale di storia e scienze sociali», 12, 2001, pp. 157-162. PIERLUIGI IMPERIALI, a cura di, *Prima guida al Tratturo Magno: verso un futuro da riscoprire camminando*, L'Aquila, Consiglio Regionale dell'Abruzzo, 2008; MICHELA DI PAOLO, *In 60 passi. Restauri sul Tratturo Magno*, in «Thema, Magazine di architettura, arte sacra e beni ecclesiastici», marzo 2016. Si rimanda pure a LUCHINO FRANCIOSA, *La transumanza nell'Appennino centro-meridionale*, Napoli, Tipografia Pironti, 1951; ETTORE D'ORAZIO, *La pastorizia abruzzese*, Avezzano, Studio bibliografico A. Polla, 1985; NATALINO PAONE, *La transumanza. Immagini di una civiltà*, Isernia, Cosmo Iannone Editore, 1987; ANGIOLA DE MATTEIS, *Strategie di sopravvivenza e attività economiche nella montagna abruzzese: il versante occidentale appenninico*, Bologna, Società Editrice il Mulino, 1989.

Tra i tanti esempi proponibili, a dimostrazione, usando una metafora, che oltre al dito c'è la luna intera cui guardare, è uno dei ruderi rinvenibili lungo il Tratturo Magno, a ridosso del fiume Fortore presso San Paolo di Civitate, in territorio di Foggia, un tempo di proprietà dell'Università ma gestita da privati. Si tratta della cosiddetta Taverna di Ponte, costruita nel corso del XV secolo e probabilmente riferibile alla politica territoriale dei sovrani spagnoli e alla loro volontà di presidiare punti strategici del Regno (Fig. 1). Oltre ad avere ben riconoscibili - col suo impianto rettangolare, sviluppato su due piani con il primo destinato al ristoro, i depositi, le stalle, e quello superiore al riposo degli avventori - la fabbrica è contigua al ponte sul Fortore che gli dà il nome, ed è il punto di riscossione della tassa per l'attraversamento di questo, il cosiddetto "pedatico", testimoniato dall'iscrizione sulla lastra in pietra posta a destra del portale. Non solo. Nelle vicinanze della taverna ci sono anche due chiese - la chiesa della Madonna del Ponte e la piccola cappella dedicata alla Madonna del Carmelo - come il resto in stato di conservazione assai precario; e ancora, poco distanti, le vie sacre presenti nell'antica Daunia, usate storicamente per raggiungere la grotta di San Michele Arcangelo sul Gargano, e che sono a loro volta costellate di una fittissima rete di antiche abbazie, di conventi e monasteri nati lungo i loro percorsi. Il tutto a confermare la portata di un palinsesto il cui recupero potrebbe fare da progetto pilota per una consapevole gestione del territorio tanto alla piccola che alla grande scala.<sup>2</sup>

Un altro campo di ricerca che a quello dei tratturi fa direttamente riferimento sono le capanne in pietra a secco, che in tutta Italia sono legate tanto all'agricoltura quanto all'economia pastorizia.<sup>3</sup> Si tratta di una famiglia specialissima dell'architettura rurale italiana, addirittura riconosciuta dall'Unesco qualche anno addietro (2018), elevando le costruzioni a secco - ossia realizzate senza legante, semplicemente so-

---

<sup>2</sup> Per lo stretto legame fra tratturi, vie sacre e architetture di riferimento cfr. ora BIAGIO ROMANO, *La via francigena e le sue diramazioni dalla Majella attraverso il Matese e il monte Maggiore: i tratturi, i villaggi, i viandanti, le grotte, gli eremi e le chiese rupestri che li ospitarono. Studi e ricerche*, Piedimonte Matese, Tipografica del Matese, 2020.

<sup>3</sup> MARCO MIOSI, *Tholoi d'Italia: trulli e capanne in pietra a secco con copertura a tholos*, Bari, Edizioni di Pagina, 2020. Per l'Abruzzo: EDOARDO MICATI: *Guida alle capanne e ai complessi pastorali in pietra a secco*, Pescara, Carsa, 2001.

vrapponendo le pietre e incastrandole tra di loro - a patrimonio mondiale dell'umanità, e così rendendo omaggio a una tradizione mediterranea che in Italia è molto diffusa, sebbene le sue principali espressioni si trovino in regioni come la Puglia, l'Abruzzo e la Liguria.

Sulle montagne d'Abruzzo e del Molise, dove d'estate stazionavano le greggi, sembra che questo tipo di costruzione si sia diffusa nel corso dell'Ottocento proprio grazie all'arte portata dai pastori pugliesi, a conferma di una vicenda di scambio di idee e culture di cui ancora una volta il tratturo sembra essere il veicolo principale.

Le tante capanne in pietra a secco che ancora rimangono sulle montagne della Maiella e la Taverna del Ponte in territorio di Foggia, sono soltanto esempi di fabbriche storiche legate ai tratturi e non solo ad essi, che la marginalità rispetto ai flussi di traffico e comunicazione, la morfologia aspra del territorio nel primo caso, il poco interesse per il loro recupero e loro trasformazione, hanno fatto paradossalmente da garanti della loro sopravvivenza, salvando insieme ad esse ampie sacche di paesaggio e luoghi e insediamenti abitati troppo poveri per cambiare, ma inesorabilmente abbandonati e in attesa di un senso che ne inverta il destino prima della loro scomparsa definitiva.

Un capitolo dimenticato della storia dei tratturi riguarda i centri che gli devono la nascita e le proprie vicissitudini economiche e sociali. Si fa qui riferimento non tanto a città come Campobasso, Isernia e Boiano, in Molise,<sup>4</sup> noti all'urbanistica ufficiale, ma ai piccoli centri rurali sorti nello stesso Molise e soprattutto in Abruzzo tra il XV e XVI secolo, a seguito del massiccio insediamento di profughi slavi sul suo territorio, accolti da feudatari locali, sia laici che ecclesiastici, interessati a incrementare con l'aumento della manodopera i ricchi proventi ricavabili dalla transumanza e dalla coltivazione della terra.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> EMILIA SARNO, *Campobasso: nodo di traffico nella geografia transumante e fieristica del Mezzogiorno italiano negli apprezzamenti del 1688 e del 1732*, «Biblio 3W Revista Bibliografica de Geografia y Ciencias Sociales», 797, pp. 1-19. MAURIZIO PECE, FRANCESCO MANFREDI SELVAGGI, *La transumanza e l'assetto urbano di Campobasso*, in Emilio Petrocelli, a cura di, *Civiltà della Transumanza: storia, cultura e valorizzazione del tratturi e del mondo pastorale in Abruzzo, Molise, Puglia, Campani e Basilicata*, Isernia, Cosmo Iannone, 1999, pp. 235-250.

<sup>5</sup> LUCIA SERAFINI, *Il tratturo e gli insediamenti slavi nel territorio di Vasto*, in "Napoli Nobilissima. Rivista di Arti Figurative, Archeologia e Urbanistica", vol. XXIV, fasc. III-IV, maggio-agosto 1985, pp. 128-152; vol. XXV, fasc. V-VI, settembre-dicembre 1985,

La Mena della Pecore istituita dagli aragonesi è come noto solo un degli effetti della rinnovata prosperità economica che nel corso del XV secolo interessò l'intera l'Europa e che fu tradotta dappertutto con l'accelerazione della ripresa demografica, l'estensione delle superfici coltivate, la moltiplicazione degli insediamenti e l'incremento di consistenza di quelli antichi.

La corrente migratoria dai territori dell'Adriatico orientale verso la sponda opposta è documentata dal basso Medioevo ma trovò il suo periodo di massima affermazione tra il XV e XVI secolo quando alle antiche cause e stimoli – rapporti economici, fame e povertà – si aggiunsero motivazioni politiche come l'avanzata dei Turchi, la guerra tra questi e i Veneziani, l'insediamento del potere veneto in Dalmazia.<sup>6</sup> I nuovi venuti si stabilirono in gruppi molto compatti su tutta la costa adriatica da Venezia all'Italia meridionale alla Sicilia. Si trattava nella maggior parte dei casi di contadini disposti a mettere le proprie energie a completa disposizione dei padroni italiani diventando braccianti, pastori, dissodando terreni e spesso prendendone in fitto degli appezzamenti. Laddove erano più numerosi formarono comunità religiose e culturali ampiamente riconosciute dalle autorità locali e provati a tutt'oggi dall'esistenza di chiese che portano l'appellativo “de sclabonibus”, come, tra gli altri esempi, la chiesa di San Niccolò degli Schiavoni a Vasto, demolita nel 1638.

Come per l'Abruzzo ha messo in evidenza lo storico Corrado Marcianni è stata la poca distanza rispetto a città come Ragusa e Spalato a rendere secolari le relazioni commerciali tra le due sponde dell'Adriatico, e avere come riferimento soprattutto la città di Lanciano. Caposaldo fondamentale del tratturo Magno e sede di fiorenti industrie, questa città sin dal Medio Evo era sede di due fiere annuali che richiamavano forestieri italiani e stranieri.<sup>7</sup> Non è un caso che nel 1516 vi si insediò un

---

pp. 184-198.

<sup>6</sup> Il tema è trattato da FERDO GESTRIN, *La migrazione degli Slavi in Italia*, in «Quaderni Storici», vol. 14, n. 40, Ancona, 1979, pp- 7-30. Per l'Abruzzo un attento studioso della vicenda è stato lo storico lancianese CORRADO MARCIANI, *Scritti di Storia*, Lanciano, Carabba, 1974. È questi soprattutto a chiamare gli Slavi col nome più generico di Schiavoni, dal nome dell'antica zona della costa e del retroterra adriatico orientale.

<sup>7</sup> LUIGI RUSSO, *Le fiere di Lanciano*, Lanciano, Carabba, 2003.

Consolato Raguseo – più tardi assegnato anche alle vicine città di Ortona e Vasto - e che una delle sue chiese più antiche, del IX secolo, porti il nome di San Biagio - santo di Ragusa - a conferma di una presenza slava capace di far valere i suoi diritti ed esprimere le proprie istanze religiose.

Non solo. Colonie di Schiavoni si stabilirono anche nei dintorni, non solo di Lanciano, con i centri di Schiavoni, Stanazzo, Cotellessa, ma anche della vicina Ortona, con i paesi di Iubatti, Rogatti degli Schiavi, San Nicola e Fossato e, poco più sud, intorno a Vasto, con quelli di Cupello degli Schiavoni, Villafonsina, San Salvo, San Pietro ad Aram, San Pietro Linari e Villa Ragna: tutti compresi nell'area attestata tra il punto dove il tratturo Magno si biforca in due bracci, uno diretto al mare e l'altro all'interno, e quello di un nuovo crocicchio ai confini col Molise.

Singolare la vicenda molisana, nel cui territorio si allacciano al tratturo Ateleta-Biferno i centri di Acquaviva Collecroce e San Felice del Molise, che con il vicino paese di Montemitro, servito dal Centurle-Montesecco, condividono l'origine serbo-croata ancora oggi radicata nella lingua, negli usi e nei costumi della popolazione locale. Lo stesso tratturo Ateleta-Biferno attraversa il territorio slavo di Ururi, partecipando di una rete a maglie fitte che passa per San Giacomo degli Schiavoni, Guglionesi e Portocannone.

Ma è soprattutto l'area del vastese, in Abruzzo, a costituire a tutt'oggi un laboratorio di ricerca molto interessante per i legami, pur residui, ancora leggibili tra centri abitati e tratturo. Qui, a differenza dei centri di Cupello degli Schiavoni e Villafonsina, che sono veri e propri centri di fondazione, gli altri sono paesi che gli slavi hanno contribuito a ripopolare, diventando braccianti e soprattutto pastori al servizio della transumanza e trovando nella prossimità alla rete tratturale un sicuro elemento di distribuzione demica (Fig. 2).

La nascita ex novo, nella seconda metà del XV secolo di Cupello degli Schiavoni e Villafonsina è riferibile alla politica della famiglia d'Avalos, arrivata in Abruzzo al seguito dei sovrani aragonesi e detentrici di un dominio incontrastato, in gran parte acquisito nel 1497 quando Alfonso diventò principe di Pescara e Francavilla, conte di Monteodorisio e Marchese del Vasto.

Tra le immense proprietà della famiglia d'Avalos, il luogo di fondazione di Cupello degli Schiavoni - dal nome delle cupelle di terracotta

che vi si producevano – fu scelto su un sito collinare, più interno rispetto a Vasto, sua città di riferimento, ma in prossimità di un ganglio tratturale importante per l'economia locale (Fig. 3). Allo stesso modo quello di Villalfonsina è stato fatto coincidere con una pianura leggermente ondulata definita a nord e sud da due percorsi armentizi rispetto ai quali il centro si sviluppava perpendicolarmente, lungo una strada che distribuiva e ordinava chiaramente le case e i campi.

In entrambi i casi si tratta di scelte antiche nella costruzione dei luoghi, che ancora oggi l'osservazione alla grande scala consente di riconoscere e di assegnare ad una cultura nel governo del territorio che è andata gradualmente scomparendo.

Esemplare, sempre nell'area di Vasto, anche la vicenda di Villa Ragna di Scerni, un'antica Grangia monastica, dipendente dal monastero benedettino di Santa Maria di Tremiti – da sempre ponte tra le due coste opposte dell'Adriatico - che tra XV e XVI secolo ha accolto uomini venuti d'oltre mare, non solo per sfruttare le risorse agricole di un possedimento tra i più grandi dell'intera congregazione, ma anche per approfittare della sua prossimità al tratturo Lanciano-Cupello a nord e Centurelle-Montesecco a sud (Fig. 4). Non sembra un caso che il nuovo nome che la località ha guadagnato nel corso del tempo è quello di San Giacomo degli Schiavoni, a conferma di una presenza sicuramente rilevante anche nella toponomastica dei luoghi. Qui, le case che nel corso del tempo si sono attestate sui vecchi percorsi armentizi come i campi ai loro margini, sono ordinati e distribuiti secondo regole precise e ancor oggi riconoscibili, nonostante l'occupazione dell'area tratturale con strade asfaltate ed edilizia di speculazione, del tutto sconnessa dal paesaggio di riferimento e ignorante dei suoi valori di stratificazione.

## **2. Quel che resta. A partire dalle reintegre**

La grande rete infrastrutturale che nel corso del tempo è andata crescendo con i tratturi è come noto ampiamente documentata dalle cosiddette reintegre, i provvedimenti amministrativi realizzati in forma scritta e/o grafica, attraverso i quali si ratificava volta per volta la liberazione dei tratturi e degli spazi destinati al pascolo dalle occupazioni abusive fatte dagli agricoltori.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> VIVIANO IAZZETTI, *La documentazione cartografica doganale dell'Archivio di Stato di Fog-*



La prima reintegra di cui si ha notizia risale al 1483, l'ultima fu invece avviata nel 1875, dopo l'Unità d'Italia: estremi temporali di descrizioni e/o rappresentazioni del territorio che costituiscono ad oggi la traccia di un passato con cui il presente può utilmente confrontarsi, soprattutto quando si tratta di intervenire sul patrimonio residuo e gestirne il destino. A stimolare il confronto sono soprattutto le reintegre, la maggior parte, che hanno saputo combinare le misurazioni con la produzione di mappe grafiche dove il tratturo risulta l'attore principale di una scena dove si alternano in rapida successione centri abitati, chiese, conventi, cappelle votive, taverne, ospedali, torri, abbeveratoi. Ed è singolare quanto la raffinazione degli strumenti di rilievo riesca volta per volta a precisare del territorio i dati quantitativi ma anche le qualità ambientali. Rispetto alle prime reintegre grafiche, ad esempio quelle del 1650, legata al nome di Ettore Capececiattolo, allora governatore della Dogana, quella del 1712 voluta da Alfonso Crivelli introduce il colore, usato per evidenziare pure la vegetazione ed i rilievi e dare corpo a un paesaggio quale mai prima si era visto, anche in considerazione delle trasformazioni imminenti che porterà il nuovo secolo. Nella reintegra ordinata dalla Giunta del Tavoliere nel 1809, la tecnica dello sfumo usata per sottolineare l'orografia, aggiungerà altri virtuosismi alla narrazione grafica del territorio interessato e dell'infinita gamma delle *mirabilia* che ancora si trovava ad ospitare.

Mettendo a confronto il patrimonio registrato dalle reintegre e quanto oggi ne rimane, grandi risultano le perdite subite (Fig. 5). Solo sul Tratturo Magno, delle circa ottanta chiese segnalate dalle reintegre tra l'Aquila e Foggia solo una trentina sono ancora presenti e riconoscibili. Di queste, molte sono state violate da trasformazioni e ricostruzioni incongrue; poche ancora conservano l'identità culturale di appartenenza, molto ben esemplificata dalla chiesa di Santa Maria dei Cinturelli, in territorio di Caporciano (AQ), che di fianco alla bella facciata rinascimentale conserva ancora il portico con un pozzo ed un

---

gia, in *Cartografia e Istituzioni in età moderna*, Roma, Libreria Studio Sergio Simi, 1987, pp. 583-607; EMILIA SARNO, *Gli Atlanti tratturali per la tutela dei percorsi della transumanza*, in Annalisa D'ASCENZO, a cura di, *Dalla Mappa al Gis*, Atti del quarto Seminario CISGE (Roma 21-22 aprile 2010), Genova, Brigati, 2011, pp. 121-143; Id., *La cartografia storica tratturale per lo studio dei paesaggi della transumanza. Un caso studio*, «Bollettino AIC- Associazione italiana di cartografia», 150, 2014, pp. 52-69.

camino per il fuoco al servizio dei pastori (Fig. 6); o da quella di San Lorenzo presso Sant' Elia in territorio aquilano, dove sui fianchi sono due porte frontistanti e simmetriche utili all'attraversamento degli ovini in transito lungo il tratturo e alla loro contestuale benedizione.

Una situazione analoga in termini di perdite si registra sulle torri, fabbriche spesso costruite in punti strategici del territorio, ad esempio in prossimità di ponti e di fiumi, oggi ridotte a qualche unità, per di più in pesante stato di ruderizzazione, non solo a causa dell'abbandono ma anche dei frequenti danni portati dai terremoti. Un caso emblematico è quello della torre di Forca di Penne, in territorio di Capestrano, ridotto a mero lacerto dal sisma dell'Aquila del 2009 (Fig. 7).

Ma la categoria di fabbriche in assoluto più dispersa è quella delle taverne e degli ospedali, spesso accomunati nella toponomastica dal comune intento di dare ricovero e sollievo durante il viaggio. Delle ventuno risultanti dai documenti lungo il Tratturo Magno soltanto due sono ancora riconoscibili come tali, essendo le altre rimaste lontane da qualsiasi circuito economico e di comunicazione, oppure al contrario adeguate ad usi ed esigenze del tutto diverse che ne hanno smarrito i caratteri e confuso le tracce.

### 3. Le istanze della tutela

Come già accennato, i tanti provvedimenti che negli ultimi decenni si sono presi a favore dei tratturi raramente hanno superato la dimensione del folklore che a carattere stagionale interessa parte dei territori un tempo più interessati dalla transumanza. Le azioni di tutela, infatti, quando ci sono, non solo lavorano su scarse presenze ma difettano di elementi di chiarezza circa il destino del patrimonio cui fanno riferimento.<sup>9</sup>

In Abruzzo la legge di tutela e valorizzazione del demanio armentizio, n. 35, disposta nel luglio del 1986, propone un intreccio tra conservazione e alienazione ulteriore dei tronchi residui che sembra contraddire i presupposti di partenza; e le disposizioni riguardanti la

---

<sup>9</sup> LUCIA SERAFINI, MICHELA DI PAOLO, *Non solo beni culturali. Vecchi percorsi e nuove frontiere per l'intervento sull'esistente*, in *Le nuove frontiere del restauro. Trasferimenti, contaminazioni, ibridazioni*, Atti del XXXIII Convegno Internazionale Scienza e Beni Culturali, (Bresanone, 27/30 giugno 2017), Venezia, Edizioni Arcadia ricerche, 2017, pp. 839-848;

formazione da parte della Giunta regionale di un Piano agrituristico dei tratturi - con la previsione di itinerari e stazioni di interesse storico, archeologico e naturalistico - dopo oltre trent'anni non hanno sortito ancora alcun esito. Lo stesso vale per il cosiddetto Parco dei Tratturi del Molise, istituito dalla Regione omonima nell'aprile 1997, e per quello dei tratturi della Puglia proposto qualche anno addietro con l'obiettivo di avviare una schedatura esatta delle architetture ancora presenti. Anche i convegni e le pubblicazioni che negli ultimi anni portano l'attenzione sul tema non riescono ad emanciparsi da discorsi meramente teorici, puntualmente arrestandosi di fronte alla possibilità e convenienza di mettere mano a progetti di cui è difficile persino stabilire oggetti e confini.

Lo stesso fatto che nel 2019 l'Unesco abbia inserito "solo" la transumanza nella lista del Patrimonio culturale, e l'abbia fatta coincidere con un bene immateriale, sembra emblematico di un pericoloso squilibrio tra memoria e storia, tra il ricordo di quello che è stato, individuale o collettivo che sia, e la possibilità di perpetrarlo cominciando dalle tracce materiali che la transumanza ha lasciato sul territorio e che di essa sono la più eloquente documentazione.<sup>10</sup>

La circostanza, per il tratturo, di essere una strada erbosa, dunque non costruita ma omogenea al paesaggio, e con i cippi che una volta ne segnavano il passo in gran parte dispersi, ne diminuisce o annulla del tutto la percezione, e con questa, inevitabilmente, le azioni conseguenti, sia in termini di salvaguardia che di concreto recupero. Poca presenza vuol dire infatti poca fisicità, e questa a sua volta poca identità, a conferma della sterilità di un approccio, che per quanto ben intenzionato non riesce ad invertire il processo di dismissione di una cultura di cui pure sembra riconoscere l'importanza. Da questo punto di vista la questione si imparenta con quella che da tempo guarda al recupero dei vecchi percorsi, anche al fine di favorire il turismo dei cammini che

---

<sup>10</sup> Il tema del controverso rapporto dei luoghi con la loro storia e memoria è in Luciana Ziruolo, a cura di, *I Luoghi, la Storia, la Memoria*, Le Mani - Microart's Edizioni, Recco - Genova 2008. Lo stesso tema applicato al campo della tutela e del restauro è in Claudio Varagnoli, *Restauro, storia e memoria nel dibattito attuale*, in *La storia per il restauro, il restauro per la storia*, a cura di Riccardo Dalla Negra, Ginevra Bentivoglio Editore, Roma, 2020, pp. 67-155.

Italia sta prendendo piede negli ultimi tempi.<sup>11</sup> Il fatto che il 2016 sia stato proclamato “Anno nazionale dei cammini” dal ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, prova la raggiunta consapevolezza delle grandi potenzialità che a livello economico hanno oggi gli oltre 6000 chilometri di cammini – a seconda dei casi definiti “naturalistici”, “religiosi”, “culturali” e “spirituali” – che sono stati individuati su tutta la penisola.

Per una strana ironia del destino anche le infrastrutture ferroviarie che dopo l’Unità d’Italia hanno cominciato gradualmente a sostituire i vecchi tracciati tratturali, soffrono da qualche decennio di estesi fenomeni di dismissione. Non solo e non tanto quelle principali quanto quelle interne, costruite a supplemento delle altre nel tentativo di fissare una rete per quanto possibile vicina a quella delle dei vecchi bracci e tratturelli. Sulla costa adriatica, con un progetto avviato alla fine degli anni 80’ e concluso nel 2005, la vecchia ferrovia tra Pescara e Termoli è stata messa in parte sottotraccia e portata più a monte rispetto al tracciato esistente, e il tratto residuo è in corso di trasformazione in pista ciclabile, del tutto prescindendo dal contestuale recupero dai vecchi edifici di servizio ai margini. Vittime da molti anni di un esteso fenomeno di abbandono sono le ferrovie dell’interno, non solo in questo caso le stazioni, centrali elettriche e rimesse che erano dislocate sui loro percorsi ma gli stessi tracciati.<sup>12</sup> Si tratta con evidenza di un enorme patrimonio che sta soccombendo sotto i colpi della dimenticanza e della disattenzione, quando non della speculazione, e che è concretamente difficile inserire in un quadro di recupero complessivo, soprattutto in tempi di crisi economiche e di incertezze riguardo al futuro dell’ambiente.

La difficoltà, nel caso delle ferrovie storiche, di recuperare prodotti che sono quantomeno dotati di una loro realtà visibile e tangibile, pur

---

<sup>11</sup> GIUSEPPE DI FELICE, *Il paesaggio culturale delle vie della transumanza. Conservazione e riuso a fini turistici*, Tesi di dottorato di ricerca in Bioscienze e territorio, 30° ciclo, Università degli Studi del Molise.

<sup>12</sup> LUCIA SERAFINI, *Fra glorie e dismissioni. Infrastrutture e paesaggi dell’Adriatico centrale*, in *La città globale. La condizione urbana come fenomeno pervasivo / The Global City. The urban condition as a pervasive phenomenon*, a cura di Marco Pretelli, Rosa Tamborrino, Ines Tolic, AISU (Insights,1), Torino 2020, pp. 339-350.

consumata dal tempo e dalle circostanze, viene esaltata nel caso dei tratturi dal fatto che i suoi tracciati, quando sono rimasti, si riducono a deboli tracce, spesso impercettibili, a meno di munirsi di mappe e ripercorrerli, ricercandoli, sui territori di appartenenza.

E dunque, come si fa concretamente a recuperare un tratturo? Intanto si tratterebbe, lo si è detto, di lavorare su tronchi residui, sulla scorta delle antiche carte e nella consapevolezza delle trasformazioni intervenute; ma in che modo, con che mezzi? Piantando alberi ai margini, laddove ancora liberi, per ridefinire l'ampiezza dei 60 passi napoletani? Ripristinando gli antichi cippi e/o disponendo muri a secco come quelli dei tanti recinti destinati a ospitare le greggi? E chi si occuperebbe della loro manutenzione e gestione? Inoltre, a chi gioverebbe il loro recupero? Che se ne fa la società contemporanea di strade erbose? E poi, ci sono i soldi, nell'attuale congiuntura economica, per fare operazioni del genere?

È chiaro che le risposte a queste domande non possono darsi al di fuori di programmi di più largo respiro, sia riguardo ai contenuti della questione che agli spazi di riferimento. Sembra assodato infatti che solo guardando al paesaggio nella sua complessità e rimettendo in rete quanto resta del patrimonio storico si creano i presupposti per ridargli senso e ragione, riconnettendone i dati dentro quella "determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni...". Così, è noto, si esprime la Convenzione Europea del Paesaggio, indicando, più o meno esplicitamente, la necessità di azioni pluridisciplinari, proficuamente dirette ad agire su realtà sfaccettate e come detto multiscalari.

Si è parlato di tracce, quelle degli antichi tratturi, che si riducono spesso a segni, talvolta confondibili col contesto. Assunti all'interno di un programma di recupero capace di muoversi a diversi livelli, tali segni possono però diventare strumenti di pianificazione e occasioni di architettura, da assumere avendo sempre presente il valore di processo e palinsesto dei singoli luoghi.

Recuperare un tratturo, come un qualsiasi percorso storico, vuol dire innanzitutto reinserirlo in un circuito d'uso e d'interesse. È anche vero però che tale recupero non può prescindere dal territorio di appartenenza da cui è indistricabile, riportando il discorso alla grande

scala e alla dimensione di sistema cui necessariamente partecipa. Solo con un simile approccio si potrebbe, ad esempio, provare a governare un caso come quello del paese di Arielli, in provincia di Chieti: un centro di fondazione medievale a ridosso del Tratturo Magno, e con ben tre chiese lungo il tratto di questo di sua pertinenza, che tra XIX e XX secolo lo ha scelto come percorso matrice su cui disporre le nuove quinte edilizie, salvo poi infittire il tessuto con l'occupazione dei 60 passi napoletani e l'inclusione delle tre chiese tratturali, nel frattempo sconsacrate e/o ricostruite in forme e materiali moderni, in una realtà urbana confusa e sfrangiata.

E il restauro? Ha diritto di cittadinanza su un tema tanto ampio e articolato? Sì, a patto che superi i confini che lo vogliono ancorato ai soli monumenti eccellenti e si disponga ad accogliere nuovi oggetti, certo di valore ma lontani dalla possibilità di operazioni ripristinatorie da una parte come di interventi votati a principi di mera conservazione dall'altra. È vero infatti che senza l'approccio di cui il restauro è capace, in termini di metodo ed istanze di tutela, è difficile se non impossibile pensare ad una gestione del territorio che sia rispettosa delle identità locali e dei caratteri cui si legano. Una gestione alla grande scala che poi si fa specifica quando passa a quella dell'"architettura della transumanza", ad oggi residua ma ancora tale da reclamare le provvidenze che solo il restauro gli può assicurare. È su questa che il restauro ha possibilità di recuperare acribia ed esclusività e attingere a tutto il suo bagaglio di esperienze, sia riguardo al trattamento di superfici e strutture, sia riguardo al tema della reintegrazione delle lacune e del confronto tra antico e nuovo.

Certo si tratta nella maggior parte dei casi di confrontarsi con architetture povere, "senza architetti", per citare Bernad Rudofsky, fatte con materiali attinti dalle risorse locali e con tecniche costruttive affidate a maestranze non sempre perite.<sup>13</sup> Da questo punto di vista c'è una sostanziale comunanza tra l'architettura della transumanza – come talvolta viene chiamata quella complementare ai tratturi, in ordine alle sue funzioni di percorso – e quella propriamente rurale riferita a tutte le costruzioni, dentro e fuori i centri storici, che fino a tempi relativamente recenti sono state concepite e strutturate in funzione

---

<sup>13</sup> BERNAD RUDOSFKY, *Architecture without architects*, Academy Edition, London 1974.

del sistema agro-pastorale che ha retto per secoli l'economia di interi territori.<sup>14</sup> La fragilità di questa architettura, tuttavia, quasi mai è all'origine dello stato in cui attualmente versa, solo dovuta, nella maggior parte dei casi, ad abbandono e incuria (Fig. 8). Includerla in un programma di recupero di vasti orizzonti vorrebbe dire riprendere la narrazione di storie interrotte e farne addirittura motori di sviluppo. E ciò è vero sia che si opti per sistemazioni museali, per la conservazione delle fabbriche come musei di se stesse, sia per il loro recupero formale e funzionale in seno a progetti di rete che scelgano per ognuna di esse un uso complementare a quello delle altre e di tutto il territorio di appartenenza.

### **Conclusioni**

Una delle tare che condiziona da tempo il dibattito, pur appassionato, sul tema dei tratturi è la difficoltà di emanciparli dal loro statuto di percorsi per gli animali in transito dalle montagne al mare a favore di una nozione di patrimonio molto più ampia e articolata.

Come sta accadendo per le ferrovie storiche – i cui programmi di recupero sono quasi sempre scissi dalle loro infrastrutture di riferimento – anche per i tratturi si fa ancora fatica a riconoscere i valori di palinsesto cui rimandano e i legami tra gli elementi che hanno strutturato il territorio nel corso del tempo.

I colpevoli ritardi in azioni di salvaguardia concrete dipendono anche da queste circostanze, che sembrano spiegare almeno in parte l'impossibilità di passare dalle buone intenzioni espresse in convegni, pubblicazioni e manifestazioni di vario tipo, alla traduzione pratica dei postulati teorici e dei dettati legislativi.

Certo è difficile approcciare un tema che riguarda un prodotto, come quello della rete tratturale, già in origine a metà strada tra natura e artificio ad oggi spostato decisamente verso la prima, non solo perché i tratti residui ne sono stati quasi completamente riassorbiti ma anche perché le stesse architetture che quella rete servivano sono, quando sopravvissute, nella maggioranza allo stato di rudere, quindi in uno stadio di progressivo ritorno a condizioni di natura.

---

<sup>14</sup> LUCIA SERAFINI, CLAUDIO VARAGNOLI, *Case e città: materiali e tipologie*, in Letizia Ermini Pani, a cura di, *Abruzzo*, cit. pp. 377-392.

Cosa fare di questo di questo patrimonio è una grande responsabilità del presente, soprattutto in considerazione delle istanze attuali di risparmio delle risorse e sostenibilità ambientale. In tempi di crisi economiche, emergenze pandemiche e guerre guerreggiate e incombenti, si tratta di istanze sacrosante, che nella loro impellenza non hanno bisogno di approcci lacrimevoli e autoconsolatori ma di proposte concrete e consapevoli. Dire che i tratturi non possono essere ripristinati è asserzione di estrema ovvietà. Non lo è invece la necessità di capire cosa e come si può salvare in seno a programmi di rete di ampio orizzonte. Senza questi programmi i tratturi rischiano infatti di rimanere luoghi di memoria privi di riferimenti e di risonanze con il resto, utili ad alimentare episodi di folklore, pur legittimi, ma del tutto svincolati dalla loro storia e dagli intrecci secolari che li hanno tessuti.

In un suo volume del 2009 intitolato *La vita delle cose*, il filosofo Remo Bodei assegnava la memoria non solo ai soggetti ma anche alle cose, assunte a nodi di relazioni con la vita degli altri e a raccordi tra civiltà e natura, ad anelli di congiunzione tra le generazioni e a ponti tra storie individuali e collettive.<sup>15</sup> Nel caso dei tratturi però la memoria è labile sia riguardo ai soggetti che agli oggetti. Dopo quasi un secolo dalla pressoché totale dismissione delle vie armentizie e della transumanza dai monti al mare, le generazioni che ne avevano fatto esperienza non ci sono più, e le “cose” che quelle esperienze avevano accompagnato e supportato sono rimaste nascoste sotto altre “cose” o sono progressivamente scomparse.

Ricondurre la questione dei tratturi – come di tutto il patrimonio che vi può essere assimilato – a una sola questione di sola memoria è dunque operazione sterile, intanto perché la memoria appiattita su se stessa guarda solo all'indietro e i suoi effetti non possono che essere contingenti, e poi perché, tanto le persone che le cose non hanno più, per questioni anagrafiche e temporali, la memoria di ciò che è stato, a meno che quest'ultima venga richiamata dalla conoscenza storica, dalla condizione di processo che ha ogni vicenda che si è espressa sul territorio, e dalla possibilità quindi di aprirsi a propositi di riconquista che guardino avanti.

---

<sup>15</sup> REMO BODEI, *La vita delle cose*, Laterza, Bari, 2011.



Lo si è detto, in linea con l'attenzione a loro riservata, la storiografia sui tratturi è ricca ma è quasi sempre subalterna a quella sulla transumanza. Rinnovarla con una consapevolezza critica capace di esaltarne le tracce materiali sarebbe il primo passo per riallacciare le fonti dirette ancora presenti sul territorio con l'ampia documentazione presente negli archivi. Il secondo passo, fondamentale anche se all'altro direttamente complementare, è la progettazione per la rete tratturale residua di scenari di recupero e valorizzazione che possano assicurare ad essa forme di attualizzazione – alla luce delle istanze e delle possibilità del presente - e a quanti potranno fruirne una garanzia di ancoraggio della propria memoria. Solo così l'assimilazione di questa rete a “luogo della memoria” sembra poter acquistare un senso poiché suscettibile di farsi memoria “incarnata”, esattamente come quella cui pensava lo studioso francese Pierre Mora quando nei passati anni '80 procedeva nel suo paese alla ricognizione sistematica di quello che è poi riuscito a qualificare come *lieux de memoire* perché ne ha fatto esperienza, nel significato fenomenologico della parola, e non solo e non tanto perché ha letto di loro sui libri di storia.<sup>16</sup>

Dei tratturi come di tanto altro patrimonio, il rischio che si corre è di non poterne più fare esperienza, e dunque neanche di poterne scrivere nuova storia e rinnovarne la memoria perché le radici sono perse. Se è vero che la storia accerta i fatti e la memoria riguarda invece “come” i fatti sono stati vissuti, e che la prima invoca la scienza e la seconda chiama invece in causa gli affetti, i sentimenti e le emozioni, è anche vero che c'è bisogno di un nuovo patto di coesistenza tra le due, pure in considerazione della sempre nuova importanza che la cultura contemporanea va riservando ai fruitori del patrimonio più che al patrimonio stesso.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Si fa qui riferimento all'edizione francese: PIERRE MORA, *Les lieux de memoire*, Edizioni Gallimard, Parigi, 1997.

<sup>17</sup> Indicazioni sullo spostamento tra l'oggetto della tutela e il soggetto chiamato a fruirne sono già nella Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società, più nota come Convenzione di Faro, stipulata nella città portoghese nel 2005. Sul tema si è speso molto lo spagnolo SALVATOR MUÑOZ VIÑAS, *Teoría contemporánea de la Restauración*, Editorial SINTESIS, Madrid, 2010 (1 ed. Londra 2004).

Purché non sbilanciate, storia e memoria possono concorrere insieme ad aprire scenari che anche per i tratturi sembrano auspicabili oltre che possibili perché lungimiranti, garanti di durata e riannodo col presente di storie passate. Se al contrario è la lusinga della memoria ad avere il sopravvento, ad attecchire saranno forme di turismo buone per la domenica, per gite veloci in posti da dimenticare e sostituire con altro perché la loro vicenda ridotta a storytelling – come oggi usa dirsi - a storie confuse con racconti, solo recepibili come esperienze personali e contingenti, e al di fuori di ogni proposito e bisogno di identificazione collettiva radicata sul territorio e la sua storia.



Figura 1 I resti della Masseria del Ponte. Foto dell'autore, 2022

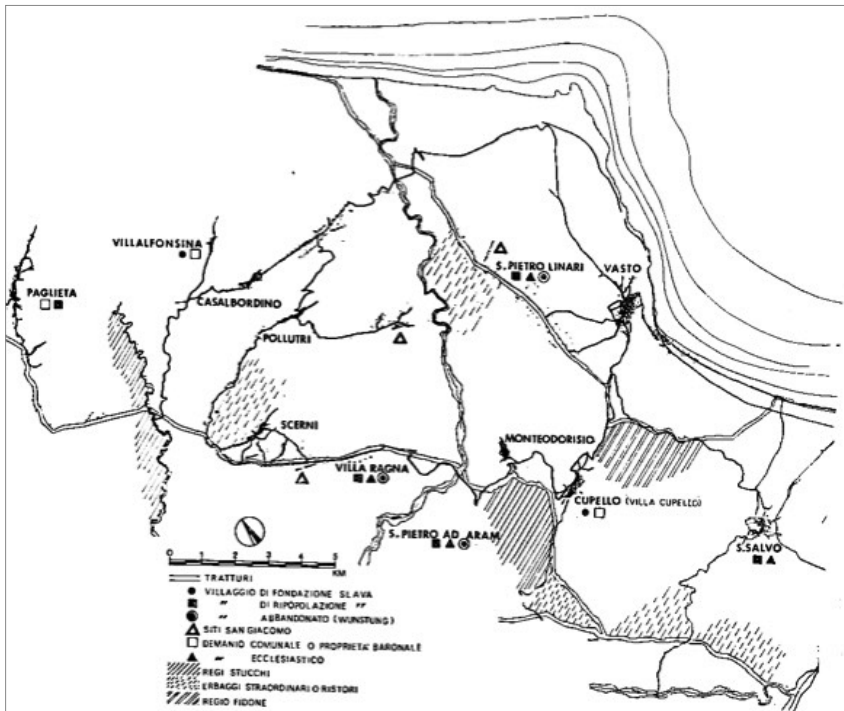


Figura 2 Tratturi e insediamenti slavi nel territorio di Vasto. Elaborazione dell'autore



Figura 3 Cupello degli Schiavoni, nella reintegra tratturale del 1812. Archivio di Stato di Chieti

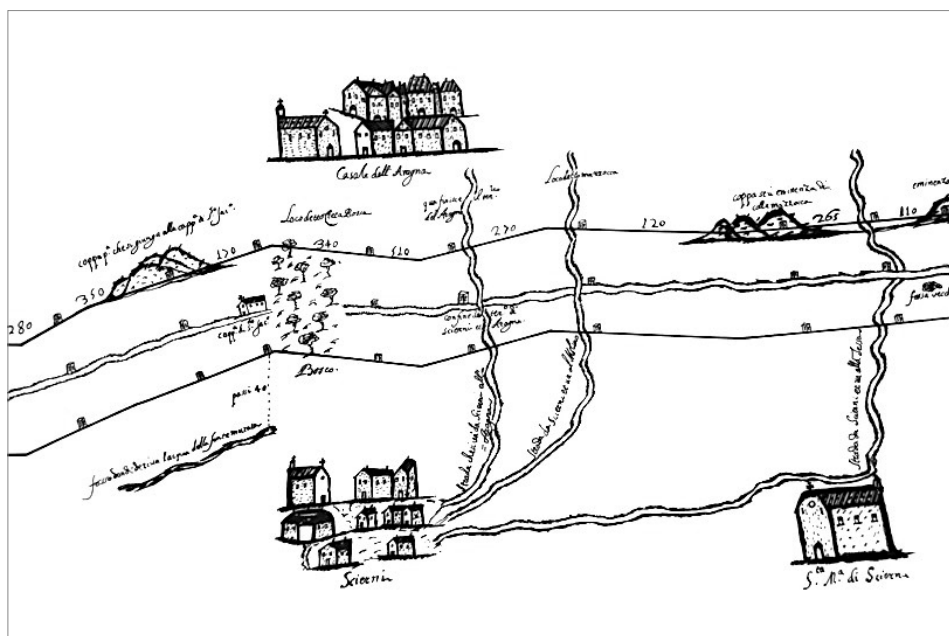


Figura 4 Il casale della Ragna, nella reintegra del Capecelatro del 1651. Archivio di Stato di Foggia

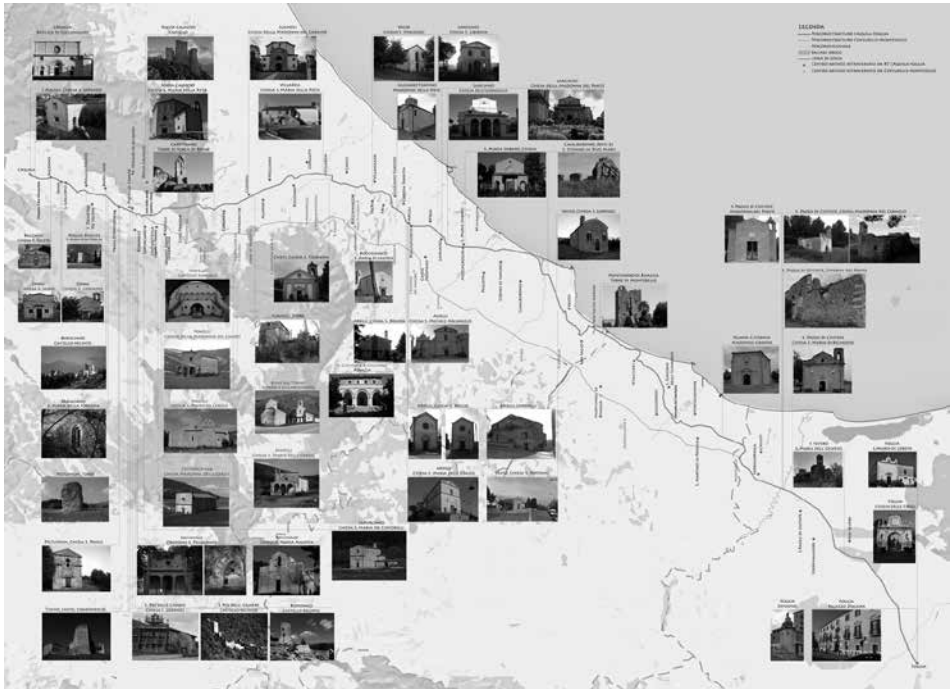


Figura 5 Chiese, masserie e torri sul Tratturo Magno. Elaborazione di Michela Di Paolo



Figura 6 La chiesa di Santa Maria di Cinturelli (Aq). Foto dell'autore, 2022



*Figura 7 La torre di Forca di Penne. Foto dell'autore, 2022*



*Figura 8 Una vecchia casa rurale con gregge al pascolo presso Villa Ragna di Scerni (Ch). Foto dell'autore, 1985*

**Area 5**  
**Comunicazione**





**Il mondo che verrà.**  
**Una riflessione sui giovani tra Europa e ipercomunicazione**  
Mario Morcellini

**1. Il nesso Europa / comunicazione**

Il Panel ha inteso promuovere momenti e punti di vista variegati per attivare una riflessione sulle interazioni che la comunicazione ha messo in campo con (e verso) il processo di europeizzazione. Si è trattato anzitutto di esaminare quanto l'informazione e i media si siano fatti carico di veicolare il ruolo e l'intervento di un'Istituzione sovranazionale apparsa nel tempo sempre più nitidamente come "comunità di destino", che non deprime le singole unità nazionali ma le valorizza nell'esperienza di una "doppia appartenenza". Occorre aggiungere per lealtà storica che nella direzione di questa scelta, i giovani e il movimento Erasmus sono stati davvero *leader* culturali di fatto, adottando *naturaliter* il nuovo.

Ciò non esclude che uno sforzo ulteriore vada speso nella direzione di una più decisa visibilità dell'Europa, anche nel senso concreto di una necessaria conoscenza della sua rete strutturale e infrastrutturale. E ci si riferisce qui ad un'auspicabile valorizzazione dell'impegno e dell'attività della DG COMM (Direzione Generale della Comunicazione) e dell'insieme dei Centri *Europe Direct* che dovrebbero assicurare la trasmissione delle informazioni a livello regionale e locale nei territori nazionali degli Stati membri: 45 solo in Italia, uno istituito presso l'Università di Roma Tre, due in Abruzzo, uno dei quali il "Consorzio Punto Europa", attivo proprio a Teramo, in stretta collaborazione con l'Università e la dimensione provinciale. Si tratta di essenziali nodi strategici di diffusione di una cultura europea capace di favorire un più profondo e pieno senso di cittadinanza.

D'altro canto, l'osservazione scientifica di un Panel dedicato alla comunicazione ha fatto emergere un dato assolutamente rilevante, che troppo spesso chiamiamo semplicemente *modernizzazione degli stili comunicativi*; ma ad un'osservazione critica più attenta essa appare nella sua natura di un percorso di europeizzazione dei comportamenti cul-

turali, comunicativi e digitali degli italiani avendo come target gli standard europei inizialmente più evoluti.<sup>1</sup>

Osservando infatti le dinamiche storiche (puntualmente documentate dall'Eurobarometro) si scorge che, già dalla seconda metà del secolo scorso, l'Italia ha intrapreso una marcia di avvicinamento agli indicatori europei, inizialmente ben più prestazionali rispetto alla nostra penisola, con riguardo ai parametri in forza di cui la Sociologia della cultura descrive il faticoso processo di acquisizione di comportamenti più moderni e competenti. Questa marcia si chiama letteralmente *europeizzazione degli standard*: negli oltre settant'anni di questo *décalage* storico, infatti, il percorso evolutivo descrive livelli di pubblico e orientamenti di scelta assolutamente simili rispetto agli altri paesi comunitari, al punto che le rare eccezioni (in particolare la lettura) spiccano per la loro solitudine.

Ne consegue che una riflessione sui modelli di sviluppo e sugli standard di arrivo offre davvero la prova di una crescente analogia delle risposte degli europei alla forza e all'agenda della comunicazione e del suo potere di *vetrinizzazione* sociale, allargando a dismisura quella presa d'atto secondo cui gran parte dei bisogni dei cittadini comunitari sono affrontati e soddisfatti dai media e ora anche da quelli digitali.

Nel corso della giornata è stata dedicata attenzione anche ad una rassegna di ricerche condotte sui cambiamenti mediali connessi al Covid ed ora alla vera e propria *prorogatio* dell'emergenza legata al clima bellico.

Fra i molti studi cui si è fatto riferimento, e qui basterà citare la recente Indagine dell'Ateneo Salesiano (curata da Maria Paola Piccini<sup>2</sup> e Paola Springhetti, che l'ha presentata al Forum), è emersa da un lato la fatica e la complessità di comunicare l'innovazione e le sue parole-chiave (in questo caso quelle dell'Agenda 2030), dall'altro la promettente presa d'atto che oltre la metà dei giovani italiani mostra di avere una conoscenza delle più importanti *issues* valoriali e culturali di una

---

<sup>1</sup> Su questo tema, oltre agli annuali Rapporti Censis, rinvio per un'adeguata documentazione all'ampia antologia da me curata sulla storia delle vere e proprie "rivoluzioni comunicative", intitolata *Il Medioevo italiano. Industria culturale, tv e tecnologie tra XX e XXI secolo*, Carocci, Roma 2005.

<sup>2</sup> P. Springhetti, M.P. Piccini (a cura di), *Pensare il futuro. I 17 obiettivi dell'Agenda 2030 visti dai giovani e raccontati dai giornalisti*, Las, Roma 2021.

visione in cui l'Europa diventa motore trainante. Inoltre è stata anche presentata una Ricerca avviata dalla Conferenza dei Rettori delle Università Italiane, dal Ministero dell'Università e da quello dell'Istruzione e del Merito nel cui ambito figura uno specifico studio sulla "socializzazione unilaterale" dei bambini 0-6 anni e, più ampiamente, un'Indagine sui tassi di aumento della povertà educativa e digitale dopo il Covid, diretta da chi scrive.

Se è vero del resto quanto affermato nella "Premessa del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza", e cioè che l'Italia dovrà saper combinare immaginazione, capacità progettuale e concretezza per consegnare alle prossime generazioni un Paese più moderno, all'interno di un'Europa più forte e solidale, è altrettanto certo che ciò potrà avvenire solo entro l'orizzonte di un nuovo Umanesimo, che ritrovi lo spirito di una comunicazione più autentica: quella basata sulla capacità di *mettere in comune*, riconoscendo tutto il valore di condivisione insito in una comunità di destino.

Anche questo è stato un modo per rinnovare le ragioni di un dibattito incompiuto sull'identità culturale e religiosa dell'Europa.

## **2. L'intreccio fra ipercomunicazione e desocializzazione**

Affrontiamo ora, anche per dare continuità agli interessi caratteristici del Panel Comunicazione nel tempo, una tematica non solo italiana, partendo dall'assunto che le emergenze si sono rivelate una *chance* del tutto inattesa per evidenziare bisogni sociali nuovi e irriducibili e, al tempo stesso, uno straordinario strumento di accelerazione dei cambiamenti. Questi presupposti vanno però meglio spiegati, poiché su di loro può poggiare l'avvio di una diversa operazione trasparenza delle nostre società. Sugli effetti sociali della pandemia, infatti, abbiamo molto studiato a livello sia individuale che collettivo. La circostanza stessa che ad un'emergenza duratura e connotata da tappe e tratti notevoli, abbia fatto seguito la guerra portata dalla Russia in Ucraina rende più forte l'assunto che le crisi provocano cambiamenti nella direzione di una miglior assunzione di responsabilità individuale e collettiva.

La presa di coscienza preliminare è che, soprattutto nelle crisi, *c'è più bisogno di teoria*, perché per definizione i mutamenti stressano anche la loro narrazione. E qui il pensiero evoca immediatamente studiosi abituati ad adottare una mentalità ispirata alle grandi scoperte scienti-

fiche de *Les Annales*: pesare attentamente i mutamenti, allora perlopiù configurati sulla lunga durata. Questo richiede di chiamare in causa un meccanismo cognitivo capace di rendere i moderni meno esposti alla sopravvalutazione del nuovo, abituandosi ad applicare ad ogni rilevante innovazione un interrogativo che solo l'autoriflessione può far scattare dedicato ai "processi di sostituzione". In altre parole, cosa cancella o ridimensiona il nuovo assetto, quali dimensioni culturali o addirittura istituzionali impone, senza dichiararle? E dunque cosa perdiamo nell'adottare nuovi comportamenti e "sembianze di valori" (Bacone li avrebbe chiamati *idola fori*)?

Si capisce quanto le teorie del cambiamento stiano diventando così scompensate da non aiutarci ogni volta che l'accelerazione dei processi rende difficile intravedere momenti e dinamiche interne ad un *nuovo stato di cose*.

In queste condizioni, occorre il coraggio di ammettere che non mancano mai elementi di rimediazione nella nostra cultura tali da ridurre il frastuono dei cambiamenti, rendendo dunque più facili i protocolli di analisi e verbalizzazione degli scostamenti tra il prima e il dopo. Verrebbe la voglia di dire che serve una *scienza nuova*, ma più sobriamente è il caso di segnalare due circostanze che negli ultimi decenni hanno fatto trasalire la consapevolezza degli studiosi quando si registrava una più limpida lucidità nella lettura di una società che cambia. Avevamo già notato, e pubblicamente documentato, che studiare la comunicazione presenta il vantaggio inestimabile di accorciare le distanze cognitive con continenti dell'esperienza che si presentano ossessivamente enfatizzando la novità. Se a questo si aggiunge il modello di radicalizzazione dei cambiamenti che il digitale impone, e dunque un ritmo incalzante che il *De bello gallico* chiamerebbe «a grandi giornate», il discorso diventa più facilmente accettabile e convincente. Stiamo parlando di mutamenti che riguardano tutte le dimensioni della vita con cui il soggetto entra via via in contatto, e non solo la sua aumentata dimensione cognitiva e simbolica. Occorre allora scegliere il versante delle persone, e qui si impone la scoperta che sempre i soggetti giovanili si sono prestati ad essere ambasciatori di nuove aspettative sociali e *testimonial* trasparenti rispetto alla radicalità dei cambiamenti. Come se i giovani «sentissero» il nuovo e lo esplorassero nella sua prima manifestazione per poi renderlo

una risorsa divulgata a tutta la società, inclusi i pubblici meno giovani. Chi ha studiato la cultura di massa conosce bene questo meccanismo di sperimentazione di nuove divise simboliche: esse portano con sé conseguenti nuovi comportamenti e stili di vita. La scelta dei giovani, allora, è storicamente fondata, poiché sappiamo che essi *annunciano* un diverso ordine culturale, che nella prima fase è sempre etichettato come un portato delle scelte dei “nuovi venuti”. Si è rivelato infatti inattendibile che questi fossero destinati «a rientrare» nel rassicurante ritmo sociale del *già noto*, mentre i cambiamenti simbolici di cui le nuove generazioni sono avanguardie. In realtà esse non fanno apparire gli aspetti decisivi di un’identità sociale sospesa «a divinis» per il brutale allungamento dei tempi di attesa nell’assunzione di ruoli capaci di assicurare una transizione ordinata verso il mondo adulto e le conseguenti responsabilità. Non sfugge che mettere al centro il termine di socializzazione già di per sé rappresenta una dichiarazione di afferenza a una letteratura per molti versi incapace di abbracciare scelte e soprattutto omissioni da parte dei giovani. È vero che il digitale lascia poco ossigeno alle alternative, ma non possiamo dimenticare che, sempre, l’elaborazione dell’identità ha avuto bisogno di un ricorso generoso alla varietà, alle differenze e non alla monocultura simbolica oggi imperversante. Le ultime generazioni, invece, rinviano brutalmente nel tempo i conti con tutto ciò che non è organico alla moltiplicazione infinitesimale delle interazioni in rete. Della politica non parliamo neanche, perché è spesso rimossa qualunque idea di delega; manca peraltro un’adeguata apertura all’informazione tradizionale, spesso anche online. Altrettanto invisibili risultano religione, cultura, dibattiti ideali e ogni altro interesse o adesione a reti non virtuali. Sembrerebbe quasi che un filo rosso per comprenderli consista nel forte sentimento della presa di distanza dagli adulti, con un bisogno neanche troppo mascherato di differenziarsi dalle generazioni precedenti, e comunque dai genitori. I giovani sono profondamente diversi in casa e fuori, ricucendo dunque con fatica un’identità familiare oggi troppo spesso svuotata di senso. Vivono non raramente tempi sociali destinati a non incontrare persino gli adulti di riferimento, quasi ad evocare la mitica frase di Don Abbondio contro la «gente che gira di notte».

La tentazione di usare il termine «irregolari sociali» è forte, ma bisogna resistere a qualunque generalizzazione impaziente, anche perché

la nuova condizione materiale e simbolica dei giovani è prevedibilmente un luogo di differenze.

La situazione oggi risulta in ogni caso molto diversa, e dunque temporaneamente inconoscibile, rispetto agli studi realizzati a partire dagli anni Ottanta sul network allora emergente fra comunicazione e socializzazione che chiameremo tradizionale. E' decisivo ricordare che un buon numero di studiosi si cimentò pionieristicamente nell'esaminare lo stato di salute della formazione e dell'impatto che su essa esercitava la Tv. È stata una pagina innovativa della ricerca sociale di quegli anni. Nel caso dei miei studi, riassunti già nel titolo emblematico di *Passaggio al futuro*.<sup>3</sup> Ho messo in campo un'elaborata verifica di efficienza per una socializzazione che assemblava agenzie tradizionali e comunicative, approdando ad una proposta teorica certamente non convenzionale per quella stagione che ho chiamato autosocializzazione, sottolineando così la circostanza di osservare generazioni che reclutavano contenuti anche dall'educazione formale, ma inserendoli in un palinsesto in cui i giovani ritenevano di avere l'ultima parola sulle diverse forme di inculturazione proposte alle generazioni a loro precedenti.

Intuisco oggi che quel mix anche creativo, prolungatosi nel tempo, tra fonti, autorità e prassi educative ha rappresentato una lunga stagione di «prove generali» di un fenomeno che definiremo come vera e propria *secessione*<sup>4</sup> più o meno profonda dai modelli imposti dalla società e dagli adulti. Non c'è più la garanzia, e forse neppure la probabilità, di un processo che tradizionalmente era definito riproduzione sociale. Ci resta la constatazione di cogliere qualche trend non congiunturale come elemento identitario comune alle generazioni di oggi, dato dal riconoscimento di una continua domanda di innovazione quale che sia rispetto a modelli noti e deprezzati in un cluster che pure intreccia saperi e competenze ma a cui sembra mancare la percezione di valore del passato e

---

<sup>3</sup> Sto citando il titolo del mio saggio sui rapporti fra educazione e socializzazione tradizionali e il nuovo paradigma della comunicazione. Il sottotitolo del mio volume è infatti "Formazione e socializzazione tra vecchi e nuovi media", pubblicato da FrancoAngeli (diverse edizioni e molte ristampe a partire dal 1992).

<sup>4</sup> Sull'insieme dei temi qui trattati, rinvio all'editoriale che apre il Numero monografico della Rivista *Paradoxa* dedicato a "Giovani e società. Fine della trasmissione?", Anno XVI, n. 4 (ottobre-dicembre 2022).

della tradizione. Lo sfondo è quello di un pericoloso processo di traslazione della dimensione simbolica dell'*auctoritas*, troppo banalmente e frettolosamente trasferita dal mondo degli adulti di riferimento e delle tradizionali agenzie, all'oggetto digitale accolto come *totem* cui dedicare un'attenzione esclusiva ormai prossima al vero e proprio culto. In queste riflessioni tutt'altro che definitive, rese più amare dalla sensazione che sono state licenziate dimensioni che "non dovevamo perdere" (e dunque avremmo dovuto diversamente difendere), si colloca la possibilità di superare un termine che abbiamo a lungo accarezzato negli studi, quello di post-socializzazione, avviandoci a valutare la capacità euristica di un concetto più deciso e meno descrittivo di quello stancamente ispirato al post, che riteniamo di designare come desocializzazione: continuiamo dunque a pensare che una qualche interazione sociale di qualità sempre circoli soprattutto negli anni fragili della formazione, ma a condizione di sapere che il *sentiment* con cui essa viene percepita e rielaborata consiste letteralmente nel privativo della socializzazione, senza escludere che presso aree non secondarie della gioventù tutto ciò dia luogo a una vera e propria controsocializzazione.





## Europeismo pop: l'Eurovision Song Contest

Federico Boni

### 1. Un evento mediale per (costruire) l'Europa

Che i media siano una potente macchina per la costruzione delle identità (da quelle individuali a quelle nazionali, per arrivare a quelle sovranazionali, come l'Unione Europea e l'Europa più in generale) pare ormai un dato per scontato della *communication research*, qualcosa di molto simile a un luogo comune che accompagna da decenni le riflessioni dei ricercatori e degli studiosi. Eppure, nonostante – o, forse, proprio per il fatto che – tale ruolo di *identity building* e di *nation building* dei media sia assunto a una conoscenza quasi di senso comune, è importante capire che *significato* abbia questa costruzione, per gli individui e le comunità (rigorosamente ‘immaginate’) coinvolti in tale processo. Parlare del rapporto tra media e costruzione delle identità, soprattutto nel contesto dei processi della globalizzazione, non è insomma un'impresa così scontata come potrebbe sembrare. Da più parti si mostra oggi come le identità siano delle produzioni in larga parte *discorsive*, che dipendono cioè non solo dai discorsi della vita quotidiana, ma anche da modalità linguistiche che sono socialmente condivise e regolate. Le identità, a partire da questa origine linguistica, sarebbero inoltre delle costruzioni *narrative*, le quali, a partire dalle risorse linguistiche che gli individui condividono nel mondo sociale, seguono determinati ‘copioni’ la cui stesura non dipende solo da noi stessi ma anche dalle persone con le quali interagiamo e dalle rappresentazioni culturali della nostra società. Ivi comprese, naturalmente, quelle dei media. In definitiva, se le identità si costituiscono all'interno di – e tramite – una serie di rappresentazioni culturali, con le quali finiamo per identificarci, significherà anche che il sistema dei media gioca un ruolo non indifferente nel produrre e riprodurre tali rappresentazioni, e quindi le identità che produciamo.

Naturalmente, anche i pubblici dei media avranno un ruolo da protagonisti in questo ruolo, in modi diversi e spesso imprevedibili, come vuole una *audience research* che si è fatta ormai canone all'interno degli

studi sulla comunicazione. È davvero ormai un luogo comune, all'interno dei *media studies*, quello per cui i pubblici dei media siano attori attivi nel loro consumo quotidiano dei prodotti dell'industria culturale. I pubblici non sono (più) visti come 'drogati culturali', che immagazzinano acriticamente tutti i messaggi che provengono loro dai media; al contrario, è ormai opinione diffusa quella per cui i media costituiscano una risorsa a cui noi attingiamo per costruire le nostre identità, nelle maniere più diverse. Tali costruzioni avvengono tramite una continua serie di definizioni e ridefinizioni di significati, negoziati a partire dai contenuti dei media ed elaborati all'interno dei più diversificati contesti della vita quotidiana di ciascuno di noi.

In qualche modo, i media «permettono a tutti noi di essere viaggiatori in poltrona e di esperire qualcosa delle vite e delle identità culturali di altri, anche se nella comodità di casa nostra» (Barker 1999, p. 7). Questo significa che, quanto più il sistema dei media diviene globalizzato (finendo anzi per essere uno dei motori principali dei processi di planetarizzazione), tanto più i media stessi, nella loro diffusione globale, diventano una delle più importanti e feconde risorse per la costruzione dell'identità culturale. Siamo cioè di fronte a molteplici pubblici – fruitori *locali* di prodotti spesso (anche se non necessariamente) *globali* – che si appropriano attivamente dei contenuti offerti dai media per costruire significati. Contrariamente a quanto affermato da allarmisti osservatori della società, i media non «costruiscono identità alla maniera di un ago ipodermico, ma forniscono materiali su cui lavorare» (*ibidem*).

Come vedremo nel caso dell'appartenenza identitaria alla 'comunità immaginata' dell'Europa, i media costituiscono davvero una delle risorse più vitali per la costruzione di identità e appartenenze identitarie, soprattutto grazie al fatto che essi permettono con una certa facilità la circolazione di tutta una serie di rappresentazioni (molto diverse tra loro, spesso affatto contraddittorie) relative alla classe, al genere, alla provenienza geografica (come la cosiddetta 'etnia'), all'età e alla sessualità con le quali noi ci possiamo confrontare, identificandoci in esse o, al contrario, rifiutandole e combattendole. Ricordiamo, per inciso, come i contenuti dei media siano spesso passibili di diverse interpretazioni, e come proprio questa loro ambiguità e ambivalenza possa costituire un'arma nell'arena all'interno della quale si giocano

le battaglie e i conflitti per l'affermazione o meno di un'appartenenza identitaria.

Se questo è vero per ogni tipo di appartenenza identitaria, lo è in maniera ancora più evidente nel caso delle comunità nazionali o sovranazionali, come l'Unione Europea o lo stesso continente europeo nel suo complesso. Per capire brevemente come si declina questo processo, è necessario fare un breve passo indietro, per vedere come le appartenenze identitarie nazionali (le più studiate per capire tale processo di *nation building*) vengono prodotte e riprodotte socialmente e culturalmente. La prima versione della categoria di 'nazione' che è utile esaminare per il nostro percorso preliminare è quella di Ernest Gellner, secondo cui il concetto di nazione è tipicamente moderno in quanto solo nelle moderne società di massa si hanno le condizioni per lo sviluppo dell'istituzionalizzazione di norme culturali e di ideologie nazionali su ampie aree geografiche. Da questo punto di vista, il XIX secolo ha conosciuto lo sviluppo dei concetti di nazione e di nazionalismo proprio in virtù di un ampio movimento di 'invenzione della tradizione' che ha coinvolto la burocratizzazione dell'educazione, dell'igiene e della medicina, nonché la nascita di una organizzazione e razionalizzazione non solo - non tanto - del lavoro quanto del tempo libero e del *loisir* (cfr. Gellner 1983).

Il concetto di 'invenzione della tradizione' è stato proposto da Eric J. Hobsbawm nel volume omonimo, curato con Terence Ranger (1987). Con questo termine Hobsbawm si riferisce a «un insieme di pratiche, in genere regolate da norme apertamente o tacitamente accettate, e dotate di una natura rituale o simbolica, che si propongono di inculcare determinati valori e norme di comportamento ripetitive nelle quali è automaticamente implicita la continuità col passato». Il carattere fittizio di tale tradizione sta nella selezione di aspetti del passato: «di fatto laddove è possibile, [tali pratiche] tentano in genere di affermare la propria continuità con un passato storico opportunamente selezionato [...]. È caratteristico delle tradizioni 'inventate' il fatto che l'aspetto della continuità sia in larga misura fittizio» (Hobsbawm e Ranger [a cura di] 1987, pp. 3-4).

Oltre a essere il frutto di una 'tradizione inventata', la comunità nazionale (o sovranazionale) può rappresentare una vera e propria 'comunità immaginata'. Secondo Benedict Anderson (1996) la nazione è

‘immaginata’ in quanto le persone che sono invitate a farne parte non conosceranno mai la maggior parte dei propri connazionali o ne avranno in alcun modo loro notizie; tuttavia, essi avranno interiormente l’immagine e il significato della loro partecipazione a questa comunità. L’aspetto per noi centrale del ragionamento di Anderson è quello relativo al ruolo dei mezzi di comunicazione all’interno del processo di ‘immaginazione della comunità’: furono soprattutto l’invenzione della stampa e la seguente diffusione di libri e giornali che «offrirono gli strumenti tecnici per ‘rappresentare’ quel tipo di comunità immaginata che è la nazione» (*ibidem*, p. 43). Il ruolo dei media e delle tecnologie della comunicazione è, naturalmente, ancora più pervasivo oggi, dove alla carta stampata si affiancano i mezzi elettronici come la televisione e le tecnologie digitali per la comunicazione interpersonale: «i progressi tecnologici nelle comunicazioni, soprattutto radio e tv, offrono alla stampa alleati impensabili un secolo fa. La trasmissione in lingue diverse può evocare l’idea di una comunità immaginaria anche tra analfabeti e tra popolazioni con madrelingue differenti» (*ibidem*, p. 154).

Se le identità (nazionali e sovranazionali) sono una costruzione, una invenzione, una immaginazione, ebbene tale costruzione, invenzione, immaginazione vengono prodotte e riprodotte mediante i grandi rituali ‘ufficiali’. E i media, naturalmente, entrano in gioco da protagonisti anche in questo meccanismo di riproduzione rituale della memoria identitaria e comunitaria. Perché se l’identità nazionale e sovranazionale ha bisogno di un mito fondativo, possibilmente legato a un tempo ‘mitico’, astorico, quasi ‘naturale’, ebbene a maggior ragione avrà bisogno di una macchina rituale che ne ripeta sistematicamente (e a intervalli regolari) il ricordo. Tale processo di memoria culturale è assolto, a livello mediatico, perlopiù dagli ‘eventi mediali’, che sono la versione mediatica delle grandi cerimonie volte a consolidare il ricordo di una narrazione ‘mitica’ (o inventata, o immaginata – che è lo stesso) delle origini della nazione. In questa loro veste, gli eventi mediali si distinguono in *agoni*, *incoronazioni* e *conquiste*. Nel primo caso (che si riferisce a ‘battaglie rituali’ come le gare olimpiche, i mondiali di calcio e lo stesso Eurovision Song Contest) quella che viene celebrata è la legittimità razionale weberiana, dal momento che ciò che viene celebrato è, in ultima analisi, il rispetto per le ‘regole del gioco’, socialmente condivise e osservate. Nel caso delle incoronazioni viene celebrata la

legittimità tradizionale, e siamo qui in presenza del caso più esemplare di 'invenzione della tradizione', nell'epoca della sua riproducibilità tecnologica: le incoronazioni, le grandi festività nazionali, i matrimoni o i funerali di importanti personaggi e uomini politici, ecc. Infine, le conquiste sono legate alle azioni di personaggi dotati di un particolare carisma, in grado di modificare lo *status quo* e sovvertire le norme e le regole costituite (si pensi all'influenza dei viaggi di Giovanni Paolo II nella formazione di movimenti politici in grado di opporsi al regime politico della Polonia) (cfr. Dayan e Katz 1993).

Al di là della loro ripartizione in tre categorie, quello che è opportuno sottolineare è come gli eventi mediali contribuiscano in parte a quella 'invenzione della tradizione' che abbiamo incontrato nelle pagine precedenti, con cui gli stati nazionali moderni si sono fabbricati e si fabbricano una legittimazione nella 'naturalità' delle radici tradizionali e mitiche. Il sottotitolo del volume dove viene presentata la tipologia degli eventi mediali appena illustrata (*ibidem*) recita *La Storia in diretta*: in effetti, con questa categoria di eventi la storia diviene un genere televisivo: la storia e la sua tradizione vengono così prodotte – *inventate* – per mezzo di strumenti (i media – elettronici e digitali) che permettono la spettacolarizzazione e, importante, la *narrativizzazione* dei grandi riti collettivi che vengono celebrati. Con questo, gli eventi mediali partecipano alla produzione delle 'comunità immaginate' (di una nazione; dell'Europa), che si suppongono partecipare *collettivamente* all'evento. Ma queste comunità sono, appunto, entità fittizie, con cui si tenta di *costruire* una comunità da un insieme di fruitori mediali, che nulla hanno da spartire se non la visione della stessa cerimonia nello stesso momento. Anzi, si può forse dire che i grandi rituali mediatici costituiscono la più notevole macchina contemporanea con cui si procede alla costruzione di una 'comunità immaginata'.

Le appartenenze identitarie, tuttavia, si rafforzano anche con tutta un'altra serie di attività rituali, che hanno a che fare più con la sfera del quotidiano che con quella della grande occasione cerimoniale. Come tutti i riti, anche quelli della vita quotidiana hanno bisogno dei loro *luoghi*, delle loro *performances* e dei loro *materiali liturgici*, gli strumenti cerimoniali necessari per la celebrazione del rituale. In questo caso la produzione dell'identità nazionale (o sovranazionale) viene analizzata a partire 'dal basso', dai nostri piccoli riti quotidiani. Si tratta, in

definitiva, di quello che Michael Billig (1995) definisce ‘nazionalismo banale’, e che comprende «l'intero complesso di credenze, assunzioni, abitudini, rappresentazioni e pratiche» (*ibidem*, p. 6) con le quali riproduciamo quotidianamente – con maggiore o minore consapevolezza – la nostra identità nazionale. E così, i monumenti che andiamo a visitare, i luoghi dove ci ritroviamo a passeggiare, a fare shopping o semplicemente a prendere un caffè con gli amici, o ancora gli ambienti della nostra casa diventano tutti gli spazi che fanno da cornice (da *frame*) ai piccoli riti quotidiani che generano e rafforzano l'identità nazionale. E poi, gli oggetti: i vestiti, il cibo, le auto, e tutta la pletora di beni di consumo che ci circondano e che definiscono non solo la nostra identità individuale ma anche la nostra identità sociale, per arrivare a quella nazionale; tutta questa ‘cultura materiale’ costituisce gli strumenti con cui celebriamo i nostri riti quotidiani. E, dal momento che il rito è soprattutto una *performance*, ecco che le nostre competenze quotidiane (le normali e banali attività del nostro fare di tutti i giorni) diventano indicatori di un *habitus* collettivo che norma e regola le nostre attività (cfr. Edensor 2002).

Ebbene. L'Eurovision Song Contest è un evento mediale concepito per (costruire) l'Europa (come recita il titolo di questo paragrafo) proprio in tutte le dimensioni che abbiamo visto. È un evento mediale nella sua formulazione più classica: una grande cerimonia dei media a cui partecipano i pubblici presenti alla gara canora e i pubblici collegati da casa o da altri luoghi (in alcuni casi anche pubblici, con megaschermi installati in determinate zone per la fruizione collettiva, ‘rituale’), compresi i pubblici digitali, con la relativa fruizione a ‘doppio schermo’ (quello di televisori o pc per la visione dell'evento e quelli degli smartphone per commentare le performance o per televotare). È un evento mediale perché rompe la logica della normale programmazione televisiva, irrompendo nei palinsesti delle reti europee ed extra-europee che lo trasmettono e imponendo i propri orari per una fruizione ispirata alla retorica (all'ideologia) della *liveness*. Ed è un evento mediale perché si tratta della più classica categoria degli *agoni*, presentandosi come una gara canora, come la rappresentazione simbolica e rituale di una battaglia tra le diverse nazioni in competizione, dove a essere celebrata è la ‘regola del gioco’, in questo caso quasi un gioco geopolitico il cui scacchiere travalica i confini del continente europeo. Quello che viene

costruito attraverso l'Eurovision Song Contest è l'idea di un continente i cui confini si estendono ben oltre quelli dell'Europa politica, quasi a sottolineare l'estensione culturale dell' "europeità". Le dimensioni di tale costruzione ci sono tutte. È un'Europa 'inventata', almeno quanto le nazioni che la compongono (o che partecipano alla messa in scena simbolico-rituale di questo conflitto); è 'immaginata', rappresentata nelle sue diverse componenti attraverso le rappresentazioni più icastiche – se non stereotipiche –, di cui, a seconda, sia riconoscibile un'identità fondata sulla tradizione (rigorosamente inventata) o su una spinta progressista; è un'Europa delle istituzioni e dei suoi luoghi rappresentativi (la dimensione rituale 'ufficiale', quella delle grandi cerimonie pubbliche della 'religione civile'), ma è anche un'Europa mostrata nella sua quotidianità, nella sua 'banalità' (la dimensione rituale della *popular culture*).

Non è forse un caso che i (pochi) eventi medialti di dimensione 'europea' (quelli che vengono trasmessi sotto l'egida dell'Eurovision) siano tutti rubricabili, all'interno della classica tipologia degli eventi medialti, come agoni, cioè rappresentazioni simbolico-rituali di competizioni tra gli Stati del continente. È il caso della UEFA Champions League, nata nel 1955 e conosciuta fino al 1992 come 'Coppa dei Campioni', dove la dimensione agonistica fa riferimento al gioco del calcio, in una dimensione pop e ludica dove le appartenenze identitarie si confondono tra fedeltà alla Nazione di appartenenza dei giocatori e fedeltà al club dove questi giocano. Ed è il caso di *Giochi senza frontiere* (*Jeux sans frontières*), nato nel 1965 per volontà del Generale De Gaulle, con lo scopo di creare uno show che consolidasse l'asse franco-tedesco ai tempi della presidenza di Adenauer, e che si tradusse in un appuntamento di grande successo – spesso superiore, in termini di ascolti, a quello dei Giochi Olimpici –, ripreso dopo alcuni anni di sospensione fino al 1999. In ogni caso, come si vede, la costante di questi agoni è quella di giocare su una dimensione fortemente sbilanciata sul versante pop dei tratti identitari, facendo dell'Eurovision Song Contest (come degli altri eventi medialti 'europei') gli agenti di un processo di costruzione di un'identità europea transnazionale centrata sugli aspetti più quotidiani e pop, come può esserlo la dimensione ludica, o come può esserlo una canzone. Insomma, appunto: un europeismo pop.

## 2. Quale Europa?

Ma se la qualificazione di ‘pop’ può darsi per buona, meno scontato può essere parlare di ‘europeismo’. Di quale tipo di europeismo si può parlare nel caso dell’Eurovision Song Contest? E prima ancora e soprattutto: di quale Europa tale evento traccia la mappa e le coordinate identitarie? Il più longevo programma televisivo del mondo (è organizzato e trasmesso dal 1956) può essere considerato ‘europeo’ forse più per la sua capacità di far emergere le *contraddizioni* del continente, piuttosto che una sua (pur sempre ‘costruita’, e ‘inventata’) *identità*. Come ricorda Dean Vuletic (2022, p. 19), i fautori della manifestazione «tendono a porre l’accento su come l’ESC unisca i cittadini europei, ma spesso sottovalutano quanto questa unificazione si basi su un concorso internazionale che ha talvolta contribuito più a mettere in risalto le divisioni tra i paesi che a forgiare l’Europa unita». È vero che, per regolamento, tale manifestazione viene tenuta lontana dalla sfera politica (le canzoni non possono avere contenuti che facciano riferimento alla politica), ma è anche vero che, sempre come ricorda Vuletic (*ibidem*), «se l’Eurovision Song Contest non si occupa di politica, è la politica a occuparsi dell’Eurovision». Dopotutto, per quanto la manifestazione possa avere contribuito a unificare i cittadini europei, creando una serie di riferimenti culturali condivisi (relativi a tutte le sfere che abbiamo incontrato nelle pagine precedenti, e che vanno dai valori di cui l’Europa si fa portatrice fino a una dimensione più popolare e quotidiana), forse il suo effetto più considerevole consiste nell’aver creato icone nazionali, producendo e riproducendo identità nazionali più che sovranazionali. «Il patriottismo che all’ESC si esprime attraverso il tifo sfrenato per le canzoni del proprio paese rispecchia la resilienza delle identità nazionali a dispetto – o forse a causa – dei processi di integrazione europea» (*ibidem*, p. 23).

La manifestazione viene vista talvolta come un evento precursore di nuovi sviluppi nei rapporti internazionali, e spesso come una vera e propria sala di attesa per i Paesi candidati che aspirano a far parte del ‘club esclusivo’ dell’Unione Europea. Da questo punto di vista, la ‘politicità’ dell’ESC è soprattutto quella che potremmo chiamare una ‘geopolitica pop’, una forma di diplomazia culturale, che attraverso il mezzo della musica pop veicola un *soft power* che si traduce soprattutto in un processo complesso e contraddittorio di *nation building*. Un *nation build-*



*ding* che è, proprio per le forme pop che connotano l'evento, anche – e soprattutto – un *nation branding* e un *nation fashioning*, più attento alle singole realtà nazionali che a quella, sovranazionale, di una supposta 'europeità'. Se questa idea di una identità sovranazionale europea è una vera e propria costruzione sociale (Christiansen *et al.* 2001), ebbene l'European Song Contest è probabilmente il caso esemplare più icastico di questo processo di costruzione sociale.

Soprattutto, è il caso più esemplare degli aspetti complessi e contraddittori della costruzione sociale dell'Europa. L'evento è lo specchio delle contraddizioni e delle complessità dell'Europa: nella sua storia (come nel suo presente) c'è il rapporto tra l'Est e l'Ovest del continente, con la traccia dei due blocchi contrapposti tra Occidente e Oriente (rappresentati anche dai due circuiti televisivi contrapposti, dove all'Eurovision si contrappose l'Intervision, che organizzava il proprio Festival); c'è la divisione tra Nord e Sud del continente, e dunque tra i paesi nordici e quelli del bacino mediterraneo; il ruolo ambiguo e spesso marginale del Regno Unito; le differenze nell'impegno organizzativo della diverse nazioni ospiti e quelle – su cui si è esercitata molta della critica – nella gestione del voto. L'Eurovision Song Contest è un'arena, un agone che tenta di unire il continente sotto l'egida della cultura di massa che finisce dunque per proporre un modello di entertainment più vicino a una vera e propria americanizzazione; uno spettacolo da sempre attento agli aspetti linguistici e alla loro molteplicità in seno al continente ma che poi si appiattisce sull'inglese; una vetrina per mostrare i valori di diversità e inclusione dell'Europa, degli afflati rivoluzionari, dell'attenzione all'ambiente, ma che rifiuta ufficialmente ogni coinvolgimento politico esplicito.

Scandito dalle note dell'incipit del preludio del 'Te Deum' di Marc-Antoine Charpentier (una scelta che, secondo alcuni osservatori particolarmente maliziosi, sottintende l'importanza attribuita dai dirigenti dell'Eurovision degli anni Cinquanta alla dimensione religiosa), il Festival è stato ed è la vetrina dello 'spettacolo dell'Europa', utilizzato a livello delle singole nazioni per mostrarsi nei loro aspetti più desiderabili e accattivanti. Appunto, un *nation fashioning*. Anch'esso, naturalmente, aperto a tutti gli aspetti contraddittori di tale processo di costruzione identitaria. E così, se per i Paesi Bassi la presenza di cantanti neri ha potuto raccontare non solo l'emigrazione dalle ex colonie

ma anche le politiche ufficiali di multiculturalismo, per il Portogallo ancora sotto il regime dittatoriale negli anni Sessanta, ostile al processo di decolonizzazione, la presenza di un artista nero dell'Angola nel 1967 (Eduardo Nascimento) sottolineava che il Paese era fermamente deciso a mantenere l'impero. L'ESC è stato una vetrina per il regime di Salazar in Portogallo così come per il regime franchista in Spagna (cfr. Gutiérrez-Lozano 2012), e ha mostrato le complesse relazioni del vecchio continente con le altre nazioni oltreoceano, spesso nel ricordo del colonialismo e dell'imperialismo – si pensi alla partecipazione di Céline Dion nel 1988, in rappresentanza della Svizzera ma soprattutto dell'industria musicale pop francofona, che si estendeva all'area nordamericana e aveva il suo centro nevralgico nel Québec.

L'Eurovision Song Contest è una vera e propria mappatura geopolitica e culturale dell'Europa, delle sue estensioni storiche e sociali; una mappatura resa icasticamente evidente da una analisi delle diverse visualizzazioni del continente nella grafica del programma nel corso della sua storia. Come ha mostrato Mari Pajala (2012), quella della mappa dell'Europa dell'ESC è la storia della concettualizzazione del continente nel corso dei vari decenni, una concettualizzazione che comincia come una 'questione occidentale' (con una netta divisione tra Est e Ovest negli anni Sessanta) e che si estende via via alla 'promozione' delle aree dell'Est, in un allargamento che prelude o rispecchia (a seconda) quello dell'Unione Europea o dei rapporti geopolitici dell'Europa con le aree limitrofe.

La mappatura dell'Europa condotta dall'ESC non si ferma neanche di fronte agli ostacoli oceanici: non solo quello Atlantico, come appena visto nel caso del Nord America, ma anche quello del Pacifico. La partecipazione dell'Australia nel 2015 diviene così l'occasione per il Paese di un *nation branding* dove la rappresentazione dell'ex 'colonia penale a cielo aperto' dell'Impero britannico diviene quella di un Paese allo stesso tempo ancestrale e mitico (nonché mistico), con i suoi spazi apparentemente infiniti, le rocce sacre e le vie dei canti, in una narrazione dai tratti un po' New Age che rischia semmai di fantasmizzare e spettralizzare le popolazioni indigene devastate da uno dei più pesanti genocidi della storia; e però anche moderno e contemporaneo (le meraviglie architettoniche di Sydney, la *beachlife* di *surfers* e *lifesavers*, il multiculturalismo queer-friendly).

Ancora: quella dell'ESC è una mappatura che si dipana su più livelli; una cartografia del continente e delle sue relazioni internazionali che mostra più dimensioni territoriali. Secondo Irving Wolther (2012) tali dimensioni sono almeno sette: quella mediatica (è pur sempre uno degli eventi mediali più longevi della televisione di tutto il mondo); quella musicale (dove l'Europa mostra le proprie contraddizioni anche nei termini del linguaggio della musica – da quella più volta a inflessioni etniche e folkloriche a quella decisamente centrata a una internazionalizzazione dei linguaggi); quella musicale-economica (dove la centralità è posta sul ruolo internazionale delle grandi *majors* dell'industria dell'intrattenimento); quella politica (più o meno implicita o riconosciuta); quella nazionale-culturale (con tutti gli stereotipi delle rappresentazioni dei vari paesi partecipanti); quella nazionale-economica (l'organizzazione dell'evento non è solo una vetrina, ma anche un impegno economico e produttivo particolarmente consistente); e infine quella competitiva. Perché l'ESC è, prima di ogni altra cosa, una competizione, un agone. Lo abbiamo già visto: si tratta di un evento mediale tra i più rappresentativi della dimensione agonistica, una competizione tra Paesi dove, se a essere celebrata è la 'regola del gioco', la posta in palio è pur sempre quella di una appartenenza a una comunità nazionale. E però, di nuovo: si tratta di un 'nazionalismo giocoso' (Kyriakidou *et al.* 2018), dove i *frames* nazionali e internazionali si confondono, e dove a una visione ironica e disincantata (verrebbe da dire postmoderna) da parte dei pubblici occidentali si affianca una visione più 'strategica' da parte dei pubblici dell'Est. Un evento mediale spesso snobbato dai corrispondenti delle testate dell'informazione, ma che presuppone un notevole impegno produttivo e comporta un grande seguito da parte dei pubblici internazionali (cfr. Skey *et al.* 2016).

La contraddizione e la complessità dell'Europa che viene mostrata e rappresentata dall'ESC è quella di una grande macchina mitopoietica che partecipa alla produzione e alla riproduzione di narrazioni niente affatto coerenti e lineari. Di più: si tratta di narrazioni su cui non c'è neppure accordo in ordine all'efficacia nella presa sull'immaginario collettivo degli spettatori. Secondo Tom Coupe e Natalia Chaban (2020) l'impatto dell'ESC sulla costruzione di una identità culturale dell'Europa è un tema da sottoporre a una attenta critica, perché poi, in definitiva, da una analisi dei dati dell'Eurobarometro si potrebbe anche

scoprire che manchino le evidenze di un reale ruolo dell'evento nel produrre un senso di appartenenza all'Europa in generale, o all'Unione Europea in particolare, o ancora nel restituire un'immagine positiva del continente e dei suoi valori.

### **3. Orientalizzare l'Europa**

Quale Europa, dunque? L'Eurovision Song Contest ha generato tutto un filone di studi centrato sulla rappresentazione dei Paesi dell'area orientale e sud-orientale dell'Europa, in relazione soprattutto a una contrapposizione tra un Occidente europeo cosmopolita e progressista e un Oriente europeo in qualche modo arretrato ed etnicizzato. Secondo Catherine Baker (2008; 2015) i Paesi dell'Est europeo si rappresentano e vengono rappresentati come una sorta di 'altro' dell'Europa, un suo 'lato oscuro' arcaico e pre-moderno, in una rappresentazione a cui essi stessi concorrono e che viene fruita dai pubblici occidentali con scherno e ironia. A questa rappresentazione 'orientalista' si aggiungerebbe inoltre una narrazione centrata sulle 'geopolitiche del genere', dove le rappresentazioni di generi e sessualità porterebbero a una sorta di 'nazionalismo sessuale', un 'omonazionalismo' orientato a identificare le politiche di apertura alle diversità proprie dei Paesi occidentali in contrapposizione a quelle di chiusura dei Paesi orientali. Questo 'eccezionalismo europeo' non si fermerebbe neppure di fronte a rappresentazioni di sessualità queer di Paesi come l'Ucraina o la stessa Russia, che vengono bollati come un'abile operazione di 'pinkwashing', allo scopo di coprire una serie di politiche di gran lunga meno tolleranti.

In questo modo, l'Eurovision Song Contest parteciperebbe a un'operazione di invenzione dell'"Europa orientale" che ha una lunga storia. Larry Wolff, nel suo libro intitolato significativamente *Inventing Eastern Europe* (Wolff 1994), mostra come la nozione di Europa Orientale sia stata inventata nel periodo dell'Illuminismo da filosofi, intellettuali, viaggiatori e scrittori dell'Europa 'occidentale'. Nonostante l'assenza di un vero e proprio colonialismo nell'area dell'Est Europa, alla regione sarebbero comunque applicabili i parametri dell'imperialismo e del colonialismo, sulla base di un 'imperialismo dell'immaginazione' fondato sullo sfruttamento di una invenzione esotica e orientalistica dell'Europa Sud-Orientale da parte dell'industria culturale delle potenti nazioni dell'Occidente (di cui l'ESC sarebbe solo l'ultima – e forse più potente – incarnazione).

Posta in maniera brutale, la questione è facilmente sintetizzabile in questi termini: le aree europee post-socialiste sono di fatto post-coloniali. Nataša Kovačević (2008) mostra come i vecchi pregiudizi orientalisti nei confronti dei paesi dell'Europa Orientale siano riemersi durante e dopo il periodo della Guerra Fredda, e come questi siano stati utilizzati per giustificarne la transizione al capitalismo di mercato e alla democrazia liberale – sopprimendo le loro storie ed eredità comuniste e nello stesso tempo perpetuandone la dipendenza nei confronti dell'Occidente come fonte del proprio senso di identità. L'Unione Europea vedrebbe l'Europa Orientale come un progetto di civilizzazione, basato su un gioco condizionale di inclusione/esclusione del quale ovviamente i paesi ex socialisti non possono negoziare le regole. Tale negazione del dialogo definisce di fatto una relazione coloniale, o proto-coloniale, all'interno della quale i paesi ex socialisti sono i «perdenti del capitalismo» (Imre 2014, p. 118), costretti a promuoversi come sufficientemente civilizzati, sviluppati, tolleranti e multiculturali per essere considerati europei – o, al limite, a perpetuare certi tratti 'esotici' per mantenere un certo appeal nel mercato globale del turismo e dell'intrattenimento. Che è esattamente quanto accadrebbe nel caso della rappresentazione (meglio: dell'auto-rappresentazione) dei Paesi dell'Est Europa in occasione dell'Eurovision Song Contest.

Benché l'idea di un'Europa 'occidentale' contrapposta a quella 'orientale' vada quantomeno problematizzata, rimane pur vero che l'Unione Europea si distingue dall'altra metà del continente per la sua specifica eredità politica e culturale legata al passato coloniale, le cui logiche di disuguaglianza, gerarchia, esclusione e potere si riflettono nei modelli socio-culturali della governamentalità dell'Unione (Böröcz e Kovács [a cura di] 2001). I Paesi dell'Est Europa sono meno europei delle loro controparti occidentali perché il loro passato e la loro eredità socialisti li rendono irrazionali e infantili, in una retorica discorsiva che traduce le differenze in disuguaglianze. In questo modo, secondo ad esempio Katrin Sieg (2012), l'Eurovision Song Contest perpetuerebbe certe dinamiche di inferiorizzazione, in una sistematica etnicizzazione dei paesi dell'Est.

In questo connubio complesso e articolato, dove al 'nazionalismo sessuale' abbiamo visto affiancarsi l'eccezionalismo europeo (occidentale, ovviamente) dell'omonazionalismo' e della 'democrazia sessuale',

dell'orientalismo e della questione post-comunista, un ruolo particolarmente interessante è quello giocato dal 'balcanismo', in riferimento soprattutto alla partecipazione all'ESC da parte dei Paesi dell'area balcanica – in particolare da quelli dell'area dell'ex Jugoslavia. Si tratta di un concetto – e di un dibattito – che vale la pena di illustrare, almeno nelle sue principali articolazioni. L'espressione 'balcanismo' è stata proposta da Maria Todorova (2014), che in uno studio monumentale ha introdotto questa categoria per indicare come l'Europa occidentale dal XIX secolo abbia concettualizzato i Balcani come «l'«altro» al proprio interno» (ivi, p. 291), l'alter ego, il lato oscuro di un'Europa civile, ordinata e razionale, attribuendo loro i caratteri di disordine, violenza, arretratezza e irrazionalità. Se l'Oriente e l'Occidente sono stati immaginati, inventati e rappresentati come lontani e incompatibili, i Balcani hanno assunto l'ambivalente e ibrida identità di un luogo di passaggio, di ponte tra due mondi. Il loro statuto non è mai stato propriamente coloniale, ma piuttosto semicoloniale, quasi-coloniale: «a differenza dell'orientalismo, che è un discorso su una contrapposizione attribuita, il balcanismo è un discorso su un'ambiguità attribuita» (ivi, p. 38).

Già alcuni anni prima della pubblicazione dello studio di Todorova che avrebbe aperto il dibattito sul balcanismo, Milica Bakić-Hayden (1995) aveva proposto il concetto di 'orientalismi a catena' (*nesting orientalisms*), a indicare quei processi di orientalismo interno per cui un serbo è 'orientale' per uno sloveno, ma un bosniaco è un 'orientale' per un serbo (benché geograficamente situato a ovest), e gli albanesi, che peraltro sono posti nei Balcani occidentali, sono percepiti come i più 'orientali' di tutti (anche se poi, alla fine di questa catena, ci sono i turchi).

Tale concetto, integrato alla prospettiva orientalista/balcanista, viene impiegato in importanti contributi a questo campo disciplinare come quello di David Norris, *In the Wake of Balkan Myth* (1999), dove si riflette anche sulla creazione del termine 'balcanizzazione' (che connota invariabilmente instabilità politica, frammentazione e aggressione), e quello curato da Dušan Bjelić e Obrad Savić, *Balkan as Metaphor* (2002), che consiste in una importante riflessione (auto)critica sull'utilizzo dei due diversi approcci, dalla consapevolezza che parlare di balcanismo significa anche – forse soprattutto – parlare dell'Occidente che lo ha creato alla denuncia degli stereotipi di cui è tuttora vittima lo stesso mondo accademico balcanico.

In questa ‘orientalizzazione dell’Europa’ (di parte di essa, naturalmente) si gioca la vera posta in gioco di tutta una serie di operazioni di *nation branding* e di *nation fashioning* da parte dei paesi partecipanti all’ESC, dove quello che dai pubblici e dagli osservatori ‘occidentali’ è bollato come *eurotrash* o *eurokitsch* (cfr. Allatson 2007; Rosenberg 2020) si traduce in una composita narrazione relativa a ‘danze selvagge e lupi morenti’ (Baker 2008), in un Est affascinante, misterioso, ancestrale, perduto nel tempo storico del mito e del rito tribale. In questo ‘euro-peismo trash’ il pop diventa il veicolo di una sorta di disumanizzazione e di animalizzazione dell’‘altro europeo’, tribalizzato ed etnicizzato da narrazioni a cui – paradossalmente ma non troppo – contribuiscono le stesse nazioni interessate.

### Bibliografia

- PAUL ALLATSON, ‘*Ante cursi que sencilla*’: *Eurovision Song Contests and the Kitsch-Drive to Euro-Unity*, «Culture, Theory & Critique», 48, 1, 2007, pp. 87-98.
- BENEDICT ANDERSON, *Comunità immaginate. Origini e diffusione del nazionalismo*, trad. it. Roma, manifestolibri, 1996.
- CATHERINE BAKER, *Wild Dances and Dying Wolves: Simulation, Essentialisation, and National Identity at the Eurovision Song Contest*, «Popular Communication» 6, 3, 2008, pp. 173-189.
- CATHERINE BAKER, *Introduction: Gender and Geopolitics in the Eurovision Song Contest*, «Contemporary Southeastern Europe», 2, 1, 2015, pp. 74-93.
- MILICA BAKIĆ-HAYDEN, *Nesting Orientalisms: The Case of Former Yugoslavia*, «Slavic Review», 54, 4, 1995, pp. 917-931.
- CHRIS BARKER, *Television, Globalization and Cultural Identity*, Buckingham, Open University Press, 1999.
- MICHAEL BILLIG, *Banal Nationalism*, London, Sage, 1995.
- DUŠAN BJELIĆ E OBRAD SAVIĆ, *Balkan as Metaphor*, Cambridge (Mass.), The MIT Press, 2002.
- JÖZSEF BÖRÖCZ E MELINDA KOVÁCS (a cura di), *Empire’s New Clothes. Unveiling EU Enlargement*, Shropshire (UK), Central Europe Review, 2001.

- JESSICA CARNIEL, *Skirting the issue: finding queer and geopolitical belonging at the Eurovision Song Contest*, «Contemporary Southeastern Europe», 2, 1, 2015, pp. 136-154.
- TOM COUPE E NATALIA CHABAN, *Creating Europe through culture? The impact of the European Song Contest on European Identity*, «Empirica», 47, 2020, pp. 885-908.
- THOMAS CHRISTIANSEN, KNUD ERIK JØRGENSEN E ANYJE WIENER, *The Social Construction of Europe*, London, Thousand Oaks, Sage, 2001.
- DANIEL DAYAN E ELIHU KATZ, *Le grandi cerimonie dei media*, trad. it. Bologna, Baskerville, 1993.
- TIM EDENSOR, *National Identity, Popular Culture and Everyday Life*, Oxford, Berg, 2002.
- ERNEST GELLNER, *Nations and Nationalisms*, Oxford, Blackwell, 1983.
- JUAN FRANCISCO GUTIÉRREZ LOZANO, *Spain was not Living a Celebration: TVE and the Eurovision Song Contest During the Years of Franco's Dictatorship*, «View. Journal of European Television History & Culture», 1, 2, 2012, pp. 11-17.
- ERIC HOBBSBAWM E TERENCE RANGER (a cura di), *L'invenzione della tradizione*, trad. it. Torino, Einaudi, 1987.
- ANIKÒ IMRE, *Postcolonial Media Studies in Postsocialist Europe*, «boundary 2», 41, 1, 2014, pp. 113-134.
- NATAŠA KOVAČEVIĆ, *Narrating Post/Communism. Colonial discourse and Europe's borderline civilization*, London, New York, Routledge, 2008.
- MARIA KYRIAKIDOU, MICHAEL SKEY, JULIE ULAM E PATRICK McCURDY, *Media events and cosmopolitan fandom: 'Playful nationalism' in the Eurovision Song Contest*, «International Journal of Cultural Studies», 21, 6, 2018, pp. 603-618.
- DAVID NORRIS, *In the Wake of Balkan Myth*, London, Macmillan, 1999.
- MARI PAJALA, *Mapping Europe. Images of Europe in the Eurovision Song Contest*, «View. Journal of European Television History & Culture», 1, 2, 2012, pp. 3-10.



- TINA ROSENBERG, *Rising Like the Eurovision Song Contest. On Kitsch, Camp, and Queer Culture*, «Lambda Nordica», 2, 2020, pp. 93-113.
- KATRIN SIEG, *Cosmopolitan empire: Central and Eastern Europeans at the Eurovision Song Contest*, «European Journal of Cultural Studies», 16, 2, 2012, pp. 244-263.
- MICHAEL SKEY, MARIA KYRIAKIDOU, PATRICK McCURDY E JULIE UL DAM, *Staging and Engaging with Media Events: A Study of the 2014 Eurovision Song Contest*, «International Journal of Communication», 10, 2016, pp. 3381-3399.
- MARIA TODOROVA, *Immaginando i Balcani*, trad. it. Lecce, Argo, 2014.
- DEAN VULETIC, *Eurovision Song Contest. Una storia europea*, trad. it. Roma, Minimum Fax, 2022.
- LARRY WOLFF, *Inventing Eastern Europe*, Stanford, Stanford University Press, 1994.
- IRVING WOLTHER, *More than just music: the seven dimensions of the Eurovision Song Contest*, «Popular Music», 31, 1, 2012, pp. 165-171.



## **Una comunità civile non ancorata allo Stato-nazione Manifesto per l'estensione generalizzata dell'Erasmus**

Carlo Grassi

La nascita e lo sviluppo della modernità hanno implicato la graduale rinuncia a una visione del mondo irrazionale e magica che ha ceduto il passo a una riflessione razionale sulla storia del genere umano.

Con questa nuova prospettiva si è cominciato ad ammettere che le più grandi devastazioni e distruzioni sono state messe in opera dagli uomini stessi e non da qualche divinità infuriata.

Questa progressiva autocoscienza dei propri errori ha consentito l'insorgere delle moderne democrazie.

Per arrivare a decidere da sé del suo destino, infatti, il popolo legislatore deve compiere su se stesso un lavoro attivo d'istruzione e di formazione: deve acquisire il coraggio di servirsi della propria intelligenza e imparare a giudicare da sé le azioni proprie e altrui, smettendo di lasciare ad altri il diritto e l'onere di pensare al posto suo.

In tal senso, perché una società possa essere definita democratica è necessario che in essa le persone possano agire da cittadini e non da sudditi: da individui dotati dell'ambizione, della volontà e della capacità di analizzare e affrontare in prima persona le questioni sociali, politiche e culturali concernenti il vivere comune e la loro propria esistenza.

Si tratta di uomini e donne che, rifiutando di abbracciare passivamente i modelli di comportamento tramandati dalla tradizione e gli schemi mentali imposti dai rapporti di forza e di potere, sono riusciti a dare vita a un'arena pubblica in cui si manifesta la critica e si dispiega il prestigio. Nella quale, in altri termini, si misurano con la capacità di inventare e reinventare incessantemente il proprio specifico modo di vivere.

In cui espongono i propri punti di vista, discutono riguardo ai grandi temi della vita collettiva, tracciano i legami che consentono di connettere la pluralità degli oggetti e delle situazioni, elaborano dei quadri contestuali in grado di illuminare temi e problemi della vita quotidiana.

Tuttavia, la condizione preliminare per essere dei liberi cittadini, il presupposto vincolante per potersi impegnare nella definizione e nella gestione della cosa pubblica, il requisito indispensabile per poter divenire capaci di concepire e comporre una legislazione, che può essere volontariamente rispettata solo perché dibattuta e accettata collettivamente (*quod omnes tangit, ab omnibus approbari debet*: quello che tocca tutti, deve essere approvato da tutti), secondo il principio giustiniano, (*De auctoritate praestanda, l. Veterem dubitationem*, in Krueger P. (ed.), *Corpus iuris civilis*, editio stereotypa quarta, vol. II, Frankfurt, Berolini Apud Weidmannos, 1888, 5. 5. 2, p. 231) consistono nell'essere stati capaci di un'autoeducazione in virtù della quale si possiede una chiarezza sul mondo, un sapere sul bene e sul male: grazie alla quale si è imparato, cioè, a giudicare «riguardo al giusto e all'ingiusto» (*τὰ δίκαια καὶ τὰ ἄδίκαια*, come dice PLATONE, *Alcibiade maggiore. Sulla natura dell'uomo*, traduzione Gatti M.-L., in Reale G. (ed.), *Tutti gli scritti*, Milano, Bompiani, 2000, 110a, p. 604).

Questo lavoro di auto-formazione, che ha reso possibile il divenire adulto di individui, culture e collettività che vi si sono impegnate, si è manifestato attraverso un processo generale di socializzazione estrinsecatosi principalmente grazie ai media di comunicazione, prima analogici e di massa, poi digitali e individuali: macchine sociali come i libri, i giornali, la scuola, la radio, il cinema, la televisione, internet e, al giorno d'oggi, i social networks.

Nelle società strutturate non sul governo dispotico di pochi, ma sulla volontà sovrana dei molti, l'azione politica si traduce dunque inevitabilmente in comunicazione politica. Una comunicazione collettiva in cui si collabora e ci si combatte attivamente: una scena interattiva che nasce e si estende unicamente nei termini di un dibattito libero e pubblico tra contraddittori, polemiche, controversie, contestazioni, intese, alleanze, accordi e disaccordi.

I modelli e le strategie di tale comunicazione; i temi, le immagini e i miti ch'essa coinvolge; ne fanno uno strumento essenziale di edificazione della realtà politica nella sua azione concreta di terreno di formazione delle decisioni pubbliche e di scomposizione-ricomposizione di punti di vista contrastanti.

Attraverso la messa in circolazione di dati e opinioni vengono in effetti costituiti inventari di temi all'ordine del giorno, fissate le imma-

gini degli interlocutori possibili, esposti i punti-base pronti a essere ripresi nei documenti programmatici, tracciate le identità politiche delle principali controparti che si sfidano nell'arena pubblica.

Dunque, mettendo a punto un vero e proprio repertorio della diversità esistente di credenze e attitudini colte nel processo conflittuale della loro formazione attraverso il confronto e l'antagonismo, la comunicazione stessa finisce per coincidere con lo spazio politico collettivo delle società democratiche.

La comunicazione circoscrive, in altri termini, una regione dove coabitano sei discorsi in interazione reciproca (il politico, l'economico, lo scientifico, il culturale, il mediale e il pubblico) e sei attori in competizione tra di loro (gli uomini politici, le forze economiche, i ricercatori, gli intellettuali e gli artisti, le piattaforme medialie e l'opinione pubblica).

Il passaggio da una condizione di minorità a una condizione di piena libertà è lo scopo dell'auto-educazione: è grazie a questa azione collettiva che diviene possibile compiere quella riflessione sul presente e sull'attualità per la quale non basta un semplice atto di autoriflessione.

Questo processo di auto-formazione è, tuttavia, inestricabilmente connesso all'emergenza di un popolo e di un territorio nazionale; alla congiunzione tra un *demos* e un *ethnos*. In effetti, fino ad oggi, l'ideale illuminista del popolo sovrano, che ha fondato l'attuale organizzazione del mondo occidentale, si è basato su 3 presupposti: 1) il mondo è formato da Stati-nazione, cioè da popoli uniti da un territorio politico (lo Stato) e da uno spazio culturale comune (l'*ethnos*); 2) la lealtà politica alla nazione prevale su tutte le altre lealtà religiose e/o ideologiche; 3) per essere libero, per godere di diritti civili, ogni individuo deve appartenere a una nazione.

Questo ideale si pone, quindi, in seria contraddizione con la dimensione transnazionale della Comunità Europea. E viene in luce, pertanto, un punto capitale d'interrogazione: come è possibile dare vita a un *demos*, una comunità civile, un popolo, che non siano strettamente ancorati allo Stato-nazione?

La problematica posta riguarda il fatto che, lungi dal presentarsi come un disegno compiuto, il grande campo di sperimentazione dell'Unione Europea non costituisce altro che l'embrione di un progetto molto più vasto che deve essere misurato sulla lunga scadenza, di cui oggi vediamo solo l'abbozzo. Una realtà che, a partire dall'attuale associa-

zione un po' disparata di unità nazionali, deve proiettarsi nel futuro senza rompere con il presente. Deve, cioè, imparare a pensarsi come unità nella diversità: come un insieme policentrico dotato di un'identità culturale specifica, di una storia variegata ma comune, di caratteri almeno in parte condivisi.

È essenziale che la società a cui si appartiene appaia come qualcosa di unico, di prezioso. In modo tale da poter essere amata: che valga la pena fare uno sforzo per mantenerla in vita. Risulta, infatti, del tutto impensabile che l'Europa possa perdurare e consolidarsi se i suoi abitanti non ne posseggono una rappresentazione almeno in una certa misura compartecipata: se non c'è la possibilità di fare riferimento a una storia che ne racconti il passato, se manca un terreno comune a cui la maggioranza dei cittadini possa richiamarsi, se la sua esistenza non è in grado di suscitare un consenso diverso da quello giustificato dalla sicurezza economica e dal tenore di vita che sono, per il momento, più o meno garantiti a coloro che ci vivono.

E, coerentemente con quanto detto finora, tutto ciò non può non passare per l'articolazione di un sistema mediale integrato sulla base di alcuni criteri condivisi e soprattutto sull'istituzione di un sistema educativo omogeneo grazie al quale gli interessi e i valori particolari dei singoli popoli siano armonizzati alla radice da espressioni simboliche condivise, ricorrenze comuni, cerimonie aggreganti. E siano vissuti quindi come momenti di emozione collettiva celebranti la diversità nell'unità di un solo popolo europeo.

Quello che, in definitiva, risulta essenziale, non è la costituzione giuridico-finanziario-commerciale, ma la composizione etnico-comunicativa e simbolico-identitaria. Il desiderio e la fierezza di appartenere a questa unione dipende dal fatto ch'essa riesca a presentarsi come qualcosa d'apprezzabile, d'importante: come qualcosa che vale la pena di amare e di difendere e riguardo alla cui esistenza, quindi, si abbia la voglia d'impegnarsi.

Come ogni altra struttura socio-politica, l'organizzazione istituzionale degli Stati europei non nasce *ex nihilo* con un gesto costituente che ne legittima il potere deliberando delle obbligazioni giuridico-politiche. Essa, al contrario, trae i suoi presupposti dai raggruppamenti familiari (dal *génos* e dalla *fratria*), dall'esistenza situata di ciascuno, e dalla volontà di trascendere gli interessi locali, vincolandoli al benes-

sere di una comunità più estesa: subordinandoli ad un corpo sociale formato da individui che non hanno tutti lo stesso sangue ma che, associati da obiettivi condivisi, organizzano socialmente la mediazione fra uno e molti. *Ex pluribus unum* significa, infatti, tessere una trama simbolica in un mosaico di gruppi federandoli saldamente con una cultura avente modalità simili di costruzione e di trasmissione del sapere: richiamo a uno spazio sociale eterogeneo la cui molteplicità trova la sua compattezza non nel potere come centro di decisione, ma nell'*authoritas* etno-culturale: nell'identificazione in un mondo comune tale da convincere gli europei nel valore di restare uniti.

Dunque, se è vero che l'Europa costituisce oggi uno spazio economico, giuridico e politico, il che per una sola generazione rappresenta già un formidabile risultato. Tuttavia, perché la sua integrazione perduri nel tempo, bisogna avere il coraggio e la forza di andare oltre il semplice progetto economico-politico. È, in effetti, assolutamente necessario rafforzare i legami di solidarietà e di amicizia tra i cittadini europei. Il difetto più grave del progetto europeo risulta, infatti, quello di essersi basato principalmente sulla legittimità "in uscita", sostanziata dai risultati; più che su quella "in entrata", motivata dall'adesione a obiettivi comuni: e questo significa che, non democrazia e cultura condivisa, ma efficienza e risultati economici hanno costituito fino ad oggi la sua logica di fondo.

Un nuovo paradigma d'integrazione non può, pertanto, riguardare soltanto la rigidità o la flessibilità delle regole di bilancio, né può essere confinato ai problemi di leadership e di strategia. Deve piuttosto tenere conto che la cultura produce miti e riti attraverso i quali gli uomini si raccontano la loro storia, convertono il disordine nel quale versano in un ordine possibile, trovano uno scopo e danno un senso alle loro vite.

Vale a dire che si tratta di salvaguardare la diversità sociale e culturale, individuale e collettiva, accettando un certo grado di non comunicazione reciproca e di coabitazione nella cacofonia dell'eterogeneità: imparare a riconoscere la legittimità delle opinioni pubbliche maggioritarie e minoritarie di ognuna delle tante identità regionali e locali che la compongono, nonché rispettare gli stili territoriali e i simboli principali con cui queste ultime si esprimono.

Quello di cui c'è veramente bisogno è, dunque, il sentimento di una Europa come realtà politica, sociale e spirituale unitaria. E per arri-

vare a ciò, è necessario introdurre riti di aggregazione pubblica, con un calendario comune, con i quali celebrare il racconto collettivo di una storia condivisa: con l'ausilio dei quali rievocare una successione di fatti che contrapponga alla pura cronaca una coerenza unitaria di concordia generale in grado di costituire una fonte ideale d'educazione e d'insegnamento. Repertoriando, per esempio, i momenti cruciali in cui la storia d'Europa è descritta da ciascun Paese secondo un punto di vista che non collima con quello degli altri e cercando di trovare una prospettiva capace di unire i poli discordanti.

L'istituzione di un servizio civile europeo obbligatorio potrebbe essere a questo fine estremamente vantaggiosa tanto quanto la formazione di partiti politici su scala continentale o di strutture universitarie, industrie culturali e sistemi mediali sempre più interconnessi.

Ma, ancora di più, è alle giovani generazioni che bisogna fare appello perché riconoscano nell'Europa la loro casa e il loro avvenire. Una delle migliori iniziative europee che mira a intensificare un tale processo d'integrazione è sicuramente il programma Erasmus che, nato nel 1987 come progetto di mobilità europea per gli studenti universitari, dal 2021 è stato trasformato in Erasmus plus.

Per il periodo 2021-2027 Erasmus+ dispone di una dotazione finanziaria pari a 28,4 miliardi di euro, che rappresentano un importo quasi doppio rispetto al Programma precedente (2014-2020) ed è rivolto non solo all'istruzione e alla formazione, ma alla mobilità più generale degli individui e dei gruppi in ambito europeo, avviando anche possibilità di svolgere tirocini retribuiti (Erasmus Traineeship) e incentivando forme virtuali di cooperazione in collaborazione con le piattaforme E-Twinning e School Education Gateway.

Il difetto di questo Programma rimane però la sua selettività. Allargare il numero e le fasce di persone che vi possono partecipare è dunque necessario perché esso possa realmente:

1. promuovere un'identità europea che non miri a sostituire le identità locali, regionali o nazionali, quanto piuttosto a integrarle;
2. sostenere l'apprezzamento per la mobilità fisica e per l'acquisizione della capacità di accettare e comprendere il valore della diversità;
3. favorire la mobilità virtuale e la costituzione di reti di cooperazione, di amicizia e di partnership sul piano del lavoro, della ricerca, ma anche della vita sociale in generale o dell'impegno in associazioni che svolgono attività di solidarietà e di volontariato;



4. accrescere il numero dei centri Europe Direct, i centri di documentazione europea (CDE), i desk Europa creativa (CED) e utilizzare la pervasività della rete internet per facilitare l'accesso di tutte le fasce della popolazione alle occasioni e alle risorse mobilitate mediante l'Erasmus.

Per questo motivo, concludo, penso che dovremmo tutti mobilitarci perché i momenti d'incontro tra i giovani europei aumentino e si moltiplichino. E, per fare ciò, propongo la scrittura di un Manifesto per l'estensione generalizzata del programma Erasmus perché l'incremento delle possibilità d'incontro diretto tra i cittadini europei permetta a ciascuno di aderire allo spirito europeo come identità storica multietnica: e affermare il sentimento di appartenere a una Europa intesa come realtà politica, sociale e spirituale unitaria. Giacché, come ha ben scritto il filosofo Emanuele Severino, è proprio il sentirsi europei quello che fa la differenza: un sentire che precede e oltrepassa lo stesso fare parte di quella organizzazione ancora in fieri rappresentata oggi dall'Unione.

### **Bibliografia**

- MAGALI BALLATORE, *Erasmus et la mobilité des jeunes européens*, Paris, Puf, 2010.
- CHERRY JAMES, *Citizenship, Nation-Building and Identity in the UE. The Contribution of Erasmus student mobility*, London-New York, Routledge, 2019.
- BENJAMIN FEYEN, EWA KRZAKLEWSKA (eds.), *The Erasmus Phenomenon. Symbol of a New European Generation?*, Frankfurt Am Main, Peter Lang, 2013.
- JORDAN GOULET, *La vie Erasmus vue de l'intérieur. Le guide pour les étudiants, leurs familles et les curieux*, Saint-Ouen, Les Editions du Net, 2016.
- PLATONE, *Alcibiade maggiore. Sulla natura dell'uomo*, traduzione Gatti M.-L., in Reale G. (ed.), *Tutti gli scritti*, Milano, Bompiani, 2000 («Il pensiero occidentale»)
- ALBERTO SAVINIO, *Sorte dell'Europa*, a cura di P. Italia, Milano, Adelphi, 1977.
- EMANUELE SEVERINO, *L'identità, la cosa, l'Europa*, in Id., *L'intima mano. Europa, filosofia, cristianesimo e destino*, Milano, Adelphi, 2010.



## Nella spirale comunicativa: Habermas e la crisi dell'Europa

Andrea Lombardinilo

### 1. Introduzione. L'Europa tra guerra e pace

I recenti interventi a mezzo stampa di Jürgen Habermas hanno rialimentato la discussione sul presente e sul futuro dell'Europa, in un momento storico segnato dagli effetti della guerra tra Russia e Ucraina, anche sul piano della percezione del rischio e della paura derivante dallo spettro di uno sviluppo – anche nucleare – del conflitto. Una partita complessa, che si gioca sul tavolo dell'intelligence, della diplomazia e nell'arena dell'informazione, che sovente alimenta una retorica del principio di nazionalità che fa da contrasto con l'immaginario di un'Europa unita, presente più nei proclami che nella sostanza. Un principio, quello della solidarietà, che viaggia lungo l'alveo della comunicazione mainstream, ma che si espone a strumentalizzazioni, fraintendimenti e prevaricazioni, soprattutto se si guarda agli eventi degli ultimi mesi da una prospettiva internazionale.<sup>1</sup>

Lo ha ribadito Habermas in un articolo pubblicato in traduzione italiana da «Repubblica» il 19 febbraio 2023, dal titolo emblematico, *Europa tra guerra e pace: «Le invocazioni d'aiuto, drammatiche quanto comprensibili, da parte dell'Ucraina invasa in violazione del diritto internazionale hanno trovato in Occidente l'eco prevedibile»*.<sup>2</sup> La guerra genera di per sé polarizzazioni, divisioni e convergenze, in particolar modo quando la posta in gioco investe interessi economici, oltre che geopolitici.<sup>3</sup> La solidarietà assurde a parola chiave di assoluto rilie-

---

<sup>1</sup> Per una contestualizzazione socio-giuridica della contingenza pandemica si rinvia alle pagine di GUSTAVO ZAGREBELSKY, *È tempo di ripararsi, Introduzione a JÜRGEN HABERMAS, Proteggere la vita*, Bologna, il Mulino 2022, pp. 7-52.

<sup>2</sup> JÜRGEN HABERMAS, *Europa tra guerra e pace*, «Repubblica», 19 febbraio 2023. Consultato il 2 marzo 2023: [https://www.repubblica.it/esteri/2023/02/19/news/habermas\\_guerra\\_ucraina\\_russia\\_negozianti-388387956/](https://www.repubblica.it/esteri/2023/02/19/news/habermas_guerra_ucraina_russia_negozianti-388387956/)

<sup>3</sup> Interessante l'esperimento lessicografico e sociologico proposto da DAVIDE BENNATO, MANOLO FARCI, GIOVANNI FIORENTINO, *Dizionario mediologico della guerra in Ucraina*, Milano,

vo, come conferma anche la narrazione giornalistica e televisiva del conflitto russo-ucraino, concomitante con il disastro sismico in Siria e Turchia, che ha riproposto il vecchio tema dell'edilizia inadeguata, del ritardo dei soccorsi e dell'imprevedibilità dei terremoti. La società del rischio descritta da Beck è sottoposta ad eventi destabilizzanti che si ripropongono con disarmante ciclicità, che siano disastri naturali, conflitti bellici od eventi criminali.<sup>4</sup> Le conseguenze della modernizzazione riflessiva investono la percezione stessa del pericolo, anestetizzato in nome della deriva individualista che non solo il Covid-19 ha generato.<sup>5</sup>

La lotta all'incognito si traduce nella rimozione della novità, come Beck ha affermato a proposito del rischio nell'età globale: «ciò che non si può sapere deve essere impedito. Nasce così un nuovo pericolo del pericolo. Le misure preventive contro i rischi catastrofici generano a loro volta rischi catastrofici che poi alla fine sono forse più grandi delle catastrofi da evitare. Un esempio da manuale a questo riguardo è costituito dalla guerra in Iraq. Essa è stata fatta passare – tra l'altro – come guerra contro il terrorismo, ma ha fatto sì che l'Iraq diventasse un luogo di adunata dei terroristi». <sup>6</sup> L'ambivalenza del rischio risiede nella sua versatilità rappresentativa, agevolata dall'istantaneità della condivisione social e delle dirette streaming.<sup>7</sup> La mediatizzazione della vita pubblica investe soprattutto gli eventi ad elevato impatto emotivo, come quelli legati al terrorismo, alle stragi, ai disastri naturali e alle

---

Guerini scientifica 2023.

<sup>4</sup> Si segnalano, in particolare: ULRICH BECK, *La società del rischio. Verso una seconda modernità* (1986), Roma, Carocci 2013; ZYGMUNT BAUMAN, *La società dell'incertezza* (1999), Bologna, il Mulino 2014; ALAIN TOURAINE, *La globalizzazione e la fine del sociale* (2005), Milano, Il Saggiatore 2015.

<sup>5</sup> Nutrita la letteratura sull'impatto, anche comunicativo, del Covid. Si rimanda, in particolare, a: LELLA MAZZOLI, ENRICO MENDUNI, *Sembrava solo un'influenza. Scenari e conseguenze di un disastro annunciato*, Milano, FrancoAngeli 2020; MARIO MORCELLINI, *Antivirus. Una società senza sistemi immunitari alla sfida del Covid-19*, Roma, Castelvecchi 2020.

<sup>6</sup> ULRICH BECK, *Conditio humana. Il rischio nell'età globale* (2008), Roma-Bari, Laterza 2011, p. 192.

<sup>7</sup> Sul tema si rimanda a FRANK FUREDI, *How Fear Works: Culture of Fear in the Twenty-First Century*, London, Bloomsbury Continuum 2018; BARRY GLASSNER, *The Culture of Fear: Why Americans Are Afraid of the Wrong Things*, London, Basic Books 2018.

guerre. Del resto, Jean Baudrillard ha legato la diffusione delle immagini alla radicalizzazione dei nostri simulacri quotidiani, senza i quali sembra impossibile gestire il quotidiano.<sup>8</sup> Tra i cosiddetti «miti fatali» figura anche la guerra del Golfo, che senza le immagini della televisione potrebbe non aver avuto luogo: «Alla catastrofe del reale preferiamo l'esilio del virtuale, di cui la televisione è lo specchio universale. Più che lo specchio: oggi giorno la televisione, e l'informazione che ne è il terreno, gioca lo stesso ruolo della carta geografica che si sostituisce al territorio nel racconto di Borges».<sup>9</sup> La comunicazione svolge un ruolo preminente anche sul versante psicologico ed emotivo, al netto dell'assuefazione che il pubblico può maturare al cospetto dello stillicidio delle immagini che immortalano morte e desolazione.

Il refrain dell'Europa unita assume un'ambivalenza programmatica ogni qual volta spinte esogene, sovraniste o nazionaliste minano un processo di unificazione non esente da sperequazioni finanziarie o disequilibri sociali.<sup>10</sup> La guerra non facilita un processo di armonizzazione che si gioca a livello istituzionale, ma anche sul piano dell'informazione, come Habermas ha ripetutamente evidenziato in alcuni volumi e articoli giornalistici dedicati alla crisi dell'Europa, che riprendono e sviluppano problematiche incentrate sulla comunicazione dell'Europa e sulla costruzione di un'opinione pubblica europea. Aspetto evidenziato da Lucia D'Ambrosi: «Al contempo Habermas vede nell'affermazione di una politica liberal-democratica la possibilità di impiegare un processo discorsivo razionale che sia volto all'esercizio di una migliore sovranità popolare e a una maggiore capacità di analisi e valutazione critica sull'andamento dei vari processi decisionali concernenti la cosa pubblica».<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> Cfr. VANNI CODELUPPI, *Jean Baudrillard*, Milano, Feltrinelli, 2020; ANDREA LOMBARDINILO, *Jean Baudrillard and the Loss of the Referent. Imaginaries of «Vacuum Packed» Sports*, «Hermes. Journal of Communication», 20, 2021, pp. 295-319, doi: 10.1285/i22840753n20p295; RICHARD J. LANE, *Jean Baudrillard*. London, Polity Press 2009; SERGE LATOUCHE, *Remember Baudrillard*, Paris, Fayard 2019.

<sup>9</sup> JEAN BAUDRILLARD, *Miti fatali*, Milano, FrancoAngeli 2014, p. 62.

<sup>10</sup> ARTURO COLOMBO, *Voci e volti dell'Europa: idee, identità, unificazione*, Milano, FrancoAngeli 2009.

<sup>11</sup> LUCIA D'AMBROSI, *La comunicazione pubblica dell'Europa. Istituzioni, cittadini e media digi-*

Il dialogo con Richard Rorty e John Rawls conferma la cifra teoretica della riflessione habermasiana sulla democratizzazione della sfera pubblica, sulla sua mediatizzazione e sulla sua intrinseca metaforizzazione simbolica:<sup>12</sup> *Il ruolo dell'intellettuale e la causa dell'Europa* (2008), *Questa Europa è in crisi* (2011) e *Nella spirale tecnocratica. Un'arringa per la solidarietà europea* (2013) sono volumi che si configurano come tre tappe di un percorso di ricerca a tutto tondo sui problemi e sulle criticità della nostra europeizzazione mediale, colta da una prospettiva non solo storica e filosofica, ma anche istituzionale, politica e rappresentativa, grazie ad un punto di osservazione che pone in discussione la centralità tedesca e francese.<sup>13</sup> Del resto, l'eco mediale del fenomeno Brexit conferma le istanze economiche e culturali che rischiano di minare il sogno di un'Europa effettivamente coesa, come lo stesso Habermas dichiarava allo «Zeit» il 9 luglio 2016: «Non mi aspettavo che il populismo battesse il capitalismo nel suo paese d'origine. Vista l'importanza essenziale del settore bancario per la Gran Bretagna e considerando il potere mediatico e la capacità di fare valere le proprie ragioni da parte della City di Londra, era improbabile che questioni di identità riuscissero ad avere la meglio su posizioni legate ad interessi».<sup>14</sup>

Solidarietà e democrazia collidono non di rado con la salvaguardia delle identità e con la difesa degli interessi di parte, senza che quest'atteggiamento si traduca in una progettualità di retroguardia o di ostilità nei confronti dell'armonizzazione dell'Europa, perché, come sottolinea Giorgio Fazio, «Le identità nazionali non affondano dunque in alcuna omogeneità culturale, che oppone una resistenza di principio ad ogni

---

tali, Roma, Carocci 2019, p. 18.

<sup>12</sup> Sul tema: JÜRGEN HABERMAS, JOHN RAWLS, *Dialogo sulla democrazia deliberativa*, Sesto San Giovanni (Mi), Edizioni Società aperta 2023; MARCIN KILANOWSKI, *The Rorty-Habermas Debate: Toward Freedom as Responsibility*, New York, State University of New York Press 2022.

<sup>13</sup> Si segnalano i seguenti lavori di JÜRGEN HABERMAS dedicati all'Europa: *Una costituzione per l'Europa?* Roma, Lit Edizioni 2017; *L'ultima occasione per l'Europa*, Roma, Castelvecchi 2019.

<sup>14</sup> THOMAS ASSHEUER, *Habermas contro Angela Merkel: «Ha una sola idea: restiamo fermi»*, «Corriere della Sera», 16 luglio 2016. Consultato il 2 marzo 2023: [https://www.corriere.it/esteri/16\\_luglio\\_09/habermas-contro-angela-merkel-ha-sola-idea-restiamo-fermi-d719ef8e-4612-11e6-be0f-475f9043ad28.shtml](https://www.corriere.it/esteri/16_luglio_09/habermas-contro-angela-merkel-ha-sola-idea-restiamo-fermi-d719ef8e-4612-11e6-be0f-475f9043ad28.shtml).

programma di convergenze tra strutture economiche divergenti».<sup>15</sup> Ma per Habermas siamo dinanzi a *L'ultima occasione per l'Europa*, ribadita con una nettezza argomentativa calibrata sul medium giornalistico.<sup>16</sup> Proprio sulla comunicazione si gioca il futuro dell'Europa, come rileva Rolando Marini nel 2004: «Il sistema delle istituzioni e il suo interno meccanismo di funzionamento rappresentano vincoli e limiti “ambientali” per le forme della comunicazione. Non può esservi forma di comunicazione pubblica o politica che sia da sola in grado di superare i vincoli posti dalla specifica struttura del sistema istituzionale e di quello politico».<sup>17</sup> La sfida di Habermas è ribaltare il paradigma della comunicazione pubblica come processo assoggettato agli attori istituzionali, chiamati ad interagire di più e meglio con la società civile, motore primo e insostituibile dell'Europa unita, mediatizzata e partecipativa.

## **2. Habermas e le opinioni pubbliche riflessive: il futuro dell'Europa**

La produzione pubblicistica più recente di Habermas sul futuro dell'Europa si innesta su una riflessione filosofica e sociologica più ampia, sviluppata nei contributi pubblicati in volume tra il 2008 e il 2013, i cui titoli sfruttano taluni accorgimenti metaforici volti a denunciare l'incompiutezza del progetto europeo e a stigmatizzare l'ambiguità del concetto di solidarietà fin qui applicato dai paesi motore dell'Unione europea, come Francia e Germania. Parlare de *Il ruolo dell'intellettuale e la causa dell'Europa* (2008) significa anzitutto mettere in discussione la dimensione tecno-centrica dell'attuale vita istituzionale dell'Europa, così da porre al centro dell'azione pubblica le opinioni e le idee dei *knowledge-keepers*, soprattutto nel tentativo di

---

<sup>15</sup> GIORGIO FAZIO, *Europa, la posta in gioco. Rileggere oggi il dibattito tra Wolfgang Streeck e Jürgen Habermas*, in JÜRGEN HABERMAS, WOLFGANG STREECK, *Oltre l'austerità. Disputa sull'Europa*, Roma, Castelvecchi 2020, p. 14.

<sup>16</sup> JÜRGEN HABERMAS, *L'ultima occasione per l'Europa*, Roma, Castelvecchi 2019; Id., *Are We Still Good Europeans?* «Zeit Online», 6 July 2018. Consultato il 2 marzo 2023: <https://www.zeit.de/kultur/2018-07/european-union-germany-challenges-loyalty-solidarity>.

<sup>17</sup> ROLANDO MARINI, *Comunicazione e sfera pubblica nell'Unione europea: un'introduzione*, in VITA LO RUSSO, ROLANDO MARINI, MARCO MAZZONI, ALESSIO VINCENZONI, *Comunicare l'Europa. Campagne elettorali, informazione, comunicazione istituzionale*, Perugia, Morlacchi 2004, p. 5.

restituire alla conoscenza il ruolo che essa dovrebbe rivestire nella gestione della cosa pubblica. Parlare di una «politica europea in un vicolo cieco» e affermare che «abbiamo bisogno dell'Europa!» significa utilizzare un registro retorico ispirato all'importanza sinergica della partecipazione collettiva al progetto europeo, proprio a partire dalla strategia comunicativa.<sup>18</sup>

Alle critiche rivolte alla «nuova intransigenza tedesca»<sup>19</sup> di Angela Merkel fa da contrappunto la riflessione sulla «coscienza attutita della crisi»,<sup>20</sup> nel segno dell'inadeguatezza informativa legata alla conoscenza dei problemi dell'eurozona: «Con un minimo di spina dorsale politica la crisi della moneta comune può produrre quello che taluni avevano un tempo sperato da una comune politica estera europea: la consapevolezza, che vada oltre i confini nazionali, di condividere un comune destino europeo».<sup>21</sup> L'infrastruttura della sfera pubblica, profondamente trasformata dall'avvento della rete, si disegna per Habermas come il campo d'azione dei vari attori coinvolti nel sistema informativo istituzionale, in cui interessi di lobby e convergenze strumentali tra attori privati e pubblici possono inficiare l'efficacia di un'informazione focalizzata su temi sensibili per l'opinione pubblica.<sup>22</sup> Non è un caso che «il futuro dell'Europa» sia legato a doppio filo all'impegno comunicativo degli intellettuali, a condizione che i nuovi media siano utilizzati in maniera funzionale alle esigenze del progetto europeo: «La sfera pubblica nella quale gli intellettuali si sono mossi come pesci nell'acqua si è fatta più inclusiva, lo scambio è divenuto intenso come non è mai stato in precedenza. Per un altro

---

<sup>18</sup> ANDREA MARESI, LUCIA D'AMBROSI (a cura di), *Dal comunicare al fare l'Europa. Best practice e linee guida operative*, Macerata, Eum 2017.

<sup>19</sup> JÜRGEN HABERMAS, *Il ruolo dell'intellettuale e la causa dell'Europa* (2008), Roma-Bari, Laterza 2011, p. 51.

<sup>20</sup> *Ivi*, p. 52.

<sup>21</sup> *Ivi*, p. 54.

<sup>22</sup> ANDREA LOMBARDINILO, *Università e buone pratiche da Habermas a Derrida*, «Prospettiva persona», 86, 2013, pp. 102-105; *Id.*, *Adorno, Habermas e le strutture di potere della sfera pubblica*, «Itinerari», 3, 2013, pp. 105-128; *Id.*, *Jürgen Habermas e la costruzione della sfera pubblica europea*, «Itinerari», 3, 2012, pp. 71-94.



verso gli intellettuali, di fronte all'esondazione di questo corroborante elemento, sembrano affogare come travolti da un'*overdose*'.<sup>23</sup>

La sovraesposizione di virologi e medici durante la pandemia si è tramutata in una overdose discorsiva cui gli esperti si sono piegati sotto i colpi della richiesta mediatica, soprattutto televisiva, frequente in occasione di particolari emergenze sociali sempre più provocate da disastri naturali, guerre o epidemie. Nel caso della pandemia, l'«antivirus della conoscenza» si è rivelato il miglior antidoto alla precarietà e al pericolo, come osservato da Mario Morcellini: «Il risultato è uno spazio pubblico privatizzato e dopato dalla comunicazione, con il rischio di un'inculturazione e quasi di un 'lavaggio' di tipo antropologico. Tutte le evidenze indicano ormai che la società italiana ha pagato il costo del carnevale mediatico e digitale». <sup>24</sup> Il doping della comunicazione acuito dai nuovi media e dalla connettività permanente è uno degli effetti collaterali più sottovalutati sul piano dell'accelerazione digitale, soprattutto se si pensa alla proliferazione degli immaginari connessi.<sup>25</sup>

Da questo punto di vista, quale ruolo possono avere l'intellettuale e lo scienziato, sul piano della sensibilizzazione civica e sociale? Ma, soprattutto, quale impatto possono avere le opinioni pubbliche riflessive nel processo di costruzione di una comunità inclusiva e partecipata? Non è il caso di richiamare il film *Don't look up* di Adam McKay, incentrato sull'allarme (inascoltato) di un giovane scienziato che prevede lo schianto di un grande meteorite sulla terra, né si può indugiare sull'analisi di Walter Lippmann a proposito del ruolo dell'opinione pubblica e dei giornalisti nell'influenza dei processi deliberativi.<sup>26</sup> Né, infine, possiamo soffermarci sulle nuove forme di propaganda al tempo del conflitto russo-ucraino, che i seppur datati lavori di Harold

---

<sup>23</sup> JÜRGEN HABERMAS, *La sfera dell'intellettuale e la causa dell'Europa*, cit., p. 9.

<sup>24</sup> MARIO MORCELLINI, *Antivirus*, cit., p. 39.

<sup>25</sup> JOSÉ VAN DIJCK, THOMAS POELL, MARTIJN DE WAAL, *The Platform Society: Public Values in a Connective World*, Oxford, Oxford University Press 2018.

<sup>26</sup> CRAUFURD D. GOODWIN, *The Promise of Expertise: Walter Lippman and the Policy Sciences*, «Policy Sciences», 28, 4, pp. 317-345; SUE CURRY JANSEN, *Walter Lippman: a Critical Introduction to Media and Communication Theory*, Oxford, Peter Lang 2012; RONALD STEEL, *Walter Lippman and the American Century* (1980), London, Routledge 1999.

Lasswell potrebbero contribuire a comprendere meglio.<sup>27</sup> È opportuno, tuttavia, sondare le «patologie della comunicazione politica»,<sup>28</sup> unitamente all'analisi delle opinioni pubbliche riflessive, che può rivelarsi operazione proficua, soprattutto se si tiene in considerazione il ruolo che la comunicazione svolge in ambito simbolico e psicologico: «Ma specificare le condizioni necessarie per il profilarsi di opinioni pubbliche rilevanti e sufficientemente elaborate nella riflessione ha pur una sua utilità, in quanto la ricerca sulla comunicazione può così acquisire criteri per l'identificazione e l'analisi delle cause delle patologie della comunicazione stessa».<sup>29</sup>

La sfida dell'Europa implica di per sé la prospettiva di uno scambio proficuo e immanente tra attori civili e attori istituzionali, nel segno di una circolarità delle informazioni che non può prescindere dal rispetto dei requisiti di accountability e inclusione. La dimensione multietnica del mondo globalizzato, sui cui Habermas ha riflettuto insieme a Charles Taylor, impone del resto una presa d'atto sostanziale della complessità della sfida comunicativa generata dalla crisi, anche nell'ottica dell'overlapping tra istanze nazionali e sovranazionali.<sup>30</sup> Il rapporto tra democrazia e tecnocrazia oscilla in modalità permanente, come ha evidenziato Francesco Antonelli in merito alle fluttuazioni comunicative dell'eurozona: «Democrazia e tecnocrazia, rappresentanza politica nazionale e transnazionale, diritti e controllo, democrazia partecipativa e democrazia rappresentativa, sono tutti principi che convivono nello sviluppo dei "meganetworks" europei. Questa convivenza genera un flusso espansivo che esula i (presupposti) confini dell'Europa geografica per porsi come un progetto politico intrinsecamente inclusivo e di significato globale».<sup>31</sup>

---

<sup>27</sup> HAROLD D. LASSWELL, *Propaganda Technique in the World War*, Oxford, Peter Smith 1938.

<sup>28</sup> JÜRGEN HABERMAS, *Il ruolo dell'intellettuale e la causa dell'Europa*, cit., p. 87.

<sup>29</sup> Ivi, p. 87.

<sup>30</sup> JÜRGEN HABERMAS, CHARLES TAYLOR, *Multiculturalismo. Lotte per il riconoscimento* (2001), Milano, Feltrinelli 2008.

<sup>31</sup> FRANCESCO ANTONELLI, *Europeizzazione e anti-europeismo nel dibattito delle scienze sociali: dall'integrazionismo al conflittualismo?*, in FRANCESCO ANTONELLI, LAURA GIOBBI, VALERIA ROSATO, *L'Europa del dissenso. Teorie e analisi sociopolitiche*, Milano, FrancoAngeli 2016, p. 50.

Partecipazione e rappresentazione sono i due poli dialettici di una riflessione sociologica sul futuro dell'Europa che indulgia sulla capacità di penetrazione del discorso pubblico e dell'efficacia dell'azione politica sovranazionale, con tutto quel che ne consegue in termini di reticolarità e qualità dell'informazione. Del resto, il concetto di meganetwork, caro a Castells,<sup>32</sup> sembra echeggiare le riflessioni habermasiane sulla «ragione della sfera pubblica» europea e sul rapporto tra media, mercati e consumatori al tempo del digitale, con particolare riferimento alla «stampa seria come spina dorsale della sfera pubblica politica».<sup>33</sup> Ma come misurare la qualità dell'informazione? Quali dovrebbero essere i parametri qualitativi di una stampa in grado di spiegare la crisi dell'Europa? La metafora della crisi assume significati sociali e psicologici cogenti, con particolare riguardo alla costruzione di un'identità comune attraverso la condivisione dell'etica dell'appartenenza.

Non è un caso che in *Questa Europa è in crisi* (2012), Habermas punti il dito sull'immobilismo del Parlamento e del Consiglio europeo, senza risparmiare attacchi alla Banca centrale europea, nel segno di una vera e propria requisitoria rivolta contro l'euro-dirigismo di Bruxelles e Berlino.<sup>34</sup> Allo stesso tempo, la dissolvenza dei confini nazionali impone la costruzione di spazi di confronto che siano accessibili alle diverse fasce (anche linguistiche) della popolazione, come si riscontra al tempo del conflitto russo-ucraino. Lo spettro della crisi può arginarsi attraverso una migliore circolazione non solo di risorse, ma anche di informazioni, soprattutto al tempo della graduale scomparsa delle barriere territoriali: «In Stati territoriali il fluido orizzonte di un mondo vitale condiviso al di là di grandi spazi e rapporti complessi ha dovuto *comunque* essere prodotto dai mass-media e riempito da una astratta circolazione di idee attraverso un contesto comunicativo

---

<sup>32</sup> FELIX STALDER, *Manuel Castells: The Theory of the Network Society*, London, Polity Press 2006.

<sup>33</sup> JÜRGEN HABERMAS, *Quest'Europa è in crisi* (2011), Roma-Bari, Laterza 2012, pp. 57-62.

<sup>34</sup> Sulle istituzioni europee si rinvia a PAOLO CARAFFINI, MARINELLA BELLUATI, GIOVANNI FINIZIO (a cura di), *Il Parlamento europeo e le sue sfide. Dibattiti, proposte e ricerca di consenso*, Milano, FrancoAngeli 2020.

della società civile. Questo può avvenire nell'intera Europa solo nel quadro di una vagamente condivisa cultura politica».<sup>35</sup>

Secondo Habermas, è la cifra politica degli attori a rendere una comunità attiva e riflessiva, soprattutto grazie a pratiche formative che devono essere messe in moto all'interno dell'università. Non è un caso il movimento del '68 abbia segnato un punto di non ritorno nel processo di democratizzazione della conoscenza, imprescindibile dall'acquisizione di una piena consapevolezza politica degli studenti.<sup>36</sup> Il discorso di Hannover, pronunciato dopo l'uccisione dello studente Benno Ohnesorg a Berlino (2 giugno 1967), attestava la volontà dell'autore di minare l'autoreferenzialità della comunità accademica e di incentivare la formazione politica degli studenti, chiamati a rivendicare la costruzione di un'università fondata su tre principi: autonomia, trasparenza, comunicazione.<sup>37</sup> Qualche decennio dopo, Habermas ha richiamato l'importanza della formazione politica dell'informazione, a sua volta decisiva per l'affermazione di un'identità civile europea: «Ma via via che perverrà alla coscienza delle popolazioni nazionali e sarà portato alla coscienza dei media quanto profondamente le decisioni dell'Unione incidano nel loro quotidiano, crescerà il loro interesse a far uso dei loro diritti democratici come cittadini dell'Unione».<sup>38</sup> Non scervo da un avvolgente afflato utopico, il discorso di Habermas è giocato sull'efficacia della suggestione metaforica, che al netto degli accenti critici, assume una dimensione prospettica ispirata alla connettività e alla reticolareizzazione dell'internet galaxy, sospesa tra individualizzazione e persuasione.<sup>39</sup>

---

<sup>35</sup> JÜRGEN HABERMAS, *Quest'Europa è in crisi* (2011), cit., p. 77.

<sup>36</sup> Si rimanda ad ANDREA LOMBARDINILO, *Università in democrazia. Habermas e la comunicazione accademica*, Sesto San Giovanni (Mi), Mimesis 2019.

<sup>37</sup> Per un approfondimento: ANDREA LOMBARDINILO, *La lezione di Habermas per un'Università che cambia*, «In-formazione», 9, 2012, pp. 66-69.

<sup>38</sup> JÜRGEN HABERMAS, *Questa Europa è in crisi*, cit., pp. 77-78.

<sup>39</sup> ARIANNA MACERATINI, *La sfera pubblica dei media nella teoria del discorso di Jürgen Habermas*, «Tigor. Rivista di scienze della comunicazione e di argomentazione giuridica», 1, VIII, 2016, pp. 40-52.

A ben vedere, la metaforizzazione della sfida europea spazia dall'idea dell'«avventura» proposta da Zygmunt Bauman (2006) a quella del «sogno» elaborata da Jeremy Rifkin (2004), passando per la visione dell'Europa come «gigante incatenato» avanzata da Luciano Canfora (2020) e all'idea di «eredità, sfida e promessa» di Jan Berting (2006), fino alla provocazione di Giuliano Amato e Ernesto Galli Della Loggia di un'Europa «perduta» (2014).<sup>40</sup> La metafora habermasiana dell'Europa in crisi è di per sé eloquente della cifra critica di un'analisi sociologica in cui si innestano filosofia del diritto ed economia politica, senza trascurare le aporie discorsive dell'eurozona. In primo piano vi è il contrasto alla «reificazione della sovranità popolare», mediante il formarsi di «un'opinione deliberativa» che agevola il processo di democratizzazione della vita pubblica: «Una siffatta democrazia trasforma l'uso civico delle libertà di comunicazione in altrettante forze produttive per la legittima – cioè allo stesso tempo capace di rendere generali gli interessi ed efficace – autoinfluenza di una società di cittadini politicamente organizzata».<sup>41</sup> La riflessione sulla portata democratica dei processi deliberativi europei si innesta inevitabilmente sulla dimensione inclusiva dei processi comunicativi in modalità connessa, soprattutto se si considera l'infrastruttura della sfera pubblica modellata dai vari portatori di interesse attivi a Bruxelles e Strasburgo. La metafora della «spirale tecnocratica» si lega a istanze discorsive volte a contrastare la centralizzazione decisionale e l'unilateralità amministrativa delle istituzioni europee, a favore della razionalizzazione e della civilizzazione del potere.

Sullo sfondo si staglia non solo il dialogo con John Rawls e Richard Rorty, ma anche il colloquio intenso con Joseph Ratzinger<sup>42</sup> e la rielaborazione del concetto di potere delle élites sondato dopo la Seconda

---

<sup>40</sup> Cfr. ZYGMUNT BAUMAN, *L'Europa è un'avventura* (2006), Roma-Bari, Laterza 2012; JEREMY RIFKIN, *Il sogno europeo*, Milano, Mondadori 2004; LUCIANO CANFORA, *Europa gigante incatenato*, Bari, Edizioni Dedalo 2020; JANS BERTING, *Europa: un'eredità, una sfida, una promessa* (2006), Roma, Armando 2007; GIULIANO AMATO, ERNESTO GALLI DELLA LOGGIA, *Europa perduta?* Bologna, il Mulino 2014.

<sup>41</sup> JÜRGEN HABERMAS, *Questa Europa è in crisi*, cit., p. 45.

<sup>42</sup> JÜRGEN HABERMAS, JOSEPH RATZINGER, *Ragione e fede in dialogo. Le idee di benedetto XVI a confronto con un grande filosofo*, Venezia, Marsilio 2005.

guerra mondiale da Charles Wright Mills (1956),<sup>43</sup> nel segno di una lettura critica del rapporto tra azione sociale e reificazione analizzato anche da Theodor W. Adorno e Max Horkheimer.<sup>44</sup> Il contrasto alla burocrazia europea si declina in una narrazione critica sospesa tra denuncia e svelamento, nel segno di un ancoraggio costante alla vita dell'Europa, come rilevato da Leonardo Ceppa: «Di conseguenza, Habermas si sente melanconicamente spinto nella parte di una *vox clamans in deserto*, nel ruolo (per nulla gradito) di un idealistico polemista contro il disfattismo della ragione».<sup>45</sup> L'osservazione di Ceppa condensa l'istanza etica e civile alla base del volume habermasiano del 2012, *Nella spirale tecnocratica. Un'arringa per la solidarietà europea*, in cui la critica alla «espertocrazia»<sup>46</sup> fa da contrappunto alle «retoriche professioni di fede nell'Europa».<sup>47</sup> La questione delle élites politiche, l'ambiguità della solidarietà nazionale e sovranazionale, il dissidio tra capitalismo e democrazia, la debolezza del principio di cittadinanza europea, la vischiosità dei mercati, l'azione politica delle lobby, l'opalescenza dell'informazione: sono soltanto alcuni dei bersagli critici dell'analisi del sociologo, ispirata alla necessità di contribuire alla diffusione di opinioni pubbliche di qualità e di elevare il dibattito culturale sul futuro dell'Europa e sulla sua effettiva capacità di coinvolgimento civico. Un processo virtuoso che passa attraverso la concreta partecipazione degli attori mediante il voto e le buone pratiche comunicative: «Le opinioni dei cittadini devono prima potersi *formare* – alla luce di uno scambio delle idee pubblicamente articolato – a partire dalla grande e dissonante marea dei contributi più diversi».<sup>48</sup>

---

<sup>43</sup> CHARLES WRIGHT MILLS, *The Power Elite* (1956), Oxford, OUP USA 2000.

<sup>44</sup> Si rimanda naturalmente a THEODOR W. ADORNO, MAX HORKHEIMER, *Dialettica dell'illuminismo* (1944), Torino, Einaudi 2010.

<sup>45</sup> LEONARDO CEPPEA, *Habermas. Le radici religiose del moderno*, Brescia, La Scuola 2017, p. 112.

<sup>46</sup> JÜRGEN HABERMAS, *Nella spirale tecnocratica. Un'arringa per la solidarietà europea* (2013), Roma-Bari, Laterza 2014, p. 57.

<sup>47</sup> Ivi, p. 43.

<sup>48</sup> Ivi, p. 47.

La teoria dell'agire comunicativo, applicata alla dimensione partecipativa dell'eurozona, acquista una cifra epistemologica complessa e contingente, calibrata sulla ricerca di una convergenza discorsiva che sia allo stesso tempo informativa e cognitiva.<sup>49</sup> Le opinioni riflessive a mezzo stampa e digitale acquistano un ruolo decisivo nella concretizzazione dei processi deliberativi dell'eurozona, soprattutto in un momento storico gravato da nuovi conflitti, scandali finanziari (non ultimo quello del Qatargate) e flussi migratori che mettono alle strette il sistema di accoglienza e i rapporti di forza tra i paesi dell'Unione in termini di assistenza e aiuto. Anche in questi contesti, la posta in palio sul piano mediale è molto alta, come riconosceva Habermas nel 2012: «Sul piano ideale, la politica deliberativa ha bisogno di cittadini che facciano un uso anarchico delle loro libertà comunicative. Ma nelle nostre estese sfere pubbliche, nate dai network comunicativi dei mass media, non c'è soltanto bisogno delle informazioni e degli stimoli di una stampa viva e indipendente, ma anche – e soprattutto – della iniziativa, della intelligenza e della capacità organizzativa dei partiti politici».<sup>50</sup>

Parlare di un'Europa dei cittadini significa parlare di un'Europa della politica e della comunicazione, al netto delle sperequazioni tecnocratiche di un sistema burocratico tramutatosi ben presto in un sistema di potere, finanziario ed elettorale. Tutto questo avviene in uno scenario geopolitico in evoluzione, che proprio i mass media hanno il compito di descrivere e analizzare, nonostante la spirale di luoghi comuni che gravano sulla vita e il futuro dell'Europa.

### **3. Proteggere l'Europa. Il ruolo delle opinioni riflessive**

L'emergenza pandemica ha messo a dura prova il principio di solidarietà su cui si fonda l'Unione europea, sottoposta alla prova delle misure anti-contagio e delle terapie intensive. Il diritto alla salute si è

---

<sup>49</sup> JÜRGEN HABERMAS, *Teoria dell'agire comunicativo*, (1981), Bologna, il Mulino, 2022. Su Habermas si rinvia, in particolare, ai lavori di: LUCA CORCHIA, *La logica dei processi culturali. Jürgen Habermas tra filosofia e sociologia*, Genova, ECIG 2009; MASSIMO AMPOLA, LUCA CORCHIA, *Dialogo su Jürgen Habermas: le trasformazioni della modernità*, Pisa, ETS 2007; MASSIMO PENDENZA, *Sociologie per l'Europa. Ulrich Beck, Gerard Delanty, Anthony Giddens, Jürgen Habermas*, Roma, Carocci 2011; MATTHEW WEINSHALL, *Means, Ends, and Public Ignorance in Habermas's Theory of Democracy*, «Critical Review», 15, 2003, pp. 23-58.

<sup>50</sup> JÜRGEN HABERMAS, *Nella spirale tecnocratica*, cit. pp. 47-48.

tradotto nell'affermazione del diritto alla vita, come testimonia anche la strage dei migranti sulle coste di Crotone del 26 febbraio 2023. In vicende di questa portata umana ed emotiva, la tecnocrazia deve garantire equità e qualità nell'accoglienza, come bene stanno sperimentando i profughi ucraini, afgani, turchi, magrebini, siriani. L'Europa come porto dell'Occidente è ben più di una metafora legata all'immaginario mitico dell'antichità. Non è un caso che Habermas abbia intitolato *Proteggere la vita* il lungo pamphlet dedicato al dramma della pandemia, analizzato anche sul piano giuridico e governativo.<sup>51</sup>

Il rapporto tra stato democratico e virus ha posto in primo piano la dimensione globale del Covid-19 per i principali attori nazionali, acuendo le responsabilità dello Stato al cospetto dell'emergenza salute e, allo stesso tempo, cementando il diritto dello Stato ad imporre cure e trattamenti terapeutici. La narrazione sugli effetti collaterali dei vaccini, lungi dal possedere i crismi della scientificità, ha documentato il senso del rischio e il sentimento della paura di fronte ad un'emergenza che non lasciava altra via d'uscita, se non quella del vaccino. Nella gestione della distribuzione dei vaccini, gli stati nazionali hanno assunto un ruolo organizzativo preminente, come evidenziato da Habermas: «Nonostante l'azione coordinata delle organizzazioni internazionali (in particolare l'Organizzazione mondiale della sanità), nella pandemia gli Stati nazionali si sono affermati come gli attori realmente in grado di intervenire. Solo su una questione la Commissione europea ha costituito una significativa eccezione: quando ha assunto la responsabilità, sostituendosi ai paesi membri dell'Unione, di acquistare e distribuire le poche dosi di vaccino disponibili».<sup>52</sup>

L'obiettivo di evitare disparità nella somministrazione e di non avvantaggiare pochi privilegiati sul piano economico, si è tradotto nella necessità di salvaguardare le cosiddette categorie fragili, soprattutto anziani e soggetti vulnerabili, unitamente al personale medico-sanitario maggiormente esposto al rischio contagio. Habermas ha invitato a guardare «oltre l'austerità», come più volte ribadito nel dialogo a distanza con il noto sociologo Wolfgang Streeck.<sup>53</sup> La divergenza delle

---

<sup>51</sup> JÜRGEN HABERMAS, *Proteggere la vita*, cit., pp. 47-117.

<sup>52</sup> Ivi, p. 55.

<sup>53</sup> Si segnala, in particolare, WOLFGANG STREECK, *Come finirà il capitalismo? Anatomia di un*



opinioni si innesta sulla differente idea di Europa, come puntualizzato da Alessandro Volpe: «Habermas ritiene che il timore di Streeck, legato essenzialmente al rischio di un autoritarismo sovranazionale senza adatti criteri di legittimità, si basi sull'assunto che l'Unione europea possa o debba avere le sembianze di uno Stato federale».<sup>54</sup> Il negazionismo e il complottismo sono due lati della stessa medaglia, legati a doppio filo ad una dimensione politica dell'analisi contestuale e alla contro-narrazione allarmistica sugli effetti collaterali dei vaccini e sul diritto alla libertà di scelta.<sup>55</sup> L'Europa ha ritrovato una sua parziale unità proprio dal contrasto al Covid-19 e alla contro-narrazione dei negazionisti, che sul piano comunicativo hanno rappresentato l'elemento anarchico della gestione pandemica. Del resto, il contrasto ai rischi e ai pericoli collettivi descritti da Scott Lash e Richard Sennett,<sup>56</sup> richiede non solo unità di intenti e senso di appartenenza alla comunità, ma anche l'apporto degli esperti e della scienza, come attesta la ribalta televisiva ottenuta da virologi e medici durante i primi lockdown.

Il ruolo dell'intellettuale nella sfida al virus è stato direttamente proporzionale all'efficacia dei trattamenti terapeutici e dell'assistenza sanitaria garantita. Ma quale peso ha il diritto individuale nell'assetto giuridico dello Stato costituzionale? Habermas scinde il diritto dalla morale, atteso che le ragioni della comunità vengono sempre prima quelle dei singoli. Accettare la limitazione alle libertà individuali a favore della sopravvivenza collettiva significa legittimare la funzione costituzionale dello Stato quando esso è chiamato ad evitare la propagazione di virus e malattie contagiose. La crisi collettiva si configura come prova anzitutto individuale, che non può essere lasciata al libero arbitrio del singolo. Questa la tesi del sociologo, consapevole della re-

---

*sistema in crisi* (2021), Sesto San Giovanni (Mi), Meltemi 2021.

<sup>54</sup> ALESSANDRO VOLPE, *Le ragioni dell'Europa. Habermas e il progetto d'integrazione tra etica e politica*, Sesto San Giovanni (Mi), Mimesis 2021, p. 72. Si veda, in particolare: JÜRGEN HABERMAS, WOLFGANG STREECK, *Oltre l'austerità. Disputa sull'Europa*, Roma, Castelvecchi 2020, pp. 53-92.

<sup>55</sup> Interessanti le riflessioni di OLIMPIA AFFUSO, ERCOLE GIAP PARINI, AMBROGIO SANTAMBROGIO, *Gli Italiani in quarantena. Quaderni da un "carcere" collettivo*, Perugia, Morlacchi 2020.

<sup>56</sup> Di SCOTT LASH si segnala il fondamentale *Sociology of Postmodernism*, London, Routledge 1990. Di RICHARD SENNETT si suggerisce la lettura di *Together: The Rituals, Pleasures and Politics of Cooperation*, London, Yale University Press 2012.

sponsabilità etica e giuridica dei governi: «Lo Stato di diritto democratico non è un ente morale ma una comunità costituita con i mezzi del moderno diritto di coercizione. È intrinseco alla costituzione degli Stati di diritto che i cittadini, in quanto membri singoli di questa comunità, si riconoscano, sulla base di leggi generali, reciprocamente diritti, che costituiscono il nucleo delle proprie *libertà soggettive*, e li garantiscano con le leggi generali. Ecco perché, in ultima analisi, sia le limitazioni sia i vantaggi, distribuiti in modo diseguale, con i quali lo Stato grava sui propri cittadini nella pandemia, anche quando devono essere imposti per ragioni funzionali, *conservano* sin dall'inizio il carattere autentico di un contributo *volontario* del singolo all'adempimento collettivo di un obiettivo politico condiviso da tutti!».<sup>57</sup>

La Costituzione europea è un obiettivo programmatico, che porta Habermas a scontrarsi con il celebre giurista Dieter Grimm: «Habermas legge la vicenda europea in senso teleologico, scorgendo l'ulteriore avanzamento verso una società-mondo in divenire: quantomeno nel senso di una dimensione ideale che deve guidare la politica. Grimm, invece, analizza le difficoltà istituzionali per concludere, ancora una volta, esattamente come nel 2000, quando si profilava l'ipotesi di una Costituzione europea, che i tempi 'non sono ancora maturi' per un passaggio di questo tipo». <sup>58</sup> Volontarietà e coercizione sono i due poli dialettici di una riflessione sociologica che lambisce la filosofia del diritto e l'etica del discorso, in nome della centralità delle opinioni riflessive, chiamate a contrastare posizioni irrazionali e incomprensibili dal punto di vista della comunicazione pubblica. Ci si chiede, in limine: «Il governo può imporre la solidarietà ai cittadini?». <sup>59</sup> Nelle fasi più acute della propagazione del virus, il mondo ha appreso che si può uscire dall'isolamento attraverso la reale partecipazione ad un piano di resilienza che passa attraverso l'organizzazione sanitaria e la pianificazione degli spostamenti. La protezione della vita non prescinde dalla tutela dei diritti collettivi, ancor prima che dalla salvaguardia delle prerogative individuali. Tutto questo non significa che quello dei vaccini e dei tamponi

---

<sup>57</sup> JÜRGEN HABERMAS, *Proteggere la vita*, cit., pp. 95-96.

<sup>58</sup> FERNANDO D'ANIELLO, *Introduzione a JÜRGEN HABERMAS, L'ultima occasione per l'Europa*, cit., p. 8.

<sup>59</sup> JÜRGEN HABERMAS, *Proteggere la vita*, cit., p. 79.

non sia stato un immane business per le case farmaceutiche, così come non si può negare che i terremoti siano una straordinaria possibilità di guadagno per le imprese edili e l'intero indotto. Ma ricostruire è una necessità, oltre che un dovere, così come proteggere e salvare la vita è una missione per i governi e per tutti coloro che sono impegnati in ambito sanitario e farmacologico. Di qui la necessità di fare dell'Europa un'opportunità di coesione e di inclusione, come Habermas ha ribadito anche a mezzo stampa, con l'obiettivo di richiamare l'attenzione sulla necessità di una convergenza non più differibile tra i vari attori istituzionali chiamati a trasformare l'Europa in un progetto prospettico fondato su armonizzazione, sostegno e crescita comune.

Habermas ha affrontato nuovamente il tema della crisi, a quasi un anno dal deflagrare del conflitto russo-ucraino, in un articolo dal titolo emblematico, *Europa tra guerra e pace*,<sup>60</sup> nel momento in cui la fornitura di armi all'Ucraina, e la decisione di Mosca di potenziare la strategia bellica, è divenuto uno dei temi più dibattuti, a livello politico e mediatico.<sup>61</sup> Ma è sul «carattere preventivo dei negoziati» che si concentra l'attenzione del sociologo, consapevole che le trattative di pace non possono non coinvolgere gli Stati Uniti: «Un risultato negoziale durevole non può essere integrato nell'ambito di accordi di ampia portata in assenza degli Stati Uniti. Entrambe le parti in guerra hanno interesse a questo. Vale per le garanzie di sicurezza che l'Occidente deve fornire all'Ucraina, ma anche per il principio secondo cui il rovesciamento di un regime autoritario è credibile e stabile solo nella misura in cui scaturisce dalla popolazione stessa, ed è quindi sostenuto dall'interno».<sup>62</sup> La dialettica tra guerra e pace, intrisa di una non casuale eco tolstoiana, acquista una valenza comunicativa di tutto rilievo, se solo si pensa alla polarizzazione iconica e tematica che la narrazione televisiva sul conflitto ha acquistato. Sullo sfondo si staglia la crisi delle diplomazie internazionali al cospetto dell'invasione russa dell'Ucraina, che va configurandosi come test per la coesione e la legittimità dell'Europa.

---

<sup>60</sup> JÜRGEN HABERMAS, *Europa tra guerra e pace*, «Repubblica», 19 febbraio 2023.

<sup>61</sup> ROBERTO ESPOSITO, CARLO GALLI, *La lezione di Habermas per una pace duratura nel cuore d'Europa*, «Repubblica», 22 febbraio 2023. Consultato il 2 marzo 2023: [https://www.repubblica.it/cultura/2023/02/22/news/habermas\\_pace\\_guerra\\_ucraina\\_lezione\\_filosofo-389064404/](https://www.repubblica.it/cultura/2023/02/22/news/habermas_pace_guerra_ucraina_lezione_filosofo-389064404/)

<sup>62</sup> JÜRGEN HABERMAS, *Europa tra guerra e pace*, «Repubblica», 19 febbraio 2023.

#### 4. Conclusione

I contributi di Habermas sul futuro dell'Europa, in volume e a mezzo stampa, vanno letti come saggi di diffusione di opinioni riflessive sul principio di cittadinanza europea e sulla crisi delle istituzioni europee al cospetto delle plurime lacerazioni del mondo globalizzato. La metafora della crisi esprime efficacemente la sostanza del discorso critico dell'osservatore, che rielabora la sociologia del rischio di Niklas Luhmann e Ulrich Beck, la filosofia della politica di Richard Rorty e la sociologia del dolore di Luc Boltanski.<sup>63</sup> Il populismo è un altro dei pericoli che minano l'Unione, come ribadito da Habermas dalle colonne dello «Zeit», con un'intervista dal titolo eloquente: *Cara Europa, riprenditi l'anima o morirai populista*.<sup>64</sup> In primo piano, il dramma dei migranti e la carenza delle politiche d'asilo messe in campo dall'Europa: «Sì, trovo vergognoso il carattere glaciale delle recenti decisioni in materia di politica del diritto d'asilo, considerato il fatto storico per cui i flussi migratori provenienti dal Sud e dal vicino Oriente sono anche la conseguenza delle nostre stesse colpe, quelle di una decolonizzazione fallita. Possiamo ancora guardarci allo specchio senza vergognarci per le tragedie che accadono nel Mediterraneo e che noi lasciamo più o meno accadere in assenza della volontà di creare una cooperazione».<sup>65</sup>

La narrazione mainstream delle morti in mare, al netto della retorica politica e dei luoghi comuni, testimonia la cifra mediale del rischio al tempo della connessione permanente e della globalizzazione, soprattutto se si considera il grado di assuefazione che l'opinione pubblica ha maturato rispetto allo stillicidio di immagini che immortano morte, disperazione, povertà. Per questa ragione la sfida dell'Europa è una sfida di civiltà, oltre che di coesione e sviluppo, che le politiche messe in campo fino ad oggi non sono riuscite a implementare: «Da sempre l'Unione europea soffre di una mancanza di legittimità. Un deficit di legittimità che raggiunge il suo apice a causa

<sup>63</sup> Si legga, in particolare, LUC BOLTANSKI, *Lo spettacolo del dolore. Morale umanitaria, media e politica* (1993), Milano, Raffaello Cortina editore 2000.

<sup>64</sup> JÜRGEN HABERMAS, *Cara Europa, riprenditi l'anima o morirai populista*, «Repubblica», 27 gennaio 2019. Consultato il 2 marzo 2023: [https://www.repubblica.it/esteri/2019/01/22/news/jurgen\\_habermas\\_europa-301064872/](https://www.repubblica.it/esteri/2019/01/22/news/jurgen_habermas_europa-301064872/).

<sup>65</sup> Ibid.

di una politica delle crisi non solidale, che nel corso dell'ultimo decennio ha inciso profondamente sulla politica economica e sociale, soprattutto su quella degli Stati del Sud dell'Europa». <sup>66</sup>

Tra questi paesi vi è l'Italia, cui Habermas ha dedicato un altro importante articolo, dal titolo altrettanto emblematico: *La crisi italiana ultima chance per l'Europa*.<sup>67</sup> L'avanzata del populismo è vista come una criticità frutto anche del rigidismo tedesco e del dirigismo francese, al netto delle difficoltà economiche provocate dalle politiche monetarie europee: «La crisi italiana è forse l'ultima occasione per riflettere sull'oscurità dell'imporre regole rigide all'unione monetaria europea a vantaggio degli Stati membri economicamente più forti, senza aprire come contropartita a spazi per competenze per un'azione comune flessibile». La critica a Merkel e Macron si traduceva in un atto d'accusa verso i paesi forti dell'Europa, rei di autoreferenzialità e miopia politica.

Cinque anni dopo quell'articolo, la crisi italiana si è trasformata in una crisi internazionale, acuita dallo stillicidio dei morti del Mediterraneo, dalle vittime e dalle devastazioni in Ucraina, dal terremoto in Turchia e Siria, per non parlare delle ferite del Covid-19 e degli atti terroristici che di tanto in tanto tornano a rinvigorire la strategia del terrore. Tutti eventi da arginare e gestire con una politica europea a più voci ma condivisa, unica soluzione per uscire dall'impasse di una crisi che, lungi dal configurarsi come stratagemma retorico o refrain mediale, fa sentire i suoi effetti su milioni di cittadini, in attesa che la legittimità dell'Europa si affermi sui vari tentativi di delegittimazione del principio di cittadinanza europea.<sup>68</sup>

---

<sup>66</sup> Ibid.

<sup>67</sup> JÜRGEN HABERMAS, *La crisi italiana ultima chance per l'Europa*, «Repubblica», 6 luglio 2018. Consultato il 2 marzo 2023: [https://www.repubblica.it/esteri/2018/07/06/news/la\\_crisi\\_italiana\\_ultima\\_chance\\_per\\_l\\_europa-301063662/](https://www.repubblica.it/esteri/2018/07/06/news/la_crisi_italiana_ultima_chance_per_l_europa-301063662/)

<sup>68</sup> Sulla complessità socioeconomica del progetto europeo: ROBERTO DI QUIRICO, *Crisi dell'euro e dell'Europa. La nuova governance economica europea e il futuro dell'integrazione*, Roma, Carocci 2017; MARIA CRISTINA MARCHETTI, *L'Europa dei cittadini: cittadinanza e democrazia nell'Unione europea*, Milano, FrancoAngeli 2015.



## I media digitali in età prescolare

Ida Cortoni, Laura Casaldi<sup>1</sup>  
Sapienza Università di Roma

### 1. Una introduzione al dibattito scientifico e internazionale

Il rapporto tra media e minori è sempre stato al centro dell'interesse accademico, soprattutto da quando i media hanno iniziato a rivestire il ruolo di vere e proprie agenzie di socializzazione, ridimensionando l'autorevolezza delle agenzie formative tradizionali come famiglia e scuola.<sup>2</sup> Le tecnologie digitali, però, non sono soltanto un nuovo e più avanzato strumento di comunicazione ed un ambiente immersivo in cui svolgere numerose attività, quanto piuttosto un motore di cambiamento del cervello umano.<sup>3</sup> La neuroscienziata Susan Greenfield sostiene infatti che i nuovi media rivestano un ruolo chiave in questo processo evolutivo e che le tecnologie digitali stiano “ricablando” i nostri cervelli. I nativi digitali<sup>4</sup> dispongono quindi di una vera e propria *intelligenza digitale*, grazie alla plasticità e modellabilità neurale del loro cervello.<sup>5</sup>

I bambini sono sempre stati consumatori assidui dei media, ma negli ultimi decenni i progressi tecnologici hanno portato alla creazione di dispositivi digitali sempre più attraenti e adatti al loro utilizzo fin dalla più tenera età, grazie soprattutto alle funzionalità *touchscreen*

---

<sup>1</sup> I paragrafi 1 e 3.1 sono stati scritti da Laura Casaldi, i paragrafi 2, 2.1 e 3 sono stati scritti da Ida Cortoni.

<sup>2</sup> MORCELLINI MARIO, *Passaggio al futuro. Formazione e socializzazione tra vecchi e nuovi media*, Roma, FrancoAngeli, 1997.

<sup>3</sup> GREENFIELD SUSAN, *Mind change - Cambiamento mentale. Come le tecnologie digitali stanno lasciando un'impronta sui nostri cervelli*, tr.it. (2016), Roma, Fioriti, 2015.

<sup>4</sup> PRENSKY MARK, *Digital Natives, Digital Immigrants*, on «The Horizon, MCB University Press», Vol. 9 n. 5, Ottobre 2001, pp. 1-2.

<sup>5</sup> FERRI PAOLO, *I nuovi bambini*, Milano, Bur, 2014.

di smartphone e tablet.<sup>6</sup> Secondo Cohen (2011),<sup>7</sup> infatti, la tecnologia touchscreen offre un'esperienza di utilizzo interattiva che risponde ai bisogni immediati e naturali del bambino, in linea con un approccio all'apprendimento di tipo costruttivista.

Gli schermi sollecitano il pensiero spazializzato, la memoria di lavoro, valorizzano le forme non verbali della simbolizzazione e per queste ragioni un equilibrio dosato e ben organizzato può rappresentare un fattore positivo per lo sviluppo dei bambini fin dalla più tenera età.<sup>8</sup>

In questo contesto la fascia d'età 3-6 anni, periodo in cui la scuola non gioca ancora un ruolo decisivo e pervasivo, rappresenta un osservatorio privilegiato per poter studiare l'impatto delle tecnologie comunicative nello sviluppo globale del bambino.<sup>9</sup> Negli ultimi decenni, e nell'ultimo periodo in maniera esponenziale, i dispositivi mobili ed in particolare i tablet, stanno sostituendo la televisione come principale fonte di consumo dei media per i bambini piccoli. Una recente indagine condotta nel 2022 da alcune associazioni di pediatri italiani,<sup>10</sup> ha evidenziato come il 26% delle famiglie con figli di età compresa tra 0 e 2 anni permette ai bambini di utilizzare i *devices* in completa autonomia,

---

<sup>6</sup> HERDZINA, JENNA, LAURICELLA ALEXIS R., *Media Literacy in Early Childhood Report*, Chicago, IL. Technology in Early Childhood (TEC) Center, Erikson Institute, 2020: (ultima consultazione 12/03/2023) <https://www.erikson.edu/wp-content/uploads/2021/06/TEC-MediaLiteracy-Report.pdf>.

<sup>7</sup> COHEN M. (2011). *Young Children, Apps & iPad*, New York, 2011(ultima consultazione 12/03/2023) <https://docplayer.net/14375391-Young-children-apps-ipad.html>.

<sup>8</sup> BACH JEAN-FRANCOIS, HOUDÉ OLIVIER, LÉNA PIERRE, TISSERON SERGE, *L'Enfant et les écrans. Un avis de l'Académie des sciences*, Institut de France, Les Pommier, Paris, 2013, trad. it. (2016), *Il bambino e gli schermi - Raccomandazioni per genitori e insegnanti*, Milano, Guerini.

<sup>9</sup> MORCELLINI MARIO, MULARGIA SIMONE, RUGGIERO CHRISTIAN, *Quando le tecnologie manipolano la mediazione. Socializzazione e innovazione didattica nel progetto INF@NZIA DIGI.tales 3.6*, in Scarcelli C. M., Stella R. (a cura di), *Digital Literacy e Giovani. Strumenti per comprendere, misurare, intervenire*, Milano, FrancoAngeli, 2017.

<sup>10</sup> L'indagine è stata condotta dall'Associazione culturale pediatri (Acp), Federazione italiana medici pediatri (Fimp) e Società italiana di pediatria (Sip) in collaborazione con Fondazione Carolina e Meta. I risultati sono disponibili al seguente link (ultima consultazione 12/03/2023): <https://drive.google.com/file/d/10xWK4ZIUxt9Yje-12vp8xIw76xdOpeG1U/view>.



percentuale che arriva al 62% per la fascia 3-5 anni e che raggiunge il 95% tra gli 11 e i 15 anni.

Sembra quindi indebolirsi il ruolo di mediazione, guida e monitoraggio dei genitori nella relazione sempre più precoce ed immersiva che i bambini, fin da piccoli, stabiliscono con i dispositivi *touch*. Dispositivi che arrivano a catalizzare, se non a supplire del tutto al rapporto genitori e figli, se pensiamo che il 72% delle famiglie, nella sopra citata ricerca, ammette di utilizzare social e chat durante i pasti dei propri figli.

La tecnologia sembra quindi aver alterato la funzione di socializzazione primaria tradizionalmente svolta dalla famiglia, in favore di un modello di regolazione autonoma da parte dei bambini rispetto ai loro bisogni cognitivi, emotivi e relazionali.

Oltreoceano la situazione presenta caratteri simili e tra i tanti, citiamo un recente studio dal titolo *The Common Sense Census: Media Use by Kids Age Zero to Eight*, condotto nel 2020 negli Stati Uniti. Quest'ultimo risulta particolarmente significativo perché è l'unica indagine a livello nazionale a tener traccia delle abitudini mediatiche dei bambini dalla nascita fino agli otto anni, con l'obiettivo di comprendere la penetrazione dei dispositivi digitali nella loro vita. Ciò che di rilevante emerge da questo studio, è che la visualizzazione di video online caratterizza il tempo che i bambini sotto i due anni trascorrono davanti allo schermo che ammonta a circa 49 minuti al giorno, tempo che tra i due e i quattro anni raggiunge la quota di due ore e mezza. Lo studio evidenzia inoltre che quasi la metà di loro e più dei due terzi dei bambini tra i cinque e gli otto anni posseggono un proprio tablet o smartphone e hanno libertà di accesso ai dispositivi digitali.<sup>11</sup>

La tendenza ad una crescita nell'utilizzo di Internet e dei devices da parte dei bambini viene confermata anche a livello europeo da un'importante indagine condotta dal Centro comune di ricerca della CE (Joint Research Centre - JRC), che si è posta l'obiettivo di raccogliere dati comparativi sull'utilizzo dei media digitali da parte dei bambini di età compresa tra zero e otto anni e delle loro famiglie. I risultati hanno messo in evidenza come i bambini stabiliscono il loro primo contatto con le tecnologie digitali e gli schermi al di sotto dei due anni, solita-

---

<sup>11</sup> RIDEOUT VICKY, ROBB MICHEAL B., *The Common Sense census: Media use by kids age zero to eight*, San Francisco, CA, Common Sense Media, 2020.

mente attraverso i dispositivi dei genitori. Nonostante la tenera età, imparano ad utilizzarli molto velocemente soprattutto tramite l'osservazione degli adulti di riferimento o dei bambini più grandi. Anche se non padroneggiano le abilità di letto-scrittura, sviluppano comunque delle competenze grazie allo svolgimento di semplici attività come per esempio: completamento automatico, riconoscimento vocale, riconoscimento delle immagini. In questo modo, anche se non senza rischi, sono in grado di intraprendere un percorso di apprendimento per tentativi ed errori che consente loro di sviluppare anche alcune abilità.<sup>12</sup>

Diversi studi, infatti, hanno dimostrato che l'utilizzo creativo di dispositivi touchscreen in età prescolare può contribuire a sviluppare il potenziale cognitivo e intellettuale dei bambini, rappresentando un ambiente di apprendimento praticabile ed efficace.<sup>13</sup>

I bambini, infatti, interagiscono in maniera immediata e familiare con l'interfaccia touchscreen di un tablet, esplorando in maniera quasi del tutto autonoma le sue funzionalità. L'interfaccia intuitiva consente loro di manipolare facilmente gli elementi sullo schermo con le abilità che hanno già sviluppato (*ibid.*).

In virtù delle considerazioni fatte fino ad ora, è perciò importante ed urgente indagare il legame che intercorre tra media e apprendimento, volgendo particolare attenzione a come questi possano, in bambini non ancora scolarizzati, influenzare positivamente o negativamente il loro sviluppo cognitivo, cerebrale e sociale. Il progetto TABLET (Toddler Attentional Behaviors and LEarning with Touchscreens), finanziato da Leverhulme e Wellcome Trust, studia come i bambini di età compresa tra sei mesi e tre anni utilizzino dispositivi touchscreen e come questo uso (o mancanza di utilizzo) stia influenzando il loro sviluppo globale.<sup>14</sup> Lo studio, condotto su un campione di bambini di età compresa tra

---

<sup>12</sup> CHAUDRON S., DI GIOIA R., GEMO M. *Young Children (0-8) and Digital Technology - A qualitative study across Europe*, EUR 29070 EN, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2018, doi:10.2760/294383 (online),10.2760/245671 (print), JRC110359.

<sup>13</sup> GEIST EUGENE (2014), *Toddlers Through Preschool: Using Tablet Computers With Toddlers and Young Preschoolers*, YC Young Children, Vol. 69, No. 1 (March 2014), pp. 58-63.

<sup>14</sup> BEDFORD RACHAEL, DE URABAIN IRATI R. SAEZ, CHEUNG CELESTE H., KARMILOFF-SMITH ANNETTE, SMITH TIM J., *Toddlers' fine motor milestone achievement is associated with early touchscreen scrolling*. *Frontiers in psychology*, 7, 1108, 2016.

sei e trentasei mesi, esposti quotidianamente a dispositivi touchscren, evidenza come non siano state rivelate associazioni negative tra il loro utilizzo e i principali traguardi di sviluppo. Anzi, è emerso come i bambini che utilizzano attivamente un touchscreen, sviluppano anche capacità motorie fini osservabili con oggetti reali (*ibid.*).

Secondo il Technology in Early Childhood (TEC) Center presso l'Erikson Institute, l'alfabetizzazione mediatica nella prima infanzia è la capacità emergente di accedere, coinvolgere, esplorare, comprendere, indagare criticamente, valutare e creare con media appropriati allo sviluppo.<sup>15</sup> In questa sintetica ma puntuale definizione possiamo facilmente ritrovare alcune delle principali dimensioni del framework teorico DIGCOMP 2.2. - aggiornato al 2022 - che definisce i diversi livelli di competenza digitale riferibili sia al semplice accesso che alla più complessa capacità di utilizzo critico e creativo dei media.<sup>16</sup> Questa concettualizzazione restituisce tutta la complessità che il processo di appropriazione consapevole dei media digitali in età prescolare comporta, che va ben oltre le competenze di accesso e di esplorazione autonoma. Interpella abilità e conoscenze che consentano, gradualmente e in maniera appropriata rispetto alla fase di sviluppo in cui il bambino si trova, di utilizzare criticamente e creativamente i dispositivi digitali.

## **2. Verso un percorso resiliente educativo sul digitale: la scelta di intervenire nella scuola dell'infanzia**

La riflessione sul rapporto fra bambini in età prescolare e l'uso delle tecnologie comunicative, appena introdotto, si inserisce all'interno di un inquadramento teorico concettuale che focalizza l'attenzione sul significato del benessere del bambino quando utilizza i dispositivi digitali, costruito intorno a tre dimensioni fondamentali: il corpo, la mente e le relazioni.

---

<sup>15</sup> HERDZINA, JENNA, LAURICELLA ALEXIS R., *Media Literacy in Early Childhood Report*, Chicago, IL. Technology in Early Childhood (TEC) Center, Erikson Institute, 2020: (ultima consultazione 12/03/2023) <https://www.erikson.edu/wp-content/uploads/2021/06/TEC-MediaLiteracy-Report.pdf>.

<sup>16</sup> VUORIKARI RIINA, KLUZER STEFANO, PUNIE YVES, *DigComp 2.2, The Digital Competence framework for citizens : with new examples of knowledge, skills and attitudes*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2022: (ultima consultazione 12/03/2023) <https://data.europa.eu/doi/10.2760/115376>.

Il “corpo” è la metafora dello sviluppo della identità individuale e sociale del bambino nello spazio fisico, che richiama lo sviluppo dell’intelligenza spazio motoria proprio in età prescolare.<sup>17</sup> Questa deve essere tutelata e garantita anche in presenza dell’uso dei media negli ambienti di socializzazione, come la famiglia e la scuola. È compito dell’educatore, in presenza del device, garantire un utilizzo digitale che non comprometta lo sviluppo della dimensione del “corpo” nel bambino, fondamentale per il proprio benessere fisico nel suo processo di socializzazione primaria. In tal senso, il corpo da un lato rimanda alla tutela del bambino contro i potenziali rischi legati a un uso eccessivo dei media che, secondo i pediatri, possono spaziare dai disturbi visivi, uditivi ai disturbi del sonno, nonché l’obesità o il sovrappeso, frutto della sedentarietà alla base della fruizione dei media; dall’altro è compito dell’educatore proporre attività motorie in alternativa (o in integrazione) e in continuità alle sollecitazioni medialità proposte allo stesso bambino all’interno di un percorso educativo inclusivo.<sup>18</sup>

La “mente” fa riferimento al benessere psicologico, cognitivo ed emotivo che il bambino deve preservare quando utilizza i devices tecnologici. Questa dimensione, dunque, richiama le implicazioni cognitive, psicologiche ed emotive spesso associate all’utilizzo dei dispositivi digitali, le quali possono tradursi in difficoltà dell’apprendimento, iperattività, calo dell’attenzione e della concentrazione, fragilità riflessiva, problemi per lo sviluppo del linguaggio, nonché rischio di aumento dell’aggressività e incapacità di autoregolarsi soprattutto a livello emotivo, secondo quanto già indagato da una letteratura scientifica di carattere internazionale precedentemente introdotta. Tale dimensione richiama tuttavia anche le opportunità di potenziamento dell’intelligenza emotiva, quella immaginativa, che si sviluppano in età prescolare, dell’apprendimento, di stimolazione del linguaggio espressivo e di implementazione della conoscenza di se stessi e del mondo circostante, che la semplice fruizione mediale può incoraggiare nei più piccoli. La stimolazione cognitiva, emotiva e psicologica, legata all’uso del device,

---

<sup>17</sup> PIAGET JEAN, *Lo sviluppo mentale del bambino e altri studi di psicologia*, Torino, Einaudi, 1967.

<sup>18</sup> GROLLO MARCO E ALTRI, *Pediatri custodi digitali*, media educazione comunità, Vittorio Veneto (TV), 2022.

infatti non rappresenta mai un fattore che agisce isolatamente rispetto al contesto socioeducativo di utilizzo dello stesso, in tal senso l'intervento didattico sulle metodologie didattiche di applicazione delle tecnologie, nella didattica a scuola o nelle attività di routine all'interno del contesto familiare, diventa centrale per valorizzare le opportunità per l'apprendimento di utilizzo mediale e ridurre forme isolate, poco attive e partecipative per i bambini. In tal senso, lavorare sulle metodologie di utilizzo della tecnologia nel contesto di socializzazione scolastico o familiare rappresenta quell'aspetto su cui investire nella prospettiva di una Educazione digitale già in età prescolare.

La "relazione", infine, fa riferimento al benessere sociale del bambino e richiama rapporti di interazione e relazione alla base del capitale sociale e culturale dei bambini, fondamentale per garantire un progressivo processo di inclusione e integrazione del bambino all'interno dei vari contesti quotidiani, spesso caratterizzati da regole civiche, più o meno tacite, alla base della costruzione di un senso civico che orienta i comportamenti del cittadino di domani. Secondo quanto sostiene la letteratura scientifica a riguardo e i report scientifici di carattere internazionale specializzati sul tema, fin dai primi anni di vita i media sono spesso utilizzati dagli adulti, in primis i genitori, come regolatori delle emozioni dei bambini, una sorta di "ciuccio elettronico",<sup>19</sup> in grado di calmare le esuberanze e l'esplosione delle emozioni dei più piccoli gestendo il loro comportamento, rischiando spesso di interrompere la relazione del bambino con l'adulto che è alla base del principio educativo fin dalla più tenera età.

Lo stesso utilizzo mediale quotidiano dei genitori, in presenza di bambini, spesso può generare effetti negativi sulla qualità della relazione educativa fra genitore e figlio, nella misura in cui il dispositivo interrompe la costruzione di un rapporto empatico, di condivisione e di ascolto reciproco alla base della regolazione emotiva degli stessi bambini durante le più semplici attività quotidiane. Nella prima infanzia, la mediazione emotiva, cognitiva e fisica dell'educatore, infatti, ha

---

<sup>19</sup> KABALI HILDA K., IRIGOYEN MATILDE M., NUNEZ-DAVIS ROSEMARY, BUDACKI JENNIFER G., MOHANTY SWETA H., LEISTER K.P., BONNER ROBERT L. JR, *Exposure and use of mobile media devices by young children*, Pediatrics, 136 (6), pp. 1044-1052, Studio dell'Einstein Medical Centre di Filadelfia, 2015.

un ruolo centrale non solo perché infonde un senso di sicurezza nel bambino che si sente protetto e tutelato rispetto a emozioni e situazioni percepite come critiche, e negative, ma anche perché aiuta a sviluppare nei bambini la consapevolezza di sé, l'auto-riconoscimento, e dunque a costruire la propria identità individuale (*ibid.*).

Investire sulla relazione anche in un percorso di educazione digitale significa, dunque, investire sul potenziamento di quella forma di intelligenza sociale, che inizia a formarsi in età prescolare e che può essere compromessa da un'abitudine all'uso del dispositivo isolato e in solitudine, come sostituto delle ordinarie relazioni e interazioni con altri soggetti, siano essi bambini oppure adulti e educatori. In una prospettiva di educazione digitale in età prescolare è soprattutto su questa dimensione relazionale e sulla mediazione dell'educatore che è opportuno far leva al fine di preservare il benessere sociale del bambino e garantire un utilizzo del device autoregolato e integrato, in grado di valorizzare lo scambio, la condivisione, il confronto con i pari e con l'educatore, la comunicazione e la collaborazione nello svolgimento delle quotidiane attività del bambino.

### **2.1. Proposta di un protocollo formativo di educazione digitale per i bambini in età prescolare**

È proprio su questi tre concetti chiave, in cui il benessere psicofisico, cognitivo e sociale del bambino rischia di essere compromesso quando utilizza il device, su cui è opportuno intervenire nella prospettiva di un protocollo educativo digitale che coinvolga tutti gli educatori, in grado di stabilire relazioni con i minori.

È auspicabile che i percorsi di resilienza educativa sul digitale a scuola, come in famiglia, vadano promossi in modo sistematico fin dalla prima infanzia: è infatti nei primi anni di età che le stimolazioni socioculturali circostanti contribuiscono a formare l'identità sociale e individuale del bambino e a "improntare" la mappa cognitiva ed emotiva che orienterà i processi di apprendimento futuri. Come è stato rilevato dalla letteratura scientifica sul tema, fin dai primissimi anni tutte le stimolazioni, comprese quelle digitali, impattano sullo sviluppo fisico, cognitivo, psicologico, affettivo, relazionale e sociale del bambino; per questo motivo è fondamentale intervenire nell'educazione all'uso del digitale sia dei minori che degli adulti, nell'avviare protocolli di inclu-

sione del digitale a scuola e in famiglia, attraverso attività di *digital literacy* che insegnino agli educatori a gestire i diversi media nei vari contesti educativi in correlazione ai bisogni formativi e allo sviluppo dell'apprendimento degli stessi bambini.

Il protocollo formativo di educazione digitale (App Digital Education) per bambini in età prescolare rappresenta una proposta avanzata di intervento resiliente educativo sul digitale nelle scuole dell'infanzia, ideato e sperimentato per la prima volta nell'ambito del progetto di *Ateneo Media usage in preschool* nel 2016, nell'ambito dell'Osservatorio Mediamonitor Minori della Sapienza Università di Roma, e attualmente aggiornato all'interno del programma di ricerca "Povertà educativa e digitale" promosso dalla CRUI, dal MUR e dal MIM a partire dal 2022.

Per garantire il benessere del bambino quando utilizza dispositivi digitali, infatti, è possibile intervenire fin dalla prima infanzia avvalendosi di percorsi di resilienza educativa incentrati sulla *digital literacy* e la *digital education* all'interno dei principali contesti di socializzazione formale come la famiglia e la scuola. La *digital literacy* può infatti contribuire al potenziamento delle competenze digitali, non solo a livello tecnologico, ma anche di quelle critiche di adulti (in primis genitori e insegnanti) e bambini, nella prospettiva di costruire una piattaforma educativa e digitale integrante alla base della crescita e del corretto sviluppo dei bambini fin dai primi anni di età e strumento di accompagnamento e orientamento per gli stessi educatori. Questi ultimi, infatti, non solo diverrebbero più consapevoli e responsabili rispetto all'uso dei media, ma svilupperebbero anche competenze su come gestire i dispositivi a casa o a scuola (definendo modalità, regole e tempi di utilizzo) tanto da trasformare i media digitali in alleati per la crescita dei bambini.

D'altra parte, la *digital education* interverrebbe nelle dinamiche di inclusione del digitale nel quotidiano, aiutando gli educatori a individuare strategie e modelli educativi appropriati per favorire un utilizzo dei media, anche da parte dei minori, che sia attivo e creativo ma proporzionato ai bisogni di apprendimento e alle caratteristiche emotive e motivazionali durante l'età evolutiva, contribuendo a sviluppare quelle competenze trasversali alla base del benessere socioculturale digitale del cittadino fin dai primi anni di vita.

Il protocollo formativo di educazione digitale (App Digital Education) risponde ad alcuni obiettivi generali:

- implementare le competenze trasversali dei bambini, attraverso l'uso dei dispositivi digitali. In altre parole, si intende stimolare i processi di apprendimento del bambino integrando le tecnologie medialiali nei setting educativi scolastici secondo percorsi formativi equilibrati e proporzionati alle altre forme di stimolazione cognitiva ed emotiva attualmente adottate;

- avviare una riflessione sulle abitudini e sulle attività culturali dei genitori per inquadrare il capitale socioculturale e digitale delle famiglie dei bambini. Tale indagine preliminare è funzionale per progettare in un secondo momento percorsi educativi di utilizzo attivo e creativo dei media a casa, in grado anche di stimolare relazioni familiari quando si utilizzano i media o a partire dall'uso dei media;

- avviare una riflessione sulle abitudini e sulle attività medialiali dei bambini a casa, da cui partire per avviare percorsi educativi resilienti a scuola e in famiglia, tenendo conto della loro età e dimensione relazionale;

- stimolare i genitori a una maggiore consapevolezza e assunzione di responsabilità rispetto alle conseguenze dei comportamenti personali e familiari con i media e gli strumenti digitali;

- stimolare gli insegnanti a un processo di inclusione del digitale nella didattica, responsabile e consapevole, subordinato agli obiettivi formativi, ai bisogni di apprendimento da raggiungere e in armonia con le altre stimolazioni educative fondamentali per lo sviluppo del benessere digitale in contrasto alla povertà educativa.

Tale protocollo intende proporre un utilizzo del digitale secondo una prospettiva ecologica dei media<sup>20</sup> in forza di cui i media rappresentano non solo mezzi ma ambienti che alimentano e sono alimentati da relazioni sociali, stimolazioni informative/conoscitive in grado di modificare la percezione della realtà, gli orientamenti culturali, i processi cognitivi, nonché gli atteggiamenti e i comportamenti sociali nella prospettiva della socializzazione mediale. In tal senso, l'investimento sulla *media education* avviene a garanzia non solo di una maggiore diffusione della *digital literacy* e di una amplificazione delle competenze trasversali attraverso il digitale (capacità di analisi critica, *problem solving*, produzione creativa...), ma soprattutto per un rafforzamento delle stesse

---

<sup>20</sup> GRANATA PAOLO, *Ecologia dei media*, Milano, FrancoAngeli, 2015.



relazioni sociali e dei processi di accompagnamento all'uso dei media a scuola e in famiglia, in grado di garantire la qualità di un processo educativo anche mediale. L'uso del digitale è pensato e progettato per essere utilizzato in armonia con altri supporti materiali e immateriali impiegati per la didattica con l'obiettivo di preservare le relazioni sociali, la mediazione dell'educatore, in casa e a scuola, nonché la stimolazione cognitiva ed emotiva nella prospettiva compensativa e non sostitutiva delle ulteriori sollecitazioni educative, già utilizzate e consolidate nelle realtà scolastiche della scuola dell'infanzia, senza limitare l'educazione allo spazio e alla motricità che rappresenta un traguardo di apprendimento centrale per lo sviluppo dell'apprendimento di un bambino di età compresa entro i 6 anni.

### **3. App digital Education: alcuni principi di metodo**

In questo paragrafo, a partire dalle sperimentazioni del protocollo formativo App Digital Education della Sapienza Università di Roma, applicato negli ultimi anni all'interno della scuola dell'infanzia Fantasylandia, presso il comune di Labico (provincia di Roma), e dei primi risultati del Progetto "Pediatri custodi Digitali" finanziato dalla Regione autonoma Friuli Venezia Giulia" nel 2020, apriamo una riflessione su alcuni principi educativi alla base dell'utilizzo del dispositivo digitale in un contesto educativo, attento al benessere del bambino:

1. ai fini della tutela del "corpo", l'uso del digitale può e deve essere integrato ad attività che prevedano l'esplorazione dello spazio da parte del bambino, nonché l'esercizio motorio nello spazio, in grado di stimolare l'intelligenza spazio motoria alla base della coordinazione, del benessere fisico, cognitivo e psicologico del bambino, nonché dell'accrescimento del senso di autostima e del benessere individuale in generale. In tal senso, l'uso dello schermo può essere certamente alternato allo svolgimento di attività di tipo manuale e al movimento fisico in uno spazio circoscritto e garantire la consapevolezza del proprio corpo nello spazio reale, anche quando si utilizzano le tecnologie digitali.

2. Ai fini della tutela delle relazioni sociali, è sempre opportuno sollecitare il bambino nella comunicazione espressiva rispetto alle attività che sta svolgendo in classe e a casa, anche con il digitale, e sui concetti appresi attraverso le attività svolte. La condivisione di pensieri e

conoscenze all'interno di momenti di conversazione fra pari con l'educatore rappresenta una buona pratica da suggerire e proporre sempre, anche quando i bambini svolgono attività con i devices tecnologici. Tali momenti rappresentano infatti stimoli per lo sviluppo del linguaggio e per consolidare l'abitudine alla comunicazione o alla espressione verbale. La verbalizzazione delle esperienze vissute anche con il digitale rappresenta infatti una stimolazione cognitiva che consente di consolidare le conoscenze e le esperienze vissute sollecitando la memoria. In tal modo è possibile implementare lo sviluppo del linguaggio nei bambini e l'aumento della qualità della comunicazione, nonché la capacità della condivisione e dell'ascolto alla base del rispetto della diversità e dell'altro.

3. La dimensione relazionale rappresenta un aspetto importante nei bambini di 3-4 anni che imparano a adeguare il proprio comportamento e le modalità comunicative a seconda dell'interlocutore con cui si relazionano, seppur sempre riferendosi alle esperienze concretamente vissute nella loro quotidianità. La scuola dell'infanzia rappresenta effettivamente il primo spazio e ambiente di sperimentazione della intelligenza sociale dei bambini, in cui i bimbi iniziano a relazionarsi con altri simili, diversi da loro, sperimentando e scoprendo regole sociali, dinamiche di gruppo, attività di cooperazione e collaborazione, atteggiamenti di sostegno a supporto dell'altro.<sup>21</sup> Le attività prosociali consentono di superare o ridimensionare anche emozioni negative come la paura, la tristezza, l'aggressività favorendo la solidarietà e il sostegno reciproco in momenti di difficoltà. In tal senso, anche quando si utilizzano dispositivi digitali in un contesto educativo, è importante preservare il senso della cooperazione, e della collaborazione nello svolgimento delle attività, il sostegno reciproco nelle difficoltà, incentivando forme di fruizioni mediali collegiali, all'interno di piccoli gruppi di lavoro.

4. Ai fini della tutela della mente, le stimolazioni mediali proposte in un percorso educativo sono accuratamente selezionate e scelte dall'educatore, nel caso specifico della scuola partendo dagli obiettivi formativi e didattici preliminari e dai risultati di apprendimento atte-

---

<sup>21</sup> GROLLO MARCO E ALTRI, *Pediatrati custodi digitali*, media educazione comunità, Vittorio Veneto (TV), 2022.

si per lo studente. La stimolazione mediale proposta ai bambini deve dunque inserirsi in un sistema di proposte e sollecitazioni materiali e virtuali, accomunate dal raggiungimento degli stessi obiettivi formativi e di apprendimento in cui il bambino è coinvolto attivamente nella comprensione di quanto vissuto e l'adulto conserva la sua funzione di mediazione e facilitatore delle stimolazioni proposte dai vari supporti didattici. A riguardo, è opportuno ricordare che non sempre i genitori possiedono le competenze per poter selezionare e scegliere attività in grado di stimolare diverse intelligenze del bambino e perseguire obiettivi formativi da soli.

5. Anche la rappresentazione dei concetti, oltre alla loro verbalizzazione, costituisce un importante traguardo di apprendimento per i bambini in età prescolare in quanto contribuisce allo sviluppo della loro intelligenza immaginativa. Attraverso le immagini, le parole e le azioni, i bambini consolidano la conoscenza di sé e del mondo circostante.

6. Nel caso specifico della scuola, è opportuno che ogni attività formativa proposta nel protocollo di educazione resiliente con la tecnologia sia introdotta e presentata ai bambini all'inizio del percorso didattico affinché essi stessi siano messi subito al corrente delle aspettative e dei risultati attesi collegati alle attività proposte. Queste attività devono prevedere costantemente il coinvolgimento e la partecipazione attiva degli studenti nelle attività proposte enfatizzando la dimensione dell'esperienza e del "fare".

7. All'interno dei percorsi di resilienza educativa al digitale, si suggerisce infine un approccio educativo in cui l'attività digitale sia alternata a momenti di lettura e ascolto, nella misura in cui la voce dell'educatore (maestro o genitore) rappresenti uno strumento non solo di stimolazione cognitiva, immaginativa, ma anche emotivamente rassicurante, permettendo di stabilire un clima positivo e tranquillo, e dunque favorevole all'apprendimento dei bambini. La stessa lettura rinforza il legame, la costruzione di rapporti di fiducia favorendo l'acquisizione del linguaggio, lo sviluppo cognitivo ed emotivo del bambino. Attraverso questo processo di integrazione di più linguaggi comunicativi, con particolare riferimento a quello verbale, è possibile incentivare lo sviluppo dell'attenzione, della relazione con l'educatore, del linguaggio e dell'autostima di ciascuno.

Attraverso l'applicazione di questi principi alla base della socializzazione mediale è possibile da un lato armonizzare l'uso dei dispositivi digitali all'interno di un percorso con regole in grado di limitare e finalizzare didatticamente l'utilizzo; dall'altro attribuire un ruolo attivo, partecipativo e creativo nell'uso dei media sia da parte dei bambini che dei docenti.

### **3.1. La questione del metodo didattico con il digitale**

Per quel che riguarda l'aspetto metodologico, il protocollo di resilienza educativa per la scuola dell'infanzia non può prescindere da tre principali elementi essenziali nella strutturazione e progettazione di ciascuna attività che preveda l'utilizzo del digitale, soprattutto all'interno del contesto scolastico, quali:

1. l'utilizzo di alcuni principi della didattica attiva caratterizzata dalla centralità esperienziale del bambino e di alcuni principi – da essa derivanti – del Metodo Munari e montessoriano;<sup>22</sup>

2. la sollecitazione di creatività e immaginazione nel bambino come nuova forma attiva, trasformatrice della realtà esterna;<sup>23</sup>

3. la strutturazione delle attività sotto forma di gioco, quale radice di tutte le attività creative e strumento di conoscenza del sé e del mondo nel bambino.<sup>24</sup>

Il primo elemento metodologico parte principalmente dall'educazione sensoriale e dalla pedagogia del fare di ispirazione montessoriana,<sup>25</sup> nonché dal valore dell'azione, del movimento e della dimensione

---

<sup>22</sup> MUNARI BRUNO, *Fantasia*, Roma-Bari, Edizioni Laterza, 1977; MUNARI BRUNO, *Da cosa nasce cosa*, Roma-Bari, Edizioni Laterza, 1981; MONTESSORI MARIA, *La mente del bambino*, Milano, Garzanti, 1999.

<sup>23</sup> VYGOTSKIJ LEV SEMENOVIC, *Immaginazione e creatività nell'età infantile*, trad.it. (1990), Roma, Editori Riuniti, 1930; VYGOTSKIJ LEV SEMENOVIC, *Pensiero e linguaggio*, trad.it. (1990), Roma-Bari, Laterza, 1934; RODARI GIANNI, *La grammatica della fantasia*, Torino, Giulio Einaudi Editore, 1973.

<sup>24</sup> VYGOTSKIJ LEV SEMENOVIC, *Immaginazione e creatività nell'età infantile*, trad.it. (1990), Roma, Editori Riuniti, 1930; VYGOTSKIJ LEV SEMENOVIC, *Pensiero e linguaggio*, trad.it. (1990), Roma-Bari, Laterza, 1934; RODARI GIANNI, *La grammatica della fantasia*, Torino, Giulio Einaudi Editore, 1973.

<sup>25</sup> VALITUTTI SALVATORE, *Maria Montessori nel suo e nel nostro tempo*, in *Vita dell'infanzia*,

materiale come fulcro dell'esperienza di apprendimento (*ibid.*).

Anche Bruno Munari, a partire dagli anni '50, propone un metodo che è ancora oggi considerato uno dei riferimenti più rilevanti nel campo dell'educazione, in base al quale l'obiettivo principale dell'insegnamento è la stimolazione della creatività dei bambini grazie ad attività pratiche con un approccio all'apprendimento chiamato *gesture intelligence*.<sup>26</sup>

Il secondo elemento metodologico è riconducibile alla necessità di stimolare la capacità immaginativa e creativa dei bambini che trova massima espressione nel gioco, durante il quale questi ultimi tentano di riprodurre la realtà che li circonda, interpretandola.<sup>27</sup> Per raggiungere questo obiettivo non è però necessario che l'ambiente circostante sia obbligatoriamente ricco di stimoli quanto, piuttosto, che vi sia una modesta quantità di stimoli che siano però qualitativamente importanti e rispondenti alle esigenze cognitive e sociali di ciascun bambino (*ibid.*). La creatività può essere incentivata anche grazie all'utilizzo di dispositivi digitali *touchscreen* che, seppur in maniera diversa, sono in grado di sviluppare quelle abilità tattili che, secondo Munari, consentono di esplorare il mondo che ci circonda, raccogliere informazioni e accrescere l'immaginazione spaziale.<sup>28</sup> Troviamo la stessa ispirazione anche in Rodari, che in opere come "La grammatica della fantasia" sollecita educatori e semplici lettori a considerare la necessità di trovare posto all'immaginazione nei processi educativi e di riporre fiducia nella creatività dei bambini, massima espressione dell'identità e della loro libertà di espressione.<sup>29</sup>

Il terzo principio metodologico fa invece riferimento all'attività ludica quale catalizzatore di tutte le attività creative e veicolo attraverso il quale il bambino, fin dalla più tenera età, scopre se stesso e il mondo

---

Rivista mensile dell'Opera Nazionale Montessori, XIII (5), 1964, pp. 11-17.

<sup>26</sup> MUNARI BRUNO (1958), *Le forchette di Munari*, Milano, La Giostra, 1958.

<sup>27</sup> VYGOTSKIJ LEV SEMENOVIC, *Immaginazione e creatività nell'età infantile*, trad.it. (1990), Roma, Editori Riuniti, 1930.

<sup>28</sup> MUNARI BRUNO (1958), *Le forchette di Munari*, Milano, La Giostra, 1958.

<sup>29</sup> RODARI GIANNI, *La grammatica della fantasia*, Torino, Giulio Einaudi Editore, 1973.

circostante. Secondo Rodari, “il gioco, pur restando un gioco, può coinvolgere il mondo” (ivi, p. 6). Anche secondo Vygotskij (1930) il gioco, soprattutto nella prima infanzia, è un’attività fondamentale per lo sviluppo intellettuale, poiché risponde al bisogno di esplorazione e adattamento all’ambiente circostante. È proprio attraverso l’attività ludica e della sperimentazione che secondo Piaget viene messa in atto la cosiddetta “fase del procedimento per prove ed errori”, grazie alla quale il bambino mette alla prova le proprie capacità affacciandosi a nuove conoscenze. I bambini, infatti, quando sono liberi di sperimentare, possono scoprire “in quale altro modo” è possibile giungere ad uno stesso risultato (*ibid.*). Naturalmente i devices e i relativi schermi non devono essere considerati sostitutivi delle attività ludiche, ma come supporto capace di stimolare l’intelligenza, le diverse strategie di motivazione dei soggetti e la curiosità.

Tutte e tre le metodologie brevemente descritte sono riconducibili all’utilizzo dei dispositivi digitali che si presentano al bambino come un oggetto fisico, con il quale spesso si familiarizza (soprattutto nel caso del tablet) in ambito domestico e fin dalla più tenera età. Attraverso i dispositivi tecnologici i bambini possono gradualmente intraprendere azioni conoscitive sperimentali, in linea con i principi montessoriani sopra citati.<sup>30</sup> Non può naturalmente mancare, in base all’età del bambino, l’invito ad una riflessione sulle esperienze ed attività realizzate attraverso il digitale, grazie alla formulazione di semplici domande, per giungere ad ipotesi interpretative inerenti alle esperienze concrete fatte.<sup>31</sup>

Nell’applicazione di tali principi metodologici, il costante ed attento accompagnamento degli adulti di riferimento (educatori, genitori e pediatri) è centrale nell’appropriazione digitale delle tecnologie touch da parte dei bambini in età prescolare, partendo dalla premessa per cui l’alfabetizzazione digitale dei genitori è un fattore essenziale per dare significato e valore all’esperienza di utilizzo di dispositivi digitali

---

<sup>30</sup> MONTESSORI MARIA (1999), *La mente del bambino*, Garzanti, Milano.

<sup>31</sup> KOLB DAVID, *Experiential Learning: experience as the source of learning and development*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1984.

dei propri figli.<sup>32</sup> Secondo Ferri “stiamo assistendo alla nascita di una nuova specie di Homo sapiens: *l’Homo sapiens digitalis*”<sup>33</sup> ed è perciò importante che agenzie formative (in primis scuola e famiglia) svolgano un ruolo decisivo di guida ed accompagnamento in questo passaggio epocale che segna anche un importante cambiamento nelle modalità con cui in bambini di oggi si rapportano alle tecnologie digitali. È sempre inoltre opportuno considerare fattori contestuali e “comprendere il tipo di stimolazione, gli effetti comportamentali derivanti e le variabili di capitale sociale e culturale (familiare e scolastico) in grado di condizionare tale sviluppo”<sup>34</sup>).

---

<sup>32</sup> MASCHERONI GIOVANNA, *I ragazzi e la rete. La ricerca EU Kids Online e il caso Italia*, Brescia, La Scuola, 2012.

<sup>33</sup> FERRI PAOLO, *I nuovi bambini*, Milano, Bur, 2014, p. 105.

<sup>34</sup> CORTONI IDA, *App Digital Education. Percorsi didattici sperimentali nella scuola dell’infanzia*, Milano, FrancoAngeli, 2016, p. 42.





**Comunicare l'Erasmus:  
35 anni di slogan e parole chiave**  
Francesca Vaccarelli

**1. Introduzione**

Il tema di questo panel sulla comunicazione, “L'Europa *della* comunicazione. L'Europa *nella* comunicazione”, si presta a molteplici declinazioni ed io ho voluto cogliere lo spunto suggerito dal coordinatore, il Prof. Mario Morcellini, nell'abstract, relativo al ruolo pivotale svolto dai giovani e dal movimento Erasmus come vettori dello spirito comunitario e allo stesso tempo portatori dei propri valori, delle proprie tradizioni e culture nazionali da mettere in comune proprio per dare forma concreta al motto dell'Unione Europea, Uniti nella diversità.

**2. Che cos'è il programma Erasmus?**

Il programma Erasmus, acronimo di *EuRopean Community Action Scheme for the Mobility of University Students*, ma nome derivante anche dall'umanista e teologo olandese Erasmo da Rotterdam (1466/69-1536), che viaggiò diversi anni in tutta Europa per comprenderne le differenti culture, è un programma di mobilità studentesca dell'Unione Europea che dà la possibilità a uno studente universitario europeo di svolgere un periodo di studio o effettuare un tirocinio in uno Stato Membro dell'Unione per un periodo che va dai 3 ai 12 mesi, e vedersi legalmente riconosciuta dalla propria università l'attività formativa svolta in mobilità.

Il programma nasce il 15 giugno 1987 grazie a un'iniziativa promossa dall'associazione studentesca EGEE (oggi AEGEE, *Association des Etats Généraux des Etudiants de l'Europe*) fondata dal politico francese e attivista dell'integrazione europea Franck Biancheri, il quale poi divenne presidente del movimento trans-europeo *Newropeans* e che nel 1986-1987 convinse il presidente francese François Mitterrand a sostenere la nascita di Erasmus. Questa collaborazione attiva fra l'AEGEE e la Commissione Europea, nella persona di Domenico Lenarduzzi, funzionario responsabile dell'Educazione pubblica, permise l'approvazione del programma Erasmus nel 1987. Divenne parte integrante dei program-

mi Socrates I, dal 1994 al 1999, e Socrates II, dal 2000 al 2006. A partire dal 2007 è diventato uno degli elementi del *Lifelong Learning Programme* 2007-2013, per poi approdare nel 2014 all'attuale Erasmus+.

Ma l'idea di permettere lo scambio tra studenti europei ebbe origine molto prima, nel 1969, grazie all'intuizione felice dell'italiana Sofia Corradi, soprannominata per questo Mamma Erasmus, pedagoga e consulente scientifico della Conferenza permanente dei rettori delle università italiane: questo ruolo le permise di far conoscere la sua idea in ambito accademico e istituzionale. Nel 1969 ha predisposto il seguente memorandum, che conteneva la prima idea del progetto Erasmus:

Lo studente, anche se non appartenente a famiglia residente all'estero, può chiedere di svolgere parte del suo piano di studio presso università straniere, presentandolo all'approvazione del Consiglio di Facoltà in preventivo. Il Consiglio di Facoltà potrà dichiarare l'equivalenza, che diventerà effettiva dopo che lo studente avrà prodotto la documentazione degli studi compiuti all'estero.<sup>1</sup>

Erasmus è noto per essere uno dei programmi di maggior successo dell'Unione Europea. Da quando è nato, nel 1987, il programma Erasmus ha coinvolto oltre dieci milioni di giovani europei in iniziative per promuovere la conoscenza e la consapevolezza, il senso di cittadinanza e di appartenenza all'Europa, e l'Italia ha contribuito per circa il 10% al totale dei partecipanti al programma; infatti, il programma di mobilità europeo ha permesso a quasi seicentomila universitari italiani di vivere un'esperienza di studio (e di vita) all'estero. L'aumento dei nostri connazionali impegnati in un programma di mobilità è stato costante fino al 2019-2020, con 250.600 studenti partiti, di cui 55.180 impegnati in un tirocinio, che ha rappresentato un'opportunità per 13.000 neo-laureati nel 2014-2020, a fronte di 182.000 loro coetanei stranieri giunti da noi nello stesso arco temporale. Poi la pandemia ha rallentato gli spostamenti, ma si spera che con il progressivo ritorno alla normalità la curva possa crescere nuovamente. Nel 2022, il secondo anno della nuova programmazione Erasmus 2021-2027, a disposizione della mobilità di atenei, ITS e accademie Afam ci sono €103.400.000, il 38% in più dell'anno precedente, quando l'asticella si era fermata a €74.500.000.

Il programma è sorto per gli studenti, poi si è talmente esteso che

---

<sup>1</sup> F. TADDIA, Sofia Corradi: "Ho inventato Erasmus perché mi avevano fatto arrabbiare", «La Stampa», 3 maggio 2016.

ormai c'è un Erasmus per tutti: per gli studenti universitari, per gli studenti delle scuole secondarie, per i docenti, per il personale amministrativo all'interno delle università, per i giovani imprenditori. Utilizzando uno slogan efficace e onnicomprensivo, Erasmus è per tutti quelli che famosi non lo sono ancora.

### **3. L'inizio: il programma d'azione comunitario per la mobilità degli studenti universitari (ERASMUS), 1987-1995**

L'avvio del programma Erasmus si basa sull'articolo 128 del Trattato di Roma. Il programma nasce come strettamente collegato ad altri programmi complementari quali Comett (*Community programme for Education and Training in Technology*), Tempus (*Trans European Mobility Programme for University Students*) e Lingua. Il programma Erasmus viene adottato in forza della decisione del Consiglio del 15 giugno 1987 (87/327/CEE), parzialmente modificata poi il 14 dicembre 1989 (decisione del Consiglio 89/663/CEE). Le attività rientranti in Erasmus fanno parte del capitolo sull'istruzione superiore del programma Socrates, che prese il via nel 1994. Il primo programma Erasmus avviato aveva già l'intento di ottenere un incremento significativo quanto alla mobilità degli studenti e del personale, tra gli istituti di istruzione superiore europei, di promuovere una cooperazione interistituzionale ampia e duratura, di contribuire al concetto di un'Europa dei cittadini e di contribuire allo sviluppo economico e sociale dell'Europa con un importante numero di diplomati di livello di istruzione superiore, con esperienza diretta di cooperazione intereuropea.

Inizialmente il programma riguardava cinque aree:

1. i programmi interuniversitari di cooperazione (PIC): i PIC sono reti cooperative tra istituti di istruzione superiore di diversi Stati ammissibili che di norma collegano Facoltà o Dipartimenti ma che non coinvolgono la responsabilità completa delle istituzioni interessate. Il sostegno finanziario di ERASMUS ai PIC è disponibile per una o più delle seguenti attività: a) programmi di mobilità degli studenti che consentono ai partner dei PIC di organizzare e sostenere la mobilità degli studenti che intraprendono periodi di studio lunghi (da 3 a 12 mesi) all'estero, in un altro Stato ritenuto idoneo. Tutti questi studi all'estero devono essere riconosciuti appieno, come parte integrante del programma di studi seguito per il conseguimento della laurea o del

diploma finale; b) programmi di mobilità del personale docente, che consentono al personale docente degli istituti partecipanti ai PIC di insegnare programmi regolari in altri Stati ritenuti idonei, per periodi della durata fino ad un anno; c) programmi di revisione del curriculum, per sostenere lo sviluppo congiunto di nuovi curricula, oppure la modifica di quelli esistenti, a beneficio di tutti i partner dei PIC interessati; d) programmi intensivi fino ad un mese, che riuniscono personale e studenti di diversi Stati ritenuti idonei, per lo studio intensivo di una tematica specifica;

2. sovvenzioni per visite per personale coinvolto nell'istruzione superiore, al fine di consentire al personale docente ed amministrativo di intraprendere visite informative, preparatorie e didattiche negli istituti di istruzione superiore idonei in altri Stati, per un periodo fino a 4 settimane. Le sovvenzioni possono anche essere assegnate a membri del personale di organizzazioni non a scopo di lucro ritenute idonee, oppure di associazioni coinvolte nell'istruzione superiore anche se tali organismi possono non essere in grado di partecipare ai programmi interuniversitari di cooperazione;

3. sovvenzioni alla mobilità degli studenti: disponibile agli studenti ritenuti idonei come contributo ai "costi di mobilità" (vale a dire viaggi, preparazione linguistica e costi differenziali di vitto) necessari per seguire, per un periodo tra i 3 e i 12 mesi, una parte pienamente riconosciuta della loro istruzione in un altro Stato ritenuto idoneo. Gli studenti devono essere iscritti a pieno titolo ad un corso di studi per una qualifica/un diploma di istruzione superiore (compreso una laurea o un dottorato) presso un istituto riconosciuto e devono anche essere cittadini oppure residenti permanenti di uno Stato della Comunità europea o dell'EFTA, *European Free Trade Association* (sebbene agli studenti della Svizzera e del Liechtenstein, non membri dello Spazio Economico Europeo, siano applicabili alcune restrizioni; inoltre gli studenti dei Paesi dell'EFTA devono necessariamente recarsi in un Paese della Comunità europea). Le sovvenzioni sono gestite da una rete di autorità nazionali di assegnazione delle sovvenzioni (*National Grant-Awarding Authorities*, NGAA) in ciascuno degli Stati partecipanti e viene data priorità agli studenti che si muovono nell'ambito dei PIC o del sistema di trasferimento dei crediti accademici (*European Credit Transfer System*, ECTS) e a studenti che versano in condizioni finanziarie disagiate. Gli

studenti del programma ERASMUS non dovranno pagare le tasse per l'istruzione presso l'istituto ospitante e mantengono il diritto di beneficiare di qualsiasi borsa/prestito per cui sono idonei, presso l'istituto di origine;

4. misure per promuovere la mobilità mediante il riconoscimento accademico dello studio all'estero e delle qualifiche: l'iniziativa chiave nell'ambito del programma Erasmus è il pilotare un sistema di trasferimento dei crediti accademici (ECTS) che coinvolge 145 istituti di istruzione superiore nella Comunità europea e negli Stati dell'EFTA. L'ECTS inizialmente è ristretto a cinque materie di studio (amministrazione aziendale, chimica, storia, ingegneria meccanica e medicina), ma al termine della fase pilota altre aree vengono incoraggiate ad utilizzare l'ECTS. Il sistema fornisce una serie di procedure comuni per il riconoscimento accademico ed il trasferimento di crediti accademici da un istituto ad un altro. Inoltre, il programma Erasmus appoggia una rete della Comunità europea di centri nazionali di informazione sul riconoscimento accademico (*National Academic Recognition Information Centres*, NARIC) che facilitano lo scambio di informazioni e l'elargizione di consigli sulle questioni legate al riconoscimento;

5. misure complementari: il supporto finanziario può essere assegnato al fine di assistere associazioni o consorzi di istituti di istruzione superiore aventi una significativa dimensione europea, che lavorano su base europea, nel compiere iniziative pertinenti (pubblicazioni, ecc.) volte a far conoscere meglio l'istruzione superiore in Europa. Un simile sostegno può anche essere assegnato ad associazioni o a consorzi di studenti, docenti o amministratori a patto che siano appoggiati dall'istituto interessato.

In questa fase di avvio del programma Erasmus, le borse di studio agli studenti non potevano superare i 5.000 ECU<sup>2</sup>, ma erano di norma notevolmente inferiori, superando raramente, per visite di studio, i 1.000 ECU a persona. All'interno di questo quadro d'azione embrionale, nel giugno 1987, 3244 studenti universitari provenienti da 11 Stati differenti partirono alla volta di quello che fu il preludio dell'odierno pro-

---

<sup>2</sup> Ricordiamo che l'ECU (acronimo di *European Currency Unit*) è stata una moneta scritturale introdotta dal Consiglio europeo nel 1978 e sostituita dall'euro il 1° gennaio 1999.

gramma Erasmus. Dagli 11 Paesi protagonisti iniziali, si è giunti oggi a comprenderne 33 (ovvero 27 Stati Membri UE e 6 Extra-UE denominati Paesi terzi associati al Programma). Ciononostante, considerando anche gli Stati ammessi a sviluppare solo alcune parti del programma (ossia i Paesi terzi non associati al Programma), ve ne sono implicati nella totalità quasi un centinaio. Pertanto, nato come un programma educativo di scambio tra alcuni Stati comunitari, nel corso della sua storia e in considerazione dei mutamenti geopolitici verificatisi nel tempo, ha allargato i suoi confini fino ad includere anche Paesi extracomunitari.

#### **4. Il nuovo programma Erasmus+**

Il budget del programma per il periodo 2014-2020 è stato di €14,7 miliardi. Quello previsto dall'UE per il periodo attualmente in corso, 2021-2027, che ha visto partire il nuovo Programma Erasmus+ per l'istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport, è di €28,4 miliardi e si pone l'obiettivo di coinvolgere altri 10 milioni di cittadini europei. Pertanto, basandosi sul successo del precedente programma, il nuovo Erasmus+ per il periodo 2021-2027 ha definito un significativo aumento del budget, si presenta migliorato e rinnovato, accresce le opportunità e si concentra su risultati e impatto di qualità; in linea con i cambiamenti delle nostre società, in continua e rapida evoluzione, diventa più inclusivo e accessibile, rafforza la dimensione digitale, affronta il cambiamento climatico. Per questo settennio, con risorse che sono quasi raddoppiate rispetto al precedente programma, destinate per il 70% alla mobilità in Europa e oltre i suoi confini e per il 30% ai progetti di cooperazione, la Commissione europea mira non solo ad aumentare il numero di beneficiari, ma anche ad accrescere i percorsi di inclusione sociale, a sostenere la transizione verde e l'innovazione digitale e a promuovere ambiti di studio che guardano al futuro come le energie rinnovabili, i cambiamenti climatici, l'ambiente, l'ingegneria, l'intelligenza artificiale o il design. Inoltre, pone l'accento sempre più sulla partecipazione dei giovani alla vita democratica. In un'ottica più ampia e trasversale, sostiene le priorità e le attività stabilite nello spazio europeo dell'istruzione, nel piano d'azione per l'istruzione digitale e nella nuova agenda per le competenze per l'Europa.

Alla conferenza stampa di lancio del Programma Erasmus+ 2021/2027, avvenuta il 20 dicembre 2021 a Roma alla presenza dei Mi-

nistri Bianchi, Dadone, Messa, Orlando e il sottosegretario Vezzali, il Ministro dell'Università e della Ricerca, Maria Cristina Messa, ha affermato quanto segue:

Se pensiamo che, dai 220 studenti italiani del primo anno del progetto siamo arrivati agli oltre 43.000 di oggi, è chiaro come [l'Erasmus, nda] sia anche il più significativo strumento di coesione europea. Con questa nuova edizione il programma farà un salto di qualità con un più importante utilizzo delle tecnologie digitali, grazie all'iniziativa *Erasmus going digital* che comprende, tra l'altro, la *European Student Card* e lo strumento *Erasmus Without Paper*. Grazie anche all'innovazione tecnologica estendiamo ancora di più i confini e aumentiamo le possibilità di incontri, scambi, confronti, pilastri dell'università di oggi e, ancora di più, di domani.<sup>3</sup>

Pertanto, a quasi 35 anni dalla sua istituzione, il programma continua ad adoperarsi con numerose misure per consentire alle ragazze e ai ragazzi di vivere la dimensione europea, non solo attraverso la mobilità studentesca e gli scambi, ma anche con i progetti di volontariato e di solidarietà, con l'obiettivo di offrire occasioni di incontro, di confronto e di crescita personale. Erasmus+ mette al centro le nuove generazioni, che rappresentano il presente su cui verrà costruita l'Europa del futuro. Il capitolo Gioventù, in particolare la Strategia dell'UE per la gioventù, è diventato e sarà sempre più centrale per promuovere inclusione e partecipazione giovanile ad ogni livello e favorire il processo di digitalizzazione e sensibilizzazione rispetto ai temi ecologici del *green* e del cambiamento climatico. Ciò è avvenuto in maniera particolare nel 2022, Anno Europeo dei Giovani.

Il nuovo Programma presenta una serie di novità in tutti i settori di sua pertinenza, dall'istruzione, alla formazione professionale, alla gioventù e allo sport, settori di fondamentale importanza per lo sviluppo personale e professionale di giovani e partecipanti di tutte le età, fornendo loro le qualifiche e le competenze necessarie alla partecipazione alla società democratica, alla comprensione interculturale e ad una transizione di successo nel mercato del lavoro. Punta, inoltre, a raggiungere un numero sempre maggiore di giovani in tutta Europa,

---

<sup>3</sup> MUR, *Al via il nuovo Programma Erasmus+ 2021/2027*, comunicato stampa del 21/12/2021, <https://www.mur.gov.it/it/news/martedi-21122021/al-il-nuovo-programma-erasmus-20212027#:~:text=%C2%ABSe%20pensiamo%20che%2C%20dai%20220,significativo%20strumento%20di%20coesione%20europea.>

garantendo loro di poter beneficiare delle opportunità di mobilità offerte.

In sintesi, quali sono gli obiettivi generali del nuovo programma Erasmus+ 2021-2027? Attraverso l'apprendimento permanente, il programma promuove lo sviluppo educativo, professionale e personale dei giovani e dei *target group* dei settori, già menzionati, di istruzione, formazione, gioventù e sport, per favorire la crescita sostenibile, l'occupazione, l'innovazione, la coesione sociale, il rafforzamento dell'identità europea e la cittadinanza attiva. Ciascun settore ha quindi un importante compito ed è dotato di specifici strumenti chiave per lavorare nell'ottica della costruzione di uno spazio europeo dell'istruzione, di forme di cooperazione strategiche in materia di politiche per la gioventù, di una dimensione europea nello sport. La mobilità è uno dei principali strumenti offerti dal programma per promuovere l'apprendimento formale, non formale, informale; infatti, il settore Gioventù ha tra i suoi specifici obiettivi la mobilità per l'apprendimento non formale e informale, la partecipazione attiva dei giovani, l'inclusione, la creatività.

Tra le misure adottate all'interno dell'Azione Chiave 1, Mobilità Individuale a fini di Apprendimento, all'interno del programma Erasmus+ 2021-2027, vale la pena ricordare l'introduzione dei programmi intensivi misti – *blended intensive programmes, BIP*. Sviluppati da gruppi di Istituti di istruzione superiore con un approccio pedagogico innovativo, i BIP prevedono brevi periodi di attività in presenza combinata con attività di apprendimento e cooperazione online, a cui possono partecipare gruppi congiunti di studenti, personale docente e staff amministrativo provenienti da diversi Paesi per collaborare a specifici compiti in modo collettivo e simultaneo. La formula innovativa dei programmi intensivi misti è pensata per lo sviluppo di curricula transnazionali e transdisciplinari, di metodi di docenza e di apprendimento innovativi, compresa la collaborazione *online*, nonché per stimolare l'apprendimento basato sulla ricerca grazie ad un approccio *challenge-based* fortemente connesso al contesto attuale.

### **5. *Hard skills e soft skills***

Per il settore istruzione e formazione professionale il programma Erasmus+ ha costituito, già nella programmazione 2014-2020, un vali-



do strumento per lo sviluppo delle professionalità di studenti, apprendisti, neodiplomati e neo qualificati, ma anche di docenti e formatori favorendone l'acquisizione non solo di competenze tecniche e professionali, ossia di quelle che sono definite le *hard skills*, ma anche di quelle competenze trasversali, le *soft skills*, sempre più utili e richieste in un mercato del lavoro in continuo cambiamento. L'aumento di budget nel nuovo programma Erasmus+ rispetto al settennio precedente consentirà di diffondere in maniera capillare il programma su tutto il territorio comunitario e favorire la partecipazione di un numero crescente di giovani i quali, grazie ad esperienze di mobilità, di scambio, di partecipazione attiva, di educazione non formale, potranno arricchire il loro bagaglio culturale, personale, formativo e rafforzare proprio le competenze trasversali. A tal proposito, i dati AlmaLaurea del 2021, analizzati nel Sole24Ore del 14 marzo 2022, hanno misurato in un +14% le chance occupazionali dei giovani che hanno svolto un'esperienza Erasmus.<sup>4</sup>

Tra le motivazioni che spingono gli studenti Erasmus ad essere preferiti nel mercato del lavoro ci sono quelle qualità o quei tipi di personalità che Erasmus+ aiuta a sviluppare, ad esempio l'apertura mentale, fondamentale per lo sviluppo di un buon *problem solving*, e la capacità di affrontare situazioni nuove con uno spirito ottimistico. La crescita in termini di capacità relazionali è sicuramente un altro elemento attrattivo agli occhi di un possibile *recruiter*. Inoltre, risulta essere molto apprezzata l'abilità di sapersi rapportare con culture diverse che gli studenti Erasmus implementano grazie alla propria esperienza all'estero, imparando a mantenere uno spirito critico sempre aperto al pluralismo culturale.

## 6. Erasmus+ e l'inclusività

Nel periodo 2014-2020 il programma Erasmus+ ha progressivamente rafforzato l'investimento volto a sostenere una maggiore inclusività dei percorsi di istruzione e formazione sostenendo, in particolare, una più ampia partecipazione dei soggetti con bisogni speciali e minori opportunità socioeconomiche alle esperienze di mobilità transnazionale a fini di apprendimento e promuovendo, al contempo, lo sviluppo di

---

<sup>4</sup> E. BRUNO, *Da Erasmus+ la spinta al lavoro dopo la laurea: +14% di occupazione*, «Il Sole 24 Ore», 14 marzo 2022.

iniziative progettuali volte alla definizione e condivisione di strumenti, metodi e modelli formativi tesi ad innalzare l'inclusività dei percorsi. I dati segnalano un risultato estremamente positivo che nel periodo 2014-2020 ha consentito il coinvolgimento nei progetti di mobilità finanziati di circa 8.000 soggetti con minori opportunità ovvero il 10,7% del totale dei partecipanti registrando un significativo incremento nelle ultime annualità. Numeri elevati che confermano la forte dimensione di inclusività del Programma Erasmus+ che nel settennio 2021-2027 intende estendere le opportunità rivolte ai soggetti con minori opportunità attraverso un crescente investimento finanziario e specifiche misure di supporto tese ad amplificare tale partecipazione.

### **7. Gli slogan del programma Erasmus**

Erasmus è una parola entrata nel vocabolario universitario a pieno titolo. Tutti coloro che passano per l'Università in Europa, siano studenti o docenti o dipendenti amministrativi, sanno in cosa consiste.

Nel 2012, a 25 anni dall'avvio del programma Erasmus, circa 3 milioni di studenti e docenti avevano già potuto studiare e lavorare all'estero usufruendo di una borsa di studio Erasmus. Lo slogan scelto per festeggiare questo importante traguardo, "Cambia le vite e apre le menti", tradotto nelle 24 lingue ufficiali dell'Unione Europea, ha rappresentato pienamente il significato alla base del programma. Un viaggio che può cambiare la vita degli studenti e che può essere utile per entrare in contatto con una realtà culturale diversa. Anche il Ministro dell'Istruzione di allora, Francesco Profumo, in un articolo pubblicato sul quotidiano *La Stampa*, ha commentato i 25 anni dell'Erasmus:

Se è vero che studiare all'estero, lontano dalle proprie famiglie e da sicurezze cementate nel tempo, rappresenta una sfida e insieme una prova di maturità per gli studenti, è anche vero che si tratta di un'opportunità di crescita e miglioramento per le nostre istituzioni universitarie. Dover insegnare a studenti stranieri e offrire lezioni e servizi accessibili a chi proviene da un'altra cultura e parla una lingua diversa, hanno rappresentato il motore che ha spinto sempre di più i nostri atenei verso l'internazionalizzazione dell'offerta didattica.

Il nuovo programma Erasmus+ 2021-2027 si è avviato all'insegna dello slogan "Arricchire la vita, aprire la mente": Erasmus+ diventa una potente esperienza di apprendimento, che apre opportunità di sviluppo per tutti. E il motto "Once Erasmus, always Erasmus" sta a significa-

re proprio questo, una volta che si è vissuta una esperienza di mobilità Erasmus, questa rappresenta un punto di svolta nella propria vita: l'esperienza vissuta all'estero entrerà con prepotenza e andrà ad influire, inevitabilmente, con la routine quotidiana vissuta nel proprio Paese. Si vedrà il mondo con occhi diversi, con uno spirito diverso, si affronterà ogni giorno con una grinta differente.

Nel quadro delle azioni che la Commissione europea ha messo a punto per promuovere il multilinguismo merita di essere richiamato anche il Label Europeo delle Lingue, parte integrante del programma Erasmus+ 2021-2027, il cui motto "Uniti nella diversità" non è semplicemente uno slogan, ma un presupposto indispensabile per una crescita sociale e culturale improntata alla diversità linguistica e all'apprendimento delle lingue per la realizzazione del progetto europeo: le lingue migliorano la competitività dell'economia europea, uniscono i popoli, e rendono possibile un dialogo interculturale e internazionale.

### **8. Il "più" di Erasmus: tre priorità chiave**

Il passaggio da Erasmus a Erasmus+, nel 2014, ha implicato il rafforzamento di alcuni aspetti fondamentali del progetto di mobilità europea per eccellenza:

- un Erasmus+ "più inclusivo e accessibile", pensato per raggiungere giovani con esigenze specifiche o con minori opportunità e organizzazioni diversificate; infatti, da sempre la caratteristica distintiva del programma è l'attenzione ai giovani con minori opportunità, che si punta a coinvolgere attivamente nei progetti e nella società: l'inclusione e la diversità, infatti, insieme alla promozione delle pari opportunità, rappresentano una priorità del capitolo Gioventù. Il Programma mette a disposizione meccanismi e risorse che consentono di avere un approccio il più inclusivo possibile e rendono accessibili progetti ed attività ad una vasta gamma di partecipanti. Al fine di attuare questi principi, le Agenzie Nazionali elaborano una strategia per l'inclusione e la diversità, per superare le barriere che ostacolano l'accesso alle opportunità europee e ai finanziamenti, quali: disabilità, problemi di salute, barriere sociali, culturali, economiche, geografiche, collegate ai sistemi di istruzione e formazione o alla discriminazione;
- un Erasmus+ con una dimensione digitale rafforzata, che affronti l'esigenza di migliori infrastrutture e connettività, nonché l'acces-

so a strumenti digitali per lo sviluppo di abilità e competenze digitali, essenziali per partecipare pienamente oggi giorno alla società civile e alla democrazia. La crisi causata dal Covid-19 ha fatto luce sull'importanza dell'educazione digitale e ha messo in evidenza la necessità di sfruttare il potenziale delle tecnologie digitali. Il "Piano d'azione per l'educazione digitale 2021-2027" individua alcune priorità strategiche che il Programma intende sostenere, coinvolgendo giovani, animatori socioeducativi, organizzazioni: la promozione di competenze digitali di base e avanzate e l'alfabetizzazione digitale; la diffusione di pedagogie innovative e aperte e di apprendimento a distanza;

- un Erasmus+ "più verde", che dimostri l'importanza di affrontare le sfide del cambiamento climatico, da ora e per il futuro. L'ambiente e l'azione per il clima sono priorità fondamentali per l'Unione Europea: la Comunicazione sul Green Deal europeo diventa quindi la nuova strategia di crescita per una transizione di successo verso il cambiamento climatico entro il 2050. Il Programma diventa così uno strumento chiave per la costruzione e lo sviluppo di conoscenze, abilità e attitudini in materia di cambiamento climatico e sviluppo sostenibile in Europa e oltre i suoi confini. Aumentano le opportunità di mobilità "green", approfondendo la tematica, prestando attenzione allo sviluppo rurale, promuovendo modalità di trasporto sostenibili ed ecologiche e comportamenti responsabili.

- Ma Erasmus+ è ancora di "più". Il nuovo Programma riconferma anche le altre finalità del settore Gioventù, vale a dire:

- la partecipazione dei giovani alla vita democratica in Europa, come già accennato, e al mercato del lavoro;

- l'apprendimento delle lingue e la valorizzazione della diversità linguistica;

- la dimensione internazionale, attraverso la cooperazione con i Paesi partner;

- il riconoscimento e la convalida di competenze e qualifiche, in particolare attraverso *Youthpass*, lo strumento dell'Unione Europea per il riconoscimento dell'apprendimento non formale e informale nei progetti per i giovani;

- l'importanza della comunicazione dei risultati dei progetti durante e oltre il ciclo di vita del progetto stesso, per garantirne un impatto a diversi livelli;

- l'accesso aperto ai risultati dei progetti e agli strumenti educativi, per sostenere l'apprendimento, la formazione, l'animazione socio-educativa.

Il Programma, inoltre, sostiene gli obiettivi dell'attuale Strategia dell'UE per la gioventù 2019-2027, in particolare attraverso i tre pilastri "Mobilitare, Collegare, Responsabilizzare i giovani", e la promozione di un processo di dialogo con i giovani attraverso gli 11 Obiettivi per la gioventù europea, che identificano aree intersettoriali che influenzano la vita dei giovani. Gli obiettivi sono i seguenti:

1. collegare l'UE e i giovani;
2. parità di genere;
3. società inclusive;
4. informazione e dialogo costruttivo;
5. salute mentale e benessere;
6. sostegno ai giovani delle aree rurali;
7. lavori di qualità per tutti;
8. apprendimento di qualità;
9. spazio e partecipazione per tutti;
10. Europa verde sostenibile;
11. organizzazioni giovanili e programmi europei.

## **9. Riflessioni conclusive**

Come abbiamo evidenziato in questo lavoro, attualmente Erasmus+ è il programma dell'Unione Europea per l'istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport in Europa. L'attuale Ministro dell'Università e della Ricerca italiano, Anna Maria Bernini, in un'intervista rilasciata a giugno 2023 a *Corriere Univ*<sup>5</sup>, ha annunciato una nuova misura, ossia progettare anche un Erasmus italiano, che può agevolare nuove esperienze formative ma rimanendo in Italia. Il Ministro ha dichiarato che poter frequentare alcuni corsi in altri Atenei arricchirà le competenze degli studenti e sarà un modo per rendere l'Università stessa più dinamica e attrattiva. L'avvio del progetto è previsto dal prossimo anno. Il percorso vede un primo progetto pilota che coinvolge le Università di Bergamo e Reggio Calabria, impegnate fianco a fianco per avviare

---

<sup>5</sup> M. BERRIOLA, *Intervista al Ministro dell'Università e della Ricerca Anna Maria Bernini: "L'Erasmus italiano renderà l'università più dinamica"*, «Corriere Univ», 8 giugno 2023.

un'azione sperimentale che permetta ai rispettivi studenti di frequentare insegnamenti presso la sede partner, ottenendo il riconoscimento all'interno del proprio percorso universitario. Tanta strada è stata fatta dal 1987.

Nel 2017 Erasmus ha compiuto trent'anni. In quell'occasione a Roma si sono svolti gli "Stati generali" del programma di scambi internazionali che in tre decenni ha permesso a oltre quattro milioni di giovani di studiare e formarsi nelle università europee. Nel 2016 sono stati oltre trentamila gli universitari italiani partiti in Erasmus e il nostro Paese ogni anno ospita circa ventimila studenti europei. Per gli studenti italiani le destinazioni più scelte sono Spagna, Francia, Germania, Regno Unito e Portogallo. Mentre le università di Bologna, Roma e Padova, con Firenze e Milano, sono quelle che accolgono più studenti dall'estero. Naturalmente, come abbiamo già sottolineato, l'Erasmus costa. Il finanziamento per Erasmus in Europa su sette anni è stato di quattordici miliardi di euro per tutti i Paesi, spiega Sara Pagliai, coordinatrice dell'agenzia Erasmus Plus Indire, tra gli organizzatori degli Stati generali. Una cifra che "sembra elevata ma in realtà rappresenta poco più dell'1% del budget dell'Ue". E proprio sul tema risorse, la ministra dell'Istruzione Valeria Fedeli ha insistito sulla necessità di fare di più, per dare "un'accelerata al progetto, oggi riservato solo all'1,2% della popolazione giovanile interessata".<sup>6</sup> Il sottosegretario alla presidenza del Consiglio dei ministri con delega agli Affari Esteri, Sandro Gozi, propone di moltiplicarle "almeno per 10". E Fedeli aggiunge anche: "Le risorse sono state già incrementate, ma faremo ancora di più perché aumentino le possibilità di partecipazione, aprendo anche ai giovanissimi studenti delle scuole e a diversi settori della società, con apprendistati all'estero, ma anche a Paesi non dell'Unione Europea". Nel 2017 si sottolineava l'attenzione ai giovani appartenenti a famiglie con redditi bassi, per i quali l'Erasmus è stato per molti anni "un miraggio". "Non vogliamo sia più così – ha detto Fedeli –, dobbiamo lavorare per creare realmente una situazione di pari opportunità". Insomma, vale lo slogan "più Europa per tutti". E questo perché – è ancora parola di ministro – "Erasmus dice no alle barriere e ai muri e sì a costruire insieme un'Eu-

---

<sup>6</sup> C. VOLTATTORNI, «Erasmus sempre più per tutti» *La promessa della ministra Fedeli*, «Corriere della Sera», 24 febbraio 2017.

ropa di civiltà e pace”. E Gozi, lui stesso ex studente Erasmus, ha evidenziato: “L’Erasmus tira giù i muri, prima di tutto quelli nella nostra testa, è la più grande storia di successo dell’Europa, che non fa l’Europa ma gli europei”. E in effetti, al di là della dimensione “scolastica”, e cioè delle ricadute degli studi internazionali sui programmi di studio degli studenti dell’Europa (e anche sulla loro capacità imprenditoriale, come raccontano le statistiche), il primo impatto forte del programma Erasmus è sicuramente quello sulla mentalità e sulla formazione di una cultura dello scambio e dell’integrazione. Quando nacque il programma, nel 1987, l’Europa era ancora divisa in due blocchi. C’era il muro di Berlino. Erasmus, in qualche modo, fu il primo esempio di globalizzazione, capace di prospettare un futuro senza steccati e confini. E negli anni ha davvero contribuito a formare una generazione di giovani più dinamici, aperti al futuro, curiosi del mondo, anche pronti a trasferirsi all’estero per cogliere le occasioni di studio e di lavoro. Se il problema dell’Unione Europea, al di là dei Trattati, è sempre stato quello di dare sostanza alla collaborazione di Stati e all’integrazione di culture, di formare, come si usa dire “gli europei”, sicuramente il programma Erasmus ha fatto e continua a fare la sua parte. E forse sta qui uno degli antidoti ai sentimenti antieuropeisti che in taluni casi cercano di diffondersi nel nostro Continente.

Il prodotto dell’Erasmus non è altro che un sentimento di appartenenza ad un qualcosa che è di più della nostra nazione; è un programma che incoraggia ad andare oltre i confini, che offre una visione più nitida della realtà. Ed è su tali considerazioni che l’Unione Europea è motivata a scommettere ogni anno di più.

L’obiettivo della creazione di uno spazio europeo dell’istruzione è di raggiungere una realtà in cui trascorrere un periodo di studio all’estero non sarà una cosa eccezionale, ma diverrà la norma. A quel punto, il conoscere due lingue oltre alla propria lingua madre non sarà più una *skill*, un *plus*, ma la normalità. Solo così si realizzerà un’Unione Europea in cui le persone avranno una maggiore consapevolezza della loro identità europea, del patrimonio culturale europeo e, soprattutto, della sua diversità.





## **Nova Gorica – Gorizia Capitale europea della cultura 2025: Opportunità anche per il sistema mediale**

Nicola Strizzolo

La nomina congiunta di Nova Gorica con Gorizia a Capitale europea della cultura 2025 ha trasformato la periferia di entrambi i Paesi in un centro integrato di rapporti istituzionali, relazioni internazionali e visibilità mediatica.<sup>1</sup>

Le parole del presidente Mattarella, all'incontro del 21 ottobre 2021 con l'omologo sloveno Borut Pahor, per celebrare il successo raggiunto, insieme ai Sindaci dei rispettivi capoluoghi e del Presidente della Regione, rappresentano il miglior cappello introduttivo al presente lavoro:

“È la storia delle aree di confine in Europa a parlarci di drammi e tribolazioni indicibili che hanno spesso caratterizzato il Novecento e al cui superamento ha saputo contribuire, nel secondo dopoguerra, il coraggio di costruire gradualmente una nuova unità spirituale del continente europeo. I Balcani e l'Italia sono l'esempio di come sia possibile guardare insieme a un orizzonte condiviso, nella comune appartenenza alla famiglia europea”.<sup>2</sup>

Intervento che ben anticipa quanto verrà qui esposto, ma anche base per la proposta che, nell'ultima parte, verrà lanciata in direzione di un canale europeo che possa nascere dalle capitali europee della cultura.

Attraverso i prossimi paragrafi sulla storia e sulle identità culturali del territorio in questione, sul progetto che ha superato la selezione per la Capitale culturale e sulle ricadute comunicative, definiremo il contesto nel quale si colloca questo evento, lo scenario che si sta delineando e alcune conseguenti prospettive.

Il presente lavoro è la sintesi di un percorso intrapreso nel 2020, di cui riportiamo in bibliografia le pubblicazioni e al quale si aggiungo-

---

<sup>1</sup> NICOLA STRIZZOLO, MORENO ZAGO, *Gorizia-Nova Gorica: progettazione, riconoscibilità e conurbazione transfrontaliere*, in Ariela Mortara, Rosantonietta Scramaglia, «La rinascita delle città come opportunità economica e sociale tra realtà, percezione e speranze», Milano, Lumi, 2022, pp. 103-126.

<sup>2</sup> <https://www.ilfriuli.it/articolo/politica/gorizia-conto-alla-rovescia-per-la-visita-dei-presidenti-mattarella-e-pahor/3/253610>. Ultimo accesso: 30 gennaio 2023.

no alcune interviste di confronto, ulteriori, con testimoni privilegiati e del mondo della comunicazione sociale con esperienza sul territorio di Gorizia.

### **1. Gorica, Goriza, Gurize, Görz, Gorizia**

Nova Gorica e Gorizia formano oggi una conurbazione che si colloca al punto di incontro tra l'Europa Centrale e quella Meridionale.

La città antica, Gorizia o Stara Gorica ("Vecchia Gorizia") per chi la guarda da oltre confine, è sorta su un territorio crocevia culturale delle tre principali famiglie linguistiche europee (germanica, slava e romanza).<sup>3</sup>

Dalla cima del colle Calvario, drammaticamente celebre per le battaglie e le perdite di vite umane durante la Grande Guerra, si ha il quadro di un centro abitato diviso e unito dall'Isonzo, che lo attraversa fino alla Slovenia. Mentre, oltre la strada di Osimo<sup>4</sup> - via slovena con servitù di passaggio sul territorio italiano -, salendo il monte Sabotino, si può osservare il degradare del territorio della provincia di Gorizia con «il Collio ondulato e cinto di vigneti, il Carso con i suoi fiumi sotterranei, l'alta e la bassa pianura, la laguna».<sup>5</sup>

In questo territorio, le prime tracce della presenza umana risalgono al Paleolitico, nelle quali si inseriscono quelle più evidenti dell'età romana, con strade, ponti, basamenti di ville rustiche, resti di piccoli abitati e mulini<sup>6</sup>, che ha inizio, nell'area, con la fondazione di Aquileia e l'annessione di Gorizia nella decima regione<sup>7</sup>.

È proprio la Chiesa di Aquileia ad assumere un ruolo decisivo a protezione dalle perpetue scorribande, come quelle degli ungheresi nel decimo secolo.

---

<sup>3</sup> GIUSTINA SELVELLI, NICOLA STRIZZOLO, *Gorizia 2025: un imminente presente*, in «Dialoghi mediterranei», n. 50, 2021. Risorsa accessibile all'URL: <http://www.istitutoeuroarabo.it/DM/gorizia-2025-un-imminente-presente>. Ultimo accesso: 30 gennaio 2023.

<sup>4</sup> Il nome deriva dalla città dove si siglò il trattato che definì i confini italo sloveni dopo la Seconda guerra mondiale.

<sup>5</sup> LUCIA PILLON, *Gorizia Millenaria*, Gorizia, Leg, 2007, p. 5.

<sup>6</sup> Ivi, p. 33.

<sup>7</sup> Ivi.

Risale, infatti, al 28 aprile 1001 la donazione imperiale di metà del villaggio di Gorizia al Patriarca di Aquileia: nell'atto troviamo per la prima volta il nome scritto, in latino, *Goriza*,<sup>8</sup> dallo sloveno medievale locale *Gorica* (piccola montagna). Gurize è il suo nome in friulano, mentre quello tedesco è "Görz".

Il decimo e undicesimo secolo sono significativi per il riconoscimento istituzionale e per la costruzione di Gorizia: dal titolo di conte di Gorizia, attribuito ad Enrico IV di Spanheim, all'edificazione del castello e allo sviluppo del villaggio e al suo riconoscimento come mercato, che trasforma così il centro in sede del potere, di cavalieri e ministeriali fino al riconoscimento delle prerogative comunali nel 1307.

Con l'occupazione asburgica del 12 aprile 1500, Gorizia esce dal Medioevo e la città diventa centro di scambi tra l'Europa centrale e la penisola italiana. Ruolo però drasticamente ridimensionato, se non azzerato, dalla costruzione degli scali marittimi di Trieste (1719) e Fiume (1729).

Successivamente, l'indebolimento della Serenissima crea le condizioni per la soppressione del Patriarcato di Aquileia (6 luglio 1751) e per poter dare vita così alla sede arcivescovile di Gorizia, pastore della quale viene nominato Carlo Michele d'Attems, nobile goriziano formatosi a Modena e Roma, con la carriera ecclesiale già avviata in Germania. Costui riesce a garantire alla diocesi, e così alla città, un rinnovato impulso amministrativo, istituzionale e culturale. La nuova arcidiocesi, con due terzi dei fedeli di lingua slovena, il rimanente friulano e germanofono, si estende dalla Drava all'Adriatico, dalla Croazia alla pianura dell'attuale Friuli, includendo così le contee di Gorizia e Gradisca, il ducato della Carniola, esclusa Lubiana, i ducati di Stiria e Carinzia a sud della Drava, Cortina d'Ampezzo nel Tirolo e territori dell'attuale Croazia, ed è a capo della provincia metropolitana comprendente le diocesi di Como, Pedenà, Trento e Trieste<sup>9</sup> (Martina, 2016).

---

<sup>8</sup> PETER ŠTIH, *Villa quae Sclavorum lingua vocatur Goriza*, «Studio analitico dei due diplomi emessi nel 1001 dall'imperatore Ottone III per il patriarca di Aquileia Giovanni e per il conte del Friuli Werihen» (DD. O. III. 402 e 412)», Nova Gorica, Goriški muzej, 1999.

<sup>9</sup> ALESSANDRA MARTINA, *Attems (d') Carlo Michele*. Voce del «Dizionario biografico dei friulani». Risorsa accessibile all'URL: [www.dizionariobiograficodefriulani.it/attems-d-carlo-michele/](http://www.dizionariobiograficodefriulani.it/attems-d-carlo-michele/). Ultimo accesso 20 maggio 2021.

La presenza di un seminario contribuisce alla ricchezza culturale e in soli sei anni, dal 1773 al 1779, per garantire ai suoi allievi del seminario i testi alla loro formazione vengono fondate due tipografie cittadine, che pubblicano in italiano, latino, francese, friulano, tedesco, sloveno, inglese, greco ed ebraico (Pillon, 2007).

Sorgono, altresì, accademie e società culturali, che alimentano così il sapere dei nobili, anche nel ruolo di mecenati, e le loro conversazioni a teatro e nei salotti.

«La frequentazione di aristocratici locali, ma non privi di contatti a corte, costituisce una sorta di trampolino di lancio di cui profittano i grandi avventurieri che per qualche tempo vissero in città: Giacomo Casanova e Lorenzo da Ponte<sup>10</sup>».<sup>11</sup>

Il dibattito risorgimentale viene animato in ritardo, attraverso l'irredentista "Giornale di Gorizia", fondato da Carlo Favetti nel 1850, che coinvolge anche Grazia Isaia Ascoli, glottologo di fama internazionale. Con la costituzione del Regno d'Italia, si insedia al governo cittadino una maggioranza liberale italiana, espressione della borghesia goriziana: la città risulta prevalentemente italiana, l'entroterra prevalentemente sloveno.<sup>12</sup>

Si affermarono, così, due prospettive antagoniste:

---

<sup>10</sup> Lorenzo da Ponte (1749-1838). Figura forse meno nota di Casanova, ma dalla vita non meno notevole: il padre veneto di religione ebraica, da vedovo si converte per sposarsi una cattolica in seconde nozze; lui diventa sacerdote, stimato uomo di lettere, costretto all'esilio dalla Repubblica di Venezia per una condanna di concubinaggio, "sequestro di donna onesta", aver vissuto in bordello ed essere stato dello stesso organizzatore di feste. A Vienna conosce Salieri, grazie al quale diventa poeta di corte dell'Imperatore Giuseppe II. Scrive libretti per diversi musicisti e ben tre per Mozart: *Le nozze di Figaro*, *Don Giovanni* e *Così fan tutte*. Poi vive a Praga e poi a Londra che abbandona, in seguito ad un fallimento come impresario teatrale. Emigra a New York, dove diventa il primo professore di letteratura italiana alla Columbia University (allora Columbia College). HANTONY HOLDEN, *The Man Who Wrote Mozart: The Extraordinary Life of Lorenzo Da Ponte*, London, Orion Publishing Company, 2007. [https://www.treccani.it/enciclopedia/lorenzo-da-ponte\\_%28Dizionario-Biografico%29/](https://www.treccani.it/enciclopedia/lorenzo-da-ponte_%28Dizionario-Biografico%29/). Ultimo accesso: 20 gennaio 2023.

<sup>11</sup> PILLON, op. cit., p. 118.

<sup>12</sup> Ivi.

la prima esposta dal conte e patriota Prospero Antonini nel saggio “Il Friuli orientale. Studi”,<sup>13</sup> di un’Italia unificata fino al Friuli orientale, senza alcuna considerazione dell’esistenza di «territori a popolazione etnicamente mista»;<sup>14</sup> la seconda, espressa dal barone Carl von Czoernig, alto funzionario statale, nell’opera “Il territorio di Gorizia e Gradisca”,<sup>15</sup> che esprimeva la visione filoaustriaca, di una “Nizza austriaca” il cui pregio era proprio la varietà delle etnie e di come questa si componeva naturalmente con il territorio.<sup>16</sup>

## 2. Le due guerre mondiali

La convivenza multiculturale e linguistica a Gorizia non regge alla spinta nazionalistica e tantomeno al nazionalismo linguistico<sup>17</sup> successivi alla Prima guerra mondiale, all’intenso processo di italianizzazione, paragonabile al moderno *cancel culture*: viene rivisitata la toponomastica locale, i monumenti e iscrizioni, affinché evocino i simboli e i personaggi del Risorgimento e dell’italianità per imporre una visione nazionale monoetnica.

Gran parte della classe dominante germanofona e della classe imprenditoriale multinazionale locale abbandonarono Gorizia.

Inoltre, seppure nel 1910 il quaranta per cento dei cittadini goriziani appartengano alla comunità slovena, questa dalla fine della Prima guerra inizia a subire diverse discriminazioni fino alla disumana e violenta accelerazione impressa, a partire dalla seconda metà degli anni ‘20, dal “fascismo di confine”, il cui obiettivo è l’appiattimento etnico e culturale della popolazione con l’uso della repressione e della forza squadrista verso esponenti di spicco della comunità slovena.

L’escalation delle persecuzioni è visibile anche nelle forti limitazioni alle attività associative, culturali e politiche, nella violazione dei diritti linguistici fondamentali, nell’italianizzazione forzata dei cognomi a

---

<sup>13</sup> PROSPERO ANTONINI, *Il Friuli orientale. Studi*, Milano, Francesco Vallardi, 1865.

<sup>14</sup> PILLON, *op. cit.*, p. 149.

<sup>15</sup> CARL VON CZOERNIG, *Das Land Görz und Gradisca, mit Einschluss von Aquileia*, Wien, W. Braumüller, 1873.

<sup>16</sup> GIUSTINA SELVELLI, NICOLA STRIZZOLO, *Gorizia 2025: un imminente presente*, *op. cit.*

<sup>17</sup> SANDRA COVINO, *Linguistica e nazionalismo tra le due guerre mondiali. Scienza e ideologia negli epigoni ascoliani*, Bologna, Il Mulino, 2019.

partire dal 1927 e la proibizione nel 1929 dell'insegnamento della lingua slovena in tutte le scuole del territorio.

A titolo di esempio, di questo climax di repressione e violenza: il 27 dicembre 1934 il musicista e compositore Lojze Bratuž viene rapito a Gorizia da un gruppo di squadristi e costretto a bere olio di ricino unito a olio di motore, dopo un mese di agonia muore all'ospedale di Gorizia. Sotto la finestra della stanza dov'è ricoverato alcuni sostenitori si riuniscono per cantare inni sloveni e poi si danno alla macchia per fuggire all'arresto.

E infine, si istituiscono veri e propri campi di concentramento che internano membri della popolazione slovena in campi come quelli di Gornars ed Arbe dove, fra il 1942 e il 1943, muoiono migliaia di prigionieri.

Con l'arrivo delle truppe jugoslave del generale Tito, il primo maggio 1945, iniziano persecuzioni, vendette e crimini estesi verso la popolazione italiana.

Il ricordo è tale, che ancora, nel 2022, il Sindaco di Gorizia si sente di poter dichiarare che «Gorizia, o meglio, la Venezia Giulia non festeggi il 25 aprile per molti, ancora oggi, è motivo di critica e polemica [...] Ma solo perché c'è ancora chi, incredibilmente, si ostina a negare quei terribili 40 giorni che, a guerra finita, travolsero anche la nostra città, con rastrellamenti e deportazioni da parte delle truppe titine di oltre 700 goriziani mai più tornati alle loro famiglie. Atti che ferirono profondamente la nostra città non meno barbari e inumani di quelli perpetrati dai nazifascisti. E la condanna degli atti degli uni e degli altri non può che essere totale e senza tentennamenti o giustificazione alcuna»<sup>18</sup>.

Al di fuori della storicità o meno, rimane indicativo che oggi queste parole siano ancora sentite e non abbiano generato eccessivi malumori nella parte italiana né tantomeno perdite di legittimità istituzionale e politica in colui che le ha proferite, tanto da trovare conferma nelle successive amministrative.

### **3. Il nuovo confine e la sua dissoluzione**

Il 9 giugno del '45 termina l'occupazione titina e la città passa sotto l'amministrazione militare anglo-americana che dura fino al Trattato

---

<sup>18</sup> <https://www.ilfriuli.it/articolo/politica/-perche-gorizia-non-festeggia-il-25-aprile-/3/264925>. Ultimo accesso: 30 gennaio 2023.

di Parigi del 1947, quando due terzi del territorio dell'antica contea di Gorizia vengono assegnati alla Jugoslavia.

Alla parte italiana rimane la Gorizia storica, questa però di fatto monca del suo hinterland orientale e case, famiglie ed anche cimiteri si trovano di colpo divisi dal confine.

La parte slovena rimane però priva di un centro urbano di riferimento sul territorio, così, nel 1948, si inaugurano i lavori per la fondazione di Nova Gorica, una nuova Gorizia. Lavori che continuano fino agli anni '60, per una città che arriva a contare fino a 20.000 abitanti.

Se all'inizio il confine è vissuto con una certa rigidità, dagli anni '50 inizia una particolare porosità che diventa, nel tempo, una graduale apertura: dal 1955 viene lasciato ai cittadini sui rispettivi confini un lasciapassare, per permettere di andare per 10 km nell'altro paese; gli italiani si recano in Jugoslavia per comprare carne, sigarette e fare benzina, gli sloveni in Italia per acquistare vestiti, caffè e beni di prima necessità; segue una graduale liberalizzazione negli anni '80 e Gorizia e Trieste diventano mete degli jugoslavi per lo shopping e Nova Gorica si adatta al turismo puntando su casinò e intrattenimento per attirare clienti italiani; nel dicembre del 1990 si svolge il referendum per l'indipendenza della Slovenia, con una schiacciante vittoria dei sì (88,5%), la successiva guerra dei dieci giorni (1991) avviene anche a ridosso della parte italiana; nel 1998 si stipula un patto transfrontaliero, con l'obiettivo di favorire lo scambio di informazioni ed il coordinamento di attività congiunte fra le due città.

Il nuovo millennio porta una decisiva accelerazione del processo di avvicinamento: nel 2004 la Slovenia entra nell'Unione europea e nel 2007 nell'area Schengen; nel 2011 viene istituito il Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT GO) con l'obiettivo di rendere più competitivo e attrattivo il territorio transfrontaliero; nel 2017 le due città iniziano a collaborare al progetto del titolo congiunto di Capitale Europea della Cultura 2025; il 18 dicembre 2020 Nova Gorica-Gorizia vengono nominate, congiuntamente, Capitale europea della cultura 2025 (anche Chemnitz, città tedesca).

#### **4. 'GO! 2025': Il progetto per Nova Gorica-Gorizia Capitale europea della cultura 2021**

Dal volume *Bid Book GO! 2025*,<sup>19</sup> presentato per la candidatura europea a città della cultura, possiamo, in sintesi, individuare almeno quattro direttrici delle azioni e attività previste:

1. il passato storico culturale che unisce e intreccia le due città;
2. il confine, opportunità per costruire insieme;
3. l'Europa;
4. il Futuro.

Gli obiettivi strategici possono così essere identificati:

- un centro culturale e creativo con un sistema condiviso per la produzione culturale transfrontaliera;
- rivitalizzare i siti del patrimonio culturale e la modernizzazione del patrimonio transfrontaliero;
- un forte modello di turismo culturale per la regione con un unico marchio;
- Città innovativa dove la cultura diventi la forza principale per lo sviluppo dell'area di confine;
- Città europea per una conurbazione europea;

Le ricadute prospettate, che abbiamo messo in rilevanza, sono:

- Valorizzazione della cultura europea transfrontaliera e multilingue;
- Messa a sistema, con azioni e mezzi a basso impatto ambientale;
- Una rete territoriale di trasporti e imprese innovative e sostenibili che premino il contributo creativo e di conoscenza dei giovani;
- Un territorio ecocompatibile, vivace e con ottimi standard di vita;
- Rendere le lingue, anche quelle di più recente immigrazione, un veicolo di scambio culturale, in linea con le pratiche locali di multilinguismo a livello storico, migliorando la comprensione reciproca fra le comunità e creando le condizioni per l'affermazione di un'identità locale, in senso sovranazionale, e dunque per questo decisamente europea.

---

<sup>19</sup> AA.VV., *Go! Borderless. Nova Gorica-Gorizia, Candidatura a capitale europea della cultura*, Comune di Nova Gorica-Gorizia, 2020. Risorsa accessibile all'URL: [www.go2025.eu/wp-content/uploads/2021/04/BidBookGO2025\\_IT\\_compressed.pdf](http://www.go2025.eu/wp-content/uploads/2021/04/BidBookGO2025_IT_compressed.pdf). Ultimo accesso: 30 gennaio 2023.



Poiché gli indicatori rappresentano qualcosa di estremamente importante in un progetto, sono ciò che effettivamente è monitorabile, riconducibile semanticamente a concetti più astratti, e per tanto quello che i proponenti fanno di poter mettere sul tavolo come risultato tangibile e allo stesso tempo significativo dello spirito della proposta,<sup>20</sup> li abbiamo presi in considerazione, in precedenti lavori;<sup>21</sup> per definire così dei meta obiettivi:

- valorizzazione della cultura europea transfrontaliera e multilingue messa a sistema, con azioni e mezzi a basso impatto ambientale;
- una rete territoriale di trasporti e imprese innovative e sostenibili che premiano il contributo creativo e di conoscenze dei giovani; un territorio ecocompatibile, vivace e con ottimi standard di vita.

Viene, inoltre, sottolineata la volontà di rendere le lingue, anche quelle di più recente immigrazione, «un veicolo di scambio culturale, in linea con le pratiche locali di multilinguismo a livello storico, migliorando la comprensione reciproca fra le comunità e creando le condizioni per l'affermazione di un'identità locale, in senso sovranazionale, e dunque per questo decisamente europea».<sup>22</sup>

## 5. Una sfida anche comunicativa

'GO! 2025' ovviamente è un percorso che passa anche nell'orizzonte della comunicazione, sia intrinsecamente alla sua ideazione, nella visibilità che ha prodotto e nelle possibilità future che germinano dalla fertilizzazione incrociata di molti elementi in gioco.

Il progetto nasce dall'incontro e confronto di un gruppo di intellettuali, parte dei quali operatori culturali e dei media, ed è stato fortemente animato da componenti di associazioni che si occupano di cinema.

L'idea venne portata all'allora sindaco uscente di Gorizia, Ettore Romoli, da Neda Rusjan Bric, regista, attrice, direttrice artistica teatrale

---

<sup>20</sup> GIUSTINA SELVELLI, NICOLA STRIZZOLO, *Gorizia 2025: un imminente presente*, op. cit.

<sup>21</sup> Ivi; NICOLA STRIZZOLO, MORENO ZAGO, *Gorizia transfrontaliera: la città italiana e il suo doppio sloveno*, Nova Gorica. Tra cooperazione e integrazione, con l'obiettivo di attuare un processo di interdipendenza che porti alla realizzazione della città "comune", «ilMulino», 2022. Risorsa accessibile all'URL: <https://www.rivistailmulino.it/a/gorizia-giugno-2022>. Ultimo accesso: 30 gennaio 2023.

<sup>22</sup> GIUSTINA SELVELLI, NICOLA STRIZZOLO, *Gorizia 2025: un imminente presente*, op. cit.

e scrittrice, e da Igor Devetak – dal 2019 direttore del *Primorski dnevnik*, quotidiano degli sloveni in Italia con sede a Trieste –.

Dall'intervista di uno degli autori e coordinatori del *Bid Book GO! 2025* viene messo in luce come la questione sia anche di dare uno spazio di espressione a nuove formazioni culturali:

*Si tratta anche di rendersi conto del fatto che il contesto socioculturale è cambiato, che esistono altre comunità importanti numericamente in entrambe le aree o comuni, che anche queste altre comunità hanno altrettanti diritti di produzione e fruizione culturale e che la loro produzione e fruizione culturale possono arricchire l'offerta facendola effettivamente diventare un po' meno localista.<sup>23</sup>*

E se 'Gorizia 2025' può diventare così spazio per la manifestazione di una nuova produzione culturale, la città, nei media nazionali, ha già trovato una nuova identità: su 73 articoli che abbiamo trovato ne *Il Corriere della Sera* e *La stampa*, dal 16 luglio 2017 al 15 luglio 2022, dai primi, che, legati alle celebrazioni della Grande Guerra, hanno evocato personaggi ed eventi bellici e drammatico eroismo, si è passati al richiamare la collaborazione e l'unione transfrontaliera, dipanando una narrazione, anche per l'utilizzo dei vocaboli, ancorata alla speranza e alla fratellanza tra i popoli. Si è transitati, così, dall'immagine di Gorizia "maledetta" ad una città aperta e riunita con Nova Gorica.<sup>24</sup>

Percezione che può essere amplificata e sedimentata, narrando di giorno in giorno la Capitale della cultura, imprimendo un solco nella memoria umana e digitale. Narrare mediaticamente, oggi, significa passare attraverso diversi media, comunità e pratiche tra loro interconnesse e convergenti:<sup>25</sup> la conurbazione e la connessione digitale in direzione di una smart city vibrante, giovane, verde e con un'alta qualità della vita, incentivante il lavoro della conoscenza non può che offrire il nucleo pulsante ad una opportunità di creazione e di informazione che dal multilinguismo – tutti obiettivi del Bid Book – arrivi a *media* che possano rivolgersi, almeno, ad una più ampia popolazione mitteleuropea.<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup> Ivi.

<sup>24</sup> NICOLA STRIZZOLO, MORENO ZAGO, *Gorizia-Nova Gorica*: op. cit.

<sup>25</sup> HENRY JENKINS, *Culture convergenti*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2007.

<sup>26</sup> GIUSTINA SELVELLI, NICOLA STRIZZOLO, *Gorizia e Nova Gorica, due città allo specchio*, «Futuri-

Auspichiamo, pertanto, la gestione integrata e corale di un notiziario quotidiano della Capitale della Cultura, ramificato dalla stampa al web, includente formati radiotelevisivi (che possono sempre sfruttare Internet).

Il pubblico, che immaginiamo per questo nuovo canale, sono gli abitanti di Nova Gorica e Gorizia, i turisti in loco e quelli potenziali, dall'Italia e dall'estero. Il tema principale: la cultura.

Su queste tre portanti (news, cittadini e visitatori, cultura), si possono poi declinare diversi formati e generi, fino all'approfondimento e il documentario.

Grazie a questa piattaforma comunicativa, la Capitale della cultura europea potrebbe effettivamente giocare un ruolo di aggregatore e riferimento per la cultura, l'arte e le forme di turismo ad esse collegate e imporsi, per queste, come Brand.

L'occasione ora offerta da una concentrazione di investimenti, visibilità (che alimenta il mercato pubblicitario), potenziale interesse di investitori stranieri, come ad esempio quelli austriaci che si sono dimostrati molto attenti alle opportunità sul territorio, potrebbero essere volano per il lancio, in chiave mitteleuropea, di un progetto editoriale complesso, multilingue e multiformato che, partendo da e sfruttando l'opportunità del 2025, potrebbe poi consolidarsi, una volta acquisito pubblico, anche dopo questa fatidica data, ormai troppo vicina per non pensare oltre.<sup>27</sup>

Partendo da questa idea, abbiamo confrontato dapprima il panorama mediatico, riscontrando poche realtà veramente europee. Ci sentiamo di menzionare: *Euro channel* (<http://www.eurochannel.com/en/>) per la promozione che fa, a livello mondiale, di contenuti europei, *Euronews* (<https://www.euronews.com>); *Arte* (<https://www.arte.tv/it/>), rete pubblica franco-tedesca centrata sull'arte e la cultura; *Eurosport* (<https://www.eurosport.it>); *Ansa nuova Europa* ([https://www.ansa.it/nuova\\_europa/en/index.html](https://www.ansa.it/nuova_europa/en/index.html)), notizie e approfondimenti dell'eurozona; *Kadmos* ([www.kadmos.info](http://www.kadmos.info)), bollettino semestrale elettronico, coordinato da ICM, con articoli in svariate lingue dell'ex spazio austro-ungarico, tra cui croato, tedesco, ungherese, oltre che sloveno ed italiano.

---

bili», in corso di stampa.

<sup>27</sup> Ivi.

Abbiamo, infine per il Forum del Gran Sasso, condotto una breve intervista a tre operatori dei media, con conoscenze ed esperienze sul territorio, e ad un operatore culturale:

- Mauro Ungaro, direttore *Voce Isontina*, settimanale della Diocesi di Gorizia, presidente della Federazione italiana dei settimanali cattolici (Fisc);
- Francesco De Filippo, giornalista e saggista;
- Andrea Romoli, inviato RAI, goriziano (interviene a titolo personale, sulla base della sua esperienza);
- Nicolò Fornasir, tra gli ideatori di *Kadmos* con l'Istituto di Incontri Mitteleuropei, del quale è vicepresidente.

Queste le domande che abbiamo loro posto:

1. Da parte della tua testata, esiste già un'idea per la copertura di GO2025!?!; Se, sì di che tipo e come verrà strutturata? Altrimenti, se non ancora in progetto, come la immagineresti strutturata?

2. La copertura che effettuerete, chi avrà come pubblico di riferimento (il pubblico solito della vostra testata, uno più esteso a livello italiano, collaborazioni con testate straniere...)?

3. Secondo te, GO2025!, potrebbe essere un'occasione di lancio di una testata-canale europeo che si occupi di cultura europea, se non nello specifico delle Capitali culturali europee, che diventi Brand e Hub per la diffusione culturale ed artistica e base per progetti internazionali di comunicazione sull'arte e sulla cultura? Se sì, come lo vedresti costruito (argomenti, genere, formati, redazione, lingua, periodicità, pubblico, finanziamenti...)?

Segue una sintesi cumulativa delle risposte

1. L'esperienza passata alla quale si riferiscono, in maniera quasi unanime, è Matera. Invece, in previsione, il comune denominatore è fare rete: tra più testate, come «il rapporto con la testata cattolica in lingua slovena *Novi Glas* per sviluppare insieme dei progetti legati al comune territorio e per uno scambio di articoli su quanto verrà vissuto di qua e al di là del confine nelle due città coinvolte» per il settimanale della Diocesi; a livello europeo più esteso, già intrecciata da KADOMS con ICM, base per un Distretto Culturale Europeo, per contribuire «alla sinergia culturale [...] tra Mitteleuropa-Balcani-Mediterraneo»; con la Slovenia attraverso la redazione dedicata alla minoranza slovena nella Rai regionale.

2. Attraverso «Ansa Nuova Europa che si occupa di ventitré Paesi dalla Slovenia alla Bielorussia privilegiando argomenti come politica ed economia [...] sito [...] di nicchia [...]» si potrà raggiungere pubblico «in Europa centro orientale un evento come Go2025»; il mondo cattolico italiano, «attraverso l’Agenzia giornalistica Agensir della Conferenza episcopale italiana, ma anche» un pubblico internazionale «attraverso media del circuito vaticano». Target, che facciano da cassa di risonanza, possono essere anche «realità locali, Associazioni, Istituti, Scuole e Università in particolare» e per una grande emittente pubblica come la RAI, esiste come riferimento un mercato europeo e mondiale.

3. Una testata-canale europeo che si occupi di cultura europea, se non nello specifico delle Capitali culturali europee, è immaginata come un portale finalizzato a tutte le capitali della cultura, che ottimizzi così il percorso di ‘GO! 2025’ in prospettiva europea, ma anche, considerando la crisi che sta affrontando il giornalismo tradizionale, per essere economicamente sostenibile, potrebbe essere un «un network di giornalisti europei interessati a questo tema e disposti a realizzare con scadenza periodica e in maniera collaterale alla loro principale attività professionale, servizi audio video sui temi di interesse. Una struttura di questo tipo necessiterebbe quindi solo di una ridotta ed agile struttura di coordinamento editoriale [...] i costi di ingresso potrebbero essere davvero molto limitati». Utilizzando semplici programmi per il Live-streaming ed economici dispositivi.

## **6. Conclusione**

Attraverso una breve storia di Gorizia abbiamo voluto fotografare quanto in profondità siano radicate, ma anche diversificate, le radici culturali, identitarie e linguistiche del territorio, pertanto, quanto ricca possa diventare un’offerta cultura che le sappia capitalizzare.

I lembi delle ferite inferte vicendevolmente nei due conflitti mondiali, negli ultimi settant’anni paiono avere subito un processo di riavvicinamento e in parte di rimarginazione.

Affinché la guarigione sia completa - nel cuore dell’Europa è essenziale per l’Europa stessa - è necessaria ora una comunicazione multilingue in termini di promozione di una visione composita di identità

che si smarchi dalle dinamiche dualistiche ed esclusiviste del passato:<sup>28</sup> banco di prova decisivo sarà Go! 2025.

Abbiamo, pertanto, lanciato la proposta di un notiziario quotidiano della Capitale della cultura, ramificato dalla stampa al web, includente formati radiotelevisivi. Il target: gli abitanti di Nova Gorica e Gorizia, i turisti in loco e quelli potenziali, dall'Italia e dall'estero. Il tema principale: la cultura.

Su queste tre portanti (news, cittadini e visitatori, cultura) si potrebbero poi declinare diversi formati e generi, fino all'approfondimento e al documentario.

Grazie a questa piattaforma comunicativa, la Capitale della cultura europea potrebbe effettivamente giocare un ruolo di aggregatore e riferimento per la cultura, l'arte e le forme di turismo ad esse collegate. 'GO! 2025' assumerebbe così non solo la forma di un ponte oltre il confine, ma anche un importante momento di svolta per traghettare il territorio unito verso il suo sviluppo futuro.

Un sistema integrato e strategico di comunicazione multilingue e multiformato potrebbe rappresentare uno strumento decisivo per vincere questa sfida e catalizzare energie, risorse e pubblici.

Il problema principale al quale si dovrebbe fare fronte è quello dei costi da gestione: attraverso un networking di giornalisti e l'utilizzo di programmi e dispositivi i cui costi, attualmente, sono generalmente alla portata anche di operatori indipendenti.

---

<sup>28</sup> Ivi.

## La comunicazione scientifica e la sfida europea

Martina Di Musciano

### **1. Qual è il sistema migliore per comunicare i risultati della ricerca scientifica europea?**

Questa domanda è sempre più spesso al centro del dibattito in Europa in considerazione del crescente legame tra scienza e comunicazione. Si tratta di una sfida impegnativa ma anche un'opportunità che non va sprecata incentrata sulla capacità di mettere in comune, riconoscendo tutto il valore della condivisione.

La comunicazione e la disseminazione dei progetti europei rappresentano un tassello fondamentale per la condivisione e la valorizzazione dei risultati, oltre che un obbligo contrattuale per chi riceve finanziamenti all'interno dei programmi quadro dell'Unione Europea, come il nuovo Horizon Europe, il Programma quadro dell'Unione europea per la ricerca e l'innovazione per il periodo 2021-2027, successore di Horizon 2020.

Il programma ha una durata di sette anni – corrispondente al bilancio di lungo termine dell'UE – e una dotazione finanziaria complessiva di 95,5 miliardi (a prezzi correnti), cifra che include i 5,4 miliardi destinati al piano per la ripresa Next Generation EU. È il più vasto programma di ricerca e innovazione transnazionale al mondo.

Finanzia attività di ricerca e innovazione – o attività di sostegno a R&I – e lo fa principalmente attraverso inviti a presentare proposte (call for proposals) aperti e competitivi. Il Programma è attuato direttamente dalla Commissione europea (gestione diretta). Le attività di ricerca e innovazione finanziate da Horizon Europe devono concentrarsi esclusivamente su applicazioni civili.

Quali sono gli obiettivi di Horizon Europe?

Il primo fine consiste nel rafforzare la ricerca scientifica e tecnologica, puntando sull'eccellenza e realizzando uno spazio condiviso fatto di interscambi a livello europeo.

Horizon Europe nasce infatti per incentivare la libera circolazione dei ricercatori, della conoscenza scientifica e della tecnologia, così da

rafforzare la competitività europea a livello internazionale e mirare al conseguimento di risultati sempre più alti dal punto di vista dello sviluppo sociale, politico ed economico.

È infatti in questa ottica di sviluppo generale che va letto Horizon Europe. Un incentivo verso:

- le misure da adottare per contrastare il cambiamento climatico;
- lo sviluppo sostenibile dal punto di vista economico e territoriale;
- il miglioramento della competitività e in generale della crescita di tutti i Paesi UE.

Cosa è migliorato nel nuovo programma di Horizon Europe rispetto al 2020?

La nuova edizione del programma attivo dal 1° gennaio 2021 prevede innanzitutto semplificazioni di regole, modelli e forme di finanziamento. Ma è anche nell'ottica di una maggiore cooperazione internazionale che si configura il nuovo programma, grazie ad una maggiore estensione di apertura di associazione a paesi terzi con eccellenti competenze.

Si punta inoltre a coinvolgere più direttamente i cittadini e a configurare le attività in "Mission", così da focalizzare al meglio gli obiettivi. Una missione, infatti, è un insieme di azioni con uno specifico obiettivo, rilevante per la scienza, la tecnologia, la società e la popolazione europea, da realizzarsi entro un limite di tempo prestabilito.<sup>1</sup>

Grande attenzione, inoltre, all'open science per una migliore diffusione dei risultati di R&I e per l'accesso libero ai dati della ricerca, con l'utilizzo responsabile del cloud europeo European Open Science Cloud (EOSC) e la definizione di un nuovo servizio centralizzato di pubblicazione scientifica OPEN RESEARCH EUROPE.

Obiettivi:

Gli obiettivi operativi del programma sono i seguenti:

- rafforzare la ricerca di frontiera e di base d'eccellenza; rafforzare e diffondere l'eccellenza, anche favorendo una più ampia partecipazione in tutta l'Unione;
- rafforzare il legame tra la ricerca, l'innovazione e, se del caso,

---

<sup>1</sup> European Commission (2020). Horizon 2020 - Work Programme 2018-2020: Science with and for Society. (European Commission Decision C(2020)6320 of 17 September 2020). Retrieved June 20, 2021, Available at: [https://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/wp/2018-2020/main/h2020-wp1820-swfs\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/wp/2018-2020/main/h2020-wp1820-swfs_en.pdf).



l'istruzione e le altre politiche, incluse le complementarità con le politiche e le attività di R&I a livello nazionale, regionale e dell'Unione;

- sostenere l'attuazione delle priorità d'intervento dell'Unione, inclusi in particolare gli SDG e l'accordo di Parigi;
- promuovere la R&I responsabile, tenendo conto del principio precauzionale;
- rafforzare la dimensione di genere nell'ambito del programma specifico;
- accrescere i legami di collaborazione nella R&I europea attraverso i settori e le discipline, incluse le scienze sociali e umane;
- rafforzare la cooperazione internazionale;
- collegare e sviluppare le infrastrutture di ricerca in tutto lo Spazio europeo della ricerca (SER) e fornire un accesso transnazionale;
- attrarre i talenti, formare e trattenere i ricercatori e gli innovatori nel SER, anche tramite la mobilità;
- promuovere la scienza aperta e garantire la visibilità al pubblico e il libero accesso alle pubblicazioni scientifiche e ai dati di ricerca, incluse le opportune eccezioni;
- incoraggiare lo sfruttamento dei risultati della R&I e diffondere attivamente e sfruttare i risultati, in particolare per l'effetto leva sugli investimenti privati e lo sviluppo di politiche;
- raggiungere, attraverso le missioni di R&I, obiettivi ambiziosi entro un termine stabilito;
- migliorare la relazione e l'interazione tra scienza e società, incluse la visibilità della scienza nella società e la comunicazione scientifica, e promuovere il coinvolgimento dei cittadini e degli utenti finali nei processi di coprogettazione e co-creazione;
- accelerare la trasformazione industriale, anche mediante competenze migliorate per l'innovazione;
- stimolare le attività di R&I nelle PMI e la creazione e l'espansione di imprese innovative, in particolare le start-up, le PMI e in casi eccezionali le piccole imprese a media capitalizzazione;
- migliorare l'accesso al capitale di rischio, anche tramite sinergie con il programma InvestEU istituito dal regolamento (UE) 2021/523 del Parlamento europeo e del Consiglio, in particolare quando il mercato non fornisce finanziamenti sostenibili.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Science with and for society in Horizon 2020. Achievements and recommendations

Il dato interessante è che oltre ai tradizionali metodi di comunicazione, l'UE si sta sempre più interessando alla comunicazione audiovisiva della ricerca europea. A seguito del nuovo lancio del suo portale del film scientifico, AthenaWeb, trasmesso nel 2007 in quindici paesi su 22 canali televisivi d'Europa, la Commissione ha anche recentemente ospitato al Parlamento europeo una manifestazione in cui APPEAR, un progetto di comunicazione finanziato dall'UE, ha presentato quattro cortometraggi su quattro iniziative europee di ricerca su larga scala in campo medico.

AthenaWeb vuole essere una stazione di lavoro web integrata a disposizione dei comunicatori scientifici per trasmettere film, instaurare contatti, promuovere attività, scambiare notizie, creare blog di idee, pubblicare scoperte e lavorare su programmi e progetti da qualsiasi luogo in Europa o nel mondo.

Una nuova “zona professionale” (per emittenti di programmi scientifici e produttori cinematografici) con il suo mercato e una stazione di lavoro web intelligente per la gestione dei progetti, oltre ad un host di nuovi strumenti (blog, «syndicated link») per educatori e scienziati che hanno bisogno di un luogo per presentare la propria ricerca e sviluppare le proprie capacità di comunicazione

L'obiettivo di divulgare i risultati della ricerca europea è importante; tuttavia, non si esaurisce in questa attività. Incoraggiare le generazioni più giovani a interessarsi alla scienza come sapere e forse a scegliere una carriera nel campo scientifico. Coinvolgere soprattutto i giovani anche nella creazione di mondi virtuale tridimensionale rivolto agli adolescenti, strutturato sulla falsariga del nuovo e famoso Second Life.

Tutto ciò è sicuramente collegabile all'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, il programma sottoscritto dagli Stati membri delle Nazioni Unite nel 2015 che presenta un quadro di riferimento globale per la costruzione di società più prospere, eque e rispettose dell'ambiente. I 17 Obiettivi di sviluppo sostenibile riguardano le tre dimensioni di sostenibilità ambientale (salvaguardia e la valorizzazione dell'ambiente), sostenibilità economica (un sistema economico in grado di provvedere al sostentamento delle popolazioni e al superamento della fame, della povertà e delle disuguaglianze) e sostenibilità sociale (salute e condizioni di benessere per le popolazioni).

## 2. Scienza aperta

La scienza aperta è una priorità strategica per la Commissione europea e la sfida per l'Europa è far sì che la scienza aperta diventi il *modus operandi* per tutti i ricercatori.

La scienza aperta consiste nel condividere il più rapidamente possibili conoscenze, dati e strumenti nel processo di ricerca e innovazione (R&I), in collaborazione aperta con tutti gli attori della conoscenza pertinenti, tra cui il mondo accademico, l'industria, le autorità pubbliche, gli utenti finali, i cittadini e la società in generale.

La scienza aperta consente di migliorare la qualità, l'efficienza e l'impatto della R&I, di aumentare la reattività alle sfide affrontate dalla società e far crescere la fiducia di quest'ultima nel sistema scientifico. L'accesso aperto alle pubblicazioni, così come l'Open Research Data Pilot (ORDP), è stato una politica chiave in tutto Horizon 2020, il programma quadro per la ricerca e l'innovazione. Nell'ambito del nuovo programma quadro Horizon Europe (2021-2027) la Commissione intende rafforzare ulteriormente gli aspetti della scienza aperta, imponendo anche l'accesso aperto ai dati della ricerca come scelta prioritaria, ma sempre secondo il principio "as open as possible, as closed as necessary". Dal 2016, la Commissione organizza la sua politica di scienza aperta secondo otto "ambizioni":

- *Open Data: FAIR* (Findable, Accessible, Interoperable and Reusable data) e la condivisione di dati aperti dovrebbero diventare l'impostazione predefinita per i risultati della ricerca scientifica finanziata dall'UE.

- *European Open Science Cloud (EOSC)*: un "ecosistema federato di infrastrutture di dati di ricerca" che consentirà alla comunità scientifica di condividere ed elaborare i risultati e i dati della ricerca finanziata con fondi pubblici oltre i confini e i settori scientifici.

- *Metriche di nuova generazione (New Generation Metrics)*: devono essere sviluppati nuovi indicatori per integrare gli indicatori convenzionali per la qualità e l'impatto della ricerca, in modo da premiare le pratiche di scienza aperta.

- *Futuro della comunicazione accademica (Scholarly communication)*: tutte le pubblicazioni scientifiche sottoposte a revisione paritaria dovrebbero essere liberamente accessibili e dovrebbe essere incoraggiata la condivisione precoce di diversi tipi di risultati della ricerca.

- *Rewards*: i sistemi di valutazione delle carriere di ricerca dovrebbero riconoscere pienamente le attività di scienza aperta.
- *Integrità della ricerca (Research integrity)*: tutta la ricerca finanziata con fondi pubblici nell'UE dovrebbe rispettare standard di integrità della ricerca concordati.
- *Istruzione e competenze (Education and skills)*: tutti gli scienziati in Europa dovrebbero disporre delle competenze e del supporto necessari per applicare le pratiche di ricerca scientifica aperta.
- *Scienza dei cittadini (Citizen science)*: i cittadini possono dare un contributo significativo ed essere riconosciuti come validi produttori di conoscenza scientifica europea.

### **3. Comunicazione scientifica: mettere i cittadini nelle condizioni di partecipare alla discussione pubblica della scienza**

Una solida comprensione della scienza è uno strumento essenziale per i cittadini e per la società. Curare un sano dibattito pubblico sulle questioni scientifiche significa mettere scienziati, autorità pubbliche, comunicatori e pubblico nelle condizioni di impegnarsi in un dialogo significativo. Questo Results Pack sulla comunicazione scientifica presenta otto progetti innovativi che puntano a questo obiettivo. Con la crescente complessità del mondo, i cittadini europei e di tutto il mondo sono sempre più chiamati a prendere decisioni che richiedono una chiara comprensione dei processi scientifici sottostanti. Fare scelte informate su temi come i cambiamenti climatici, l'energia, la COVID, l'alimentazione e le vaccinazioni richiede una conversazione pubblica basata sui fatti e che risponda alle preoccupazioni dei cittadini.<sup>3</sup> Due sviluppi concomitanti sono alla base della crescente necessità di garantire la qualità e l'affidabilità della comunicazione scientifica. In primo luogo, la diminuzione delle risorse destinate al giornalismo scientifico comporta una riduzione della valutazione critica e dell'informazione sulla scienza.<sup>4</sup> In secondo luogo, la crescita esplosiva dei media online (definita «infodemia» dalle Nazioni Unite) ha consentito alle informa-

<sup>3</sup> Koerber, A. (2021). Is it Fake News or Is it Open Science? Science Communication in the COVID-19 Pandemic. *J. Business Tech. Commun.* 35 (1), 22–27.

<sup>4</sup> Faehnrich, B. (2021). Conceptualizing Science Communication in Flux - a Framework for Analyzing Science Communication in a Digital media Environment.

zioni scientifiche di raggiungere un vasto pubblico, ma spesso senza la supervisione editoriale e la verifica dei fatti dei media tradizionali. Una ricerca condotta da Eurobarometro<sup>5</sup> mostra che i cittadini dell'Unione europea hanno un'opinione complessivamente molto positiva della scienza e degli scienziati, ma oltre la metà di loro ritiene che i ricercatori dovrebbero comunicare di più con i decisori politici e con il pubblico. La Commissione europea sostiene una politica di scienza aperta, che si concentra sulla diffusione delle conoscenze non appena sono disponibili, e la comunicazione scientifica è cruciale in questo senso. Questo pacchetto presenta otto progetti che perseguono questo obiettivo, finanziati nell'ambito del programma Scienza con e per la società di Orizzonte 2020. Si tratta di un investimento di quasi 10 milioni di euro effettuato attraverso l'invito a presentare proposte per fare il punto e riesaminare il ruolo della comunicazione scientifica. I progetti esaminano questioni quali la qualità della comunicazione scientifica, la fiducia nella scienza e l'attenuazione della diffusione e dell'impatto della disinformazione e delle notizie false. Riunendo giornalisti e comunicatori scientifici, ricercatori, gruppi della società civile, esperti del settore e responsabili politici (ossia la quintupla elica), propongono modi innovativi per aprire la scienza alla società. Ciascuno di questi progetti ha affrontato un aspetto specifico della comunicazione scientifica. La fiducia nella scienza è una questione fondamentale per la resistenza della democrazia e CONCISE, ENJOI e TRESKA hanno lavorato tutti per individuare in che modo questa fiducia possa essere rafforzata e utilizzata per difendersi dalla disinformazione. GlobalSCAPE e QUEST hanno condotto ricerche e sviluppato strumenti più efficaci per i comunicatori scientifici. Gli altri progetti si sono concentrati su come coinvolgere più efficacemente il pubblico nelle attività di comunicazione scientifica. NEWSERA e ParCos hanno esaminato gli sforzi volti a coinvolgere i cittadini nel processo scientifico mediante laboratori partecipativi, mentre RETHINK ha analizzato in che modo la comunicazione scientifica dovrebbe evolversi per rispondere a una società sempre più digitale.

Oltre ai successi individuali, i progetti hanno dimostrato una collaborazione esemplare, lavorando insieme per cogliere le opportunità

---

<sup>5</sup> European citizens'knowledge and attitudes towards science and technology. September 2021.

e affrontare gli ostacoli presentati dalla pandemia e realizzando una pubblicazione congiunta dei loro risultati. Un pubblico ben informato è il fondamento di una società libera. Migliorando la comunicazione scientifica, possiamo aumentare la qualità e l'efficacia delle interazioni fra scienziati, media generalisti e pubblico, e costruire democrazie più resistenti.

#### **4. Una formazione scientifica per tutti**

Nel quadro dell'Agenda 2030 è quindi fondamentale che tutti abbiano accesso all'educazione scientifica e tecnologica, proprio perché consente agli studenti di apprendere e applicare le conoscenze scientifiche nella risoluzione delle nuove problematiche. Per assolvere nel modo migliore questi compiti, la formazione scientifica deve tuttavia rinnovarsi e diventare un laboratorio in cui creare e sperimentare idee e metodi innovativi di approccio alla realtà.

Ed è proprio per questo che l'insegnamento delle scienze non può essere solo una trasmissione di conoscenze, che spesso, alla fine, vengono comprese e acquisite solo da una parte degli studenti. L'obiettivo principale deve essere il coinvolgimento di tutti.

Questa sfida per il sistema educativo può essere affrontata in vari modi:

- utilizzando frequentemente il lavoro di ricerca con strumenti digitali;
- motivare gli studenti a esporre e sostenere nei dibattiti i risultati delle loro ricerche.

Si tratta di attività che favoriscono un'educazione scientifica inclusiva, suscitando nei ragazzi interesse e curiosità per le scienze e inducendoli a riflettere sui problemi. Inoltre, è favorita la capacità di critica e il superamento delle divergenze. In questo modo la formazione scientifica può diventare meno elitaria e più moderna.

In particolare, le azioni di pianificazione e attuazione di progetti in linea con Agenda 2030 necessitano di attività di comunicazione e valorizzazione dedicate, allineate con gli standard di rendicontazione internazionali ed in grado di coinvolgere e motivare i vari stakeholders.

Le parole di Papa Francesco in un videomessaggio in occasione della Giornata mondiale della terra: entrambe le catastrofi globali, il coronavirus e il clima, dimostrano anche «che non abbiamo più tempo per

aspettare. La pandemia del Covid ci ha insegnato questa interdipendenza, questo condividere il pianeta».

Per papa Francesco ci aiutano a capire che la vita sulla Terra non può fare a meno dell'«interdipendenza», della «condivisione», del rispetto della natura e dell'uomo.





## Obiettivi globali, narrazioni locali. L'informazione italiana e l'Agenda 2030

Paola Springhetti

### 1. Introduzione

L'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile è stata sottoscritta dall'Italia, insieme ad altri 192 Paesi dell'Onu, nel settembre del 2015: sono dunque ormai otto anni che esiste e ne mancano solo sette per raggiungere gli obiettivi che propone. L'Agenda è un programma d'azione articolato in 17 obiettivi – *Sustainable Development Goals* – e 169 *target* o traguardi, che riguardano temi ambientali, ma anche economici e sociali (gli obiettivi sono infatti: sconfiggere la povertà; sconfiggere la fame; salute e benessere; istruzione di qualità; parità di genere; acqua pulita e servizi igienico-sanitari; energia pulita e accessibile; lavoro dignitoso e crescita economica; imprese innovazione e infrastrutture; ridurre le disuguaglianze, città e comunità sostenibili, consumo e produzione responsabili; lotta contro il cambiamento climatico; la vita sott'acqua; la vita sulla terra; pace, giustizia e istituzioni solide; partnership per gli obiettivi). Tutti questi temi compongono una visione integrale dello sviluppo, per la quale non può esservi sviluppo economico senza quello umano e sociale, non può esserci transizione ecologica senza rispetto dei diritti umani, non può esserci cura dell'ambiente senza cura degli uomini che lo abitano. Come dice Alessandro Lanza, c'è una interrelazione tra i sistemi naturali e i sistemi socio-istituzionali<sup>1</sup> – e gli obiettivi dell'Agenda 2030 la esprimono. Analogamente, Papa Francesco nell'enciclica “*Laudato Si*” – pubblicata anch'essa nel 2015 – propone il concetto di “ecologia integrale”, ricordando che oggi siamo costretti a confrontarci non con tante crisi, ma con una sola, che è sociale ed ambientale nello stesso tempo

Quando parliamo di “ambiente” facciamo riferimento anche a una particolare relazione: quella tra la natura e la società che la abita. Questo ci impedisce di considerare la natura come qualcosa di separato da noi o come una mera cornice della nostra vita.

---

<sup>1</sup> Cfr. ALESSANDRO LANZA, *Lo sviluppo sostenibile*, Bologna, Il Mulino, Bologna, 2006.

Non ci sono due crisi separate, una ambientale e un'altra sociale, bensì una sola e complessa crisi socio-ambientale. Le direttrici per la soluzione richiedono un approccio integrale per combattere la povertà, per restituire la dignità agli esclusi e nello stesso tempo per prendersi cura della natura.<sup>2</sup>

Essendo passato poco più di metà del tempo disponibile per raggiungere gli obiettivi dell'Agenda, è giusto chiedersi se questo programma d'azione sia conosciuto: i suoi obiettivi infatti, non possono essere raggiunti se non attraverso la convergenza di scelte politiche, economiche e culturali; scelte cioè fatte ed attuate dalle forze politiche, dalle istituzioni, dalle varie componenti della società civile, ma anche scelte individuali dei cittadini, chiamati ad adottare stili di vita sostenibili. Convergenze di questo tipo non possono crearsi, se gli obiettivi non sono conosciuti e condivisi. In epoca di *green washing*, inoltre, avere obiettivi quantificati e condivisi da raggiungere, permette di confrontarsi e verificare se si sta andando avanti, si è fermi o si sta tornando indietro (come sostiene ASVIS nel suo Rapporto 2022, secondo il quale in almeno cinque obiettivi il nostro Paese ha compiuto passi indietro).<sup>3</sup> In questa prospettiva, è evidente che l'informazione ha un ruolo importante, per la sua capacità di *agenda building*.

Da questa considerazione sono nate due domande, a cui ha cercato di rispondere una duplice ricerca condotta dalla Facoltà di Scienze della Comunicazione dell'Università Pontificia Salesiana e dall'UCSI (Unione Cattolica della Stampa Italiana). La prima domanda riguarda i giovani: conoscono l'Agenda 2030 e i suoi obiettivi? Se un cambiamento deve esserci, è evidente che i giovani non possono esserne esclusi, anzi: devono esserne protagonisti. La seconda domanda riguarda gli operatori dell'informazione e le loro testate: si fa informazione sull'Agenda 2030, e come? È cambiato qualcosa nelle redazioni, da quando è stata firmata e pubblicata?

---

<sup>2</sup> FRANCESCO, *Laudato si'*, 2015, n. 139.

<sup>3</sup> ASVIS, *L'Italia e gli obiettivi di sviluppo sostenibile - Rapporto 2022*, in <https://asvis.it/rapporto-asvis-2022/#> (20.02.2023). L'Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile è nata nel 2016 proprio per far conoscere l'Agenda 2030, sensibilizzare all'importanza dei suoi obiettivi, monitorare i progressi. Aderiscono ad ASVIS oltre 300 tra le principali organizzazioni della società civile italiana.

Per rispondere alla prima domanda, è stato predisposto un questionario, che è stato poi somministrato on-line tra maggio e giugno 2021 a giovani di età compresa tra i 18 e i 32 anni. Hanno risposto 451 giovani che costituiscono sostanzialmente un campione di convenienza, che tuttavia offre interessanti elementi di riflessione.

Per rispondere alla seconda domanda, è stata svolta un'indagine qualitativa, che attraverso una serie di interviste semistrutturate ha dato voce da una parte a chi l'informazione la costruisce (direttori e direttrici di testata e giornalisti e giornaliste), dall'altra a chi avrebbe i contenuti da offrire agli operatori dell'informazione (le fonti). Si è comunque cercato di interpellare testimoni di testate diverse: nazionali e locali, su diversi mezzi di comunicazione, di diverso orientamento culturale e politico. Hanno risposto 9 direttori, 8 giornalisti, 7 enti.

Quanto alla scelta delle fonti, sono stati privilegiati enti della società civile, essendo il rapporto tra l'informazione mainstream e quest'ultima da sempre problematico: mentre eventuali informazioni provenienti da fonti istituzionali hanno un'alta possibilità di essere riprese dalle testate giornalistiche, per le fonti della società civile è molto più difficile conquistare spazio e dunque diventa interessante vedere chi ci riesce e perché.<sup>4</sup>

## **2. I giovani e l'Agenda**

Per quanto riguarda i giovani, il primo dato che colpisce è che la maggior parte (51,5%) non conosce l'Agenda 2030 e i suoi obiettivi di sviluppo sostenibile. Colpisce tanto più se si tiene conto del fatto che, come detto prima, si tratta di un campione di convenienza, per cui possiamo ipotizzare che ha scelto di rispondere chi era già in qualche modo 'vicino' al tema. La percentuale reale di chi non conosce l'agenda, quindi, è probabilmente più alta.

Questo dato non vuol dire che i giovani non siano sensibili al tema dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile: basterebbero i *Fridays for Future* per ricordarci la loro disponibilità anche a mobilitarsi e inoltre l'interesse dei giovani verso l'ecosostenibilità, l'emergenza climatica,

---

<sup>4</sup> Entrambe le ricerche sono state pubblicate nel volume a cura di Maria Paola Piccini e Paola Springhetti (edd), *Pensare il Futuro. I 17 obiettivi dell'Agenda visti dai giovani e raccontati dai giornalisti*, Roma, LAS 2021.

il futuro del pianeta è certificata da diverse ricerche, ad esempio, dai rapporti dell'istituto Toniolo.<sup>5</sup>

E infatti le risposte al questionario confermano che per i giovani il concetto di sostenibilità è connesso prima di tutto con le tematiche ambientali. In seconda battuta è collegato a quelle di tipo economico e in terza battuta alle questioni più sociali, come l'equità, la giustizia e la lotta alle disuguaglianze.

Messi davanti all'elenco dei 17 obiettivi all'Agenda, però, i giovani che hanno risposto al questionario indicano come più interessanti quelli che toccano più da vicino la loro esperienza diretta: istruzione di qualità (indicato dal 49,2% di chi ha risposto al questionario), salute e benessere (36,6%) e parità di genere (29,4%). Nello stesso tempo ritengono che le maggiori preoccupazioni della gente si concentrino su lavoro dignitoso e crescita economica (61,5%) e salute e benessere (52,7%), così rimarcando una differenza tra la loro personale gerarchia e quella che ritengono maggiormente diffusa nella società.

Se si passa agli atteggiamenti personali, dalla ricerca in questione emerge che i giovani sono disposti a mettersi in gioco in prima persona adottando stili di vita e comportamenti sostenibili. Sono infatti convinti che la responsabilità dell'insostenibilità dell'attuale modello di sviluppo vada imputata prima di tutto al comportamento delle persone (8,97 punti su 10) ma quasi altrettanto alla politica (8,89 su 10). Seguono le multinazionali (8,71) e l'economia (che si trovano a pari merito con l'8,52). Le responsabilità politiche ed economiche delle istituzioni e del mercato, quindi, non sono alibi per il disimpegno personale: le due dimensioni, collettiva e individuale, vanno di pari passo.

Insomma, i giovani riconoscono l'importanza dei gesti quotidiani e si dicono disponibili a impegnarsi personalmente, soprattutto praticando la raccolta differenziata (9,09 su 10), evitando l'uso della plastica (8,89), se possibile muovendosi in bicicletta (8,45), mangiando prodotti locali (8,44), utilizzando l'automobile il meno possibile e condividendola (8,39).

Nonostante tutto questo, il fatto che non conoscano l'Agenda 2030 resta un problema. Loro accusano l'informazione, che non ne parla abbastanza: alla domanda che li invita ad indicare quanto, secondo loro,

---

<sup>5</sup> Cfr. ISTITUTO GIUSEPPE TONIOLO, *La condizione giovanile in Italia. Rapporto giovani 2021*, Bologna, Il Mulino 2021.

si parla nei media dei temi dell'Agenda 2030, mediamente hanno indicato un punteggio di 4,45, cioè insufficiente. Il che probabilmente è vero, come vedremo, anche se poi si scopre che dicono di informarsi prevalentemente sui social network, i telegiornali e il web.

Tra i motivi della preferenza per i social network e il web, ben oltre la metà degli intervistati indica l'accessibilità (58,8%), seguita dall'aggiornamento in tempo reale (18,2%). In apparente contraddizione, però, dicono di non fidarsene e indicano come mezzi più affidabili la stampa quotidiana e periodica cartacea, insieme alle tv all news e ai giornali radio. Vero è che sono soprattutto i più grandi a dichiarare la loro fiducia negli strumenti di informazione tradizionale, mentre i più giovani sono decisamente orientati ai social e al web, confermando che i giovani – ma non solo loro – preferiscono «affrontare il rischio di sbagliare, muovendosi in un mondo liquido nel quale spesso le fondamenta sono introvabili, pur di muoversi con libertà» ed «esigono di poter navigare liberamente nel mondo dell'informazione piuttosto che trovarla, ad esempio, organizzata in un giornale».<sup>6</sup>

L'apparente contraddizione – tra l'informarsi online e il fidarsi di più degli strumenti di informazione tradizionale – conferma che i giovani nutrono un atteggiamento critico nei confronti dei pur onnipresenti strumenti di comunicazione che quotidianamente maneggiano e mostra la loro disposizione «ad assumere il principio di *sostenibilità* anche nel generale spazio comunicativo e in quello più specifico della loro presenza *on line*, perché l'ecosistema digitale non sostituisce, tanto meno annulla, le “antiche” fonti informative, ma convive con esse».<sup>7</sup> L'ibridazione tra vecchi e nuovi linguaggi e tra moderni *device* e strumenti comunicativi tradizionali rispecchia un *trend* più generale e cioè quello secondo cui i fenomeni sociali non si muovono secondo una logica unidirezionale e di ordinata successione da uno stadio all'altro, ma per *addizione* e in una linea di continuità tra “vecchio” e nuovo.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> ANDREA MELODIA, *Multimedialità e crossmedialità. Processi di trasformazione in corso nei media italiani*. In “Desk”, 3-4 2016, p. 36.

<sup>7</sup> i CECILIA COSTA, *Incertezza sul futuro e mancanza di ideali versus interesse per l'ambiente e gli altri*, in Maria Paola Piccini e Paola Springhetti (edd), *Pensare il Futuro. I 17 obiettivi dell'Agenda visti dai giovani e raccontati dai giornalisti*, cit., p. 99.

<sup>8</sup> CECILIA COSTA, FABIO FABENE, *Giovani. Un progetto di vita*, Cinisello Balsamo, San Paolo 2021.

Infine, è da notare che i giovani nutrono forti preoccupazioni per il futuro: la percentuale più alta – il 92% – è costituita da chi si dice abbastanza o molto preoccupato per la possibilità di trovare (o mantenere) lavoro; inoltre sono preoccupati per l'inquinamento ambientale (53,0%); la violenza/delinquenza presente nella società (bullismo, mafia, criminalità, terrorismo...) (43,8%); la crisi economica mondiale (43,2%).

### **3. L'Agenda 2030 nello spazio informativo**

Anche secondo i giornalisti, del resto, bisognerebbe parlare di più dell'Agenda. Sono infatti piuttosto critici con le testate in cui lavorano: la maggior parte di loro ritiene che non si occupino sufficientemente dell'Agenda 2030, oppure che lo facciano in modo troppo discontinuo (anche se l'insoddisfazione riguarda soprattutto le testate medio-piccole). Più o meno tutti concordano sulla centralità dell'Agenda per la società e sono convinti che i temi che propone non sono materia riservata agli esperti o ai pubblici decisori – come invece spesso succede per i programmi internazionali, ma riguardano il grande pubblico e lo interessano (il che, in teoria, dovrebbe facilitare la loro notiziabilità).

I giornalisti sono critici anche nei confronti dell'informazione mainstream nel complesso: pur riconoscendo che alcuni esperimenti interessanti ci sono, e che la pandemia e il Pnrr hanno in qualche modo funzionato da acceleratore, lo spazio dedicato all'Agenda appare ancora insufficiente.

I motivi, più che a scelte mirate, sono legati ai mali strutturali della nostra informazione: la tendenza a rincorrere la cronaca; la tendenza a politicizzare l'informazione e a “ricadere nelle logiche della propaganda” soprattutto su alcuni temi, come l'immigrazione; la fretta, per cui non c'è tempo per inchieste e approfondimenti; l'influenza dei modelli aziendali basati sulla pubblicità.

Insomma, nonostante i giornalisti siano consapevoli dell'importanza dell'Agenda, essa è entrata solo parzialmente nel “discorso dei media”. Ma, ancora una volta, la contraddizione è solo apparente, perché risultato di

una frattura abbastanza tipica del sistema dell'informazione italiano: da una parte, infatti, ci sono i media *mainstream* che seguono logiche commerciali e che, in qualche caso, contribuiscono al processo di iper-semplificazione della narrazione sociale; dall'altra parte, ci sono testate che – per storia e per

collocazione politica – sono costrette a una maggiore attenzione anche a causa della relazione che esse stabiliscono con i loro fruitori. Si ripropone qui il grande tema del valore di “servizio pubblico” dell’informazione: non è un caso che, nelle interviste, alcuni direttori abbiano messo in luce le iniziative (spesso di grande interesse pubblico) intraprese per favorire la diffusione dell’informazione ma anche per creare maggiore sensibilità intorno agli obiettivi e ai target di Agenda 2030.<sup>9</sup>

Ma a questo punto occorre richiamare una distinzione importante, fatta notare da più di un intervistato: un conto è fare informazione sui temi che anche l’Agenda tratta, un altro conto informare sull’Agenda stessa. Oggi i temi – soprattutto alcuni – hanno spazio; lo strumento, cioè l’Agenda 2030, molto meno. È per questo che molti non la conoscono e tantomeno sanno a che punto siamo rispetto agli obiettivi, se ci stiamo avvicinando ad essi e cosa davvero serve per raggiungerli.

Anche da questo, secondo i giornalisti, discendono una certa vaghezza, a volte, nell’affrontare alcuni temi oppure l’usura di alcuni termini, come ‘sostenibile’ o ‘green’, diventati talmente di moda da avere perso contorni semantici chiari. Ormai non è più solo un rischio, ma è un fatto, il *green washing*, cioè l’attitudine di spammare parole entrate nell’uso e nella sensibilità comune (come ‘sostenibile’, ‘ecologico’, rinnovabile’), per accattivarsi le simpatie del lettore (o del consumatore, quando a farlo sono le imprese nelle loro pubblicità).

Con direttori e giornalisti si è comunque cercato di capire in che modo l’agenda si è conquistata spazio nelle redazioni. La premessa è che sui tre elementi fondamentali dell’Agenda – ambiente, inclusione sociale e crescita sostenibile – già si lavorava precedentemente e che comunque questa indagine è stata fatta dopo due anni di pandemia e delle conseguenti emergenze sociali e crisi economica. Le testate riconducibili ad una matrice culturale cattolica, inoltre, erano spinte ad occuparsi dei temi dell’Agenda anche dall’insegnamento dei papi: Francesco in particolare, con la sua già ricordata enciclica “*Laudato Si*”, che lanciava il concetto di ecologia integrale che rappresenta probabilmente il maggior contributo della Chiesa cattolica al dibattito e al dialogo con il mondo laico.

---

<sup>9</sup> MICHELE SORICE, *Il compito di mettere in agenda l’Agenda*, in Maria Paola Piccini e Paola Springhetti (edd), *Pensare il Futuro. I 17 obiettivi dell’Agenda visti dai giovani e raccontati dai giornalisti*, cit. p. 204.

Detto questo, dall'indagine sono emerse una serie di differenze tra testate, legate a diversi fattori. Una prima differenziazione si registra tra testate grandi e testate piccole. Semplificando, possiamo dire che nelle testate più grandi ci sono stati cambiamenti profondi: man mano che alcuni temi legati all'Agenda 2030 si imponevano, gli si dedicavano più spazi, o addirittura se ne aprivano di nuovi, con nuovi prodotti, nuovi progetti, investendo quindi anche in risorse umane. Nelle testate più piccole invece ci si è limitati a ricavare qualche spazio nella programmazione, foliazione od organizzazione ordinarie.

In genere, i giornalisti appaiono un po' più pessimisti dei direttori, nel valutare il "peso" dell'Agenda sull'informazione e fanno notare che alcuni temi sono entrati nel lavoro ordinario solo negli ultimi due o tre anni, grazie ad una serie di concomitanze: il movimento dei Fridays for Future, la pandemia, il PNRR e così via. Ciò nonostante, sostengono alcuni dei giornalisti intervistati, da quando è entrata in redazione, l'Agenda ha «cambiato l'approccio ai temi dello sviluppo sostenibile»; «c'è maggiore attenzione e un'informazione più completa che genera sul territorio una sensibilità più diffusa»; è diventata «un punto di riferimento per poter fare un giornalismo basato sui dati».

Se comunque la scelta di investire spazi e strumenti sull'Agenda appare legata alla disponibilità di risorse, più che a valutazioni di merito, quella di accompagnare alle notizie l'approfondimento sembra trasversale a grandi e piccoli: tutti riconoscono la necessità di non limitarsi a dare notizie di cronaca, ma di offrire quegli approfondimenti di cui si sente la mancanza.

Giornalisti e direttori concordano sul fatto che ci sono temi che occupano più spazio degli altri nell'informazione. Sono cinque in particolare: energia, transizione ecologica, welfare, parità di genere, educazione. Sono quelli che, come abbiamo già accennato, incrociano maggiormente il dibattito pubblico in corso e la cronaca, anche quella locale, con cui si confrontano le testate più legate ai territori (per fare un esempio pensiamo a come influenza l'agenda dell'informazione l'Ilva a Taranto). Sono quindi quelli che corrispondono maggiormente ai tradizionali criteri di notiziabilità.

Sui temi però si evidenzia una seconda differenziazione tra testate: mentre quelle laiche sembrano privilegiare i temi ambientali, quelle cattoliche segnalano come centrale il tema della povertà e delle disu-



guaglianze, e in seconda battuta la pace, intesa non solo come assenza di conflitti, ma anche come solidarietà.

In questo momento comunque, secondo i professionisti e le professioniste dell'informazione, gli obiettivi che interessano maggiormente il pubblico sono quelli che riguardano il clima e quelli legati all'ambiente, anche perché ogni grande evento meteorologico e ognuno dei problemi che periodicamente si pongono – come la siccità negli ultimi due anni – risvegliano l'interesse. E al tema dell'ambiente sono connessi quelli dell'energia pulita e della transizione ecologica.

Ancora una volta, sono i media cattolici a differenziarsi, segnalando il tema della povertà come quello che coinvolge di più, per una questione di empatia o perché legato ad altri problemi, come la fame, l'acqua pulita, la salute. Tema, quest'ultimo, rilanciato dal diffondersi della pandemia da Covid 19.

#### **4. La formazione dei giornalisti**

L'intervista prevedeva anche una domanda sulla formazione dei giornalisti: tema, questo, sempre più pressante in generale, visto che la crescente precarizzazione della professione porta i giornalisti delle ultime generazioni a cambiare spesso redazioni e ruoli, e quindi anche i temi di cui si occupano. Nel nostro caso, se può essere scontato che una testata specializzata abbia una redazione di esperti, o che testate grandi abbiano al proprio interno anche giornalisti competenti in materia, più articolato diventa il discorso sulle testate più piccole o locali, dove non si può contare su esperti interni, né ci sono i mezzi per reclutarli esternamente. Come si formano, quindi, le competenze sui temi dell'Agenda 2030? I direttori dichiarano di contare sull'interesse e la disponibilità dei redattori, il che significa che la formazione si fa sul campo, come spiegano i giornalisti stessi: a forza di seguire eventi, leggere rapporti, partecipare a conferenze stampa, giorno per giorno si costruiscono le competenze necessarie. E che ci si affida alla buona volontà e all'impegno personale nell'aggiornarsi e approfondire.

Gli enti interpellati come fonti, però, hanno espresso perplessità per quanto riguarda la competenza dei giornalisti sui temi in questione: la valutazione vede in genere più pessimisti gli intervistati che si occupano soprattutto di temi sociali e più positivi quelli si occupano soprattutto di ambiente e clima. Succede anche che alcune delle fon-

ti interpellate organizzino corsi di formazione con i crediti rilasciati dall'Ordine dei Giornalisti, cercando così di dare il proprio contributo all'aggiornamento e alla formazione dei professionisti.

### **5. I giornalisti e le fonti**

Naturalmente, è ampio e variegato il ventaglio delle possibili fonti d'informazione sui temi legati agli obiettivi dell'Agenda. I direttori interpellati citano principalmente – o meglio quasi esclusivamente – fonti istituzionali primarie (Agenzie, Università e centri di ricerca, enti nazionali come l'Istat o la Banca d'Italia e internazionali...) e secondarie (interviste a personaggi pubblici o del mondo della ricerca, altri giornali, spesso stranieri...), anche se qualcuno ricorda la necessità di «dare voce alla gente», più che altro per rendere meno noiosi i servizi, soprattutto quelli televisivi.

Come abbiamo accennato, le fonti della società civile, con l'eccezione di ASVIS, sono citate più dai giornalisti che dai direttori e soprattutto dalle testate cattoliche più che da quelle laiche (ed ecco un'altra differenziazione): le testate cattoliche, infatti, dichiarano di valorizzare programmaticamente associazioni, movimenti, chiese locali eccetera.

Traspare, qui, il problema di un sistema dell'informazione che fatica a rapportarsi con la società e non riesce a valorizzarla: sui temi dello sviluppo sostenibile l'eterogeneo mondo della società civile elabora proposte culturali, propone buone prassi, sperimenta innovazione, ma difficilmente arriva sotto i riflettori dell'informazione, per due motivi che si saldano in un circolo vizioso difficile da spezzare. Da una parte associazioni, movimenti e organizzazioni investono poco in uffici stampa e comunicatori professionali, dall'altra le redazioni restano legate a criteri di notiziabilità che appiattiscono l'informazione sulla cronaca e sulla notizia del giorno. Problema, questo, che persiste nonostante nelle interviste i giornalisti abbiano riconosciuto che negli ultimi anni c'è stato un innesto di professionalità della comunicazione in alcuni mondi: università, associazioni datoriali, organizzazioni sindacali hanno capito che è importante affidarsi a professionalità sicure.

Eppure, lo scambio tra fonti della società civile e informazione, se fosse più ricco, potrebbe aiutare il giornalismo a ritrovare il proprio ruolo di coscienza critica della società: quello che una volta si definiva “cane da guardia” della democrazia. Un eccessivo legame con le fonti

istituzionali, può indicare una rinuncia alla propria indipendenza (riducendosi ad altoparlanti del potere, come vedremo), mentre un maggiore rapporto con la società civile aiuterebbe forse le nostre testate giornalistiche a riconquistare quella fiducia che sembrano avere perso e a ricostruire un contatto con il pubblico, perché

Come scriverebbe Schudson (1989), prima di diventare tali le news passano attraverso una cultural air, una sfera di significati culturali condivisi tra i giornalisti e i loro pubblici. Per questo motivo le notizie sono anche un prodotto culturale (non solo economico o politico) che ha ripercussioni culturali e dunque sui modi in cui conferiamo significato a ciò che abbiamo intorno...

Le notizie sono una struttura sociale permanente e mezzi di riflessività sociale, insieme prodotto e processo produttivo.<sup>10</sup>

Strettamente legato al problema di quali fonti privilegiare, è quello del rapporto da stabilire con esse. A specifica domanda, i giornalisti hanno espresso il loro disagio nel sentirsi trattati quasi come altoparlanti, il cui compito è diffondere ciò le fonti decidono di rendere pubblico. Vorrebbero poter stabilire rapporti di collaborazione, che diano anche la possibilità di porre domande ed ottenere risposte. Ma, dicono, rapportarsi alle fonti non è sempre facile, per almeno due motivi: il linguaggio, spesso troppo specialistico, e il fatto che non adottano criteri di notiziabilità in sintonia con quelli giornalistici. In particolare, i giornalisti denunciano la poca propensione delle fonti istituzionali a collaborare, rendendosi disponibili a fornire risposte, approfondimenti, materiali aggiuntivi.

Come è facilmente prevedibile, gli interpellati in quanto potenziali fonti di informazione esprimono un punto di vista diverso, quasi opposto. Sostengono infatti che il prendersi cura della comunicazione ha un presupposto: che ci si sia precedentemente presi cura dei contenuti. E quindi dichiarano che il loro impegno è prima di tutto quello di pubblicare rapporti o fornire informazioni attendibili, complete e affidabili.

Il secondo passo è quello di proporli con linguaggi che ne facilitano la comunicazione. Ai giornalisti, che accusano le fonti di parlare spesso un linguaggio tecnico, difficile da “tradurre” e divulgare, le fonti rispondono di essere impegnate esattamente su questo fronte, anche

---

<sup>10</sup> SERGIO SPLENDRE, *Giornalismo ibrido. Come cambia la cultura giornalistica italiana*, Roma, Carocci 2017, pp. 14-15.

usando immagini e diversificando gli strumenti attraverso cui comunicano. Nella loro critica, però, i giornalisti sembrano riferirsi soprattutto alle fonti istituzionali, mentre in questa ricerca sono state interpellate soprattutto fonti della società civile.

Tutti gli enti intervistati, del resto, hanno un ufficio stampa e i responsabili sono giornalisti. E tutti sono impegnati nella gestione di strumenti diversi: tradizionali (ufficio stampa, newsletter, sito, eventi...) e nuovi (social media, video, webinar...). Anche i linguaggi praticati, di conseguenza, sono estremamente diversi: al linguaggio scritto e grafico degli articoli, dei comunicati, dei rapporti e delle pubblicazioni e a quello orale degli eventi in presenza e online, si aggiunge la produzione di immagini fotografiche, video e, perfino anche documentari. Sembra di cogliere, comunque, una certa centralità del sito web, che diventa un po' il punto di convergenza dei vari contenuti, variamente diffusi.

Nonostante l'investimento fatto da questi enti nell'acquisire professionalità in ambito comunicativo e nel cercare di venire incontro alle richieste dei giornalisti, restano alcune difficoltà, probabilmente di natura strutturale.

C'è, prima di tutto, il già accennato problema relativo ai criteri di notiziabilità adottati nelle redazioni, incentrati sull'emergenza, sulla drammaticità, sulla novità. E se alcuni contenuti non corrispondono in quel periodo all'agenda mediatica, non passano, per quanto impegno possano metterci gli enti che li propongono.

C'è poi un problema relativo alle routine delle redazioni, focalizzate sulla cronaca, e ai tempi di produzione delle notizie, che determinano – secondo le fonti – uno *short-termism*, cioè un pensare a corto respiro.

## **6. Cosa fa notizia**

A fare notizia sono soprattutto i rapporti, frutto di ricerche e quindi ricchi di dati e anche di ipotesi interpretative. Naturalmente, tutto è più facile se si lavora su un tema popolare, come quelli legati all'ambiente: significa che un rapporto del WWF sulla biodiversità ha molta più probabilità di essere notiziato di un rapporto della Caritas sulla povertà o sulle guerre dimenticate.

Alla domanda se ci sono temi più difficili di altri da veicolare ai media, però, ognuna delle fonti interpellate tende a indicare quelli di cui si occupa maggiormente: sintomo di un rapporto ancora frustrante tra le fonti stesse e gli organi di informazione.

Ci sono poi temi che incrociano più di altri il rapporto tra informazione e politica, rimanendone prigionieri. Il caso più evidente è quello dell'immigrazione, di cui si parla molto, ma in modi stereotipati e secondo narrazioni – come quella securitaria – con forti implicazioni politiche.

Trasversale a tutti i temi è invece il problema delle buone notizie, ancora una volta legato ai criteri di notiziabilità: le buone notizie non hanno rilevanza e, se prese in considerazione, vengono facilmente relegate in spazi e rubriche “dedicati”, dove restano un po' ghettizzate. Collegato a questo c'è un altro problema irrisolto: quello che riguarda le realtà non profit, spesso ignorate – soprattutto se si occupano di sociale – perché inserite in cornici narrative stereotipate, che impediscono di considerarle fonti di informazione interessanti e di valutarne l'impatto. Carlo Borgomeo, presidente di Fondazione Con il Sud, ha sintetizzato così il problema:

Le nostre sono notizie tendenzialmente positive e con le quali si fa fatica a passare [...] Il problema è che i media restituiscono la rappresentazione che la classe dirigente ha di noi: pensano di essere di fronte ad esperienze meritevoli fatte da persone generose, in qualche caso eroiche. Non prendono in considerazione il fatto che queste esperienze sono decisive, anche per lo sviluppo economico del Paese. Veniamo considerati un settore importante, ma ai margini delle cose che contano. Un italiano medio dovrebbe sapere che il terzo datore di lavoro a Lamezia Terme, dopo il Comune e l'Ospedale, è un Consorzio di cooperative sociali. Questa gente fa lavorare con contratti regolari 450 persone...<sup>11</sup>

Alla domanda su che cosa chiedono i giornalisti, le fonti rispondono che le richieste dei giornalisti variano molto da testata a testata, anche in base al livello di specializzazione con cui lavorano. In generale, oltre ai dati i giornalisti chiedono storie, e questa è una prospettiva che ha due facce: da una parte le storie sono importanti per esemplificare quello che i goal significano e per avvicinarli alla vita delle persone e delle comunità; dall'altra rischiano di occupare anche lo spazio che dovrebbe andare ai dati e agli approfondimenti. Di qui la preoccupazione di «superare lo stereotipo per cui funzionano solo le storie...», come ha detto un intervistato.

---

<sup>11</sup> Cit. in PAOLA SPRINGHETTI, *L'informazione e l'agenda 2030*, in Maria Paola Piccini e Paola Springhetti (edd), *Pensare il Futuro. I 17 obiettivi dell'Agenda visti dai giovani e raccontati dai giornalisti*, cit. pp. 161-162.

Sempre di più, inoltre, i giornalisti chiedono, oltre alle notizie, anche materiali per confezionarle: immagini, video e fotografiche di qualità. Anche questa richiesta, se da un lato è comprensibile, dall'altra è sintomo di debolezza: redazioni sempre più sguarnite e ridotte all'osso non hanno più né il tempo né le competenze per produrre elaborazioni proprie, e quindi utilizzano quelle che le fonti forniscono, con il rischio di omogeneizzare il modo di confezionare l'informazione.

## **7. Conclusione**

In conclusione, l'indagine mette a fuoco una insufficiente conoscenza dell'Agenda 2030 e dei suoi obiettivi da parte dei giovani, e dall'altra parte una disattenzione da parte delle testate giornalistiche, i cui direttori e soprattutto i cui giornalisti in un certo senso si autodenunciano. Il sottodimensionamento del tema e la difficoltà a trattarlo in modo approfondito, appaiono però dovuti, più che a una scelta 'politica' consapevole, ad un insieme di fattori – le routine redazionali, la mancanza di risorse da investire, il precariato – che sono conseguenza della fragilità del sistema dell'informazione oggi in Italia.

Il problema di come comunicare l'Agenda 2030, quindi, sta dentro il più ampio problema di come riportare l'informazione ad assumere il ruolo che le compete in una società democratica e i professionisti alla piena consapevolezza che la loro professione deve essere finalizzata all'interesse pubblico, visto il potere che hanno di influenzare la costruzione di senso della realtà, attraverso il lavoro di selezione e gerarchizzazione delle notizie. Proponendo, e quindi legittimando, una rappresentazione del mondo, i media costruiscono mappe sociali e significati condivisi. Ma su che cosa si costruiscono le comunità, se non su questo, cioè sui significati condivisi?

Il pericolo che le testate si riducano ad una specie di megafono delle fonti istituzionali cresce parallelamente al pericolo che, in quella che ormai chiamiamo società dell'informazione, l'informazione professionale perda anche la poca autorevolezza rimastale e sparisca nel mare magnum della comunicazione che passa da cellulare a cellulare, da fonti non verificabili a cittadini che non hanno né tempo né strumenti per discernere ciò che è significativo (e soprattutto vero) da ciò che non lo è.

Il tema dell'Agenda 2030 e dello sviluppo sostenibile condensano quindi le contraddizioni del nostro sistema dell'informazione: coinvol-

ge la società civile, che però fatica ad essere considerata una fonte; ha un tempo e una scadenza, ma non buca i criteri di notiziabilità; richiede approfondimento, ma fatica ad uscire dalle pagine della cronaca... E soprattutto, è importante per le comunità, ma è sottovalutato da chi quelle comunità dovrebbe contribuire a costruirle.





**Area 6**  
**Diritto**



## Prospettive di armonizzazione nelle relazioni familiari in tema di responsabilità genitoriale

Lorena Ambrosini

### 1. Premessa – Le relazioni familiari nello spazio europeo

Nel contesto europeo si assiste da tempo ad una rilevante trasformazione della realtà familiare.

In particolare, si registra un crescente numero di famiglie c.d. “internazionali”, ossia composte da membri che hanno nazionalità diversa oppure non hanno la cittadinanza del Paese in cui vivono, nonché una forte presenza di liti c.d. “transfrontaliere” fra genitori, che interessano sia minori con cittadinanza in uno dei Paesi UE che minori con cittadinanza extracomunitaria.<sup>1</sup>

A tali dati di fatto occorre aggiungere il profilo relativo alla notevole modificazione del tessuto sociale dovuta alla instabilità dei rapporti affettivi e/o di coppia, nonché alla presenza di nuove formazioni sociali: i minori spesso risultano inseriti in diversi contesti familiari, registrandosi peraltro un deciso cambio di sensibilità che conduce ad esaltare i diritti individuali e non più quelli collettivi; in proposito può affermarsi – emblematicamente – che alla pregressa impostazione che propendeva per la tutela degli interessi “della” famiglia, si è sostituita l’esigenza di protezione e tutela degli interessi “nella” famiglia.<sup>2</sup>

Le trasformazioni sociali e la mutata sensibilità collettiva sono state tuttavia sempre affiancate dalla consapevolezza di dover operare scelte giuridiche che consentissero la salvaguardia delle nuove realtà unitamente alla protezione dei soggetti deboli coinvolti nelle medesime;

---

<sup>1</sup> Nel 2019 la Commissione Europea ha stimato che nel territorio dell’UE erano presenti almeno 16 milioni di famiglie internazionali, e che ogni anno si registrano circa 140.000 divorzi internazionali e 1800 casi di sottrazione di minori da parte di un genitore. Cfr. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/MEMO\\_19\\_3374](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/MEMO_19_3374)

<sup>2</sup> Il mutamento di prospettiva è dimostrato dalla ormai pacificamente ritenuta configurabilità del c.d. “illecito endofamiliare”, ossia dall’ingresso della responsabilità civile nelle relazioni familiari, che testimonia l’attenzione dell’ordinamento alle prerogative dei singoli individui, un tempo sacrificate dalle incombenti potestà familiari: cfr. *SESTA, Manuale di Diritto di Famiglia*, Vicenza, 2021, 487 sgg.

in particolare, si è avvertita la necessità di dover garantire identica tutela a tutti i minori coinvolti in controversie internazionali o transfrontaliere, aderendo ad una esigenza di armonizzazione avvertita e riconosciuta da sempre ma che oggi affronta nuove sfide.

Sul punto, è opportuno chiarire che l'armonizzazione del diritto perseguita attraverso gli strumenti del diritto dell'UE sembra idonea a risolvere solo in parte la questione, poiché nel territorio europeo in generale, ed in quello italiano in particolare, le questioni più controverse si registrano con riferimento a famiglie e minori con cittadinanza extracomunitaria; peraltro, è bene ricordare che il problema si pone anche in relazione a Paesi molto vicini a noi e con comunità ampiamente presenti nel nostro territorio, come accade - ad esempio - per i cittadini albanesi.

In merito alla tutela e protezione dei minori presenti sul territorio italiano si riscontrano dunque una pluralità di fonti e di interventi che è necessario esaminare, e che sono riferibili al diritto interno (comprensivo delle norme di diritto internazionale privato), al diritto europeo, e agli strumenti convenzionali esterni all'UE.

## **2. I rapporti di filiazione nel diritto interno e le regole di diritto internazionale privato.**

L'analisi, sia pur sommaria, del nostro diritto interno mostra come il legislatore italiano abbia compiuto passi decisivi sia con riferimento al riconoscimento della mutata realtà sociale nella quale si svolgono i rapporti di filiazione, sia nell'ottica dell'armonizzazione del diritto europeo della famiglia.

In relazione al primo aspetto, può certamente ricordarsi la riforma della filiazione e l'introduzione dello *status* unico di figlio intervenuti dieci anni fa,<sup>3</sup> scelta doverosa e che conferma il già accennato passaggio dall'idea di protezione degli interessi collettivi a quello di tutela dei diritti individuali.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Cfr. L. 219/2012, che - tra l'altro - ha sostituito l'art. 315 c.c., che attualmente dispone "Tutti i figli hanno lo stesso stato giuridico".

<sup>4</sup> Sul punto può ricordarsi come era sempre l'interesse "della" famiglia, ed in particolare della "famiglia legittima", a giustificare la non conformità di trattamento tra figli nati fuori dal matrimonio e al suo interno; l'esempio più recente prima della ri-

Con riferimento all'armonizzazione, può sostenersi che il legislatore italiano ha dato prova di assoluta sensibilità quando, nel medesimo intervento legislativo, ha sostituito – non senza perplessità e opposizione da parte di alcuni<sup>5</sup> – l'istituto della potestà dei genitori con quello della responsabilità genitoriale.

Come in altre sedi già affermato,<sup>6</sup> la nuova locuzione, lungi dall'implicare una mera revisione terminologica, rappresenta il punto di approdo di un percorso delineato in sede europea,<sup>7</sup> confermato dai lavori

---

forma può essere trovato nella sentenza della Corte Cost. 335/2009 che, pronunciandosi in relazione alla possibilità dei figli legittimi di chiedere la “commutazione” della quota ereditaria dei figli nati fuori dal matrimonio (comma 3 dell'art. 537 c.c., oggi abrogato), riteneva che la previsione “non contraddice la menzionata aspirazione alla tendenziale parificazione della posizione dei figli naturali, giacché non irragionevolmente si pone ancor oggi (quale opzione costituzionalmente non obbligata né vietata) come termine di bilanciamento (compatibilità) dei diritti del figlio naturale in rapporto con i figli membri della famiglia legittima”.

<sup>5</sup> Tra le voci di dissenso si registrava l'autorevole opinione di RESCIGNO, *La filiazione “riformata”: l'unicità dello status*, in *Giur. it.*, 2014, 1261 ss, che sottolineava: “Le parole ... hanno un senso ed una dignità, e nel nostro caso una storia, che non possono essere surrogate col trasformarle in ciò che ne costituisce il limite e la misura, come è a dirsi dei limiti imposti al titolare di un potere. Che la società ed il diritto intendano caricare la potestà di sempre più penetranti obblighi ... non è considerazione sufficiente a sovvertire l'elementare vocabolario del giurista e altresì della gente comune”.

<sup>6</sup> Sia permesso il richiamo a AMBROSINI, *Dalla potestà alla responsabilità: la rinnovata valenza dell'impegno genitoriale*, in *Dir. Fam pers.* 2015, 2, 687 sgg.

<sup>7</sup> Il riferimento specifico alla “responsabilità genitoriale” era già contenuto nel Reg. (CE) 2201/2003 (relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale, oggi sostituito dal Reg. (UE) 2019/1111, esaminato oltre), che all'art. 2, n. 7, la definiva come “i diritti e doveri di cui è investita una persona fisica o giuridica in virtù di una decisione giudiziaria, della legge o di un accordo in vigore riguardanti la persona o i beni di un minore. Il termine comprende, in particolare, il diritto di affidamento e il diritto di visita”; il n. 8 del medesimo art. 2 del Regolamento 2201 stabiliva che “titolare della responsabilità genitoriale” è “qualsiasi persona che eserciti la responsabilità di genitore su un minore”, mentre i successivi nn. 9 e 10 si preoccupavano di definire il “diritto di affidamento”, inteso come “i diritti e doveri concernenti la cura della persona di un minore, in particolare il diritto di intervenire nella decisione riguardo al suo luogo di residenza”, nonché il “diritto di visita”, ritenuto “in particolare il diritto di condurre il minore in un luogo diverso dalla sua residenza abituale per un periodo limitato di tempo”.

dalla CEFL<sup>8</sup> e certamente noto alla nostra giurisprudenza costituzionale, che già da tempo aveva rilevato come “la Costituzione ha rovesciato le concezioni che assoggettavano i figli ad un potere assoluto ed incontrollato, affermando il diritto del minore ad un pieno sviluppo della sua personalità e collegando funzionalmente a tale interesse i doveri che ineriscono, prima ancora dei diritti, all’esercizio della potestà genitoriale”.<sup>9</sup>

La scelta semantica italiana, dunque, oltre a risultare più aderente all’attuale composizione dei rapporti familiari,<sup>10</sup> contribuisce a rendere

---

<sup>8</sup> La *Commission on European Family Law*, istituita nel 2001 allo scopo di sviluppare la riflessione sulla problematica questione dell’armonizzazione del diritto di famiglia in Europa, ha affrontato il tema della responsabilità genitoriale fin dal 2004, con un metodo di lavoro fondato su relazioni fornite dagli esperti nazionali sulla base di un questionario (per ogni ulteriore riferimento si veda: [www.ceflonline.net](http://www.ceflonline.net)). Sulla base delle citate relazioni nazionali ed all’esito dell’analisi comparatistica, sono stati individuati i *Principles on Parental Responsibilities*, pubblicati nel 2005: cfr. K. BOELE-WOELKI, B. BRAAT, I. CURRY-SUMNER, *European Family Law in Action. Volume III: Parental Responsibilities*, EFL Series, Nr. 9, Intersentia, Antwerp (2005).

In argomento, si vedano gli scritti di: S. PATTI, *Il “principio famiglia” e la formazione del diritto europeo della famiglia*, in *Famiglia* 2006, 529; E. BELLISARIO, *Parental responsibilities: i lavori della Commission on european Family Law*, in *Minori giustizia* (2) 2007, 61-70.

<sup>9</sup> Il passaggio è contenuto nella sentenza della Corte Costituzionale n. 132 del 27 marzo 1992.

Più recentemente, alcune pronunce della Consulta hanno mostrato piena coscienza in ordine alla necessità di “rileggere” la normativa interna alla luce dei principi derivanti dall’ordinamento internazionale e contenuti nella Convenzione dei diritti del fanciullo del 1989, nella Convenzione europea sull’esercizio dei diritti del fanciullo del 1996 e nella Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea del 2000; su tale base è stata riconosciuta la necessità di valutare in ogni caso l’interesse del minore anche a fronte di previsioni che, modulandosi quali pene accessorie connesse alla commissione di un reato, incidevano sulla potestà genitoriale in modo automatico (si vedano, in tal senso, le sentenze della Corte Cost. n. 31 del 23 febbraio 2012 e n. 7 del 23 gennaio 2013).

<sup>10</sup> Il nuovo assetto delle relazioni familiari, spesso contraddistinto dall’inserimento del minore in diverse famiglie con il moltiplicarsi di figure e rapporti, ha reso inevitabile il passaggio dall’idea di potestà costruita sul “potere” (sia pure strumentale) attribuito ai genitori, all’idea di “responsabilità”, intesa quale affermazione di assunzione di obblighi a tutela del preminente interesse del figlio.

Può inoltre ricordarsi come la costruzione di un rapporto di filiazione “rinnovato” era stata anticipata dal legislatore con l’inserimento (operato con la L. 54/2006

effettiva l'armonizzazione attraverso il recepimento di una espressione che non si discosta da quella europea,<sup>11</sup> recentemente confermata dal Reg. UE 2019/1111 che ha lasciato sostanzialmente inalterata la previgente definizione di responsabilità genitoriale.

Tuttavia, all'uniformità linguistica non corrisponde identità di disciplina, dato che i rapporti di filiazione sono regolati in modo difforme dal diritto interno dei diversi Paesi.

In particolare, mentre è riconosciuto automaticamente l'esercizio della responsabilità genitoriale da parte della madre in tutti i paesi UE, non sempre viene attribuito automaticamente al padre tale esercizio se il figlio nasce fuori dal matrimonio;<sup>12</sup> con riferimento ai paesi extracomunitari, inoltre, potrebbe essere disattesa l'attribuzione della responsabilità ad entrambi i genitori, ossia la regola relativa alla stessa titolarità della posizione giuridica, prima ancora che al suo esercizio.

Un altro aspetto fondamentale riguarda la necessità di distinguere la filiazione e le altre problematiche connesse allo *status* delle persone

---

sull'affidamento condiviso) dell'art. 709 ter nel codice di procedura civile ove si usava già l'espressione genitore "inadempiente", formulazione che sembra dunque avvicinare la relazione che intercorre fra genitori e figli (nonché quella fra i genitori) allo schema della responsabilità debitoria, e ciò non solo in virtù del richiamo all'inadempimento ma per la forza – quasi dirompente – insita nel prevedere legislativamente la possibilità di intervenire con lo strumento risarcitorio a fronte della violazione di doveri di stampo decisamente non patrimoniale.

<sup>11</sup> Parte della dottrina ha sottolineato che il termine "responsabilità genitoriale" viene mutuato dal diritto comunitario, mentre l'espressione "potestà" è quella che si riconnette alla nostra tradizione giuridica: cfr. FIORINI, *Autonomia privata e affido condiviso*, in *Riv. Notariato* 2007, 1, 47.

Si veda anche, in merito all'utilizzo dell'espressione nell'ottica dell'armonizzazione del diritto europeo della famiglia, CARICATO, *Il rapporto di filiazione*, in *Diritto della famiglia* a cura di PATTI e CUBEDDU, Milano, 2011, 936 sgg.

<sup>12</sup> Cfr. indicazioni reperibili alla pagina [https://europa.eu/youreurope/citizens/family/children/parental-responsibility/index\\_it.htm#:~:text=In%20tutti%20i%20paesi%20dell,variano%20a%20seconda%20dei%20paesi](https://europa.eu/youreurope/citizens/family/children/parental-responsibility/index_it.htm#:~:text=In%20tutti%20i%20paesi%20dell,variano%20a%20seconda%20dei%20paesi).

In merito può comunque segnalarsi che, ad esempio, in Austria, se il minore nasce fuori dal matrimonio, l'attribuzione dell'esercizio della responsabilità al padre può avvenire in virtù di accordo con la madre o per disposizione giudiziaria; anche in Germania (così come in Galles, Paesi Bassi e Svizzera) l'affidamento congiunto non è automatico ma subordinato alla dichiarazione di entrambi i genitori o a provvedimento del giudice.

(questioni evidentemente preliminari, che attengono alla stessa costituzione del rapporto fra genitore e figlio) dall'attribuzione ed esercizio della responsabilità genitoriale, che ha evidentemente contenuto diverso.<sup>13</sup>

In Italia, le regole relative alla disciplina dei rapporti di filiazione con elementi di estraneità rispetto al nostro ordinamento, sono contenute negli artt. 33 – 37 della L. 218/1995 (Riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato).

In estrema sintesi può riferirsi che lo stato di figlio è determinato dalla legge nazionale del figlio stesso o, se più favorevole, dalla legge dello Stato di cui uno dei genitori è cittadino al momento della nascita (art. 33, comma 1), evidenziandosi immediatamente un *favor* nei confronti del minore che peraltro era già stato esplicitato dall'art. 13, comma 3, laddove si prevede “nei casi di cui agli artt. 33, 34 e 35 si tiene conto del rinvio soltanto se esso conduce all'applicazione di una legge che consente lo stabilimento della filiazione”; di conseguenza può affermarsi che, con riferimento all'acquisizione e/o all'accertamento dello *status*, si farà riferimento – in linea di massima – all'ordinamento nazionale del figlio, salva l'applicazione della legge italiana se più favorevole o se risulta consentire lo stabilimento del rapporto di filiazione contrariamente alla legge di rinvio.

È inoltre opportuno ricordare che, ai sensi del comma 4 del medesimo art. 33 L. 218/95, “sono di applicazione necessaria le norme del diritto italiano che sanciscono l'unicità dello stato di figlio”: si tratta di una disposizione - introdotta a seguito della già citata riforma della filiazione operata dal legislatore italiano<sup>14</sup>- che pone un limite preven-

---

<sup>13</sup> Cfr. infatti il Considerando n. 12 Reg. (UE) 2019/1111: “Il presente regolamento non dovrebbe applicarsi né alla filiazione, poiché questa è una questione distinta dall'attribuzione della responsabilità genitoriale, né alle altre questioni connesse con lo stato delle persone.”

<sup>14</sup> In particolare, l'intero articolo 33 è stato sostituito ad opera del D. Lgs. N. 154 del 2013, emanato in virtù di delega al Governo per la revisione delle disposizioni preventive in materia di filiazione, al fine di eliminare ogni residua discriminazione che era rimasta nel nostro ordinamento fra i figli nati nel e fuori dal matrimonio, garantendo la completa eguaglianza giuridica degli stessi.



tivo al funzionamento del sistema di diritto internazionale privato,<sup>15</sup> escludendo *ex ante* l'applicazione del diritto straniero che non garantisca la completa eguaglianza fra i figli.

Proseguendo nell'esame delle disposizioni, se l'art. 36 L. 218/95 conferma il criterio della nazionalità del figlio in merito alla legge applicabile ai rapporti personali e patrimoniali fra genitori e figli, l'art. 36 *bis* - inserito anch'esso in virtù della già richiamata revisione delle norme sulla filiazione<sup>16</sup> - dispone invece che si applicano in ogni caso (e sono, quindi, di applicazione necessaria) le norme del diritto italiano che attribuiscono ad entrambi i genitori la responsabilità genitoriale, stabiliscono il dovere di entrambi di provvedere al mantenimento del figlio, e prevedono la possibilità di provvedimenti giudiziali limitativi o ablativi della responsabilità.<sup>17</sup>

Da quanto finora esposto può dirsi che per l'ordinamento italiano, in materia di filiazione e relativamente allo *status*, la nazionalità del minore abbia un ruolo molto forte e quasi esclusivo, dato che si applicheranno le norme della legge nazionale del figlio, salvo le ipotesi di *favor* e di necessaria unicità di stato; invece, con riferimento alla responsabilità genitoriale - ossia all'insieme di diritti e doveri finalizzati alla cura degli interessi del minore - le disposizioni contenute nell'art. 36 *bis* L. 218/95 consentono di ritenere che la tutela del minore straniero sia sostanzialmente equiparata a quella del minore italiano.

L'ultimo, ma fondamentale, riferimento va indirizzato all'art. 37 L. 218/95, che stabilisce la sussistenza della giurisdizione italiana, oltre che in altri casi, quando uno dei genitori o il figlio risiedono in Italia. La disposizione, dunque, sancisce la competenza a decidere del giudice

---

<sup>15</sup> Le norme di applicazione necessaria sono previste, in via generale, dall'art. 17 della ripetuta L. 218/95, che stabilisce: "È fatta salva la prevalenza sulle disposizioni che seguono delle norme italiane che, in considerazione del loro oggetto e del loro scopo, debbono essere applicate nonostante il richiamo alla legge straniera."

<sup>16</sup> Il riferimento è in nota 14.

<sup>17</sup> Art. 36-*bis* L. 218/95, in vigore dal 2014:

"Nonostante il richiamo ad altra legge, si applicano in ogni caso le norme del diritto italiano che: a) attribuiscono ad entrambi i genitori la responsabilità genitoriale; b) stabiliscono il dovere di entrambi i genitori di provvedere al mantenimento del figlio; c) attribuiscono al giudice il potere di adottare provvedimenti limitativi o ablativi della responsabilità genitoriale in presenza di condotte pregiudizievoli per il figlio."

italiano per tutti i minori residenti nel nostro Paese, mentre il diritto applicabile dovrà essere stabilito in base alle norme e ai criteri appena richiamati, dovendosi altresì coordinare il rispetto dei diversi sistemi e delle differenti tradizioni giuridiche dei vari Paesi con la necessaria applicazione di principi ritenuti insuperabili.

### **3. La disciplina contenuta nel Regolamento UE e la Convenzione dell'Aja del 1996 relativamente alla responsabilità genitoriale**

Spostandoci dal nostro diritto interno a quello dell'UE, il riferimento attuale è il già citato Reg. 2019/1111 del 25 giugno 2019, “relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale, e alla sottrazione internazionale di minori”, che è entrato in vigore il 1° agosto 2022 ed ha sostituito il pregresso Reg. CE n. 2201/2003.

Preliminarmente, tuttavia, occorre evidenziare che l'armonizzazione appare scarsamente realizzata a livello UE,<sup>18</sup> in virtù delle stesse specifiche disposizioni contenute nell'art. 81 TFUE: il par. 3 prevede infatti che le misure di armonizzazione relative al diritto di famiglia con implicazioni transnazionali possano essere adottate solo mediante una procedura legislativa speciale in cui il Consiglio delibera all'unanimità, previa consultazione del Parlamento europeo. Per completezza può aggiungersi che i capoversi secondo e terzo disciplinano la c.d. norma “passerella”, ossia la possibilità per il Consiglio di determinare – sempre all'unanimità – gli aspetti del diritto di famiglia aventi implicazioni transnazionali che potrebbero formare oggetto di atti adottati secondo la procedura legislativa ordinaria, dandone notizia ai Parlamenti nazionali; questi ultimi, tuttavia, entro sei mesi possono manifestare la propria opposizione ed impedire la decisione.

Da tali previsioni si evince l'estrema cautela – se non addirittura la reticenza di fondo – nell'adozione di misure armonizzatrici in materia familiare che, per loro natura, coinvolgono il tessuto sociale più profondo dei singoli Paesi, e dunque involgono questioni che sono stretta-

---

<sup>18</sup> Cfr., sul punto, l'opinione di BERGAMINI, *Problemi di diritto internazionale privato collegati alla riforma dello status di figlio e questioni aperte*, in *Riv. Dir. Internaz. Priv. e Process.*, 2015, 2, 315 e ss., che sottolinea le ancora esistenti – ed anzi sempre più ampie – divergenze fra gli Stati membri in merito alle nozioni di famiglia e, conseguentemente, di figlio.

mente connesse all'identità nazionale; lo stesso Reg. 2019/1111 – adottato peraltro con procedura legislativa speciale – si occupa solo dei temi legati alla responsabilità genitoriale, lasciando fuori le questioni connesse alla filiazione e allo stato delle persone.<sup>19</sup>

Identica indicazione viene peraltro dagli strumenti convenzionali esterni all'UE<sup>20</sup> e, in particolare, dalla stessa Convenzione dell'Aja del 1996 – che ha sostituito la Convenzione del 5 ottobre 1961 – sulla competenza, la legge applicabile, il riconoscimento, l'esecuzione e la cooperazione, espressamente indirizzata a regolare la (sola) responsabilità genitoriale e le misure di protezione dei minori, per cui trova conferma l'assunto secondo cui le questioni relative alla filiazione (che, si ribadisce, sono preliminari, attenendo anche al momento costitutivo del rapporto) sono ad oggi regolate esclusivamente dalle norme di diritto internazionale privato nazionali.<sup>21</sup>

Sia pure con riferimento, dunque, limitato alla responsabilità genitoriale, sembrerebbe potersi affermare la presenza di una tutela armonizzata – se non, addirittura, uniforme – dei minori coinvolti in controversie transfrontaliere, ma l'asserzione deve essere ulteriormente vagliata attraverso l'esame del contenuto delle discipline e, in particolare, mediante l'analisi dei profili relativi alla giurisdizione e al diritto applicabile.

---

<sup>19</sup> Si veda il Considerando n. 12, già riportato in nota 13.

<sup>20</sup> Sul punto si veda quanto riferito da RUOTOLO, *Il diritto internazionale privato italiano delle "nuove" famiglie nel contesto europeo*, in *Questione giustizia*, 2019, 2, 58, relativamente al Report del 2019 redatto dal gruppo di esperti istituito dalla Conferenza dell'Aja di diritto internazionale privato, nel quale si ammette di non essere ancora arrivati ad un testo condiviso.

<sup>21</sup> Cfr. LOPES PEGNA, *Riforma della filiazione e diritto internazionale privato*, in *Riv. Dir. Internaz.*, 2014, 2, 397, che sottolinea come l'Italia non sia parte di alcuna convenzione internazionale che incida in modo specifico sul diritto internazionale privato in materia, né l'Unione Europea ha adottato alcun regolamento che copra anche le questioni concernenti la legge applicabile alla filiazione.

#### **4. Le Autorità giurisdizionali competenti e la residenza del minore. La legge applicabile**

Le previsioni relative alla giurisdizione mostrano totale uniformità di contenuto: il criterio della residenza del minore viene infatti adottato per individuare il giudice competente a decidere nelle controversie relative alla responsabilità genitoriale sia dal Reg. UE 2019/1111 (all'art. 7, che fa riferimento alla residenza abituale del minore), sia dalla Convenzione dell'Aja del 1996 (all'art. 5, che indica ugualmente la residenza abituale), sia, infine, dalle nostre già citate regole interne di diritto internazionale privato (art. 37 L. 218/95, che contiene il più generico riferimento alla residenza).

In relazione a tale ultima fonte, peraltro, deve sottolinearsi che l'art. 42 della medesima L. 218/95, diretta a disciplinare la giurisdizione e la legge applicabile in materia di protezione dei minori, richiama espressamente la convenzione dell'Aja del 1961, per cui può ritenersi che ci sia ingresso automatico delle disposizioni contenute nella convenzione del 1996, entrata in vigore in Italia nel 2016 a seguito di ratifica intervenuta con L. n. 101/2015.

Il confronto fra le normative previgenti – sia europea che convenzionale – e quelle attuali, mostra come le disposizioni sulla giurisdizione e sul giudice competente siano state oggetto di attenzione particolare.

Per quanto concerne il Reg. UE 2019/1111, pur essendo rimasti sostanzialmente immutati i criteri della residenza abituale o del luogo in cui il minore si trova nel caso di sfollati o rifugiati, è stata introdotta dall'art 10 una più ampia possibilità di “Scelta del foro” da parte dei genitori (o dei titolari della responsabilità genitoriale), che possono convenire in forma scritta di conferire la giurisdizione alle autorità di uno Stato membro con il quale il minore abbia un “legame sostanziale”, sempre che ciò sia conforme all'interesse del minore; in merito, è stato peraltro rilevato che la scelta consisterà per lo più nella designazione dei giudici competenti per il divorzio o la separazione.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Cfr. ZANOBETTI, *Un nuovo atto di diritto internazionale privato in materia matrimoniale, di responsabilità genitoriale e di sottrazione di minori: il regolamento UE 2019/1111*, in *giustiziacivile.com*, n. 7/2019, 7, che sottolinea inoltre come la scelta in caso di separazione e divorzio fosse comunque consentita in base alle norme già vigenti.

Relativamente alla Convenzione dell'Aja, la scelta del criterio della residenza abituale operata nel 1996 dall'art. 5 – fatti salvi i casi di assenza di una residenza abituale (art. 6), di trasferimento illecito del minore (art. 7), e di intervento delle Autorità di altri Stati in casi di temporanea urgenza o per provvedimenti territorialmente limitati (artt. 8-12) – ha rappresentato la risposta ad una serie di problematiche sorte con riferimento alle disposizioni contenute nella Convenzione del 1961. Quest'ultima, infatti, prevedeva, in materia di protezione dei minori, una competenza concorrente delle autorità di residenza abituale e delle autorità dello Stato di cittadinanza del minore (artt. 1 e 4), oltre a quella in favore delle autorità dello Stato in cui il fanciullo è presente o i beni di sua proprietà sono situati (art. 8), stabilendo, in caso di conflitto, la prevalenza della competenza delle autorità nazionali (art. 4, par. 4). In merito si è sottolineato che tale soluzione aveva rivelato due serie di inconvenienti: da un canto, le autorità nazionali avevano talvolta adottato decisioni difficili da accettare da parte delle autorità di residenza abituale del minore, le quali si presumono essere più vicine al fanciullo, e spesso sono in grado di valutare meglio la sua situazione e i suoi bisogni; d'altro canto, nei frequenti casi di minori aventi doppia cittadinanza, il conflitto tra le autorità dei due Stati di cittadinanza aveva determinato la paralisi della Convenzione.<sup>23</sup>

Il criterio della residenza abituale del minore (c.d. criterio di prossimità), quindi, acquista valenza fondamentale non solo per evitare i conflitti fra le diverse autorità, ma soprattutto perché ritenuto rispondente all'interesse del minore, rappresentando, anzi, strumento di salvaguardia del medesimo interesse.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> COSÌ LAGARDE, *Relazione esplicativa*, in *La convenzione dell'Aja del 1996 - Prontuario per l'operatore giuridico* a cura di ALBANO, Roma, 2018, 48 sgg. (<https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/convenzione-aja-1996-prontuario-operatore-giuridico.pdf>).

<sup>24</sup> Si veda il Considerando n. 20 del Reg. UE 2019/1111: “Al fine di salvaguardare l'interesse superiore del minore, la competenza dovrebbe essere determinata in primo luogo in base al criterio di prossimità. Di conseguenza, la competenza giurisdizionale dovrebbe appartenere allo Stato membro in cui il minore risiede abitualmente, salvo in determinate situazioni di cui al presente regolamento, ad esempio ove si verifichi un cambiamento della residenza del minore o in caso di accordo fra i titolari della responsabilità genitoriale.”

La nostra giurisprudenza sembra riconoscere massima efficacia a tale assunto, disponendo che la giurisdizione sulle domande relative alla responsabilità genitoriale e al mantenimento dei figli minori appartiene al giudice del luogo in cui il minore risiede abitualmente, ove pure proposte congiuntamente a quella di separazione giudiziale.<sup>25</sup>

La pregnanza del criterio di prossimità conduce, peraltro, ad escludere che il consenso del genitore in merito alla già prospettata scelta del foro prevista dal Reg. UE possa essere ravvisata semplicemente nella mancata contestazione della giurisdizione da parte di un coniuge con riguardo alla domanda di separazione o divorzio, principio già affermato con riferimento alla normativa previgente<sup>26</sup> e che oggi trova conferma nel disposto del par. 2 dell'art. 10 del Reg. UE 2019/1111.

Il parametro della residenza abituale valorizza la preminenza dell'interesse del minore poiché posto a salvaguardia della continuità affettivo - relazionale del minore stesso; il concetto è stato spesso oggetto

---

<sup>25</sup> Cass. SS. UU. 21.12.2020 n. 29171, che precisa (punto 1.3.2) come dal cosiddetto "rapporto di prossimità del minore", discende che nei giudizi di separazione e di divorzio, che attengano anche all'affidamento ed alla collocazione di un figlio minore, al fine di determinare quale sia il giudice nazionale dotato di giurisdizione, deve aversi riguardo alla residenza del nucleo familiare, all'interno del quale il medesimo vive, al momento della proposizione della domanda, rimanendo ininfluenza il successivo trasferimento del figlio con un genitore all'estero (nel caso di specie, poiché la figlia minore era ormai stabilmente residente in Italia ed iscritta all'asilo, si è affermata la competenza a decidere del giudice italiano).

Si veda altresì la pronuncia di Cass. SS.UU. 7.9.2016 n. 17676, che, pur affermando la giurisdizione del giudice italiano sulla causa di separazione personale, ha escluso la sua competenza a decidere sulle domande inerenti all'affidamento ed al mantenimento del figlio minore delle parti, trattandosi di minore con stabile residenza in Inghilterra presso la madre.

<sup>26</sup> Cfr. Cass. SS.UU. 5.6.2017 n. 13912, che si è pronunciata in tema di proroga della giurisdizione ai sensi dell'art. 12 Reg. CE 2201/2003, rilevando che "non può condividersi la tesi secondo cui l'accettazione della giurisdizione italiana nel giudizio di separazione personale riverbererebbe la sua efficacia anche nel giudizio di revisione. In realtà ... deve ribadirsi che il criterio di attribuzione della giurisdizione fondato sulla c.d. vicinanza, dettato nell'interesse superiore del minore (Corte giustizia, 5 ottobre 2010, in causa 296/10), assume una pregnanza tale da comportare anche l'esclusione della validità del consenso del genitore alla proroga della giurisdizione (Cass., Sez. U, 30 dicembre 2011, n. 30646)" (nel caso di specie si è esclusa la giurisdizione italiana poiché la minore, dopo la separazione, risiedeva stabilmente negli USA).

di attenzione da parte della giurisprudenza, che ha affermato l'irrelevanza della residenza anagrafica e del calcolo puramente aritmetico dei periodi trascorsi in diversi Paesi,<sup>27</sup> privilegiando l'effettivo luogo di svolgimento della vita personale del minore, idoneo ad assicurargli un armonico sviluppo psico – fisico.<sup>28</sup>

Da quanto esposto sembra dunque che, in ogni situazione riguardante un minore stabilmente residente in Italia, il giudice competente a decidere le questioni relative alla responsabilità genitoriale sia quello italiano, e ciò comporta una serie di ricadute sostanziali molto importanti.

Il diritto applicabile, infatti, dovrà essere sostanzialmente quello italiano, sia in virtù delle disposizioni contenute nella Convenzione dell'Aja del 1996 che in applicazione del nostro diritto interno, mentre nessuna indicazione viene fornita dalle fonti europee dato che il Reg. UE 2019/1111 non fa alcun riferimento alla legge applicabile.

Con riferimento alla fonte convenzionale, l'art. 15 dispone che le Autorità competenti a decidere applicano la propria legge,<sup>29</sup> e gli artt. 16 e

---

<sup>27</sup> Cfr. Cass. SS.UU. 18.3.2016, n. 5418: “In tema di responsabilità genitoriale, al fine di stabilire la competenza giurisdizionale, occorre dare rilievo - per principio generale - al criterio della residenza abituale del minore al momento della domanda, intendendo come tale il luogo del concreto e continuativo svolgimento della vita personale, e non quello risultante da un calcolo puramente aritmetico del vissuto” (Nella specie la S.C. ha ritenuto corretta la motivazione del giudice di merito, per la quale doveva considerarsi abitualmente residente in Brasile il minore che vi aveva vissuto tra i tre ed i sei anni di età, periodo intensamente relazionale, con un intervallo di appena sei mesi trascorso in Italia).

<sup>28</sup> Cfr. Cass. SS.UU. 19.4.2021 n.10243: “la nozione di «residenza abituale» corrisponde ad una situazione di fatto, dovendo per essa intendersi il luogo in cui il minore, in virtù di una durevole e stabile permanenza, ha il centro dei propri legami affettivi non solo parentali, derivanti dallo svolgimento in detta località della sua quotidiana vita di relazione” (Nella specie la S.C. si è pronunciata in applicazione della Convenzione dell'Aja ed ha affermato la giurisdizione italiana nel caso di un minore precedentemente residente a San Francisco e trasferitosi in Italia con la madre dove frequentava la scuola ed aveva consolidato una rete di affetti e relazioni).

<sup>29</sup> Sul punto si è rilevato che “la regola facilita il compito dell'autorità competente, che sarà così chiamata ad applicare il diritto che conosce meglio. Inoltre, poiché la competenza viene di norma attribuita all'autorità più vicina al minore (autorità dello Stato di residenza abituale nei casi degli artt. 5-7, foro più adatto nel caso degli artt. 8 e 9, foro

17 specificano che l'attribuzione e l'estinzione della responsabilità genitoriale nonché il suo esercizio sono regolate dalla legge<sup>30</sup> dello Stato di residenza abituale del minore.

In relazione al nostro diritto interno, può richiamarsi quanto già riferito,<sup>31</sup> ricordando che se l'art. 36 L. 218/95 dispone che i rapporti fra genitori e figli – compresa la responsabilità genitoriale – sono regolati dalla legge nazionale del figlio, l'art. 36 *bis* specifica che si applicano in ogni caso le norme del diritto italiano relative all'attribuzione congiunta della responsabilità genitoriale, al dovere di entrambi i genitori in ordine al mantenimento del figlio, nonché alla possibilità di adottare provvedimenti limitativi o ablativi della responsabilità; si tratta, come già emerso, di una precisa scelta legislativa che anche in questo caso (così come nell'ipotesi prevista dall'art. 33, comma 4, con riferimento all'unicità dello stato di figlio) ha impedito – attraverso norme di applicazione necessaria – un trattamento deteriore dei minori fondato sulla loro nazionalità.

Esplicitando ancora quanto rappresentato, sembrerebbe del tutto fondata l'affermazione secondo cui, ai minori che risiedono stabilmente nel territorio italiano si applicano – sostanzialmente – le stesse regole in materia di responsabilità genitoriale, con una tutela quasi perfettamente uniforme.

Tuttavia, anche in un sistema così ben strutturato – formato da Convenzioni, Regolamenti e norme interne che tuttavia richiamano il medesimo criterio per individuare il giudice competente e fanno riferimento alla residenza del minore per il diritto applicabile – e che dunque sarebbe in grado di garantire un alto grado di armonizzazione, fin quasi a tendere verso la massima uniformità di trattamento, sono

---

della presenza del minore o dei suoi beni per le misure urgenti o con effetti territoriali limitati nei casi di cui agli artt. 11 e 12), le misure saranno sostanzialmente eseguite nello Stato dell'autorità che le ha adottate”: cfr. LAGARDE, *Relazione esplicativa*, cit., 89.

<sup>30</sup> Il testo indica che è la “legge” dello Stato di residenza abituale ad essere applicabile. Cosa si debba intendere con tale espressione è precisato dall'art. 21, relativo al rinvio e al conflitto fra sistemi di diritto internazionale privato, che testualmente afferma: “il termine “legge” designa la legislazione in vigore in uno Stato, ad esclusione delle norme sul conflitto di leggi”.

<sup>31</sup> *Supra*, paragrafo 2.



presenti alcune “pieghe” che, similmente al classico granello di sabbia, possono comprometterne il funzionamento.

### **5. La possibile incrinatura del sistema**

Mentre per i minori con cittadinanza in un Paese UE l’armonizzazione appare pacificamente perseguita dalle disposizioni contenute nel Reg. 2019/1111, si sono evidenziate notevoli difformità interpretative ed applicative per i minori stabilmente residenti in Italia ma con cittadinanza extraunitaria.

In merito, una parte della giurisprudenza ha ritenuto che, con riferimento alla domanda di affidamento dei figli proposta nell’ambito di un procedimento di separazione pendente fra cittadini extracomunitari (nella specie, marocchini), fosse comunque applicabile il previgente Regolamento CE 2201/2003, affermandosi dunque il radicamento della competenza italiana derivante dal luogo di residenza abituale del minore; la posizione sembra trovare supporto in una decisione della Corte di Giustizia che aveva sancito l’applicazione del medesimo Regolamento a cittadini di Stati terzi che hanno legami forti (quali la residenza della famiglia, l’attività lavorativa, ecc.) con il territorio di uno Stato membro.<sup>32</sup>

Altra parte della giurisprudenza, in modo diametralmente opposto, ha ritenuto che per la regolamentazione dei rapporti economici e personali tra il figlio ed i genitori, tutti cittadini extracomunitari (nello specifico, di cittadinanza cinese), non potesse trovare applicazione il ripetuto Regolamento CE 2201/2003, pur affermando comunque la competenza del giudice italiano ai sensi dell’art. 37 L. 218/95, nonché

---

<sup>32</sup> Cfr. Trib. Belluno 30.12.2011, in Foro it. 2012, 3, I, 939: “Il Regolamento CE del Consiglio n. 2201/2003 del 27.11.2003 trova applicazione a prescindere dalla cittadinanza europea delle parti ed indipendentemente dalle norme sulla giurisdizione previste dal diritto nazionale (come, nell’ordinamento italiano, l’art. 32 della legge 31.5.1995 n. 218), le quali restano applicabili soltanto in via residuale, ai sensi dell’art. 7 del Regolamento, laddove nessun giudice di uno Stato membro sia competente in base agli artt. 3-5 del Regolamento (cfr. Corte giustizia CE, sez. III, 29.11.2007 n. 68, nel procedimento C-68/07, Sundelind Lopez v. Lopez Lizazo, ove è precisato che il Reg. CE n. 2201/2003 “si applica anche ai cittadini di Stati terzi che hanno vincoli sufficientemente forti con il territorio di uno degli Stati membri”, in conformità dei criteri di competenza previsti dallo stesso Regolamento, che si fondano sul principio della necessità di un reale nesso di collegamento tra l’interessato e lo Stato membro che esercita la competenza)”.

l'applicazione delle norme italiane in materia di responsabilità genitoriale richiamate dall'art. 36 bis.<sup>33</sup>

Tale ultimo orientamento, peraltro, appare confermato da una pronuncia della S.C. che ha espressamente statuito come il Regolamento CE 2201/2003 - in quanto diretto ad attuare la cooperazione giudiziaria in materia civile fra stati membri dell'U.E., in ossequio al principio del reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie - si applichi solo alle diverse giurisdizioni degli Stati dell'Unione, mentre nel caso di controversie che coinvolgono la giurisdizione di Stati esterni all'Unione devono trovare applicazione le norme di diritto internazionale privato (e dunque le regole poste dalla L. n. 218/95).<sup>34</sup>

L'adesione a tale posizione può comportare conseguenze rilevanti con riferimento alla tutela dei minori con cittadinanza extraunitaria.

Invero, se il giudizio avente ad oggetto la regolamentazione e l'esercizio della responsabilità genitoriale (così come qualunque altra questione relativa alla filiazione e al rapporto personale fra genitori e figli) viene instaurato in prima istanza in Italia, il giudice italiano è certamente competente a decidere in virtù del già citato art. 37 L. 218/95 (con conseguente operatività delle nostre norme di applicazione necessaria), ma la situazione potrebbe cambiare se tra le stesse parti risulta pendente altro giudizio previamente instaurato dinanzi ad un giudice straniero.

Occorre infatti ricordare che, ai sensi dell'art. 7 L. 218/95, quando nel corso del giudizio instaurato in Italia viene eccepita la previa pendenza tra le stesse parti di una domanda avente il medesimo oggetto

---

<sup>33</sup> Cfr. Trib. Mantova, 24.2.2016, in banca dati *dejure.it*.

<sup>34</sup> Cfr. Cass. SS.UU. 18.3.2016 n. 5420, in *Giust. Civ. Mass., 2016*, e per esteso in banca dati *dejure.it*.

Il caso di specie si presentava denso di elementi di estraneità poiché riguardava due coniugi cittadini UE (un francese ed una italiana) che vivevano negli USA, dove avevano incardinato un procedimento di divorzio; tuttavia, prima della pronuncia definitiva del giudice straniero, la moglie era tornata in Italia con il figlio ed aveva introdotto altro giudizio con richiesta di affidamento del figlio, invocando l'applicazione del Reg. CE 2201/2003 per affermare la competenza del giudice italiano. La S.C., invero, nelle motivazioni ha escluso la sussistenza dell'elemento della residenza abituale del minore nel territorio italiano, ma tale rilievo appare ultroneo rispetto alla assorbente considerazione secondo cui, nel caso di Paesi non appartenenti all'UE, il citato Regolamento non si applica, senza che abbia rilevanza la circostanza che la causa in un Paese extra UE verta tra cittadini dell'Unione.

e il medesimo titolo dinanzi ad un giudice straniero, il giudice italiano deve sospendere il giudizio se ritiene che il provvedimento straniero possa produrre effetto per l'ordinamento italiano; di conseguenza, in virtù della c.d. litispendenza internazionale extra-comunitaria,<sup>35</sup> potrebbe essere elusa la regola che stabilisce il criterio di prossimità al fine di salvaguardare l'interesse del minore.

L'esame della giurisprudenza di merito attesta che tale orientamento ha trovato riscontro, ed anzi mostra come sia possibile, anche in modo presumibilmente strumentale, incardinare previamente un giudizio di separazione o divorzio all'estero impedendo che la tutela di minori extraunitari residenti in Italia possa essere affidata alla nostra giurisdizione.<sup>36</sup>

Procedendo in tale direzione, il sistema disegnato per garantire uniformità di protezione e tutela ai minori rischia di crollare, ed appare ancora più grave rilevare come l'uniformità venga impedita facendo riferimento all'applicazione di norme nazionali interne inserite in un contesto che, al contrario, ha mostrato massima attenzione alla garanzia della salvaguardia della posizione dei minori attraverso le - più volte citate - norme di applicazione necessaria.

---

<sup>35</sup> In merito a tale nozione, si veda quanto statuito da Cass. 4.2.2021 n.2654, in Giust. Civ. Mass. 2021, e per esteso in banca *dati dejure.it*: In tema di litispendenza internazionale extra-comunitaria, deve applicarsi l'art. 7, comma 1, della l. n. 218 del 1995 e non già l'art. 19 del Regolamento CE n. 2201 del 2003, disciplinante la litispendenza intra-comunitaria, sicché ai fini della sospensione obbligatoria del processo successivamente instaurato, occorre che le domande presentino identità dell'oggetto e del titolo non accogliendosi il concetto più ampio di identità di cause adottato in ambito comunitario che fa leva non tanto sulla specificità del provvedimento richiesto al giudice quanto su una situazione complessiva di "crisi del matrimonio".

<sup>36</sup> Sul punto, appare emblematico quanto ritenuto dal Trib. Teramo con ordinanza del 29.4.2022, confermata dalla Corte d'Appello di L'Aquila con pronuncia del 19.7.2022, entrambe inedite: nel caso di specie, una madre albanese chiedeva la regolamentazione dell'affidamento dei tre figli, nati e residenti da sempre in Italia, ove frequentavano la scuola; il padre si opponeva alla giurisdizione italiana assumendo di aver già incardinato in Albania un procedimento di separazione, e chiedeva dunque la sospensione del procedimento. I provvedimenti dei giudici abruzzesi hanno rilevato che, sussistendo la competenza del Tribunale albanese in materia di separazione, quest'ultimo avrebbe statuito anche in merito all'affidamento dei figli con provvedimento che avrebbe dispiegato effetto nel nostro ordinamento ex artt. 64 e ss. L. 218/95.

## 6. Considerazioni conclusive

Da quanto esposto sembra evidente che le rappresentate problematiche relative all'affermazione della giurisdizione italiana per i minori residenti – magari da sempre – nel nostro territorio deriva da una lettura assolutamente miope delle nostre norme di diritto internazionale privato: dunque, è nostro il granello di sabbia che rischia di compromettere il funzionamento di un sistema volto all'armonizzazione e tendente all'uniformità.

Occorre quindi lavorare in tal senso, dando massima esplicitazione al principio di tutela del minore incardinato nel criterio di prossimità e rinunciando ad una applicazione ottusa delle regole interne, delle quali vanno valorizzati il contesto e la ratio: anche fermandoci a queste ultime, infatti, dovrebbe essere affermata – in ogni caso – la competenza del giudice italiano ex art. 37 L. 218/95, senza espedienti o impedimenti che possano comprometterne l'operatività.

Sotto altro profilo, poiché i provvedimenti incidenti sulla responsabilità genitoriale dovrebbero essere comunque diretti a perseguire la finalità di protezione del minore,<sup>37</sup> potrebbe ritenersi che essi rientrino nel campo di applicazione dall'art. 42 L. 218/95, con conseguente applicazione della Convenzione dell'Aja,<sup>38</sup> dimostrandosi ancora una volta come l'individuazione del giudice competente a decidere in quello “più vicino” al minore non sia un mero criterio tecnico di risoluzione di un conflitto, ma rechi in sé l'essenza stessa della tutela.

---

<sup>37</sup> Sul punto, sia pure in modo meno incisivo, Cass. SS.UU., 19.1.2017, n. 1310: “Ai fini del riparto della giurisdizione e della individuazione della legge applicabile, i provvedimenti in materia di minori devono essere valutati in relazione alla funzione svolta, sicchè, quelli che, pur incidendo sulla potestà dei genitori, perseguono una finalità di protezione del minore, rientrano nel campo di applicazione dell'art. 42 della l. n. 218 del 1995, il quale rinvia alla Convenzione de L'Aja del 5 ottobre 1961.”

<sup>38</sup> Il già citato art. 5 della Convenzione del 1996, che stabilisce la competenza dell'Autorità dello Stato di residenza abituale del minore (e, conseguentemente, l'applicazione della legge del medesimo Stato), è basato sull'ipotesi che il minore risieda in uno degli Stati contraenti; in caso contrario, l'art. 5 non è applicabile, ma nulla impedisce a tali Autorità di ritenersi competenti, al di fuori della Convenzione, sulla base delle norme di diritto internazionale privato dello Stato al quale appartengono: cfr. LAGARDE, *Relazione esplicativa*, cit., 64.

## I diritti umani nell'orizzonte del realismo cristiano

Maria Gabriella Esposito

Per evitare che i diritti umani si perdano nelle nebbie di una pubblicità commerciale o che la difesa della vita svanisca nelle ceneri del quotidiano, è doveroso porsi una domanda: “fondazione teoretica o semplicemente tutela dei diritti dell'uomo”?

È un interrogativo che sollecita una riflessione sul problema dei rapporti uomo-mondo che può essere studiato da tre prospettive storiche: *cosmocentrica, antropocentrica, teocentrica*.

La storia è sempre stata una preziosa bussola per comprendere il presente ed immaginare il futuro, pertanto nella prospettiva *cosmocentrica* si vive un momento felicissimo dell'esperienza umana in cui l'uomo vive in modo profondamente unitario con il cosmo. Non c'è distinzione tra il mondo naturale governato dalle leggi della necessità ed il mondo umano governato dalle leggi della libertà.

Detta unitarietà è stata la caratteristica di tutto il periodo che ha preceduto la nascita della filosofia ed è una esperienza in cui il destino dell'uomo è governato da una *avàykn* che è una legge non solo del proprio destino biologico, ma di tutta la vita etica.

Vi è un frammento molto bello di Eraclito, cui è espressa in modo particolarmente plastico questa unità fondamentale: “*Elios* (il sole) *non oltrepasserà le sue misure, altrimenti le Erinni, ministre di Dike* (la Giustizia) *lo scopriranno*.”

Quindi esiste una realtà fisica ineluttabile, il Sole ha un suo percorso, un suo tragitto e non può derogarvi, perché se vi derogasse, la Giustizia interverrebbe a punirlo.

La Giustizia per noi è un concetto esclusivamente morale, ma per la mentalità dell'uomo greco è una realtà universale che coinvolge nello stesso tempo gli uomini e tutta la realtà cosmica. La vita è un dato in una realtà data, alla quale si applicano gli stessi metodi che un fisico applica al mondo della natura ed il tempo decide della sua sopravvivenza e della sua morte.

In questo orizzonte non c'è libertà non c'è responsabilità, pertanto i diritti non sorgono perché non c'è il dovere di riconoscerli nel loro ordine.

Quando poi nell'Atene del V sec. L'unitarietà tra la *fusis* ed il *nomos*, tra la legge della necessità e la legge della libertà si istituzionalizza, il punto focale della storia non è più il cosmo ma la polis, in cui l'uomo per un profondo senso di appartenenza è in sintonia con le leggi della città, disobbedire ad esse (leggi etiche, giuridiche, politiche, economiche, religiose), non è solo un atto antigiuridico, ma è una violazione di una legge etica.<sup>1</sup>

Visione unitaria messa in crisi da una schiera eterogenea di pensatori che vanno accomunati sotto il nome di sofisti, i quali pongono un dubbio sulla fusione tra etica e diritto. Si accende un serrato dibattito tra i sofisti e Socrate nel quale si inverano le risposte più svariate.

Trasimaco, il sofista di Calcedone (459- 413) sostiene che “*la giustizia è l'utile del più forte*”, ed il più forte è colui che riesce ad affermare la propria volontà. Viceversa troviamo un altro sofista, Callicle (personaggio storico con varie proposte di identificazione, vi è una affermazione che non sia una persona reale),<sup>2</sup> il quale dà una risposta inversa: «*la giustizia è l'utile dei più deboli*», i quali, proprio perché si oppongono alle sopraffazioni dell'uomo forte, si riuniscono in una lega per tutelare i propri diritti.

Socrate (Atene 470- ivi 399 a.c.) in questo contesto tenta di recuperare le radici etiche della coscienza nella quale è possibile trovare un autentico fondamento per non violare le leggi di Atene, perché alla struttura dell'anima non può corrispondere la struttura della polis.

Questi diversi orientamenti hanno poi trovato nel corso dei secoli, fertile campo nelle diverse concezioni della vita in cui è prevalsa la prospettiva antropocentrica, la mentalità *dell'homo faber fortunae suae* che, con la pretesa indebita della ragione umana, espresso nell'orgoglio autosufficiente e sovrano, entra nella storia, celebrando la sua libertà in illimitata.

È un orizzonte culturale in cui risulta minata la cultura dei diritti, si desidera l'uomo del prodotto e non della fecondità, si alimenta quella

---

<sup>1</sup> FRANCESCO D'AGOSTINO, *Per una archeologia del diritto. Miti giuridici greci*, Milano 1979; FRANCESCO CAVALLA, *La verità dimenticata. Attualità dei presocratici dopo la secolarizzazione*, Padova, 1996; FRANCO TODESCAN, *Considerazioni sulla genesi dell'idea di giustizia, in un frammento di Anassimandro*, in *Rivista internazionale di Filosofia del diritto*, 1968.

<sup>2</sup> UNTERSTEINER, *I sofisti*, Torino, 1949.

grande legge del profitto che emargina le esistenze più fragili: bambini, giovani, anziani. Un antropocentrismo che ha approdato ad una falsa idea di umanità, perché alla delicata tessitura dell'individuo comune, alla gelosa autonomia del mondo storico, si sono sostituiti mostruosi organismi di interesse in una trama di rapporti attanagliati da manipolazioni tecniche sempre più raffinate. In una società di massa si ha la perdita dell'individualità, perdita dello spessore di un triplice nesso, "intelligenza, volontà, cuore"<sup>3</sup>, incapace di cogliere l'essenza della vita, per cadere con una acquiescenza subliminare in entità passive, in società a soggettività strumentali, maestri di etica convenzionale.

E, nella perdita dell'individualità, la ragione, nella sua pretesa indebita, si è incarnata in un potere che nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1789, proclama sovrano l'uomo di Cartesio "esanguie realtà", che entra nella storia senza destino perché ha dimenticato la sua dipendenza da un ordine etico e giuridico universale.

Un individuo, dunque, proclamato sovrano, ma ovunque in catene, perché ovunque baratta la sua vita per un tozzo di pane strappato alle mense di un padrone e, privato di una regola aurea «*dovere-diritto*» non assume la propria esistenza come soggetto responsabile della vita nel tempo. Una vita tradita dalla mentalità dell'*homo faber* che una ragione, agente primario di trasformazione della natura umana, riduce a puro dato biologico di cui disporre, perché l'unico metro di misura sono il potere, il denaro, il successo.

E, poiché una falsa ideologia dell'efficienza considera le persone fragili e vulnerabili un peso per la società, si sdoganano dinamiche di scarto.

Ma la storia dell'umanità non ha conosciuto solo l'*homo faber*, ma anche l'*homo sapiens*, in dialogo con una legge universale, salda, immutabile che offre un paradigma teoretico culturale ed etico, una chiave di lettura della vita per un nuovo Rinascimento, non solo europeo, ma mondiale. Ma perché la tematica dei diritti possa navigare nelle acque alte della libertà, giustizia, uguaglianza, solidarietà, pace, occorre leggerla nella prospettiva teocentrica, il cui punto focale della storia è DIO.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> ANTONIO ROSMINI, *L'Antropologia in servizio della scienza morale, edizione critica*, a cura di François Evain, Città nuova Editrice, 1981.

<sup>4</sup> ANTONIO ROSMINI, *Antropologia soprannaturale*, Edizione critica, a cura di Umberto Mu-

È una prospettiva che, in dialogo con un paradosso affresco, la vita, lancia una sfida alle diverse anime che hanno accompagnato le contingenze storiche, i presupposti ideologici, le esigenze di politica legislativa. Ed è una prospettiva indubbiamente minoritaria nel voler dare un colpo di scure all'orgoglio umano, autosufficiente, individualistico, egoistico che pretende entrare nella storia senza destino e sostarvi, perché i valori non risiedono nell'oltretomba, ma esigono un processo di razionalità nel tessuto storico, scoperti dall'uomo. Ed è un «*patto di sangue tra diritto e vita*» che interpella le radici etiche della coscienza, fonte primaria di un diritto alla vita che è “*il diritto dell'innocente*”, posto al vertice della piramide con i suoi costitutivi di unicità, esclusività, preesistenti a qualunque Ordinamento di diritto positivo, e manda il guizzo più bello nell'istante in cui si spegna, in quanto continua a risplendere nonostante l'uomo lo abbia violato.

È il “*diritto dell'umanità*” assunto nei dodici articoli della tavola dei valori, preambolo della nostra Carta costituzionale che poi è l'impianto teoretico ed etico della grande tradizione millenaria occidentale.

Detto «*patto di sangue*» è una energia normativa naturale e razionale che obbliga la coscienza a mantenere la vigile apertura, l'attenzione all'oggettività della coscienza ed all'obbligatorietà dell'azione, ed è un andare oltre il provvisorio per dare valore ad una dimensione giuridica che conservi il proprio passato ed anticipi il futuro, è una struttura inalterabile con la quale si misurano i valori che decretano cosa sia l'essenza e cosa l'effimero.

È possibile al giurista declinare questo «*patto di sangue tra diritto e vita*» nell'esperienza giuridica? Ma chi è il giurista?

La definizione più suggestiva e promettente la si legge in un'opera di Giuseppe Capograssi (Sulmona 1887- Roma 1956), avvocato, filosofo del diritto, scrittore, giudice della Corte costituzionale, abruzzese, pubblicata nel 1937, «*Il problema della scienza del diritto*».

Egli così scrive: «*Il giurista è un filosofo che origlia alle porte della vita e si fa amanuense della storia per salvare l'uomo dalle insidie del male. E, nel cuore di questa esperienza si disfa d'un sol colpo di falsi concetti, di stantie pagine storiche per allontanare l'umanità dal mondo della barbarie che è sempre*

---

ratore, Tomo I, Vol. 39, Tomo I Vol. 40, Città nuova Editrice 1983; PIETRO PIOVANI, *La Teodicea sociale di Rosmini*, (I Edizione Padova 1957), Brescia 1997.



*presente e sempre immanente».*<sup>5</sup>

Poiché il giurista è impegnato in un orizzonte di ricerca e di studio molto ricco con prospettive storiche, metodologiche, in questo itinerario entra in una problematica che investe ambiti di esistenza, ma deve entrarvi con una ragione giuridica che non si lasci imbrigliare da artificiose costruzioni mentali di sistemi e con una volontà intelligente che colga fini metagiuridici, quindi colga la vita. Una ragione che, nell'evitare l'arido sillogismo di causa ed effetto, operi con un metodo di comprensione in un orizzonte antropologico, perché non venga tradita dalla mentalità dell'*homo faber*.

I giuristi possono dire quello che vogliono, risolvere il diritto a tecnica, ma gli uomini vivono nella esperienza concreta e sentono che il diritto è vita e deve essere tutela della sua umanità. Esiste qualcosa che è dovuto all'uomo, in quanto uomo e quel qualcosa è la dimensione del godimento giuridico del bene, perché la questione sociale non si risolva in stato assistenziale e quel povero pellegrino della storia che ha investito in «*intelligenza, volontà e cuore*», nel prevedere di poter godere di un bene in un prossimo domani, si arricchisce di un valore spirituale che è la certezza del diritto.<sup>6</sup>

Ma non è facile rendere consapevole l'uomo di essere giuridicamente ed eticamente titolare del bene se non è messo nelle condizioni di vivere la sua vita con dignità e la dignità richiede di decidere liberamente nei tempi e nei modi di come amministrare il bene (salute, lavoro, educazione, cultura ecc.).

Se il giurista sa prestare attenzione all'umano e sa essere criticamente vigile nei confronti del mondo categoriale, concettuale, con procedimenti che partono dalla vita e giungono alla vita, può avere titolo per un dialogo sociale. Allora tutti gli istituti giuridici di diritto civile, amministrativo, processuale, costituzionale possono essere forme di comunicazione universale, perché legandosi con idee e valori, riconoscono quel nucleo di verità implicito nell'azione umana.

Bisogna con intelligenza lavorare in profondità per cogliere all'interno del diritto positivo un oltre, una volontà più profonda delle intenzioni e dei fini più propriamente particolari dell'agente, per orizzonti

---

<sup>5</sup> GIUSEPPE CAPOGRASSI, *Il Problema della scienza del diritto*, in *Opere*, Vol. II, Milano 1959.

<sup>6</sup> Id., *Prefazione a La certezza del diritto di FLAVIO LOPEZ DE ONATE*, op. cit. Vol. V.

nuovi in una prospettiva ontologica che stemperi l'aspetto tecnico-formale perché si riconosca la vita nella sua essenza.

Infatti quando la legge diventa vita nell'ambito della P. A., l'**amministrativista** scende nelle pieghe della storia dove si nutrono le radici della vita, per risolvere i singoli casi, onde offuscare l'ombra opaca della burocrazia che si proietta nelle oscure officine perché la legge si faccia vita.

Ed il **civilista** con il contratto dà vita alla proprietà, la quale non è solo un dato catastale, ma un patrimonio di fatiche, di sacrifici, di rinunce, di attese, di chi non calcola a tavolino, ma sciama giorno dopo giorno nelle campagne, negli uffici, nei mercati, nella vita quotidiana. Sacrifici e rinunce affidate al tempo, alla storia con il testamento nel quale si esprime un desiderio di continuità a vivere nell'eterno, è la prova eloquente di un vincolo universale nel bisogno dell'uomo di superare sé stesso per continuare a dare vita alla legge delle cose, perché al di là di tutte le determinazioni del mondo storico, resti un vincolo etico e giuridico legato ad un orizzonte ontologico. È il tentativo della volontà di superare la morte, tanto che si può parlare di un diritto all'immortalità, un diritto di ragione che pensa «*nell'ordine dell'Essere*» che è l'ordine di un realismo cristiano.

Ed il **penalista**, nell'interrogare la vita, nel prestare attenzione a tutte le malizie, al tessuto degli inganni soprattutto nell'agone processuale, dove si verifica lo scontro delle azioni degli uomini che vacillano, cadono, si rialzano, non può non dar vita ad una ricerca che approdi ad una verità processuale. E, dopo avere profuso tante energie per salvare la vita, la meta è sempre più in là, proprio per l'incontentabilità della storia che pone un limite: le soglie del mistero.

## Cittadinanza: dall'impero romano al processo di realizzazione dell'Europa

Luigi Sandirocco

### 1. Identità e diritto

L'universalismo del concetto di cittadinanza, ai primordi della civiltà occidentale, ha un punto fermo nella costituzione di Antonino Caracalla che nel 212 estende a tutti gli abitanti dell'impero il crisma giuridico dell'appartenenza a un'unica entità istituzionale sintetizzata da Cicerone nell'orgoglio di dichiarare *civis romanus sum*.<sup>1</sup> La discussione attorno ai valori e alla portata della cittadinanza non si è mai esaurita, né nella pur vasta trattazione né in una rigida classificazione schematica, seguendo l'evoluzione del consorzio umano sia in senso giuridico, sia sociale e sia ovviamente, perché imprescindibile, storico. Le problematiche innescate dal concetto di cittadinanza sono oggetto di molteplici studi che intersecano l'interpretazione dell'esperienza storica alla comprensione di un presente che è costantemente un *work in progress* e non può essere metodologicamente cristallizzato.

La romanistica, in particolare e di recente, si è arricchita di un pregevole contributo di Antonio Palma<sup>2</sup> che dall'analisi del passato si

---

<sup>1</sup> Cic. *Ver.* 11.5.162. Nel celeberrimo passo dell'arpinate sono racchiusi l'orgoglio e il privilegio dell'appartenenza, in una formulazione che contiene un mondo complesso che non si ferma all'essenza giuridica ma investe ogni aspetto della vita. Sull'argomento e di recente, in particolare, cfr.: G. VALDITARA, *Civis Romanus Sum*, Torino 2018, I, 72. L'espressione *civis Romanus* che «indicava l'essere membro di quella comunità a cui ciascuno partecipava con diritti che nessuno poteva far venir meno e che con termine unificante era definito *populus*» (R. ORESTANO, *Il 'problema delle persone giuridiche' in diritto romano*, Torino 1968, 206) e che per Leo Peppe «molto probabilmente, è intorno all'inizio della Repubblica che "*populus*" comincia ad essere l'intero insieme dei *cives*, la "totalità dei cittadini"» (L. PEPPE, *'Civis Romana'. Forme giuridiche e modelli sociali dell'appartenenza e dell'identità femminili in Roma antica*, Lecce 2016, 46).

<sup>2</sup> A. PALMA, *Civitas romana, civitas mundi. Saggio sulla cittadinanza romana*, Torino 2020. Sempre in argomento, cfr.: A. PALMA, *'Cittadinanze' nell'antica Roma*, I (*L'età regia*), Torino 2018; Id., *Note in tema di cittadinanza*, in «Koinonia» XXXVIII, 2014, 279-304; Id. (a cura di), *Civitas et civilitas. Studi in onore di Francesco Guizzi*, Torino 2013.

estende al quadro contemporaneo con diversi motivi di interesse, tali da riaccendere un dibattito nella linea di continuità tra antico e moderno. L'argomento della *civitas* ha peraltro, come noto, attraversato il percorso di studi di insigni romanisti<sup>3</sup> e il presidente del Consiglio di Stato Filippo Patroni Griffi, nella prefazione al richiamato volume di Palma, si sofferma su tematiche e problematiche imperniata al senso della comunità umana nelle sue accezioni sociologiche e identitarie, che in epoca contemporanea appare sottoposto alle forze centrifughe e centripete del cosmopolitismo e del provincialismo, le quali oscillano su una scala tarata non sempre indirizzabile verso un saldo punto di equilibrio. Per Patroni Griffi lo *status civitatis* romano segue un percorso storico-concettuale diverso dall'archetipo greco, perché tende all'esterno e non al ripiegamento autoreferenziale;<sup>4</sup> esso contiene e rivela la tutela dall'esercizio del potere, non un requisito etnico-culturale. Questa titolarità è riferita alla sfera privata che non può essere invasa

---

<sup>3</sup> Un mosaico nel quale spesso si incastrano tasselli provenienti oltre che dall'esperienza giuridica romana, dalla storia della filosofia, dell'antropologia giuridica e persino della politologia, per ricostruire un quadro dettagliato, con indubitabile perizia nel raffronto delle fonti, nel contrappunto della dottrina e, non di rado, con uno sforzo di attualizzazione di un concetto come quello della cittadinanza antica, imprescindibile nella cultura occidentale, ma sottoposto a una complessa fase evolutiva. In particolare e senza intento esaustivo, cfr.: U. VINCENTI, *Cittadinanza, identità, confini. Visioni di contemporaneità attraversando il diritto romano*, Napoli 2021; P. MINDUS, *Cittadini e no. Forme e funzioni dell'inclusione e dell'esclusione*, Firenze 2014; C. AMPOLO, *Il problema delle origini di Roma rivisitato: concordismo, ipertradizionalismo acritico, contesti*, in «Annali della Scuola superiore di Pisa» V, 1, 2013, 217-284; B. Perinán Gómez (a cura di), *Derecho, persona y ciudadanía. Una experiencia jurídica comparada*, Madrid-Barcelona-Buenos Aires 2010; P. Costa, *Cittadinanza*, Bari 2005; G. CRIFÒ, «Civis». *La cittadinanza tra antico e moderno*, Bari-Roma 2000; G. Mancini, *Cittadinanza e "Status" negli antichi e nei moderni*, Pescara 2000; E. Grosso, *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici. I modelli storici di riferimento*, Padova 1997; M.P. BACCARI, *Il concetto giuridico di "civitas augescens": origine e continuità*, in «SDHI» LXI, 1995, 759-765; M. Sordi (a cura di), *Emigrazione e immigrazione nel mondo antico*, Milano 1994; L. FERRAJOLI, *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, in D. Zolo (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma-Bari 1994, 263-292; D. ZOLO, *La strategia della cittadinanza*, in Id. (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma-Bari 1994, 3-46; M. TALAMANCA, *I mutamenti della cittadinanza*, in «MEFRA» CIII, 1991, 703-733; P. Catalano, *Diritto e persone. Studi su origine e attualità del sistema romano*, 1, Torino 1990.

<sup>4</sup> Plut. Rom. 9.3. Dion. 2.7.2-3; 2.35.6; 2.46.2. Liv. 1.13.5.

arbitrariamente, ovvero senza limiti e senza regole, dalla sfera pubblica che le è sovraordinata.<sup>5</sup> Antonino Caracalla, con il provvedimento del 212, introdusse una clamorosa novità di parificazione e amalgama, per quanto con finalità concrete di gettito fiscale e non di filosofico ecumenismo, attraverso la sovrapposizione tra la cittadinanza romana e l'identità universale. L'aspetto politico trovò tra i suoi collanti anche quello religioso, tant'è che l'universalità teorica sopravvisse all'esperienza romana con il richiamo idealistico del Sacro Romano Impero, nell'alto Medioevo, destinato ad arrivare sino al XIX secolo.<sup>6</sup> Caracalla, accogliendo sotto lo scudo istituzionale anche i *peregrini*, dissolve lo *status civitatis* e crea la premessa necessaria all'evoluzione dell'Urbe in un sistema istituzionale con al vertice l'imperatore che esprime il potere e lo esercita attraverso le strutture giudiziarie e burocratiche. La sovranità formale diviene, quindi, sovranità materiale. In questo quadro occorre mostrare molte cautele nel non inserire l'elemento anacronistico della nazionalità. Fermo restando che l'impero è ormai un mosaico di popoli dominato da Roma, la legge e la cultura portano a un'assimilazione che smussa le differenze, tant'è che lo stesso imperatore è "romano" per definizione indipendentemente dalla sua origine etnica e geografica di provenienza. La *constitutio* rivela, se non un disegno strategico in senso filosofico che non può possedere né per impianto tecnico né per finalità politiche, un'apertura alla definizione – ancora dai contorni incerti – della cittadinanza universale che germoglia su elementi identitari e sullo scolorimento degli stessi. Se guardiamo alla creazione dell'Unione Europa, passata dall'elaborazione teorica del Manifesto di Ventotene di Altiero Spinelli nel 1941<sup>7</sup> alla creazione della

---

<sup>5</sup> A. PALMA, *Civitas romana*, cit., XI-XII.

<sup>6</sup> A. DEMPFF, *Sacrum Imperium. La filosofia della storia e dello stato nel Medioevo e nella rinascenza politica*, Firenze 1988.

<sup>7</sup> A. SPINELLI, E. ROSSI, *Per un'Europa libera e unita. Progetto d'un manifesto*, Ventotene 1941 (prima stesura, perduta); Id., *Il Manifesto del movimento federalista europeo. Elementi di discussione*, in «Quaderni del Movimento Federalista Europeo» I agosto 1943 (seconda stesura); Id., *Problemi della Federazione europea*, Roma 1944. La visione moderna dei concetti di *ius soli* e *ius sanguinis* è più dogmatica, formalistica e fuorviante rispetto all'esperienza storica dello *ius civitatis*, invece più sfumata, poiché la cultura giuridica romana privilegiava definizioni concrete che si estrinsecavano in differenti cittadinanze sulle quali Roma operava a fini politici e di equilibri interni (in argomento, cfr.:

Comunità Europea del carbone e dell'acciaio (18 aprile 1951), della Comunità economica europea (1 gennaio 1958), della Comunità europea e, quindi, nell'Unione vera e propria (7 febbraio-1 novembre 1992), resta difficile concepire e qualificare il concetto della cittadinanza come eredità pervenuta attraverso un contorto itinerario della storia, passando dalla nascita degli Stati nazionali e il riemergere dei localismi come reazione alla sovranazionalità. Le tutele e dei singoli e quelle dei popoli, stando a Patroni Griffi, fanno capo ai giudici, chiamati a garantire l'effettività dei diritti nei confronti dei poteri pubblici e assicurando che siano al servizio della comunità, poiché dove c'è diritto c'è la garanzia giudiziaria,<sup>8</sup> e in particolare quando l'affastellarsi dei diritti nazionali richiede chiarezza applicativa e interpretativa. Ecco perché occorre non smarrire il filo del passato e perciò delle origini dell'albero del diritto e delle sue radici romane.<sup>9</sup> Ci si soffermi, brevemente, sul dibattito innescato dal fenomeno delle migrazioni e dai diversi regimi di *ius sanguinis* e *ius soli*;<sup>10</sup> oppure sulla sedimentazione di una identità europea che in qualche modo viene espressa da una cittadinanza cosmopolita che sposta la prospettiva dalla sovranità statale a una super-sovrani-  
tà.<sup>11</sup> Donald Sassoon ha puntualizzato che gli europei hanno iniziato a discutere di Europa solo a partire dalla seconda guerra mondiale, poiché in passato si parlava unicamente in chiave nazionale, con la perdita della centralità di ruolo politico.<sup>12</sup> In precedenza diffidenze, ostilità, revanscismi vecchi e nuovi, rivalità, contribuirono significativamente alla perdita della supremazia planetaria. L'Europa era stata vagheggiata da Napoleone e da Hitler non come scelta libera e democratica verso

---

A. Calore, *La romanistica italiana dal 1945 al 1970: tra storia e dogmatica*, in L. Birocchi, M. Brutti (a cura di) *Storia del diritto e identità disciplinari: tradizioni e prospettive*, Torino 2016, 123-127. Sempre in argomento ma più risalente nel tempo, in particolare, cfr.: R. ORESTANO, 'Diritto'. *Incontri e scontri*, Bologna 1981, 115-143).

<sup>8</sup> A. PALMA, *Civitas romana*, cit., XIII.

<sup>9</sup> In argomento, in particolare e ancora, cfr.: E.H. CARR, *Sei lezioni sulla storia*, Torino 1976, 31.

<sup>10</sup> A. PALMA, *Civitas romana*, cit., 4ss.

<sup>11</sup> Ivi, 44.

<sup>12</sup> D. SASSOON, *Nazionalismo. Lezioni per il XXI secolo*, Milano 2021.

un sistema sovranazionale da costruire ma quale annessione forzata a un sistema preesistente. Un'Europa "inventata", persino mitizzata come faro di civiltà e di progresso, un'astrazione illuminata che andava oltre l'ambito geografico, così come quella di una presunta cittadinanza con diritti e doveri. Come l'esigenza primaria di Antonino Caracalla era quella di assicurare un gettito fiscale più consistente, la Comunità economica era, come dice il nome, una zona di libero scambio in cui sei Paesi ampliavano vicendevolmente i loro mercati, ma nello stesso tempo davano linfa all'idea di una collettività che, nel senso della modernità e della crescita, guardava oltre i propri confini statali. I continui ingressi nell'organismo europeo (arrivato a contare 28 nazioni, poi scese a 27 con la Brexit) proprio per i suoi successi in ambito economico, hanno accresciuto l'idea di un'unità europea che accantonasse definitivamente una storia secolare di divisioni e di guerre nella costruzione di un'integrazione che coprisse ogni aspetto della vita sociale, abbattendo le frontiere fisiche e promuovendo la libera circolazione<sup>13</sup> e la moneta unica.<sup>14</sup> Ma altri aspetti rimanevano fuori, come il *welfare*, il fisco, la difesa, una politica estera unitaria, dove la predominanza della legislazione nazionale resiste ai tentativi di Bruxelles di un'Europa Stato-Nazione. Si consideri poi il fallimento del tentativo di dotarsi di una costituzione europea persino con il respingimento del concetto spirituale delle radici giudaico-cristiane, per un senso di esasperazione del *politically correct*.<sup>15</sup> Il mosaico europeo, contrariamente all'opinio-

---

<sup>13</sup> [https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/schengen\\_agreement](https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/schengen_agreement).

<sup>14</sup> L'euro nasce il 1 gennaio 1999 ed entra in vigore il 1 gennaio 2002.

<sup>15</sup> L'Europa sovranazionale paga la rinuncia a dotarsi di una costituzione (in argomento si rinvia a C. CURTI GIALDINO, *La Costituzione europea. Genesi-Natura-Struttura-Contenuto*, Roma 2005). Il 29 ottobre 2004 furono 25 i capi di Stato e di Governo, con altrettanti ministri degli Esteri, al tavolo della Sala degli Orazi e dei Curiazi al Campidoglio, a salutare un volume di 448 articoli e 36 protocolli (F. Bassanini, G. Tiberi [a cura di], *La Costituzione europea: un primo commento*, Bologna 2004; e ancora, cfr.: G. ZILLER, *La nuova Costituzione europea*, Bologna 2004). Germania, Francia e Italia, si dicevano convinte dell'apertura di una nuova era, e invece a maggio francesi e olandesi, con un referendum, fecero naufragare il progetto già avversato anche dagli inglesi (L. Lanfranchi [a cura di], *La Costituzione europea tra Stati nazionali e globalizzazione*, Roma 2004). Il 23 giugno 2007, un documento allegato alle Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo ([www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/presdata/it/](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/presdata/it/)

ne di Sassoon,<sup>16</sup> difficilmente non può non riconoscersi nell'eredità del mondo greco-romano,<sup>17</sup> per quanto mediata dall'elemento germanico e da quello slavo. Il passaporto scritto in tutte le lingue europee – considerato che all'interno dell'UE si viaggia com'è noto con la sola carta di identità, grazie al Trattato di Maastricht – non ha influito nella considerazione di autodefinirsi “cittadino europeo”.

## 2. Dalla nazione alla sovra-nazione

Il superamento dello Stato nazionale è un problema aperto. L'apparente precedente storico dell'Impero asburgico, pur mettendo assieme popoli, lingue, culture e tradizioni diverse, non resse alle tensioni etniche innescate dalla stagione ottocentesca dell'esplosione delle nazionalità. L'accettazione della coesistenza tra Stato e popolo non si esaurisce nel passaporto e nell'appartenenza burocratica, anche perché spesso sussistono tensioni perfino all'interno di Stati geograficamente definiti

---

ec/94947.pdf), annunciava: «*The constitutional concept, which consisted in repealing all existing Treaties ad replacing them by a single text called “Constitution”, is abandoned*» (per un'adeguata bibliografia in materia, cfr.: F. CLEMENTI, G. TIBERI, *Guida bibliografica nella dottrina giuspubblicistica italiana e straniera sulla Costituzione*, in F. Bassanini, G. Tiberi [a cura di], *La Costituzione*, cit.). Persino il progetto Penelope del presidente della Commissione europea (G. TOGNON, *La tela di Penelope, intervista a Romano Prodi*, in Id. [a cura di], *La tela di Prodi. Una Costituzione per un'Europa più democratica*, Milano 2003, 11ss.) venne vanificato e poi abbandonato a causa delle resistenze franco-britanniche (cfr.: Discussione al Parlamento europeo del 13 ottobre 2004, Bruxelles, in [www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-6-2004-10-13-ITM-003\\_IT.html?redirect](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-6-2004-10-13-ITM-003_IT.html?redirect). Per tutta la documentazione degli atti ufficiali dell'UE si rinvia alle singole voci contenute in <https://op.europa.eu/it/web/general-publications/eu-treaties>).

<sup>16</sup> Lo storico britannico parla di patrimonio comune e spiega che gli europei non hanno scelto realmente la propria nazione. Hanno delle identità regionali (scozzesi o gallesi, guasconi o bretoni, bavaresi o prussiani, siciliani o piemontesi) che avrebbero potuto essere identità nazionali se la storia avesse seguito un differente sviluppo. Solo in ragione del fatto che uno Stato che ha offerto loro una burocrazia, un sistema scolastico, una lingua comune, delle istituzioni comuni, e grazie a guerre, inni nazionali, ecc., gli europei hanno imparato a identificarsi con un insieme specifico di istituzioni politiche: gli “Stati-nazione” (D. SASSOON, *Nazionalismo*, cit., *passim*).

<sup>17</sup> Sul punto, nello specifico, cfr.: G. PISANI, *Classicità e cristianesimo: Graecia capta ferum victorem cepit? A proposito del preambolo della Costituzione europea*, in L. Canfora, U. Cardinale (a cura di), *Disegnare il futuro con intelligenza antica. L'insegnamento del latino e del greco antico in Italia e nel mondo*, Bologna 2012, 89-99.



ma disomogenei dal punto di vista culturale e linguistico, come a esempio Spagna, Italia, Regno Unito. Un interessante saggio di Erich Röper<sup>18</sup> lancia il principio secondo il quale per unificare l'Europa è necessario superare il concetto stesso di Stato nazionale, non importa se centralizzato o federale, poiché la fondazione di questo organismo costituisce un *unicum*, non fosse altro perché ha origine da un processo pacifico sconosciuto al passato. Sebbene costruire una effettiva solidarietà sociale, oltre il senso di appartenenza etnico, non è cosa semplice. Si pensi che in Germania il *Volk* è stato predominante sull'idea di popolo europeo, come sancito dalla sentenza della Corte costituzionale federale del 22 marzo 1995 sul Trattato di Maastricht che si concentra restrittivamente sull'idea dell'associazione di Stati.<sup>19</sup> Il relatore della sentenza Paul Kirchhof ha indicato lo Stato come qualcosa che si sviluppa da un nucleo di sentimenti culturali, religiosi, economici e politici e che non è mai stato percepito come un'organizzazione che possa essere arbitrariamente estesa o ridotta.<sup>20</sup> Si passa quindi dalla nazione che crea il proprio Stato, presupposto riconosciuto dal diritto costituzionale (un popolo, un territorio e un ordinamento), agli Stati che creano o tentano di creare una sovra-nazione o super nazione in cui i diversi gruppi che le compongono si prospettano come "comunità di destino", permutando ed elaborando giuridicamente la costante storica della determinazione e dell'autodeterminazione. I popoli sono dati dalla somma degli individui. La costituzione di Caracalla, peraltro, era mirata proprio agli individui, contandoli e sommandoli, non certamente ai popoli dell'impero e neppure all'omogeneità tra di essi, a esclusione naturalmente del sistema dei tributari, poiché non era questa la strategia che la sottintendeva. Lo Stato moderno, inteso come comunità giuridica, è la risultante di una serie complessa di relazioni giuridiche, politiche, sociali e culturali; amalgamare più sistemi, più forme di governo, diverse declinazioni dell'amministrazione, come si intende fare in Europa da Bruxelles, è un'impresa nell'impresa. Il senso di comunità, pur accre-

---

<sup>18</sup> E. RÖPER, *Il superamento degli Stati nazionali. I popoli europei e gli Stati del XXI secolo*, in «The Federalist. A Political Review» XLIX, 3, 2007, 180ss.

<sup>19</sup> BVerfGE 89, 155ss.

<sup>20</sup> P. KIRCHHOF, *Europäische Integration*, in «Handbuch des Staatsrechts» IV, 1992, 865ss.

sciuto negli anni, fatica ad affermarsi proprio per questi ostacoli che richiedono continui e non sempre accettati interventi, perché i Paesi dell'UE non sempre perseguono obiettivi comuni con un'eguale scala di valori. È però evidente che con il rafforzamento dei legami e delle interconnessioni, non solo economico-finanziarie, non può che rafforzarsi l'accettazione di un'Unione europea nel senso del federalismo il cui modello non è ancora ben definito, ma che è l'unico a consentire relazioni pacifiche tra le nazioni e di garantirne nello stesso tempo l'autonomia, subordinandole a un potere superiore, ma limitato, in grado di assicurare la partecipazione democratica a livello supernazionale e il controllo popolare delle relazioni tra gli Stati.<sup>21</sup> Una comunità politica che va oltre lo Stato e la somma degli Stati, probabilmente con una lingua franca ma non con una cultura dominante, così come non avrà una religione dominante; quanto all'elemento etnico, non sarà cancellato ma di fatto verrà superato, come dimostra il già evidente fenomeno dei matrimoni misti.

### 3. Interpretazione di un sistema normativo

La riflessione di Palma sulla *civitas* nel suo percorso di studi, e in particolare come da ultimo ribadito e puntualizzato, è uno sforzo di conoscenza verso la ricostruzione della memoria identitaria, propria della natura umana. Il ragionamento prende avvio dal caso di Saulo di Tarso il quale esercitò il diritto di cittadinanza per sottrarsi alla fustigazione e rivendicando il diritto di essere condotto a Roma per farsi giudicare dall'imperatore.<sup>22</sup> Il missionario del Vangelo di Gesù, infatti, era stato arrestato a causa di un tumulto scoppiato a Gerusalemme, quindi incarcerato; l'interrogatorio al quale doveva essere sottoposto consisteva nella flagellazione impartita dai centurioni, ma tale pratica era esclusa, com'è noto, per il *civis romanus*. Gli era bastato eccepire di pos-

---

<sup>21</sup> L. LEVI, *La crisi dello Stato nazionale e il problema dell'unificazione europea nell'epoca delle guerre mondiali*, in «The Federalist. A Political Review» XVII, 1, 1975, 4.

<sup>22</sup> At. 22.25-29.

sederla sin dalla nascita,<sup>23</sup> affermando la propria *origo*,<sup>24</sup> diversamente dal tribuno intervenuto il quale, al contrario, l'aveva avuta dietro pagamento di una grossa somma di danaro.<sup>25</sup> Per Palma la cittadinanza romana del primo impero risulta essere un non luogo, uno spazio senza tempo, con uomini senza etichette.<sup>26</sup> I romani, infatti, sono consapevoli di essere parte di una comunità aperta,<sup>27</sup> che forma un corpo compatto ma plurale,<sup>28</sup> non restio in linea di principio a estendere il diritto di

---

<sup>23</sup> Situazione giuridica soggettiva esclusa invece da W. STEGEMANN, *War der Apostel Paulus ein römischer Bürger*, in «ZNTW» LXXVIII, 1987, 200-229.

<sup>24</sup> Cic. *leg.* 2.5.

<sup>25</sup> Cass. 60.70.1.

<sup>26</sup> A. PALMA, *Civitas romana*, cit., 10. Sul polimorfismo della *civitas romana* dalle origini alla prima fase dell'età imperiale, in particolare, cfr.: M. HUMBERT, *Le "status civitatis". Identité et identification du "civis Romanus"*, in A. Corbino, M. Humbert, G. Negri (a cura di), *"Homo", "Caput", "Persona". La costruzione giuridica dell'identità nell'esperienza romana. Dall'epoca di Plauto a Ulpiano*, Pavia 2010, 139-152; F. LAMBERTI, *Percorsi della cittadinanza romana dalle origini alla tarda repubblica*, in B. Perinán Gómez (a cura di), *Derecho, persona y ciudadanía. Una experiencia jurídica comparada*, Madrid-Barcelona-Buenos Aires 2010, 15-56; F. LAMBERTI, *"Civitas Romana" e diritto latino fra tarda repubblica e primo principato*, in «Index» XXXVIII, 2010, 227-235; V. MAROTTA, *La cittadinanza romana in età imperiale (sec. I-III d.C.). Una sintesi*, Torino 2009; G. LURASCHI, *La questione della cittadinanza nell'ultimo secolo della repubblica*, in F. Milazzo (a cura di), *"Res publica" e "princeps". Vicende politiche, mutamenti istituzionali e ordinamento giuridico da Cesare ad Adriano*, Napoli 1996, 35-99.

<sup>27</sup> Dion. 1.9.4.

<sup>28</sup> Sul punto, in particolare, cfr.: A. CALORE, *'Cittadinanze' nell'antica Roma, I (L'età regia)*, Torino 2018, *passim*. Il *civis* era sì tale per *ius sanguinis*, ma poteva diventarlo per la partecipazione alla *civitas* grazie al coinvolgimento diretto nelle istituzioni o per l'appartenenza a una determinata classe. Calore ne conclude che il moderno concetto di appartenenza del cittadino allo Stato non è sufficiente a delineare con chiarezza fenomenologia, ambito d'applicazione e sfumature della *civitas romana* dell'epoca arcaica. Il saggio si pone, quindi, in posizione chiarificatrice, unendo concettualità a esplicazione, con una sintesi tematica e argomentativa che vivifica la materia sia nelle linee di sviluppo sia nel robusto supporto delle fonti (giuridiche, storiografiche e letterarie) aggiungendo un apprezzabile contributo al raffronto tra concetto arcaico e concetto moderno sulla cittadinanza.

cittadinanza.<sup>29</sup> La *civitas romana* va comunque distinta dall'attuale concetto di sovranità nazionale, poiché la prima si manifesta con diverse forme mentre la seconda è nella sostanza generica.<sup>30</sup> La costituzione del 212, secondo la più accreditata *ratio* di politica fiscale, aveva come obiettivo di ampliare la platea di contribuenti aumentando il gettito all'erario, in particolare con la leva di *vicesima hereditatum* e *vicesima libertatis*.<sup>31</sup> Rimanevano comunque esclusi da tale concessione gli schiavi manomessi in violazione delle leggi *Aelia Sentia* e *Iunia Norbana*, i cittadini delle *chora* d'Egitto (masse contadine non romanizzate) e della Cappadocia, e infine i *dediticii* (ovvero coloro che si erano arresi, com'è noto, secondo il rituale antichissimo della *deditio* [Gai *inst.* 1.14]). La *constitutio* allargava altresì le possibilità di reclutare soldati da destinare alle legioni, ricostituendo i ranghi falciati dalle guerre, dalle carestie e dalle epidemie, in un'epoca in cui la mortalità infantile era alta e l'età media di sopravvivenza molto bassa. Le vocazioni delle diverse *gentes* non venivano comprese dall'estensione della cittadinanza, ma erano al contrario tutelate per quanto in un unico schema.<sup>32</sup> Diversamente, in epoca contemporanea, risulta più problematico armonizzare cosmopolitismo e localismi nel momento in cui la formula dello Stato nazionale tende a trasformarsi in entità politica più ampia, con una proiezione astratta dell'esperienza imperiale romana come forza pacificatrice, nell'asimmetria tra potere militare, economico, politico e ideologico senza presenza territoriale, che si risolve nella rottura del tradizionale nesso tra sovranità legale e sovranità materiale.<sup>33</sup> Per quanto interessa la concessione della cittadinanza, però, gli Stati-nazione non appaiono derivati dallo schema inclusivo della romanità<sup>34</sup> e nella *Tabula basitana*

---

<sup>29</sup> Ancora, in argomento, cfr.: C. AMPOLO, *La nascita della città*, in A. Momigliano, A. Schiavone (a cura di), *Storia di Roma*, I (*Roma in Italia*), Torino 1988, 173.

<sup>30</sup> A. PALMA, *Civitas romana*, cit., 12-14.

<sup>31</sup> Dion. 77.9.4-5.

<sup>32</sup> A. PALMA, *Civitas romana*, cit., 20.

<sup>33</sup> Sul punto, in particolare, cfr.: H. MÜNKLER, *Il domino del mondo dall'antica Roma agli Stati Uniti*, Bologna 2008; P. VEYNE, *L'Impero Greco Romano. Le radici del mondo globale*, Milano 2007.

<sup>34</sup> Cic. *Balb.* 28-30.

(c.a. 180 d.C.) sono trascritti tre documenti ufficiali che affermerebbero la linea teorica di elaborazione: l'epistola di Marco Aurelio e Lucio Vero al procuratore della Mauritania Tingitana sulla richiesta di una cittadinanza concessa con la clausola *salvo iure gentis* (ll. 1-13); l'epistola di Marco Aurelio e Commodo a Vallio Massimiano (ll. 14-21) in risposta a un sollecito anch'esso di una cittadinanza *salvo iure gentis*; un estratto del registro ufficiale dei nuovi cittadini romani (ll. 22-53). Ciò porta a ritenere che l'impero romano, dopo il provvedimento di Antonino Caracalla, non è un'entità territoriale su cui *omnes qui in orbe Romano sunt cives romani effecti sunt*,<sup>35</sup> quanto piuttosto una federazione di popoli che hanno come polo giuridico gravitazionale il principio della cittadinanza: lo *status civitatis*, dunque, è l'elemento con cui il singolo individuo esercita la sua soggettività sulla protezione statale nella forma di garanzia alla libertà e all'integrità personale.<sup>36</sup> La *communis patria* consente chiunque si trovi sul territorio dell'impero (con le eccezioni su esposte) a partecipare a ciò che prima era prerogativa di pochi.<sup>37</sup>

Occorre a questo punto precisare che Stato e nazione, termini spesso adoperati in maniera sinonimiale, esprimono concetti diversi: il primo prescinde dalle caratteristiche delle persone e si riferisce solo a uno spazio politico e giuridico (l'ordinamento), mentre la seconda verte proprio sull'elemento umano che si estrinseca nella lingua, nella cultura, nelle usanze, nella storia comune e nella condivisione etnica e religiosa, ma anche nella consapevolezza e nella volontà di riconoscersi reciprocamente. Attorno alle caratteristiche nazionali, nell'Ottocento, si sviluppò un forte movimento politico e culturale (letteratura, musica, teatro) che doveva portare alla creazione di Stati che esistevano, come nel caso dell'Italia, solo nel senso di "espressione geografica". Il processo di polverizzazione del latino nelle lingue volgari, sotto l'elemento disgregante delle invasioni barbariche di ceppo germanico, ugro-finnico e slavo, si era da tempo compiuto lasciando l'idea astratta dell'impero universale nel Sacro romano impero e nello Stato della Chiesa, e la diluizione di nazionalità senza piena consapevolezza. Anche nei primi

---

<sup>35</sup> Ulp. 22 *ad ed.* D. 1.5.17.

<sup>36</sup> A. PALMA, *Civitas romana*, cit., 29-30.

<sup>37</sup> Aug. *civ. Dei* 5.17.

Stati nazionali, come la Francia, l'Inghilterra e la Spagna, il segno identitario era dato dal re, la bandiera era quella con i colori del blasone del re e della sua dinastia (es.: il giglio dei Borbone). Solo con la rivoluzione francese la bandiera diventa nazionale, concetto che si estende come una fiammata in Europa sulle baionette dell'esercito rivoluzionario e di Napoleone, in Italia in primo luogo ma anche nella Germania dove si assisterà alla riscoperta fondante dei miti germanici come elemento spiritualmente unificante di Stati grandi e piccoli, con principi, duchi e persino principi-vescovi, sintesi governativa dei poteri temporale e religioso. Ma anche lo Stato moderno ha in comune con l'atto fondativo di Antonino Caracalla la dimensione economica della fiscalità, che si abbina naturalmente alle regole di mercato. Il cancelliere prussiano Otto von Bismarck, tra le prime radicali riforme in senso nazionale, vara nel 1834 lo *Zollverein*,<sup>38</sup> ovvero l'abolizione di dazi e dogane tra i 38 Stati tedeschi per favorire l'economia e la circolazione delle merci e delle persone come accaduto in Prussia con la legge del 26 maggio 1818, che favorì il risultato politico del sentimento antiaustriaco fino a sfociare nella guerra vittoriosa del 1866, l'estromissione degli Asburgo dalla Confederazione germanica e nella dissoluzione del Sacro romano impero. La fiscalità, parimenti all'esperienza romana, regge non solo la burocrazia ma alimenta una macchina militare efficiente, e la Prussia degli Hohenzollern, a partire da Federico II, in tal senso è illuminante.<sup>39</sup> Il caso dell'Italia, spiritualmente e geograficamente erede diretta dell'esperienza romana, è emblematico di come il concetto di nazione fosse distante da quello di Stato.<sup>40</sup> Roma si estese all'elemento latino, poi a quello italico, transitando da repubblica peninsulare a potenza egemone del Mediterraneo (e non solo) e a impero che dominava su (quasi tutto) il mondo allora conosciuto. La disgregazione in ragione delle incursioni barbariche, migrazioni di popoli che solo nella prima fase Roma tentò di gestire sui confini ma venendone travolta anche in senso militare, provocò un assetto multicentrico e il fenomeno del-

---

<sup>38</sup> L. GALL, *Bismarck. Il cancelliere di ferro*, Milano 1982, 354ss.

<sup>39</sup> Sul punto, in particolare, cfr.: W.H. NELSON, *Gli Hohenzollern. Dal Grande elettore a Guglielmo II*, Città di Castello 2016.

<sup>40</sup> Cfr. in argomento F. TESSITORE, *Stato e nazione. L'anomalia italiana*, Roma 2014.

le municipalità (Comuni, Repubbliche, feudi più o meno indipendenti), ognuna gelosa della propria identità e quasi sempre in guerra con il proprio vicino: nessuna abbastanza forte da assoggettare gli altri in un disegno egemonico, ma sufficientemente debole per essere piegata dai grandi eserciti degli Stati nazionali, come Francia e Spagna. Fino al Risorgimento la parola città è preminente su quella di Stato: la assorbe nel polimorfismo dei localismi e delle piccole patrie. L'Europa, da ultimo, è considerata il centro del mondo, il faro di civiltà, modello di sviluppo e altre iperboli, ma sempre con riferimento territoriale e politico-militare.<sup>41</sup>

#### **4. Sviluppo di una federazione continentale**

La fine della seconda guerra mondiale, oltre a cancellare i due nazionalismi tedesco e italiano che avevano contraddistinto il XIX secolo, con la perdita di *leadership* dell'Europa innescò un processo uguale e contrario alle spinte di egemonizzazione e di imposizione militare e ideologica del modello nazionale. Come ha acutamente osservato Emilio Gentile<sup>42</sup> «In questa prospettiva, l'emergere di una più vigorosa aspirazione a superare antichi odi e rivalità fra le nazioni europee, riscoprendo comuni matrici culturali e tradizioni spirituali, sembrò incoraggiare i tentativi miranti alla riduzione e alla limitazione della sovranità degli Stati nazionali entro nuove strutture politiche ed economiche di dimensioni europee, attraverso forme più o meno accentuate di federalismo. E ciò non solo per prevenire la rinascita di odii nazionalistici, ma anche per dare soluzione alla manifesta inadeguatezza rivelata dallo Stato nazionale a far fronte alla nuova realtà mondiale emersa dalla guerra, con l'affermazione delle grandi potenze continentali»; continua introducendo il concetto che «ripudiare il nazionalismo che divideva i popoli europei fu considerata la sola via per preservare

---

<sup>41</sup> Carlo Cattaneo, in riferimento agli scritti di Friedrich List, sottolineò che «la presente floridezza dell'Europa scaturisce da molte e remote fonti, quali sono l'ordine della famiglia, la libera possidenza, i municipi, i giurati, i giudici pubblici, l'alfabeto, il calendario, l'orologio, la bussola, la stampa, le poste, i giornali, i pesi, le misure, le monete, le pubbliche discussioni, le società studiose e mercantili» (C. CATTANEO, *Dell'economia nazionale di Federico List*, 1843, in A. Vertolino [a cura di], *Scritti economici*, II, Firenze 1956, 366).

<sup>42</sup> E. GENTILE, *Nazione*, in «Enciclopedia italiana» VI, 2000, 470.

all'Europa, nella nuova epoca degli Stati continentali, la sua identità culturale, e per dare agli Europei la capacità di controllare e decidere il proprio destino. Con questo spirito furono gettate le basi per la costruzione di una comunità europea che, nell'intento dei suoi promotori, avrebbe dovuto portare alla fine del nazionalismo e al superamento dello Stato nazionale nello stesso continente nel quale il fenomeno nazionale era nato e si era sviluppato. La costruzione di questa nuova entità europea è stata tutt'altro che rapida e priva di ostacoli. Fra questi, la complessità degli interessi collettivi consolidati nella realtà degli Stati nazionali, e la resistenza, da parte di questi ultimi, a rinunciare ai capisaldi della loro sovranità. Le peculiarità delle culture, dei valori, delle tradizioni storiche dei singoli popoli europei si sono rivelate più tenaci dei ben più tenui richiami a una comune unità ideale. Infine, vi è stata l'opposizione a un più spedito processo di integrazione da parte di Stati con un più antico sentimento di individualità nazionale, come la Gran Bretagna e la Francia, che non credevano alla possibilità di realizzare un'effettiva unione europea in grado di fondere e superare le nazioni tradizionali, e neppure ne auspicavano la realizzazione. Nonostante ciò, è pur vero che, dall'epoca della Seconda guerra mondiale, c'è stato un declino del nazionalismo: la nazione e lo Stato nazionale non sembrano più occupare, nella coscienza dei popoli europei, il vertice nella scala dei valori individuali e collettivi».

Eppure in un quadro fatto di intersezioni e tentativi di un amalgama mai sperimentato prima e mai riuscito appieno – come nel già richiamato caso dell'Impero asburgico (poi nel dualistico Austro-ungarico che creò le frizioni con l'elemento slavo), o nelle assai più recenti esperienze della Jugoslavia, dissoltasi in una feroce guerra interetnica, e della Cecoslovacchia, separatasi invece pacificamente –, si sono manifestati localismi che appaiono anacronistici (il caso della Scozia e quello della Catalogna) ma che invece possiedono salde per quanto remote radici nella storia e, soprattutto, nell'origine comune, riconosciuta e condivisa. La cittadinanza romana era invece uno *status* da ricondurre alla situazione della persona e alla qualità del soggetto. Mentre la società tradizionale aveva come matrice l'appartenenza alla *gens* e alla *familia* e non nella somma dei singoli, quella moderna è formata da individui: una netta differenziazione sta appunto dall'elemento fondativo dello *status* rispetto agli atti di autonomia privata (il contratto, in particolare)



che esprimono l'autodeterminazione e sono fonte di diritti e doveri.<sup>43</sup> In epoca contemporanea la doppia cittadinanza è eventualità tutt'altro che rara nella casistica e deriva da esplicite previsioni dagli ordinamenti nazionali ai fini della concessione o della rivendicazione. Si consideri l'ulteriore *status* che si affianca al preesistente configurandosi a esempio per *ius sanguinis*, come nel caso dell'emigrazione italiana anche remota nel tempo purché sia dimostrabile la discendenza, oppure *subsequente matrimonio*. Da un lato abbiamo un'acquisizione tramandata idealmente per origine nazionale, dall'altro una derivante dalla nuova situazione della sfera familiare, come le nozze con coniuge straniero. Nell'esperienza romana, invece, occorre innanzi tutto distinguere due momenti storici. In epoca repubblicana la concessione della cittadinanza romana è un evento raro, poiché esprime un privilegio, e in linea di principio la sovrapposizione è incompatibile, poiché vigeva il divieto di cumulo.<sup>44</sup> Il valore è peraltro testimoniato eloquentemente dalla guerra sociale del 91-88 a.C. che vide contrapposta Roma alla Lega italica proprio sulla questione della cittadinanza, che era uno strumento politico sotto il controllo dell'aristocrazia che per sua natura era restia ad allargare il perimetro dei *civis romani* e delle loro prerogative di cui i romani erano orgogliosamente gelosi custodi. Un atteggiamento riconducibile a un principio rigido, che però con il tempo si ammorbidisce, man mano che Roma cresce nel ruolo di potenza militare. Durante l'impero si assiste, invece, a una propensione alla concessione con finalità premiale: si tratta pur sempre di un privilegio, ma con minori restrizioni erogative, sia per il cosmopolitismo della struttura di potere sia come manifestazione dell'assolutismo del *princeps* che ne dispone. La *donatio civitatis* è a titolo individuale, in riconoscimento di precisi meriti che la giustificano, così come oggi accade con la cittadinanza onoraria. In una struttura composita e stratificata dal punto di vista etnico e sociale era meno inconsueto rispetto all'epoca repubblicana – contraddistinta dalla coesione etnico-culturale derivante anche da una più ristretta dimensione geografica – che si verificasse la doppia cittadinanza. Il 212 segna pertanto un deciso spartiacque rispetto ad ambedue le esperienze storico-istituzionali. La costituzione di Antonino Caracalla offre una

---

<sup>43</sup> Sul punto, in particolare e ancora, cfr.: A. PALMA, *Civitas romana*, cit., 40.

<sup>44</sup> Cic. *Balb.* 28-30; Cic. *Caec.* 100.

chiave di lettura per inquadrare il rapporto tra cittadinanza e identità, in quanto l'*origo*<sup>45</sup> in qualche modo va a congiungersi alla *civitas*<sup>46</sup> e a ciò che esprime l'*urbs*.<sup>47</sup> L'intervento imperiale di estensione dello *status civitatis* costringe a rimodulare la portata dell'*origo*, poiché adesso quelle che erano soggettività e capacità dell'individuo trasfigurano nella pretesa del singolo alla protezione dello Stato.<sup>48</sup> La concessione della cittadinanza romana a un gruppo familiare straniero non implicava l'automatica estensione del regime potestativo della *familia* (*patria potestas*) in quanto padri e figli rimanevano nella condizione di parità originaria pur essendo *cives romani*.<sup>49</sup> *Status civitatis* e *status familiae* sono concettualmente distinti poiché la *patria potestas* è prerogativa dei cittadini romani (Gai *inst.* 1.55). L'imperatore Adriano sancisce che i *peregrini* non sarebbero diventati titolari della *patria potestas* per il solo fatto di aver chiesto e ottenuto la cittadinanza romana per loro e i propri figli: essa era invece conseguenza di un meditato provvedimento imperiale e a seguito di un'apposita istruttoria (Gai *inst.* 1.93) che aveva a riferimento l'interesse dei figli. L'imperatore filosofo coltivava peraltro un'idea universalistica di *domus communis* dei vari popoli ognuno dei quali con proprie strutture e tradizioni familiari. Traiano, in linea con Adriano,<sup>50</sup> interviene a sua volta sul caso di un *pater* che ha esercitato la

<sup>45</sup> Y. THOMAS, «Origine» et «Commune Patrie». *Études de droit public romain* (89 av. J.C.-212 ap. J.C.), Rome 1996, *passim*.

<sup>46</sup> Marc. 3 *inst.* D. 1.8.6.1; Mac. 1 *app.* D. 2.8.15.1; Ulp. 9 *ad ed.* D. 3.3.17; Ulp. 34 *ad ed.* D. 25.3.1.2; Paul. 21 *ad ed.* D. 6.3.1; Paul. 19 *ad ed.* D. 9.3.6; Paul. 12 *resp.* D. 28.2.25.1.

<sup>47</sup> Cic. *Sest.* 91; Cic. *rep.* 1.26.41-42; 1.37.58; 3.31.43. Isid. *Hisp. diff.* 1.587.

<sup>48</sup> A. PALMA, *Civitas romana*, cit., 48.

<sup>49</sup> Gai *inst.* 1.55: *ius proprium civium Romanurom (fere enim nulli alii sunt homines qui talem in filios suos habent potestatem, qualem nos habemus)*; Gai *inst.* 1.93: *Si peregrinus sibi liberisque suis civitatem Romanam petierit, non aliter filii in potestate eius fiunt, quam si imperator eos in potestatem redegerit: Quod ita demum is facit, si causa cognita aestimaverit hoc filiis expedire: Diligentius autem exactiusque causam cognoscit de impuberibus absentibusque: Et haec ita edicto divi Hadriani significantur.*

<sup>50</sup> D. 36.1.52(50) Pap. 11 *quaest.*: *Imperator Hadrianus, cum Vivius Cerealis filio suo Vivio Simonidi, si in potestate sua esse desisset, hereditatem restituere rogatus esset ac multa in fraudem fideicommissi fieri probaretur, restitui hereditatem filio iussit ita, ne quid ea pecunia, quamdiu filius eius viveret, iuris haberet. Nam quia cautiones non poterant interponi*

sua *potestas* in contrasto con l'interesse filiale, sancendo la sua emancipazione con apposito provvedimento.<sup>51</sup> Gli episodi concreti sono riconducibili al principio secondo il quale *patria potestas in pietate debet, non atrocitate consistere*.<sup>52</sup> Viene così a emergere un progressivo ma costante indebolimento di un istituto antico al quale i romani erano soliti rifarsi come elemento identitario. Nella formulazione ciceroniana è insita e inscindibile un'origine mitizzata e risalente nel tempo espressa dai *mores maiorum* che ebbero una funzione imprescindibile sul sistema sociale e giuridico, avendo disegnato gerarchicamente con regole proprie sulle quali veniva plasmato il diritto. Sullo *status* Casavola<sup>53</sup> ha osservato che la caduta di un limite evidente alla romanizzazione dell'impero a causa dei differenti sistemi giuridici, poggia sulla motivazione politica di superare tali ordinamenti scostando l'individuo dall'appartenenza alla collettività indirizzandolo verso una dimensione privatistica.<sup>54</sup> La nuova comunità svincolata dal legame identitario è inclusiva oltre le differenze.<sup>55</sup> Il vecchio *populus Romanorum* che traeva origine dall'insieme di *gentes* e di *familiae* e da una conformazione sociale antropologica subisce l'accelerazione in avanti dovuta al provvedimento del 212 che ha un carattere di evidente discontinuità. *Civitas* e *origo* hanno, pertan-

---

*conservata patria potestate, damnum condicionis propter fraudem inflixit. Post decreti autem auctoritatem in ea hereditate filio militi comparari debuit, si res a possessoribus peti vel etiam cum debitoribus agi oporteret. Sed paternae reverentiae congruum est egenti forte patri officio iudicis ex accessionibus hereditariis emolumentum praestari.*

<sup>51</sup> D. 37.12.5 Pap. 11 *quaest.*: *Divus Traianus filium, quem pater male contra pietatem adficiabat, coegit emancipare. Quo postea defuncto, pater ut manumissor bonorum possessionem sibi competere dicebat: sed consilio Nneratii Prisci et Aristonis ei propter necessitatem solvendae pietatis denegata est.*

<sup>52</sup> D. 48.9.5 Marc. 14 *inst.*: *Divus Hadrianus fertur, cum in venatione filium suum quidam necaverat, qui novercam adulterabat, in insulam eum deportasse, quod latronis magis quam patris iure eum interfecit: nam patria potestas in pietate debet, non atrocitate consistere.*

<sup>53</sup> F.P. Casavola, *Potere imperiale e stato delle persone tra Adriano e Antonino Pio*, in *Giuristi adrianei*, Roma, 2011, 203 nt. 8.

<sup>54</sup> A. PALMA, *Civitas romana*, cit., 53.

<sup>55</sup> Antonio Palma, su questa peculiarità, articola un interessante excursus sull'accoglienza nella contemporaneità (A. PALMA, *Civitas romana*, cit., 57-62).

to, nuove chiavi di lettura. Aulo Gellio<sup>56</sup> permutò da Verrio Flacco le tre caratteristiche della *civitas* risultanti dall'aggregato urbano, dalla comunità (*ius omnium cives*) e dalla collettività. Oggi, invece, l'accezione comune sembra rifarsi a Cicerone<sup>57</sup> che parla di insieme di persone, la *societas*, che adotta lo stesso *ius* attraverso il quale raggiunge l'*utilitas publica*, ed è per questo che i *cives* costituiscono la città.<sup>58</sup> L'origine, da intendere come fattore culturale legato al luogo di nascita,<sup>59</sup> si appia alla qualità culturale della narrazione collettiva e immaginaria.<sup>60</sup> Il mito fondante di Roma in tutte le sue articolazioni spirituali svanisce con la costituzione di Antonino Caracalla, che in qualche modo fa breccia nella centralità indiscussa dell'Urbe origine e riferimento di tutto, estendendosi ai *municipii* e alle colonie in chiave universalistica.<sup>61</sup> Dopo il 212 l'*origo* è il cordone ombelicale con la *patria genitilis*, perché in primo luogo si è *civis* di Roma e solo successivamente dell'impero.<sup>62</sup>

## 5. Assenza di conclusioni univoche

Passata in Europa la stagione delle nazioni e dei nazionalismi, bruciata nell'incendio delle due guerre mondiali, abbiamo assistito progressivamente a un cambiamento non solo dei valori ma anche della mentalità dei principali Paesi europei occidentali, in cui sono apparsi cauterizzati i deliri di imposizione forzata e i deliri di grandezza esercitati su scala militare e ideologica. Ciò interessò generalmente, nonostante le resistenze britanniche sulla memoria imperiale e la proverbiale grandeur francese addentellata al recente passato colonialista, tanto il campo dei vincitori quanto quello degli sconfitti nel secondo

---

<sup>56</sup> Gell. 18.7.5.

<sup>57</sup> Cic. *rep.* 1.32.49.

<sup>58</sup> Cic. *rep.* 6.13.13.

<sup>59</sup> A. PALMA, *Civitas romana*, cit., 63.

<sup>60</sup> Ivi, 67.

<sup>61</sup> In argomento, in particolare e ancora, cfr.: V. NERI, *Cives e peregrini nella Roma tardo-antica: l'esaltazione dell'origo romana*, in *Identità e valori, fattori di aggregazione e fattori di crisi nell'esperienza politica antica*, Roma 2001, 257-281.

<sup>62</sup> A. PALMA, *Civitas romana*, cit., 65.

conflitto, ma in ambedue i casi Paesi europei finirono nella sfera di influenza degli Stati Uniti in contrapposizione al blocco sovietico e quindi condivisero le ideologie universalistiche da essi incarnati. Emilio Gentile ha distinto storicamente l'«ideologia della nazione organica» dall'«ideologia della nazione volontaria», dando alla prima un'accezione autoritaria, aggressiva e integralista, e alla seconda i caratteri della libera adesione dei suoi membri sul principio della nazionalità, sul riconoscimento della libertà e dell'uguaglianza su basi paritarie di dignità, e il contributo al progresso dell'umanità con le individualità e la propria civiltà, per quanto lo studioso abbia precisato che la storiografia, forse per motivi linguistici, non abbia aderito consensualmente a tale suddivisione. La cessione di sovranità alla sovranazione europea erode il primato dello Stato indipendente e sovrano che regge la vita collettiva, ne stempera il principio di conservazione e allenta il dogma della fedeltà assoluta al cosiddetto primato nazionale. Ciò si verifica parallelamente all'emergere o al riemergere dei localismi nel fenomeno più ampio della globalizzazione. Il provincialismo e la piccola patria sembrerebbero essere reazioni alla diluizione nel multiculturalismo, sebbene nonostante tutto non hanno la forza né di rallentare né di fermare un processo lento ma sistematico (esemplare la separazione consensuale della Slovacchia dalla Repubblica Ceca nel 1993, con nuove frontiere amministrative di stampo nazionale subito svanite di fatto con l'ingresso nell'Unione nel 2004 e con l'adesione al trattato di Maastricht sulla libera circolazione di persone e di merci).

Nel mondo romano le frontiere sono state sempre esterne e il *limes* era una barriera fisica, spesso fortificata, oltre che mentale, che separava in Europa dai popoli barbari. La patria, dunque, per i romani era l'insieme degli aspetti della vita e dei rapporti interni ed esterni, reali o ideali, in cui *patria naturae* (o *loci*) biografica e naturalistica è distinta da quella *civitatis* (o *iuris*), che dà luogo alla cittadinanza, perché giuridica.<sup>63</sup> Un'identità tanto forte quanto immaginaria e idealizzata.<sup>64</sup> Lo *status civitatis* costituiva uno strumento di garanzia e di protezione per quanti

---

<sup>63</sup> Cic. *leg. 2.5: omnibus municipi bus duas esse, censeo patrias, unam naturae, alteram civitatis (...) habuit alteram loci patriam, alterum iuris.*

<sup>64</sup> A. PALMA, *Civitas romana*, cit., 6.

vivevano al suo interno;<sup>65</sup> esso può essere acquisito e può essere perso.<sup>66</sup> L'indagine storico-giuridica è in grado di precisare diversi aspetti del passato e del presente, ma non consente per sua natura di giungere a conclusioni univoche, incontrovertibili e irreversibili. Tutt'altro. La cittadinanza è materia polimorfica e cangiante e ogni studio è premessa del successivo e dell'originalità di ricerca. La storia insegna che gli eventi sono concatenati e non slegati, dove un *prius* si addentella al *posterius* con ordine logico, stimolando e configurando nuovi scenari. Il rapporto di cittadinanza è dunque nozione fluida, che si adatta al sistema quando esso non lo determina. L'impero romano convisse con cittadinanze multiple allo stesso modo in cui l'Europa convive e favorisce ordinamenti paralleli e non subordinati. La costituzione di Antonino Caracalla non si appone alle identità locali ma le amalgama per induzione nella cittadinanza universale, trasformando la *civitas romana* nella *civilitas romana*.<sup>67</sup> L'*homo novus* europeo, da utopistica astrazione filosofica e da indefinita concezione territoriale, è un obiettivo politico che ha avuto le sue preliminari e sanguinose catarsi nelle guerre mondiali. Il processo di costruzione federale ha garantito tre quarti di secolo di pace, il più lungo in assoluto della storia continentale, e ha dimostrato che questa è la via da seguire. E non ve n'è un'altra, per quanto essa risulti lunga, farraginoso, accidentata e contorta anche nei percorsi giuridici che la fanno crescere e che ne dovranno gestire ogni aspetto superando ostacoli e resistenze. La *constitutio antoniniana* venne calata dall'alto e imposta, la costituzione europea dovrà essere accettata prima di essere condivisa.

---

<sup>65</sup> Ivi, 70-73.

<sup>66</sup> Ivi, 80ss.

<sup>67</sup> Ivi, 122-123.

## **L'armonizzazione del diritto del lavoro e il ruolo delle Corti**

Leonardo Carbone

### **1. Il lento ma costante processo di armonizzazione del diritto del lavoro ed i soggetti coinvolti**

Fino alla metà degli anni 80 del secolo scorso la materia del diritto del lavoro comunitario era quasi “ignorata” dalla giurisprudenza di legittimità e di merito.<sup>1</sup> E ciò nonostante il “lavoro” avesse formato oggetto di importanti direttive e decisioni che hanno interessato sia “la persona” in quanto tale, sia il *rapporto di lavoro*<sup>2</sup> sia la *tutela previdenziale*.<sup>3</sup>

Occorre premettere che la nozione di lavoro ai sensi dell'art. 48 del Trattato e del Regolamento n. 1612/68 ha portata comunitaria e non va interpretata restrittivamente; deve essere considerata lavoratore ogni persona che svolga attività reali ed effettive restando escluse quelle attività talmente ridotte da potersi definire puramente marginali ed accessorie; la caratteristica essenziale del rapporto di lavoro è il fatto che una persona fornisca, per un certo periodo di tempo, a favore e sotto la direzione di un'altra persona, prestazioni in contropartita delle quali

---

<sup>1</sup> Commissione CE, Libro Verde, *Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo*, Bruxelles 22.11.2006, COM (2006) 708 definitivo. La Commissione in particolare evidenzia un inscindibile nesso di causalità tra modernizzazione del diritto del lavoro e creazione di nuova occupazione; V. PICCONE-S. SCIARRA, *Principi fondamentali dell'ordinamento comunitario, obbligo di interpretazione conforme, politiche occupazionali*, in Foro it., 2006, IV; MANCINI, *Principi fondamentali di diritto del lavoro nell'ordinamento delle Comunità Europee*, in AA.VV., *Il lavoro nel diritto comunitario e l'ordinamento italiano*, Padova, 1988.

<sup>2</sup> S. GIUBBONI, *Autonomia e subordinazione nel diritto del lavoro dell'Unione europea*, in Giubboni, *Diritto del lavoro europeo*, Milano, 2017, 124 sgg.; G. ORLANDINI, *I diritti fondamentali dei lavoratori nella giurisprudenza della Corte di giustizia*.

<sup>3</sup> La nozione di lavoratore nel diritto dell'Unione europea è priva di definizione: BRONZINI, *Il diritto del lavoro nell'ordinamento complesso*, relazione tenuta a Latina il 20 aprile 2018 nell'ambito del convegno del Centro Studi “D. Napoletano” sul tema “Subordinazione ed autonomia nel lavoro che cambia”.

percepisce una retribuzione.<sup>4</sup>

In questi ultimi tempi vi è stata una accelerazione nel ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alla salvaguardia dei diritti dei lavoratori; in particolare il ravvicinamento ha riguardato le legislazioni relative alla salvaguardia dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimenti di imprese, di stabilimenti o di parti di stabilimenti,<sup>5</sup> oltre che l'applicazione del principio della parità delle retribuzioni tra i lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile.<sup>6</sup> Basta qui accennare alla risoluzione (2022) 0316 del Parlamento Europeo, con la quale si promuove una contrattazione collettiva delle retribuzioni e condizioni di vita e di lavoro dignitose; in pratica un salario minimo, la cui definizione resta però di competenza dei singoli Stati membri, che dovranno comunque garantire che i loro salari minimi consentano ai lavoratori una vita dignitosa, tenendo conto del costo della vita e dei più ampi livelli di retribuzione.

Un contributo alla riferita armonizzazione è stato dato dalle Supreme Corti (in particolare, Corte Giustizia Comunità europee, Corte costituzionale, Corte di Cassazione) stante anche l'ormai consolidato principio dell'immediata applicabilità nell'ordinamento interno dell'interpretazione del diritto comunitario fornita dalla Corte di giustizia delle comunità europee, così da imporre al giudice nazionale di disapplicare le disposizioni dell'ordinamento nazionale che risultino in contrasto con essa.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> Corte giustizia Comunità europee 26 febbraio 1992 n. 3/90; Corte giustizia Comunità europee 26 febbraio 1992 n. 357/89. L'art. 119 del trattato si applica anche ai rapporti di lavoro di diritto pubblico: una diversa interpretazione, che escluda il pubblico impiego dall'ambito di applicazione di tale disposizione, sarebbe in contrasto con la sua finalità: Corte giustizia Comunità europee 2 ottobre 1997 n. 1/95.

<sup>5</sup> Corte giustizia Comunità europee 17 aprile 1997 n. 336/95; Corte giustizia Comunità europee 7 marzo 1996 n. 171/94; Corte giustizia Comunità europee 16 dicembre 1992 n. 132/91, 138/91, 139/91; Corte giustizia Comunità europee 7 dicembre 1995, causa C-472/93, in Foro it., 1996, IV, 205 con nota di R. Cosio, *La sentenza della giustizia del 7 dicembre 1995 causa 472/93: effetti sull'ordinamento interno*. Corte giustizia Comunità europee 14 settembre 2000 n. 343/98.

<sup>6</sup> Corte giustizia Comunità europee 31 agosto 1995 n. 400/93.

<sup>7</sup> Cass. 22 ottobre 2007 n. 22067, in Foro it., 2008, I, 540.



Ha contribuito alla armonizzazione del diritto del lavoro fra gli Stati membri, come già detto anche la Corte di Cassazione<sup>8</sup> affermando che la direttiva comunitaria 80/987/Cee, così come interpretata dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, è direttamente applicabile nell'ordinamento interno. E sempre la Corte di Cassazione,<sup>9</sup> nello spirito di armonizzazione delle discipline con il diritto comunitario, ha sottoposto alla Corte di giustizia una questione pregiudiziale diretta ad accertare se l'art. 7, par. 2, dir. n. 2003/88 e l'art. 31, par. 2, della carta dei diritti fondamentali dell'Ue debbano essere interpretati nel senso che ostino a disposizioni o prassi nazionali in base alle quali, cessato il rapporto di lavoro, non sia dovuto il diritto al pagamento dell'indennità sostitutiva delle ferie e permessi per festività soppresse, maturate e non godute, per fatto imputabile al datore di lavoro, con riguardo al periodo intercorrente tra il licenziamento dichiarato illegittimo e la successiva reintegra.

Anche la Corte costituzionale<sup>10</sup> interviene nel processo di armonizzazione, tant'è che, ad esempio, ha sospeso il giudizio di legittimità e sottoposto alla Corte di giustizia Ue la questione pregiudiziale se il diritto alle prestazioni di natalità e maternità per gli stranieri titolari di permesso unico di soggiorno per motivi di lavoro, rientri nell'ambito di applicazione dell'art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Ue.

Il giudice italiano, peraltro, nell'ipotesi in cui rilevi un probabile contrasto fra la legislazione comunitaria e la legge d'attuazione dello Stato membro, è tenuto a trasmettere il fascicolo di causa alla Corte di giustizia dell'Unione europea affinché questa stabilisca la compatibilità e la legittimità della previsione nazionale nei confronti della direttiva Ce.

Occorre evidenziare che il privato cittadino che abbia subito danni a causa del mancato recepimento di una direttiva Cee ha diritto al risarcimento da parte dello Stato membro della comunità europea.<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> Cass. 9 febbraio 1999 n. 1106, in Foro it., 1999, I, 3248.

<sup>9</sup> Cass. 10 gennaio 2019 n. 451.

<sup>10</sup> Corte cost. 30 luglio 2020 n.182, in Riv.dir.sic.soc., 2020, 659 e nota A. Garilli. Sempre per la rimessione preliminare alla Corte di giustizia Ue, Cass. 1 aprile 2019 n.9022, in Riv. Dir.sic. soc. 019, 869 e nota Zampini; TAR Emilia Romagna, sez. I, 1 giugno 2020 n. 363.

<sup>11</sup> Corte giustizia Comunità Europee 19 novembre 1991 n. C-6/90, in Foro it., 1992, IV,

Anche il legislatore italiano negli ultimi tempi è intervenuto nella materia del lavoro per armonizzare la legislazione italiana alle “indicazioni” europee, ed ha approvato nel 2022 ben due decreti legislativi.

Infatti, con decreto legislativo 27 giugno 2022 n.104 (c.d. “decreto trasparenza”) ha dato attuazione alla direttiva (UE) 2019/1152 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019 relative a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell’Unione europea. Nel recepire la Direttiva Europea il legislatore italiano si è posto l’obiettivo di razionalizzare le condizioni di impiego in Italia, rendendole più prevedibili e sicure, e di migliorare la trasparenza del mercato del lavoro. Il d.lgs. 104/2022 non si limita a ridisciplinare l’accesso dei lavoratori alle informazioni sui loro rapporti di lavoro, ma fissa nuove prescrizioni minime, rafforzando le misure di tutela dei lavoratori e modificando alcuni istituti in materia di condizioni di lavoro.

Sempre per “adeguare” la normativa nazionale alle direttive europee è stato emanato il d.lgs. 30 giugno 2022 n. 105 (c.d. “decreto equilibrio”) in attuazione della direttiva (UE) 2019/1158 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, relativa all’equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza e che abroga la direttiva 2010/18/UE del Consiglio. Tale decreto mira ad ottimizzare la conciliazione tra attività lavorativa e vita familiare per i genitori e per i prestatori di assistenza, al fine di conseguire una più equa condivisione delle responsabilità e dei compiti di cura tra uomini e donne, promuovendo una effettiva parità di genere sia in ambito lavorativo che familiare e favorendo il superamento dei stereotipi. Il decreto modifica in vari punti la disciplina della maternità e paternità di cui al d.lgs n.151/2001, la disciplina della l.n.104/1992, della l. n. 81/2017 e l’art. 8 del d.lgs. n. 81/2015.

Anche la Corte di Giustizia europea in questi ultimi anni, è intervenuta sul processo di armonizzazione del diritto del lavoro fra gli Stati membri, e sempre più spesso si è occupata del mondo del lavoro con sentenze di grande rilevanza, sentenze che si sono sempre “bilanciate” tra le “finalità non mercantilistiche del datore di lavoro e la protezione della sfera privata e delle opinioni personali del lavoratore”<sup>12</sup>: occorre

---

145 e nota Barone, Pardolesi.

<sup>12</sup> G. BRONZINI, *L’applicabilità della carta dei diritti: note critiche sulla pretesa “invasione”*

ricordare che la Corte di Giustizia concorre con la nostra Corte costituzionale alla definizione del rapporto tra ordinamento della Commissione europea ed il nostro ordinamento nazionale.

Aggiungasi, come già detto, l'efficacia diretta delle norme comunitarie in luogo delle norme interne configgenti: i giudici "nazionali"<sup>13</sup> sono, infatti, tenuti a disapplicare le norme interne confliggenti con norme dell'ordinamento comunitario.

Per l'efficacia diretta della fonte comunitaria si richiede, però, la presenza di un obbligo giuridico: a) sufficientemente chiaro e preciso nei confronti degli Stati membri; b) incondizionato; c) attuabile o eseguibile senza la necessità dell'esercizio di un potere discrezionale da parte degli Stati membri o delle istituzioni comunitarie.<sup>14</sup> In tal caso in forza dei principi di effettività e di non discriminazione, le autorità nazionali hanno l'obbligo di applicare, anche d'ufficio, le norme di diritto comunitario, se necessario attraverso la disapplicazione del diritto nazionale eventualmente contrastante.

Ormai è pacifica la "primazia" dell'ordinamento comunitario (rispetto agli ordinamenti nazionali degli Stati membri) nonché l'efficacia diretta delle norme immediatamente precettive (di contenuto certo ed incondizionato); e la Corte di Cassazione<sup>15</sup> ha confermato l'efficacia

---

*della sfera costituzionale nazionale", in Il lavoro nel diritto comunitario (ora eurounitario) e l'ordinamento italiano: (più di) trent'anni dopo", La Tribuna, 33 sgg.; G. BRONZINI, La Corte costituzionale e applicazione diretta della Carta di Nizza, in Riv. Giur. Lav.- 2.2018, 283 sgg.; A. Cosentino, Il dialogo tra le Corti e le sorti (sembra non magnifiche, né progressive) dell'integrazione europea, in Questioni giustizia on line; E. SCODITTI, Giudice costituzionale e giudice comune di fronte alla carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea dopo la sentenza costituzionale n. 269 del 2017, in Foro it., 2018, I,406; M. CARTABIA, Convergenze e divergenze nell'interpretazione delle clausole finali della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in Rivista AIC, 2, 2018.*

<sup>13</sup> Corte giustizia 8 settembre 2015, causa C105/14, in Foro it., 2015, IV, 609.

<sup>14</sup> Sull'assenza di poteri discrezionali in materia da parte dello Stato, v. Corte giustizia delle Comunità europee 20 marzo 1997 n. 24.

<sup>15</sup> Cass. 7 agosto 1999 n. 8504, in Foro it., 2000, I, 563, conferma che è da riconoscere alle sentenze della Corte di Giustizia Cee efficacia diretta e retroattiva (in relazione ad ogni pregresso rapporto che non sia esaurito) nell'ordinamento giuridico dei singoli Stati membri; Cass. 22 dicembre 1999 n. 14468; Corte giustizia Comunità europee 8 giugno 2000 n. 268/98; Cass. 15 marzo 2022 n. 3841. Cass. 8 novembre 2004 n. 21248;

diretta delle riferite norme: il giudice nazionale incaricato di applicare, nell'ambito della propria competenza, le disposizioni del diritto comunitario, ha l'obbligo di garantire la piena efficacia di tali norme, disapplicando all'occorrenza, di propria iniziativa, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale.

In linea con tali principi, la Corte di Giustizia europea, con sentenza 7 agosto 2017 c-122/17, causa Smith, ha ribadito il potere/dovere di disapplicazione da parte del giudice ordinario delle norme interne contrastanti con il diritto dell'Unione. Ed a tale decisione ha fatto seguito la sentenza 24 febbraio 2018, C-64/2016 sui rimedi che gli Stati devono introdurre per consentire la piena tutela dei diritti di matrice europea: i diritti fondamentali garantiti dalla Carta devono essere rispettati quando una normativa nazionale rientra nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione; ove la situazione giuridica non rientri nella sfera di applicazione del diritto dell'Unione, la Corte non è competente.<sup>16</sup> E con sentenza 9 settembre 2021 C-107/19 la Corte di Giustizia CE ha "precisato" che il principio del primato dell'Unione deve essere interpretato nel senso che esso osta a che un giudice nazionale, che statuisce dopo l'annullamento della sua decisione da parte di un giudice superiore, sia vincolato, ai sensi del diritto processuale nazionale, dalle valutazioni in diritto di detto giudice superiore, quando tali valutazioni non sono compatibili con il diritto dell'Unione.

L'incompatibilità di una normativa nazionale con le disposizioni comunitarie può essere definitivamente soppressa solo tramite disposizioni interne vincolanti che abbiano lo stesso valore giuridico di quelle da modificare. Semplici prassi amministrative, per natura modificabili a piacimento dall'amministrazione e prive di adeguata pubblicità, non possono essere considerate valido adempimento degli obblighi del trattato.

---

Cass. 21 dicembre 2009 n. 26897.

<sup>16</sup> Per stabilire se una misura nazionale rientri nell'attuazione del diritto dell'Unione (art. 51 della Carta) occorre verificare se la normativa nazionale abbia lo scopo di attuare una disposizione dell'Unione.

## 2. Gli interventi (recenti) della Corte di giustizia europea e della CEDU

In questi ultimi anni numerosi sono stati gli “interventi” sia della Corte di Giustizia Europea che della Corte Europea Diritti Umani in materia di lavoro,<sup>17</sup> interventi che hanno interessato sia “la persona” in quanto tale, sia il *rapporto di lavoro*<sup>18</sup> sia la *tutela previdenziale*. Basta accennare agli interventi della Corte di Giustizia Europea (CGE) per frenare gli abusi nel settore pubblico del contratto a termine,<sup>19</sup> per impedire al datore di lavoro di discriminare il lavoratore nelle sue diverse declinazioni... e per la tutela della magistratura onoraria.

Occorre evidenziare che, perché un diritto sancito dalla Carta possa essere invocato davanti alla Corte di giustizia, è necessario che sia sorta una controversia relativa all’applicazione di una norma di diritto dell’UE.<sup>20</sup>

Ulteriore strumento di tutela a livello europeo dei diritti dei lavoratori è la CEDU, che si occupa di diritti civili e politici (esempio diritto di sciopero e contrattazione collettiva).

Nella pagine che seguono, non essendo possibile dare conto di tutte le decisioni della Corte di Giustizia Europea, sia perché non rientra nelle finalità del presente scritto, ma anche perché le decisioni, soprattutto degli ultimi anni, sono “tante”, verranno illustrate le decisioni più rilevanti che hanno riguardato rispettivamente il lavoratore e le con-

---

<sup>17</sup> V. PICONE, *La Corte di Giustizia in materia di lavoro*, primo semestre 2019, in *LavoroDirittiEuropa*, 2. G. PACELLA, *La nozione euro-unitaria di lavoratore dipendente alla prova della gig-economy: si pronuncia la Corte di Giustizia europea*, *LaBour & Law Issues*. Vol.6, n. 1, 2020.

<sup>18</sup> S. GIUBBONI, *Autonomia e subordinazione nel diritto del lavoro dell’Unione europea*, in Giubboni, *Diritto del lavoro europeo*, Milano, 2017, 124 sgg.; G. ORLANDINI, *I diritti fondamentali dei lavoratori nella giurisprudenza della Corte di giustizia*.

<sup>19</sup> S. SCIARRA, *Il lavoro a tempo determinato nella giurisprudenza della Corte di giustizia europea. Un tassello nella “modernizzazione” del diritto del lavoro*, in WP C.S.D.L.E, “Massimo D’Antona”, INT - 52/2007.

<sup>20</sup> Sul tema Cass. 25 luglio 2014 n. 17006 ha affermato che la materia del risarcimento del danno subito dai prossimi congiunti del lavoratore deceduto per infortunio sul lavoro non è riconducibile al diritto comunitario; Corte giustizia Ue 26 febbraio 2013, caus617/10.

dizioni di svolgimento del rapporto di lavoro, la tutela della persona, la previdenza in generale.

### **3. Gli “interventi” sulle condizioni di svolgimento del rapporto di lavoro e connesse tutele**

La Corte di giustizia dell’Unione europea, con sentenza 7 aprile 2022 (causa C-236/20) ha riconosciuto ai giudici di pace, ma di conseguenza a tutta la *magistratura onoraria, il diritto a ferie retribuite, trattamento pensionistico e tutele assistenziali* comparabili a quelle dei magistrati ordinari. Ma già con decisione 16 luglio 2020, causa C-658/18, la Corte di Giustizia UE, in materia di rapporto di lavoro dei magistrati onorari, aveva chiarito l’aspetto della qualificazione dei medesimi secondo il diritto euro unitario del lavoro.

In ordine alla *inidoneità alle mansioni e ricollocazione del lavoratore disabile*, con sentenza del febbraio 2022 (C-485/20) la Corte di Giustizia Europea ha chiarito che un lavoratore disabile, compreso quello che svolge un tirocinio post-assunzione, che sia dichiarato inidoneo ad esercitare le funzioni essenziali del posto da lui occupato, può beneficiare della riassegnazione ad un altro posto per il quale dispone delle competenze, delle capacità e delle disponibilità richieste. Una tale misura non deve, però, imporre al datore di lavoro un onere sproporzionato.

Con sentenza del 28 ottobre 2021 (C909/19), in ordine al *tempo per la formazione obbligatoria ed “orario di lavoro*, la Corte di Giustizia Europea ha chiarito che il lasso di tempo durante il quale un lavoratore segue una formazione professionale impostagli dal suo datore di lavoro, che si svolge al di fuori del suo luogo di lavoro abituale, nei locali del prestatore dei servizi di formazione, e durante il quale egli non esercita le sue funzioni abituali, costituisce «orario di lavoro». Con riferimento alla organizzazione dell’*orario di lavoro, nozione di “orario di lavoro” e “periodo di riposo”*, la Corte di Giustizia CE, con sentenza 9 settembre 2021 C-107/19, ha affermato che l’art.2 della direttiva 2003/88/CEE del Parlamento europeo e del Consiglio del 4 novembre 2003, deve essere interpretato nel senso che la pausa concessa a un lavoratore durante il suo orario di lavoro giornaliero, durante la quale egli, se necessario, deve essere pronto a partire per un intervento entro due minuti, costituisce orario di lavoro ai sensi di tale disposizione, quando da una valutazione globale di tutte le circostanze pertinenti risulta che i vin-

coli imposti a detto lavoratore durante la pausa di cui trattasi sono di natura tale da pregiudicare in modo oggettivo e assai significativo la facoltà, per quest'ultimo, di gestire liberamente il tempo durante il quale i suoi servizi professionali non sono richiesti e di dedicare tale tempo ai propri interessi.

Sul tema della *reperibilità ed orario di lavoro*, con sentenza del 9 marzo 2021 (causa C-344/19) la Corte di Giustizia Europea ha affermato che un periodo di guardia o prontezza in regime di reperibilità costituisce, nella sua interezza, orario di lavoro soltanto qualora i vincoli imposti al lavoratore pregiudichino in modo assai significativo la sua facoltà di gestire, nel corso di tale periodo, il proprio tempo libero.<sup>21</sup>

Con riferimento al *distacco internazionale ed ai minimi retributivi*, con sentenza del 15 luglio 2021 (C152/20 e C218/20) la Corte di Giustizia Europea ha dichiarato non derogabile la disposizione che prevede l'applicazione dei minimi retributivi del Paese in cui si svolge abitualmente l'attività lavorativa a prescindere dalla sussistenza di un distacco transnazionale.

Sui *licenziamenti collettivi e il Jobs act*, con sentenza del 17 marzo 2021 (C-652/19) la Corte di Giustizia Europea ha dichiarato conforme al diritto comunitario quanto stabilito dall'art. 10 del D.L.vo n. 23/2015 che, in caso di violazione dei criteri di scelta a seguito di procedura collettiva di riduzione di personale, prevede una indennità risarcitoria nei confronti dei lavoratori assunti a partire dal 7 marzo 2015, in luogo della reintegra nel posto di lavoro prevista per i lavoratori assunti prima di tale data.

Sul *lavoro notturno delle lavoratrici madri*, la Corte Europea di Giustizia nella causa C-41/17, del 6 settembre 2018, ha affermato che le lavoratrici gestanti, puerpere o in periodo di allattamento che effettuano un lavoro a turni svolto parzialmente in orario notturno devono ritenersi svolgere un lavoro notturno e godono della tutela specifica contro i rischi ai quali tale lavoro può essere associato.

---

<sup>21</sup> Corte giustizia Unione europea 21 febbraio 2018 n. 518/15 precisa che l'art.2 della direttiva 2003/88 deve essere interpretato nel senso che le ore di guardia che un lavoratore trascorre al proprio domicilio con l'obbligo di rispondere alle convocazioni del suo datore di lavoro entro 8 minuti, obbligo che limita molto fortemente le possibilità di svolgere altre attività, devono essere considerate come "orario di lavoro".

Con riferimento al *regime applicabile in caso di distacco da impresa straniera* per la Corte Europea di Giustizia (causa C-527/16), al lavoratore distaccato da impresa straniera della CEE nel paese comunitario trova, da subito, applicazione la normativa legale e contrattuale del Paese ospite, in quanto va evitato, ai sensi del regolamento n. 883/2004 (art. 12, paragrafo 1), il fenomeno dei lavoratori distaccati in successione a fini sostitutivi (in linea di massima il costo contributivo dei paesi di provenienza è molto più basso).

Sull'*attività prestata presso enti religiosi e requisiti per lo svolgimento della prestazione lavorativa*, con sentenza relativa alla causa C-414/16 del 17 aprile 2018, la Corte Europea di Giustizia, decidendo su un ricorso che ha visto coinvolta una Chiesa Evangelica tedesca, ha affermato che le organizzazioni e le chiese che hanno tra i loro valori fondanti la religione, possono subordinare l'instaurazione di un rapporto di lavoro con tali requisiti, soltanto se essenziali per lo svolgimento della prestazione lavorativa.

In ordine alla posizione della *lavoratrice in gravidanza coinvolta in un licenziamento collettivo*, per la Corte Europea di Giustizia (sentenza n. C-103/16 del 22 febbraio 2018), vi è la possibilità di ricomprendere all'interno di una procedura di licenziamento collettivo anche le lavoratrici gestanti, a condizione che siano indicati i criteri oggettivi adottati per designare i lavoratori da licenziare.

Sulla *giurisdizione applicabile alle controversie dei dipendenti delle compagnie aeree*, la Corte Europea di Giustizia, decidendo su un ricorso di dipendenti belgi di Ryanair, ha affermato che il personale dipendente da compagnia aerea non è automaticamente sottoposto alla giurisdizione del luogo ove insiste la sede principale della compagnia, ma può rivolgersi al giudice del Paese in cui viene svolta la maggior parte dell'attività.

Con riferimento al *licenziamento del lavoratore intermittente*, la Corte Europea di Giustizia (sentenza del 19 luglio 2017, causa C-143/2016) legittima l'azienda a procedere al licenziamento di un lavoratore, assunto con il contratto intermittente, al raggiungimento dei 25 anni di età.

In ordine alla *libera circolazione dei calciatori professionisti* Corte di Giustizia delle comunità europee 15 dicembre 1995, causa C-415/93 statuisce che l'art.48 del trattato Ce osta all'applicazione di norme emanate da federazioni sportive in forza delle quali un calciatore professionista



cittadino di uno Stato membro alla scadenza del contratto che lo vincola ad una società, può essere ingaggiato da società di altro Stato membro solo se questa ha versato alla società di provenienza un'indennità di trasferimento, formazione e promozione.

Con riferimento alla *tutela dei lavoratori in caso di trasferimento di imprese*, la Corte di giustizia delle comunità europee, con numerose sentenze<sup>22</sup> ha ricostruito la giurisprudenza della disciplina comunitaria dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimento di impresa.

Sui *limiti al contratto a termine nella P.A.*, la Corte Europea di Giustizia con sentenza del 14 settembre 2016 (causa C-16/15), esaminando la normativa spagnola, ha riconosciuto la illegittimità, rispetto alla Direttiva Comunitaria, di quelle norme che non limitano il numero e la durata complessiva dei contratti a tempo determinato. La Corte Europea di Giustizia aveva già dichiarato contraria al diritto dell'Unione la normativa italiana sui contratti a tempo determinato nella parte in cui prevede la reiterazione, da parte della PA, dei contratti a termine oltre i 36 mesi. Sulla stessa problematica, la Corte (Prima Sezione), 8 maggio 2019, C-494/17, ha affermato in ordine a *contratto di lavoro a tempo determinato concluso con un datore di lavoro rientrante nel settore pubblico*, che la clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999, allegato alla direttiva 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, deve essere interpretata nel senso che essa non osta ad una normativa nazionale che, così come applicata dagli organi giurisdizionali supremi, esclude – per docenti del settore pubblico che hanno beneficiato della trasformazione del loro rapporto di lavoro a tempo determinato in un rapporto di lavoro a tempo indeterminato con un effetto retroattivo limitato – qualsiasi diritto al risarcimento pecuniario in ragione dell'utilizzo abusivo di una successione di contratti a tempo determinato, allorché una siffatta trasformazione non è né incerta, né imprevedibile, né aleatoria e la limitazione del riconoscimento dell'anzianità maturata in forza della suddetta successione di contratti di lavoro a tempo determinato costi-

---

<sup>22</sup> Corte Giustizia delle comunità europee 8 giugno 1994 causa 382/92; Corte di Giustizia delle comunità europee 14 aprile 1994 causa 392/92; Corte giustizia Comunità europee 15 giugno 1988 causa 101/87 (in Foro it., 1991, IV, 287 e nota M. De Luca).

tuisce una misura proporzionata per sanzionare tale abuso, circostanze che spetta al giudice del rinvio verificare. Ed il principio affermato dalla Corte di giustizia europea (sentenza 26 novembre 2014, cause riunite C-22/13, C-61/13, C-62/13, C-63/13, C-418/13), riferito al personale scolastico è stato fatto proprio sia dalle sezioni unite della Corte di Cassazione con sentenza 14 marzo 2016 n. 4914, che dalla Corte costituzionale con sentenza 20 luglio 2016 n. 187...e da una consolidata giurisprudenza di legittimità.

Sui *limiti al contratto a termine nella P.A.* la Corte Europea di Giustizia ha riconosciuto la illegittimità, rispetto alla Direttiva Comunitaria, di quelle norme che non limitano il numero e la durata complessiva dei contratti a tempo determinato. Ha riconfermato, così, le precedenti decisioni, che proprio con riferimento all'Italia, aveva dichiarato contraria al diritto dell'Unione la normativa italiana sui contratti a tempo determinato nella parte in cui prevede la reiterazione, da parte della PA, dei contratti a termine oltre i 36 mesi. Sempre con riferimento ai contratti a termini la Corte di giustizia europea con sentenza 12 dicembre 2013 n. 50/13 ha precisato che spetta al giudice del rinvio valutare in che misura le disposizioni di diritto nazionale volte a sanzionare il ricorso abusivo, da parte della p.a., a una successione di contratti di lavoro a tempo determinato siano conformi ai principi è fissati dalla Corte europea.

Con riferimento alla *soglia limite del contratto a tempo determinato dei marittimi*, con sentenza del 4 luglio 2014, la Corte Europea di Giustizia ha precisato che la fissazione della durata massima di un anno per i contratti dei marittimi a tempo determinato stipulati in successione, nonché la sanzione della conversione a tempo indeterminato in caso di abusi prevista dalla normativa italiana, è conforme al diritto dell'Unione.

In ordine ai *rapporti di lavoro a termine instaurati con le fondazioni musicali*, per la Corte Europea di Giustizia, la clausola 5 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato deve essere interpretata nel senso che essa osta ad una normativa nazionale, come quella italiana, in forza della quale non sono applicabili al settore di attività delle fondazioni lirico-sinfoniche le intese a sanzionare il ricorso abusivo a una successione di contratti a tempo determinato.

In ordine alla *trasformazione del rapporto di lavoro part time*, la Corte di Giustizia Europea con decisione del 16 ottobre 2014, ha dichiarato

legittimo l'articolo 16 del Collegato Lavoro nella parte in cui prevede la possibilità per le PA di trasformare unilateralmente il rapporto di lavoro da part-time a tempo pieno.

Con riferimento all'*organizzazione dell'orario di lavoro*, con sentenza della Corte (Grande Sezione), 14 maggio 2019, C-55/18, si è affermato che gli articoli 3, 5 e 6 della direttiva 2003/88/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 novembre 2003, concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro, letti alla luce dell'articolo 31, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, e dell'articolo 4, paragrafo 1, dell'articolo 11, paragrafo 3, e dell'articolo 16, paragrafo 3, della direttiva 89/391/CEE del Consiglio, del 12 giugno 1989, concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro, devono essere interpretati nel senso che ostano ad una normativa di uno Stato membro che, secondo l'interpretazione che ne è data dalla giurisprudenza nazionale, non impone ai datori di lavoro l'obbligo di istituire un sistema che consenta la misurazione della durata dell'orario di lavoro giornaliero svolto da ciascun lavoratore. Con riferimento alla *percentuale dei subappalti nei lavori pubblici*, con sentenza del 26 settembre 2019 (C-63/18), la Corte di Giustizia Europea ha ritenuto contraria alla normativa comunitaria la norma italiana che nel codice degli appalti pubblici limita la possibilità per i costruttori di assegnare ad altre imprese parte dell'attività di cantiere entro limiti percentuali (30%), disposizione che, nel frattempo (D.L. n. 32/2019) è stata portata al 40%.

#### **4. Tutela delle persone**

Sulla tematica della *sospensione dell'obbligo vaccinale* la Corte Europea dei Diritti Umani di Strasburgo ha respinto il ricorso presentato da 672 vigili del fuoco (tra professionali e volontari) contro la legge francese che impone loro l'obbligo di essere vaccinati contro il Covid-19.

#### **5. Le tutele in materia previdenziale**

Con sentenza del 19 maggio 2022 (C-33/21) la Corte di Giustizia Europea ha affermato che i *lavoratori non coperti da certificati E101* devono essere soggetti alla legislazione previdenziale del Paese ove effettivamente lavorano (e quindi contributi da pagare in Italia se manca il certificato E101).

La Corte di Giustizia Europea è intervenuta in materia di *sanzioni “eccessive” per le violazioni in materia di lavoro e previdenza*; con sentenza del 8.3.2022, nella causa C-205/20, afferma che il giudice nazionale deve disapplicare le sanzioni previste dalla legge per la violazione di obblighi in materia di lavoro e previdenza, qualora le stesse risultino lesive del principio di proporzionalità (la fattispecie affrontata si riferisce ad una società slovacca che aveva impugnato giudizialmente la sanzione pecuniaria, pari ad € 54.000,00, inflittale in Austria, ove aveva distaccato alcuni lavoratori, per l’inosservanza di alcuni obblighi in materia di conservazione di documentazione salariale e previdenziale)

Con riferimento a *subappalto illecito transazionale e contribuzione*, per la Corte di Giustizia europea (sentenza n. C-359/16 del 6 febbraio 2018), in presenza di un distacco transazionale, i giudici del paese ospitante, qualora siano evidenti gli elementi fraudolenti e la fattispecie contrattuale risulti essere stata posta in essere con il solo scopo di fruire della minore contribuzione del paese di provenienza, possono escludere l’applicazione del certificato E 101 che, di per se stesso, offre una presunzione di regolarità.

Con sentenza della Corte (Decima Sezione), 23 gennaio 2019, C 272/17, in ordine ai *contributi previdenziali*, con riferimento ad un lavoratore che ha lasciato lo Stato membro d’occupazione nel corso dell’anno civile, ha affermato l’applicazione della regola *pro rata temporis* alla riduzione del prelievo dei contributi. E ciò in quanto in base all’art. 45 TFUE, al fine di stabilire l’importo dei contributi previdenziali dovuti da un lavoratore, prevede che la riduzione del prelievo relativa a detti contributi, alla quale il lavoratore ha diritto per un anno civile, sia proporzionale al periodo durante il quale tale lavoratore è assicurato presso il sistema previdenziale di detto Stato membro, escludendo in tal modo dalla riduzione annuale una sua frazione, proporzionale ad ogni periodo nel corso del quale detto lavoratore non sia stato assicurato presso il sistema medesimo e sia stato residente in un altro Stato membro senza ivi esercitare un’attività professionale.

In ordine agli *assegni familiari ai lavoratori stranieri*, la Corte Europea di Giustizia, con la sentenza del 21 giugno 2017, ha affermato che, sulla base del principio di parità di trattamento sancito dalla Direttiva 2011/98, gli assegni familiari vanno riconosciuti ai cittadini extra comunitari titolari di un permesso unico di soggiorno di durata superiore a sei mesi.

Con sentenza della Corte (Sesta Sezione) del 6 giugno 2019, C-33/18, con riferimento al *lavoratore che esercita un'attività subordinata e un'attività autonoma in diversi Stati membri*, afferma che l'articolo 87, paragrafo 8, del regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, quale modificato dal regolamento (CE) n. 988/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 settembre 2009, deve essere interpretato nel senso che una persona la quale, alla data di applicazione del regolamento n. 883/2004, eserciti un'attività subordinata in uno Stato membro e un'attività autonoma in un altro Stato membro, essendo quindi simultaneamente assoggettata alle legislazioni applicabili in materia di sicurezza sociale di tali due Stati membri, non doveva, per essere soggetta alla legislazione applicabile in forza del regolamento n. 883/2004, quale modificato dal regolamento n. 988/2009, presentare una domanda espressa in tal senso. Per gli *assegni familiari ai lavoratori stranieri extra-comunitari*, la Corte Europea di Giustizia, con la sentenza del 21 giugno 2017, ha affermato che, sulla base del principio di parità di trattamento sancito dalla Direttiva 2011/98, gli assegni familiari vanno riconosciuti ai cittadini extra comunitari titolari di un permesso unico di soggiorno di durata superiore a sei mesi.

In ordine al *possesso del DURC per partecipare agli appalti*, con sentenza (causa C 199/2015) del 10 novembre 2016, la Corte Europea di Giustizia ha affermato che è compatibile con la normativa comunitaria (art. 45 della direttiva 2004/18/CE) la norma che esclude dalla gara (ma anche dalla successiva aggiudicazione) l'impresa che risulta in possesso del DURC al momento dell'aggiudicazione ma non al momento della presentazione dell'offerta. La Corte Europea di Giustizia, ha ritenuto che, in materia di appalti pubblici, sia legittima la previsione contenuta nella normativa italiana dell'esclusione dalla procedura di aggiudicazione della gara, dell'impresa non in regola con il pagamento dei contributi previdenziali.

In tema di *subappalto, illecito transnazionale e contribuzione*, per la Corte di giustizia europea (sentenza n. C-359/16 del 6 febbraio 2018), in presenza di un distacco transnazionale, i giudici del paese ospitante, qualora siano evidenti gli elementi fraudolenti e la fattispecie contrattuale risulti essere stata posta in essere con il solo scopo di fruire della minore contribuzione del paese di provenienza, possono escludere l'applicazione del certificato E 101 che, di per se stesso, offre una presunzione di regolarità.



# Vulnerabili e disuguali

## Famiglie transnazionali tra tutele a geometria variabile e prospettive di armonizzazione

Tiziana Di Iorio

### 1. Brevi considerazioni introduttive

La famiglia costituisce il primaziale luogo della formazione delle future generazioni ed è protetta dagli ordinamenti giuridici. Essa, nel riflettere l'evoluzione delle filosofie culturali, dei costumi e delle ideologie religiose, soggiace all'implacabile metamorfosi della sua più recondita essenza.<sup>1</sup> Le trasformazioni sociali e lo sviluppo economico e tecnologico, infatti, da un lato, si riflettono sulla tipicità del paradigma familiare ridisegnandone i contorni strutturali, dall'altro plasmano di nuova luce i ruoli e le relazioni affettive tra i suoi stessi componenti.

Nel corso degli ultimi decenni le anzidette trasformazioni hanno fortemente inciso sul canovaccio tradizionale di famiglia nucleare fondata sul matrimonio<sup>2</sup> attraverso la proliferazione, nei Paesi occidentali, di nuove realtà diversificate e poliedriche. Si tratta di svariate forme di aggregazioni affettive (unioni matrimoniali, convivenze eterosessuali e omosessuali, *marriage equality*, unioni civili, unioni *genderfluid*,<sup>3</sup> vincoli religiosi ecc.) che hanno sollecitato la necessità di una rimodulazione del concetto di famiglia. La questione non appare superflua, né sem-

---

<sup>1</sup> La famiglia, proprio in quanto subisce le trasformazioni socio-culturali, non è compatibile con una definizione giuridica statica ed immutabile. Sul concetto di famiglia, fra gli altri, vedi M. STYCH, *The definition of family in international an EU law*, «Mest Journal», 09.09.22, pp. 192-198. Sulla trasformazione della famiglia, per tutti, vedi D. HENRICH, *La famiglia ed il diritto di famiglia in trasformazione*, «Il ruolo della civilistica italiana nel processo di costruzione della nuova Europa», a cura di V. Scalisi, Giuffrè, Milano 2007, pp. 447 sgg.; R. PASQUILI *La famiglia nel tempo*, «Donne, politica e istituzioni: il tempo delle donne», a cura di S. Serafin, M. Brollo, Forum editore, Udine 2013, pp. 221 sgg.

<sup>2</sup> Sulla crisi della famiglia, per tutti, vedi F.D. BUSNELLI, M.C. VITUCCI, *Frantumi europei di famiglia*, «Rivista di diritto civile», I, 2013, pp. 777 sgg.

<sup>3</sup> Per uno studio sulla famiglia nell'ottica del *gender* si rinvia a T. DI IORIO, *Oltre il maschile e il femminile. La famiglia tra i colori del gender*, «Stato, Chiese e pluralismo religioso», Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), fascicolo n. 2 del 2022, pp. 25-50.

bra possa ritenersi di poco conto proprio in quanto la riconducibilità o meno dei nuovi modelli nell'alveo del concetto di famiglia genera peculiari riflessi di ordine giuridico in ragione della tipicità dell'istituto familiare e dei diritti e doveri connessi allo *status familiae*.

Nei sistemi giuridici europei la pluralizzazione dei modelli familiari si è, invero, variamente realizzata nei singoli ordinamenti sulla base dei mutamenti socio-culturali dello specifico territorio<sup>4</sup> sì che, se i nuovi archetipi sono stati, da Paese a Paese, variamente modulati sotto il profilo normativo,<sup>5</sup> tra i precetti emanati dai singoli ordinamenti sono emersi elementi di divergenza.<sup>6</sup> Si tratta di differenze nella disciplina sostanziale dei modelli familiari che hanno generato non pochi problemi per i cittadini in movimento nello spazio europeo soprattutto in ordine alla ricomposizione del nucleo familiare al di là dei confini nazionali.

Le questioni attinenti alla dimensione transnazionale<sup>7</sup> della famiglia

---

<sup>4</sup> Sull'argomento, per tutti, vedi L. OLÀH, *Changing families in the European Union: trends and policy implications*, paper prepared for United Nations Experts Group Meeting, New York 2015.

<sup>5</sup> Per uno studio sui sistemi giuridici nazionali, *ex multis*, vedi D. AMRAM, A. D'ANGELO (a cura di), *La famiglia e il diritto fra diversità nazionali ed iniziative dell'Unione Europea*, Cedam, Padova 2011; G. DI ROSA, *Forme familiari e modello matrimoniale tra discipline interne e normativa comunitaria*, «Europa e diritto privato», 3, 2009, pp. 755-771.

<sup>6</sup> Siffatte “normative sono figlie di tensioni opposte, che si manifestano all'interno della realtà sociale e giuridica, alla ricerca di un equilibrio tra esigenza di rispettare la vita privata, che impone allo Stato di non attuare interventi invasivi nella sfera riservata alle relazioni familiari, ed esigenza di avere regole certe e precise proprio sulla disciplina dei rapporti inerenti al nucleo familiare e degli status ad esso collegati” (L. CARPANETO, F. PESCE, I. QUEIROLI, *La “famiglia in movimento” nello spazio europeo di libertà e giustizia*, Giappichelli, Torino, 2019, p. 4). Sul tema, per tutti, vedi M. NALDINI, *Fare famiglia in Europa: convergenza o divergenza?* «Europa, culture e società», a cura di M. Lazar, M. Salvati, L. Sciolla, Istituto della Enciclopedia Italiana Treccani, Roma 2012, pp. 357-366; L. ROUSSEL, *La famille en Europe occidentale: divergences et convergences*, «Population», 47, 1992, pp. 133-152; A. PERA, *Il diritto di famiglia in Europa. Plurimi e simili o plurimi e diversi*, *Collana del Dipartimento di Studi Europei e della Integrazione internazionale. Università degli Studi di Palermo. Sezione giuridica*, Giappichelli, Torino 2012.

<sup>7</sup> Sulla famiglia transnazionale, fra gli altri, vedi G. ROSSOLILLO, *Rapporti di famiglia e diritto dell'Unione europea: profili problematici del rapporto tra dimensione nazionale e dimensione transnazionale della famiglia*, «Famiglia e diritto», 7, 2010, pp. 733 sgg. Sotto il profilo fiscale, per tutti, vedi A. Pace, *La famiglia transnazionale: profili fiscali*, Cedam, Padova 2021.



europea sono state, perdipiù, amplificate dalla diffusione di una quantità di modelli intimamente connessi al fenomeno migratorio<sup>8</sup> e caratterizzati da riferimenti valoriali profondamente distanti da principi e valori che, nel costituire il nucleo centrale degli ordinamenti giuridici occidentali, segnano un'invalicabile linea di confine nell'accoglimento delle istanze identitarie. Si fa particolare riferimento ad archetipi familiari inscindibilmente legati a stereotipi culturali<sup>9</sup> e/o a precetti di matrice fideistica<sup>10</sup> che incidono sulla stessa struttura della società parentale, sui ruoli di genere e, più in generale, sulle relazioni familiari. Si tratta, per lo più, di paradigmi familiari radicati in sistemi autoritari di tipo patrilineare e/o in realtà socio-culturali e religiose<sup>11</sup> profondamente divergenti per tradizioni fideistiche, regole giuridiche, usi e costumi che, in alcuni casi, evocano la negazione/lesione dei diritti fondamentali della persona *qua talis*. Essi, nel provocare un acceso scontro culturale e normativo, riverberano effetti inevitabili sulla portabilità, nello spazio europeo, dello *status familiae*,<sup>12</sup> da un lato sollecitando l'in-

---

<sup>8</sup> Sul tema, per tutti, vedi N. FONER, *The Immigrant Family: Cultural Legacies and Cultural Changes*, «International Migration Review», vol. 31, n. 4, 1997, pp. 961-974; E. KOFMAN, *Family-related Migration: a Critical Review of European Studies*, «Journal of Ethnic and Migration Studies», n. 5, pp. 243-262; V. SCALISI, *Quale famiglia per l'Europa?*, «Studi sul diritto di famiglia», a cura di G. Bonilini, Cedam, Padova 2014, pp. 35 sgg.

<sup>9</sup> Si pensi ad esempio al modello familiare cinese permeato da una struttura strettamente patriarcale (Cfr. F. BERTI, *Immigrazione e modelli familiari. I primi risultati di una ricerca empirica sulla comunità islamica di Colle Val d'Elsa e sulla comunità cinese di San Donnino*, «<https://www.dispi.unisi.it>») oppure alla peculiarità del coniugio pakistano celebrato telefonicamente (cfr. E. CALÒ, *Il matrimonio telefonico pakistano*, «<https://www.assonotailombardia.it>»).

<sup>10</sup> Il riferimento è, in particolare, al modello di matrice islamica. Sul tema, per tutti, vedi V. PETRALIA, *La dimensione culturale e religiosa dei modelli familiari. Il caso dei matrimoni poligamici*, «Il diritto di famiglia e delle persone», 2016, pp. 607-664. Per uno studio nello spazio europeo, tra gli altri, vedi J. MALIK (Ed.), *Muslim Minority Societies in Europe*, Leiden 2003. Sulla Shari'a vedi Resolution 2253 (2019) Shari'a, the Cairo's declaration and the European Convention on Human Right, 22 January 2019, «<https://pace.coe.int>».

<sup>11</sup> Per uno studio specifico vedi M. VENTURA, *Identità religiosa: fra realtà e diritto*, «Annuario Direcom», vol. VII, 2008, pp. 185-196.

<sup>12</sup> Tale divergenza «comporta il rischio che non sempre lo *status* di familiare venga riconosciuto nel passaggio del cittadino da uno Stato all'altro» (S. WINKLER, *Il diritto di*

tervento delle corti sovranazionali, dall'altro reclamando un delicato processo di integrazione/inclusione e la negoziazione di tradizioni e regole delle famiglie ricongiunte in sede transnazionale.<sup>13</sup>

## 2. Il diritto di famiglia: il quadro normativo europeo

Sulla base del principio di attribuzione e della mancanza di specifiche disposizioni che trasferiscono all'UE le competenze sul diritto di famiglia,<sup>14</sup> sul piano sostanziale la regolamentazione di tale materia è riservata agli Stati membri.<sup>15</sup>

Ciò nonostante agli organismi europei è attribuita una competenza concorrente nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia allo scopo di sviluppare la cooperazione giudiziaria nell'ambito della famiglia con implicazioni transfrontaliere,<sup>16</sup> ovvero sia in relazione a fattispecie familiari che presentano elementi di collegamento con più ordinamenti nazionali. Si tratta di una competenza fondata sul presupposto del riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie ed extragiudiziali che può estendersi all'adozione di misure intese a ravvicinare le nor-

---

*famiglia*, «Temi e istituti di diritto privato dell'Unione europea», a cura di G. A. Benacchio, F. Casucci, Giappichelli, Torino 2017, p. 307).

<sup>13</sup> La famiglia ricongiunta spesso non coincide con il concetto di famiglia dei paesi di appartenenza (cfr. B. BERTOLANI, M. RINALDINI, M. TOGNETTI BORDOGNA, *Famiglie ricongiunte: un articolato processo di negoziazione tra dimensione transnazionale e stratificazione civica*, «Sociologia italiana», 2012, p. 72).

<sup>14</sup> Per un approfondimento sullo *status familiae* nel diritto europeo vedi L. TOMASI, *La tutela degli status familiari nel diritto dell'Unione europea*, Padova 2007.

<sup>15</sup> Sulla famiglia nella normativa europea, *inter alia*, vedi, S.M. CARBONE, *Gli strumenti di diritto dell'Unione europea in materia di famiglia e il trattato di Lisbona*, «Studi sull'integrazione europea», 2010, pp. 301-324; I. QUIEROLO, L. SCHIANO DI PEPE, *Lezioni di diritto dell'Unione Europea e relazioni familiari*, IV ed., Giappichelli, Torino 2019; V. SCALISI, *Quale famiglia per l'Europa?*, «Studi sul diritto di famiglia», a cura di G. Bonilini, Cedam, Padova 2014, pp. 35 sgg.

<sup>16</sup> Cfr. art. 81 TFUE. In dottrina, fra gli altri, vedi R. Baratta, Art. 81, «Trattati dell'Unione europea», a cura di A. Tizzano, Milano, 2014, pp. 860 ss; F. SALERNO, *La cooperazione giudiziaria civile*, «Diritto dell'Unione europea», Parte speciale, a cura di G. Strozzi, Torino 2015, pp. 500 sgg.

me degli Stati membri.<sup>17</sup> L'UE, invero, può esercitare la propria competenza anche mediante la partecipazione a strumenti internazionali<sup>18</sup> e, attraverso il Consiglio, può autorizzare gli Stati alla cooperazione rafforzata<sup>19</sup> oppure adottare misure proprie secondo una procedura legislativa speciale.<sup>20</sup> Né è esclusa l'emanazione di misure relative al diritto di famiglia con carattere di internazionalità con il ricorso alla procedura legislativa ordinaria (c.d. clausola passerelle), ancorché nei limiti stabiliti<sup>21</sup> e sempre che, entro sei mesi, non vi sia stata l'opposizione dei Parlamenti nazionali degli Stati membri.<sup>22</sup>

A ben vedere, però, se la previsione di una procedura legislativa speciale che tenga conto delle radicate tradizioni e delle specifiche identità nazionali ha rallentato gli interventi dell'UE nella specifica materia rispetto alle altre questioni civili, la salvaguardia della famiglia è stata attuata anche attraverso norme introdotte dalle fonti primarie. La normativa sovranazionale, infatti, garantisce il diritto alla propria vita privata e familiare,<sup>23</sup> il diritto di fondare una famiglia<sup>24</sup> e il diritto

---

<sup>17</sup> Cfr. art. 81, 1, TFUE.

<sup>18</sup> Art. 216, TFUE.

<sup>19</sup> Art. 20, 2, TUE.

<sup>20</sup> Art. 81, 3 TFUE.

<sup>21</sup> Cfr. art. 81, 3.2, TFUE. La procedura può essere attivata su proposta della Commissione, previa consultazione del Parlamento europeo e con l'unanimità dei voti. Per un'ampia rassegna, per tutti, vedi V. BALDINI, *Famiglia e diritti connessi alla vita familiare nella giurisprudenza nazionale ed europea*, «<http://www.dirittifondamentali.it>», pp. 1-25.

<sup>22</sup> Cfr. art. 81, § 3, TFUE.

<sup>23</sup> Cfr. art. 8, Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo; art. 7, Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea. Per un commento, *ex multis*, vedi V. COUSSIRAT COUSTÈRE, *Famille et Convention européenne des Droits de l'Homme*, «Protection des droits de l'homme: la perspective européenne. Mélanges à la mémoire de Rolv Ryssdall», ed. P. Mahoney, F. Matscher, H. Petzold, Köln-Berlin-Bonn-München 2000, pp. 281-307; L. TOMASI, *La famiglia nella Convenzione europea dei diritti umani*, «<https://www.questionegiustizia.it>».

<sup>24</sup> Cfr. art. 12, Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo. L'art. 9 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea garantisce il “diritto di sposarsi [...] e di costruire una famiglia”.

di sposarsi<sup>25</sup> attraverso la tutela offerta dalla CEDU e dalla Carta diritti fondamentali dell'Unione Europea.

Né mancano disposizioni concernenti il diritto di famiglia nell'ambito delle fonti derivate<sup>26</sup> e delle fonti c.d. di *soft law*. E, se tra le prime spiccano le misure di diritto internazionale privato e processuale varate per offrire soluzioni comuni a questioni transfrontaliere concernenti la materia matrimoniale, la responsabilità genitoriale,<sup>27</sup> gli obblighi alimentari,<sup>28</sup> il divorzio, la separazione personale<sup>29</sup> nonché i regimi patrimoniali tra coniugi<sup>30</sup> e gli effetti patrimoniali delle unioni registrate,<sup>31</sup>

---

<sup>25</sup> Cfr. art. 9, Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea. Per un esame più approfondito si rinvia a T. DI IORIO, *Relazioni affettive e frontiere giuridiche. Famiglia e famiglie nello spazio europeo tra fattore religioso, diritti nazionali e strategie di convergenza*, «Stato, Chiese e pluralismo religioso», cit., fascicolo n. 6 del 2023, pp. 29-76.

<sup>26</sup> Sui regolamenti, per tutti, vedi P. BIAVATI, *Il riconoscimento e il controllo delle decisioni europee in materia familiare*, «Rivista trimestrale di diritto e procedura civile», 2003, pp. 1241-1259.

<sup>27</sup> Cfr. Regolamento (CE) n. 1347/2000, del 29 maggio 2000, relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di potestà dei genitori sui figli di entrambi i coniugi (Bruxelles II) sostituito dal Regolamento (CE) n. 2201/2003, del 27 novembre 2003, relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale, che abroga il Regolamento (CE) n. 1347/2000 (ampiamente noto come Regolamento Bruxelles II-bis); Regolamento (UE) 2019/1111 del Consiglio, del 25 giugno 2019 (c.d. Bruxelles II-ter), relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale e alla sottrazione internazionale di minori.

<sup>28</sup> Si veda il Regolamento (CE) Regolamento (UE) n. 4/2009, del 8 dicembre 2008, relativo alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni e alla cooperazione in materia di obbligazioni alimentari.

<sup>29</sup> Cfr. Regolamento (UE) n. 1259/2010, del 20 dicembre 2010 relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile al divorzio e alla separazione personale.

<sup>30</sup> Si fa riferimento al Regolamento (UE) n. 2016/1103, del 24 giugno 2016, sulla cooperazione rafforzata nel settore della competenza, della legge applicabile, del riconoscimento e dell'esecuzione delle decisioni in materia di regimi patrimoniali tra coniugi.

<sup>31</sup> Cfr. Regolamento n. 2016/1104, del 24 giugno 2016, sulla cooperazione rafforzata nel settore della competenza, della legge applicabile, del riconoscimento e dell'esecu-

tra le fonti di *soft law* emergono i c.d. “Principles of European Family Law” (PEFL).<sup>32</sup> Essi sono stati enucleati sulla base delle regole comuni e dei valori fondanti dei diversi Paesi dell’UE e si stagliano come vere e proprie linee guida per i Paesi membri nell’ambito della modernizzazione del diritto di famiglia (es. divorzio e obblighi alimentari tra *ex* coniugi,<sup>33</sup> responsabilità genitoriale,<sup>34</sup> rapporto patrimoniale tra *ex* coniugi, diritti di proprietà, mantenimento e successione nelle unioni di fatto<sup>35</sup>).

Si aggiunga, tra i molteplici strumenti, il recente documento sulle unioni di coppie Lgbtqi+ con il quale il Parlamento europeo, rilevando la “necessità che l’UE adotti un approccio comune al riconoscimento dei matrimoni e delle unioni tra persone dello stesso sesso”, ha invitato i Paesi membri a introdurre norme tese a “garantire il pieno rispetto del diritto alla vita privata e familiare senza discriminazioni” nonché “la libera circolazione di tutte le famiglie” attraverso l’adozione di “misure volte a facilitare il riconoscimento del genere legale dei genitori transgender”.<sup>36</sup>

---

zione delle decisioni in materia di effetti patrimoniali delle unioni registrate.

<sup>32</sup> Cfr. K. BOELE WOELKI, *The Commission on European Family Law (CEFL) and its Principles of European Family Law Regarding Parental Responsibilities*, «ERA Forum», 8, 2007, pp. 126 sgg.; K. BOELE WOELKI, *The principles of European family law: its aims and prospects*, «Law review», I, 2, 2005, pp. 160 sgg.; M.D. PANFORTI, *Verso un diritto europeo per le relazioni familiari. Il contributo della Commission for European Family Law*, «L’Unione Economica Europea: aspetti economici, sociali e istituzionali», a cura di M. Mascia, F. Velo, Cacucci, Bari 2016, pp. 233-240.

<sup>33</sup> Cfr. K. BOELE-WOELKI, F. FERRAND, C. GONZÁLEZ BEILFUSS, M. JÄNTERÄ-JAREBORG, N. LOWE, D. MARTINY, W. PINTENS, *Principles of European Family Law Regarding Divorce and Maintenance Between Former Spouses*, Series European Family Law, 7 Intersentia, Cambridge 2004.

<sup>34</sup> Cfr. F. FERRAND, C. GONZÁLEZ BEILFUSS, M. JÄNTERÄ-JAREBORG, N. LOWE, D. MARTINY, W. PINTENS, *Principles of European Family Law Regarding parental responsibilities*, Series European Family Law, 16, Intersentia, Cambridge 2007.

<sup>35</sup> Cfr. K. BOELE-WOELKI, F. FERRAND, C. GONZÁLEZ, N. LOWE, D. MARTINY, V. TORODOVA, *Principles of European Family Law Regarding Property, Maintenance and Succession Rights of Couples in de facto Unions*, Series European Family Law, 46, Intersentia, Cambridge 2019.

<sup>36</sup> Punto n. 4, Risoluzione del Parlamento europeo del 14 settembre 2021 sui diritti delle persone delle persone LGBTIQ nell’UE (2021/2679(RSP)). con delle persone Lgbtqi+ nell’UE (2021/2679(RSP)). A tal proposito in sede giurisprudenziale si è, da ultimo, ribadito il dovere di tutti gli Stati parti della Convenzione europea di garan-

Bisogna peraltro evidenziare che gli interventi degli organismi europei, nella specifica materia, sono stati stimolati anche dalle questioni transfrontaliere emerse a seguito del massiccio incremento dei flussi migratori che hanno preteso interventi normativi e soluzioni giurisprudenziali tesi ad arginare il *vulnus* di diritti fondamentali ed inviolabili<sup>37</sup> come nel caso dei matrimoni precoci e forzati,<sup>38</sup> dei matrimoni poligamici<sup>39</sup> e, più in generale, di alcuni istituti familiari radicati

---

tire il riconoscimento e la protezione delle coppie dello stesso sesso in ottemperanza all'art. 8 della Convenzione stessa (Cfr. CEDU, sentenza del 23 maggio 2023, *Buhuceanu ed altri v. Romania*, ric. n. 20081/19, «<https://hudoc.echr.coe.int>»).

<sup>37</sup> Si è ad esempio stabilito che “le violazioni dei diritti umani nei confronti di donne e giovani migranti, sotto forma di cosiddetti delitti d'onore, matrimoni forzati, mutilazioni genitali o altre violazioni, non possono essere giustificati in base ad alcun motivo culturale o religioso e non vanno in alcun modo tollerati” (lett. I., Risoluzione sull'immigrazione femminile: ruolo e condizione delle donne immigrate nell'Unione Europea, (2006/2010(INI)), «<http://www.europarl.europa.eu>»). Inoltre, se è stato ribadito che la parità di genere “is a fundamental right and a common value of the European Union and jurisprudence or practices that discriminate against women cannot be accepted” (Parliamentary questions, 2 april 2007, Violation of fundamental human rights, H0246/07, «<http://www.europarl.europa.eu>»), è stata pure auspicata l'eliminazione di “all harmful practices, such as child, early and forced marriage and female genital mutilation” (Punto n. 5, § 3, Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015, Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, «<https://documents-dds-ny.un.org>»). Sullo specifico tema si rinvia a T. Di Iorio, *Identità negate. Mutilazioni genitali femminili: la lotta dell'Europa contro una silenziosa violenza*, «Stato, Chiese e pluralismo religioso», Rivista telematica ([www.statoe.chiese.it](http://www.statoe.chiese.it)), 2019, n.12, pp. 1-28; T. Di Iorio, *Segni sul corpo e ferite nell'anima. Manipolazione dei genitali dei minori e diritti violati*, «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», cit., n. 25 del 2016, pp. 1-22.

<sup>38</sup> Tra tutti vedi la Risoluzione del Parlamento europeo del 4 luglio 2018 verso una strategia esterna dell'Unione europea contro i matrimoni precoci e forzati — prossime tappe (2017/2275(INI)).

<sup>39</sup> Di tal ché, da un lato si è stabilito che “Gli Stati membri non sono tenuti a riconoscere i matrimoni poligami contratti legalmente in un paese terzo, che possono essere in contrasto con il loro ordinamento giuridico interno” salvo “l'obbligo di tenere conto dell'interesse superiore dei figli nati da tali matrimoni” (art. 2, c. 1, n. 1, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio COM/2009/0313 def. – recante Gli orientamenti per un migliore recepimento e una migliore applicazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente sul territorio degli Stati membri, «<http://eur-lex.europa.eu>»), dall'altro si è ritenuto che “The right to family reunification should

nella *Shari'a*.<sup>40</sup>

### 3. Il ruolo delle corti europee

Le corti europee hanno assunto un ruolo centrale nel processo di livellamento delle norme nazionali in materia di diritto di famiglia offrendo criteri interpretativi e rattoppi giurisprudenziali che, da un lato, hanno segnato i confini interpretativi delle questioni familiari con implicazioni transnazionali, dall'altro hanno costituito un approdo sicuro per gli ordinamenti nazionali.

Eppure i giudici di Strasburgo non hanno offerto una definizione di famiglia<sup>41</sup> intesa in senso unico ed in termini assoluti. Essi, tuttavia, nel precisare che il diritto di sposarsi implica la libertà di scelta tra celibato e matrimonio e che da una siffatta opzione discendono conseguenze personali, sociali e giuridiche di peculiare rilievo, hanno rimarcato il divieto di indebita ingerenza da parte delle autorità

---

be exercised in proper compliance with the values and principles recognised by the Member States, in particular with respect to the rights of women and of children; such compliance justifies the possible taking of restrictive measures against applications for family reunification of polygamous households” (n. 11, Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification).

<sup>40</sup> Le istituzioni europee hanno statuito “that Sharia rules on, for example, divorce and inheritance proceedings are clearly incompatible with the Convention, in particular its Article 14, which prohibits discrimination on grounds such as sex or religion, and Article 5 of Protocol No. 7 to the Convention (ETS No. 117), which establishes equality between marital partners. Sharia law is also in contradiction with other provisions of the Convention and its additional protocols, including Article 2 (right to life), Article 3 (prohibition of torture or inhuman or degrading treatment), Article 6 (right to a fair trial), Article 8 (right to respect for private and family life), Article 9 (freedom of thought, conscience and religion), Article 10 (freedom of expression), Article 12 (right to marry), Article 1 of the Protocol to the Convention (ETS No. 9) (protection of property) and Protocols Nos. 6 (ETS No. 114) and 13 (ETS No. 187) abolishing the death penalty” (art. 6, Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Resolution 2253 (2019) *Shari'a*, the Cairo's declaration and the European Convention on Human Right, 22 January 2019, <<https://pace.coe.int>>).

<sup>41</sup> In giurisprudenza sulla questione dello *status familiae* vedi ad es. Corte EDU, sentenza del 20 luglio 2010, *Dadouch c. Malta*, ric. n. 38816/07, §§ 31, 48, <<https://hudoc.echr.coe.int>>.

statuali.<sup>42</sup> Il loro intervento, su tale questione, non deve essere, cioè, “arbitrario e/o sproporzionato”<sup>43</sup> sì da compromettere l’essenza stessa del diritto tutelato attraverso limitazioni o restringimenti spropositati o inopportuni.<sup>44</sup>

Per converso, se il matrimonio non può essere considerato come una mera forma di espressione del pensiero, della coscienza e/o dei personali convincimenti fideistici,<sup>45</sup> le autorità civili possono pretendere la celebrazione dinanzi all’ufficiale civile e si fregiano della libertà di riconoscere o meno il vincolo religioso sulla base delle leggi nazionali.<sup>46</sup> Né, ad esse, può essere imposto l’obbligo di consentire l’accesso al matrimonio alle coppie *same sex*<sup>47</sup> o di attenersi a specifiche modalità nella regolamentazione degli effetti conseguenti alla

---

<sup>42</sup> Corte EDU, sentenza del 13 settembre 2005, *B. e L. c. Regno Unito*, ric. n. 36536/02, § 36, «<https://hudoc.echr.coe.int>».

<sup>43</sup> Corte EDU, sentenza del 5 gennaio 2010, *Fraskil c. Polonia*, ric. n. 22933/02, § 90, «<https://www.forumcostituzionale.it>».

<sup>44</sup> Cfr. ad es. Corte EDU, sentenza del 24 giugno 2010, *Schalk e Kopf c. Austria*, § 49, «<https://hudoc.echr.coe.int>». I limiti posti al diritto di sposarsi possono riguardare regole formali (es. pubblicità e celebrazione del vincolo), oppure elementi sostanziali riconducibili all’interesse pubblico (es. capacità, consenso matrimoniale, impedimenti, gradi di affinità, prevenzione della bigamia).

<sup>45</sup> Cfr. Decisione della Commissione del 10 febbraio 1967, *X c. Repubblica federale di Germania*, ric. n. 2300/64, «Collection of decisions», 22, pp. 73-84.

<sup>46</sup> Si è considerata irricevibile la doglianza della ricorrente, ai sensi dell’articolo 14 in combinato disposto con l’articolo 12 della Convenzione, secondo la quale lo Stato riconosceva alcuni matrimoni religiosi in virtù di accordi, ma non il matrimonio Rom della ricorrente per il quale non vi era stato alcun accordo con lo Stato (Corte EDU, sentenza del 8 dicembre 2009, *Muñoz Díaz c. Spagna*, ric. n. 49151/07, «CEDU 2009»).

<sup>47</sup> Cfr. Corte EDU, sentenza del 24 giugno 2010, *Schalk et Kopf c. Austria*, ric. n. 30141/04, §§ 61-62, «<https://hudoc.echr.coe.int>». Più recentemente, nel rimarcare la disomogeneità normativa sulla trascrizione dei matrimoni omosessuali contratti all’estero, i giudici europei hanno chiarito che il rifiuto di trascrivere i matrimoni da parte dello Stato italiano non priva le parti dei diritti loro riconosciuti, potendo beneficiare comunque dei diritti e degli obblighi acquisiti nello Stato in cui hanno celebrato il coniugio. Tuttavia, la Corte ha ritenuto che detto diniego costituisca un vuoto giuridico che appalesa l’inattuabilità del giusto equilibrio tra gli interessi concorrenti, ai sensi dell’articolo 8 (cfr. Corte EDU, sentenza del 14 dicembre 2017, *Orlandi e altri c. Italia*, ric. n. 26431/12, § 207, «<https://hudoc.echr.coe.int>»).



transizione sessuale, quale materia riconducibile alla discrezionalità dello Stato contraente.<sup>48</sup>

Nella delineata dinamica, dischiudendo la via al pluralismo familiare, la nozione di “vita familiare”<sup>49</sup> è stata correlata all’effettiva e concreta esistenza di vincoli e legami personali<sup>50</sup> nonché alla convivenza tra le parti,<sup>51</sup> alla durata della relazione e, nel caso di coppie, alla esplicitazione del reciproco impegno alla procreazione.<sup>52</sup> Nel suo alveo, pertanto, sono stati ricondotti sia la tradizionale famiglia fondata sul matrimonio e le aggregazioni familiari caratterizzate da legami biologici,<sup>53</sup> sia i

---

<sup>48</sup> Cfr. ad es. Corte EDU, sentenza del 28 novembre 2006, *Parry c. Regno Unito*, ric. n. 42971/05, «<https://hudoc.echr.coe.int>».

<sup>49</sup> A tal proposito si è precisato che “si l’article 8 de la Convention a essentiellement pour objet de prémunir l’individu contre les ingérences arbitraires des pouvoirs publics, il ne se contente pas de commander à l’État de s’abstenir de pareilles ingérences: à cet engagement plutôt négatif peuvent s’ajouter des obligations positives inhérentes à un respect effectif de la vie privée ou familiale” (Cour EDH, 14 janvier 2021, *Terna v. Italie*, ric. n. 21052/18, § 60, «<https://www.doctrine.fr>»). In dottrina, per tutti, vedi L. DI GRAZIA, *Il diritto al rispetto della vita familiare nella giurisprudenza degli organi di Strasburgo: alcune considerazioni*, «Diritto pubblico comparato europeo», 2002, pp. 1071 sgg.

<sup>50</sup> Corte EDU[GC], sentenza del 24 gennaio 2017, *Paradiso e Campanelli c. Italia*, ric. n. 25358/12, § 140, «<https://www.camera.it>». Va pure precisato che “By guaranteeing the right to respect for family life, Article 8 (art. 8) presupposes the existence of a family” (ECHR, judgment 13 June 1979, *Marckx c. Belgium*, ric. n. 6833/74, § 31, «<https://www.refworld.org>»), ovvero di un potenziale rapporto che si sarebbe potuto sviluppare, come ad esempio nel caso di un padre naturale ed un figlio nato fuori dal matrimonio (Cfr. Corte CEDU, sentenza del 29 giugno 1999, *Nylund c. Finlandia*, ric. n. 27110/95, «<https://www.doctrine.fr>»).

<sup>51</sup> Cfr. ad es. Corte EDU, sentenza del 18 dicembre 1986, *Johnston e altri c. Irlanda*, ric. n. 9697/82, Serie A n. 112, § 56.

<sup>52</sup> Cfr. ad es. Corte EDU, sentenza del 22 aprile 1997, *X, Y e Z c. Regno Unito*, «Reports of Judgments and Decisions», 1997-II, § 36.

<sup>53</sup> Si è in particolare rilevato come “il rispetto della vita familiare esiga(e) che la realtà biologica e sociale prevalga su una presunzione legale contraria sia ai fatti accertati che agli auspici delle persone interessate, senza in realtà giovare a nessuno” (Corte EDU, sentenza del 27 ottobre 1994, *Kroon e altri c. Paesi Bassi*, A 297-C). Ciononostante “la nozione di vita familiare, sulla quale si basa l’articolo 8, comprende, anche dove non c’è coabitazione, il legame tra un genitore e suo figlio, indipendentemente dal fatto che quest’ultimo sia o meno legittimo” (Corte EDU, sentenza del 24 aprile 1996,

vincoli religiosi,<sup>54</sup> le convivenze *more uxorio*,<sup>55</sup> le unioni matrimoniali e non tra coppie *same sex*,<sup>56</sup> le unioni *genderfluid* nonché i legami tra fratelli<sup>57</sup> e tra nonni e nipoti<sup>58</sup> escludendosi, *ex adverso*, paradigmi familiari *in toto* contrari ai principi democratici dell'ordinamento. Si tratta del consolidamento del binario unico su cui, da un lato, corre il diritto alla vita privata<sup>59</sup> ovvero il diritto di decidere come vivere la propria esistenza, nonché di realizzare l'autonomia personale, di sviluppare i

---

*Boughanemi c. Francia*, ric. n. 22070/93, «<https://www.refworld.org>»). Lo Stato, nel regolamentare certi legami familiari, come quello esistente tra la madre non sposata e suo figlio, deve consentire agli interessati di avere una vita familiare normale (Cfr. ad es. European Court of Human Rights, judgment 13 june 1979, *Marckx c. Belgium*, ric. n. 6833/74, cit., § 31).

<sup>54</sup> Cfr. ad es. Corte EDU [GC], sentenza del 2 novembre 2010, *Şerife Yiğit c. Turquie*, ric. n. 3976/05, «<https://hudoc.echr.coe.int>».

<sup>55</sup> Cfr. ad es. Corte EDU, sentenza del 7 novembre 2013, *Vallianatos et autres c. Grece*, ric. n. 29381/09, «<https://www.juridice>».

<sup>56</sup> Cfr. ad es. Corte EDU, sentenza del 24 giugno 2010, *Schalk et Kopf v. Austria*, ric. n. 30141/04, «<https://hudoc.echr.coe.int>». Se, recentemente, è stata estesa la tutela al riconoscimento giuridico dell'unione tra coppie *same sex*, sebbene non necessariamente nella forma di matrimonio (cfr. Corte EDU *Orlandi et autres v. Italie*, 14 décembre 2017, ric. n. 26431/12, «<https://www.camera.it>»), si è pure osservato che “le differenze fondate sull'orientamento sessuale devono essere giustificate da ragioni particolarmente gravi” (Corte EDU, sentenza 24 luglio 2003, *Karner c. Austria*, ric. n. 40016/98, § 37, «<http://www.articolo29.it>»). Perciò i giudici di Strasburgo hanno dichiarato l'illiceità della legge greca sulle “*Riforme concernenti famiglia, figli e società*” (n. 3719/2008) istitutiva delle unioni civili registrate formate, in via esclusiva, da coppie eterosessuali (Cfr. Corte EDU, sentenza del 7 novembre 2013, *Vallianatos e altri c. Grecia*, ric. nn. 29381/09 e 32684, «[www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)»). Per un commento vedi D. RUDAN, *Unioni civili registrate e discriminazione fondata sull'orientamento sessuale: il caso Vallianatos*, «Diritti umani e diritto internazionale», 8, 2014, pp. 232 sgg.

<sup>57</sup> Cfr. ad es. Corte EDU, sentenza del 13 luglio 2000, *Scozzari e Guinta c. Italia*, ric. nn. 39221/98 e 41963/98, «<https://www.revuegeneraledudroit.eu>».

<sup>58</sup> Cfr. Corte EDU, sentenza del 9 giugno 1998, *Bronda c. Italia*, ric. n. 22430/93, «<https://www.stradalex.eu>».

<sup>59</sup> Si tratta di un diritto che abbraccia “multiple aspects of the person's physical and social identity” (ECHR [GC], judgment 4 december 2008, *S. e Marper v. The Unite Kingdom*, ric. nn. 30562/04 - 30566/04, § 66, «<https://www.biodiritto.org>»).

rapporti con gli altri,<sup>60</sup> di riprodursi o di fare ricorso alla fecondazione e, più in generale, di essere sé stesso - dall'altro procede il diritto di sposarsi, quale diritto profondamente radicato nella scelta libera e consapevole tra celibato e matrimonio.

Nell'ambito dei paradigmi familiari diffusi nel territorio europeo a seguito delle crescenti migrazioni, rifulge la netta linea di demarcazione tracciata dalle corti europee in ordine ad istituti familiari ancorati alla *Shari'a*,<sup>61</sup> anche se la loro incompatibilità con i valori della Convenzione deve essere attentamente vagliata caso per caso. Al riguardo, tuttavia, è stata più volte rimarcata l'illiceità delle unioni poligamiche,<sup>62</sup> dei matrimoni precoci e/o forzati<sup>63</sup> e del ripudio unilaterale<sup>64</sup> in quanto istituti contrari ai suoi principi fondamentali.

Né i giudici europei hanno trascurato la tutela del ricongiungimento della famiglia transnazionale attribuendo peculiare rilievo all'unità familiare dei cittadini europei e degli individui dei Paesi terzi in movimento nello spazio europeo, anche se l'obbligo di accogliere nel proprio territorio i familiari delle persone che vi risiedono varia in considerazione delle peculiari circostanze in cui si versano i soggetti interessati nonché dell'interesse generale.<sup>65</sup>

---

<sup>60</sup> Cfr. ad es. Corte EDU, sentenza del 5 settembre 2017, *Bărbulescu c. Romania*, ric. n. 61496/08, § 71, «<https://www.lavorodirittieuropa.it>».

<sup>61</sup> Cfr. ad es. Corte EDU, sentenza del 23 febbraio 2003, *Refah Partisi e altri c. Turchia*, ric. nn. 41340/98, 41342/98, 41343/98, 41344/98, cit., § 7, «<https://www.lawpluralism.unimib.it>».

<sup>62</sup> La Corte di Strasburgo, nella causa *Alilouch El Abasse c. Paesi Bassi* ha dichiarato legittimo l'intervento dello Stato nel disconoscimento della validità del matrimonio poligamico celebrato nel paese di origine (sentenza 6 gennaio 1992, ric. n. 14501/89, «*Décision et Rapports*», 72, pp. 118 sgg.).

<sup>63</sup> Cfr. ad es. Corte EDU, sentenza del 31 luglio 2012, *M. e altri c. Italia e Bulgaria*, ric. n. 40020/03, § 55, «<http://refworld.org>».

<sup>64</sup> Cfr. vedi Corte di Giustizia dell'Unione europea, Prima Sezione, sentenza del 20 dicembre 2017, *Soha Sahyouni c. Raja Mamisch*, Causa C-372/16, «<https://eur-lex.europa.eu>».

<sup>65</sup> Cfr. ad es. Corte EDU, sentenza del 24 aprile 1985, *Abdulaziz, Cabales e Balkandali c. Regno Unito*, ric. n. 15/1983/71/107-109, §§ 67-68, «<https://www.refworld.org>».

#### 4. Conclusioni

Il crescente intervento degli organismi europei<sup>66</sup> in materia di diritto di famiglia tradisce l'opportunità di tangibili convergenze delle normative nazionali in materia di famiglia, non soltanto allo scopo di rafforzare l'unione tra i cittadini europei ma anche, e soprattutto, allo scopo di eludere trattamenti differenziati nel territorio dell'Unione.

Sta di fatto che le misure adottate dall'UE<sup>67</sup> se, per lo più, hanno solcato il terreno del diritto internazionale privato,<sup>68</sup> sono pure veicolate attraverso la regolamentazione – ancorché “frammentaria”<sup>69</sup> – di taluni aspetti familiari connessi a posizioni soggettive. Né sono mancate azioni di politiche familiari tessute sugli argini del diritto sostanziale.<sup>70</sup> Il quadro europeo, tuttavia, nel rivelare una lenta ma inesorabile erosione delle sovranità nazionali, fa affiorare la mancanza di una cornice giuridica nella quale ricondurre regole omogenee, sebbene l'idea di un diritto di famiglia comunitario non sembri perseguibile nell'attuale scenario geopolitico, né l'espansione delle competenze dell'UE nella

---

<sup>66</sup> Va rilevata la distinzione, effettuata in dottrina, tra diritto europeo della famiglia “in senso ampio” quale “*corpus* di norme che derivano dall'attività di tre distinte organizzazioni: il Consiglio d'Europa, la Conferenza dell'Aja di diritto internazionale privato e l'Unione europea”, e diritto europeo della famiglia “in senso stretto” vale a dire “alle nuove regole legislative e giurisprudenziali che, solo recentemente, l'Unione europea ha iniziato a produrre” (S. WINKLER, *Il diritto di famiglia*, cit., pp. 296-297).

<sup>67</sup> In dottrina, *ex multis*, vedi M. ANTOKPÒSKAIA, *Harmonisation of Family Law in Europe: A Historical Perspective. A Tale of two Millennia*, Antwerp-Oxford 2006; R. BARATTA, *Verso la «comunitarizzazione» dei principi fondamentali del diritto di famiglia*, «Rivista di diritto internazionale privato e processuale», 2005, pp. 591 sgg.; E. IORIATTI, *È auspicabile l'armonizzazione del diritto di famiglia?*, «La famiglia senza frontiere», a cura di G. Pascuzzi, Università degli Studi di Tre, Trento 2006, pp. 169 sgg.; S. PATTI, *Il diritto di famiglia nei paesi dell'Unione Europea: prospettive di armonizzazione*, «Bilanci e prospettive del diritto di famiglia a trent'anni dalla riforma», a cura di T. Auletta, Milano 2007, pp. 15 sgg.

<sup>68</sup> Si consideri che le norme di diritto internazionale privato hanno influito “anche sul piano del diritto sostanziale” (V. SCALISI, *Famiglia e Famiglie in Europa*, cit., p. 12).

<sup>69</sup> Cfr. S. WINKLER, *Il diritto di famiglia*, cit., p. 297.

<sup>70</sup> Si pensi ad esempio alle recenti linee guida sulla *Policy to support positive parenting* sviluppate dal Consiglio d'Europa nell'ambito degli strumenti giuridici relativi alle politiche della famiglia ed ai diritti dei bambini («<https://rm.coe.int/168046d340>»).

specifica materia familiare sembra essere pienamente condivisa dagli ordinamenti nazionali.<sup>71</sup>

Vi è che, proprio in virtù della specifica facoltà riservata agli Stati membri nella regolamentazione dell'istituto sul piano sostanziale, l'opera di omogeneizzazione delle diverse legislazioni dovrebbe transitare, in via principale, attraverso il rafforzamento del dialogo e della cooperazione tra i governi nazionali.<sup>72</sup> Si tratta di sollecitare un confronto vivace ed operoso atto ad individuare un comune denominatore nella regolamentazione dell'istituto familiare in sintonia con la tutela rispettosa delle differenti culture e tradizioni ma anche con la salvaguardia non asimmetrica e/o squilibrata dei diritti familiari dei cittadini europei e nella garanzia di un effettivo godimento della vita familiare attraverso il riconoscimento dei legami e la conservazione di rapporti.<sup>73</sup> Si muove, in sostanza, dalla necessità di coagulare in un quadro di sintesi gli elementi cardine del diritto di famiglia ripartendo dai valori e dai principi che hanno plasmato la nascita dell'Unione europea e che incarnano il perno attorno al quale ruota la sua stessa esistenza. Essi costituiscono il cuore pulsante di ogni Paese e, dunque, l'ineludibile crocevia nella ricerca di un comune denominatore che, attraverso l'omogenea tutela dei diritti familiari, assicuri ai cittadini europei "uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne".<sup>74</sup>

Né la conquista di un siffatto obiettivo può trascurare il prezioso apporto offerto dai Principles of European Family Law, già seguiti da taluni ordinamenti in sede di aggiornamento del diritto di famiglia, e

---

<sup>71</sup> I giudici costituzionali tedeschi, infatti, hanno ritenuto che un eventuale attribuzione all'UE di siffatte competenze potrebbe ritenersi lesiva della sovranità degli Stati (cfr. Bundesverfassungsgericht, 30 Juni 2009, 2 BvE 2/08, § 249, «<https://www.bundesverfassungsgericht.de>»). Sulla contrarietà da parte degli Stati membri all'ampliamento delle competenze dell'UE nella specifica materia familiare vedi A. VETTORE, *Le linee evolutive del diritto internazionale, sovranazionale e comparato dei modelli familiari*, «Osservatorio nazionale sulla famiglia», Roma, 2012, 3, p. 16.

<sup>72</sup> Cfr. art. 81, 1, TFUE.

<sup>73</sup> R. BARATTA riferisce "l'obbligo di riconoscere gli stati giuridici personali e familiari che, di regola, ciascuno Stato membro attribuisce ai soggetti che gli appartengono" (*Verso la «comunitarizzazione» dei principi fondamentali del diritto di famiglia*, cit., p. 591).

<sup>74</sup> Art. 3, par. 2, TUE.

dalla clausola “passerelle” che, nel consentire l’adozione di misure in materia familiare solo se pienamente condivise dai Paesi membri, si staglia a presidio delle sovranità nazionali.

Seguendo tale scia gli Stati membri sono chiamati ad elaborare parametri comuni nella regolamentazione della famiglia, da un lato, tenendo conto dei poliedrici mutamenti che, nel tempo e nello spazio, hanno variamente attraverso la struttura di un siffatto istituto, i ruoli di genere e le relazioni tra i suoi stessi membri, dall’altro escludendo tracimazioni, derive e/o distopie che possano infirmare la dignità della persona *qua talis* e/o sacrificare i suoi fondamentali diritti. Si tratta, in sostanza, di cristallizzare gli ineludibili elementi che caratterizzano l’istituto familiare – nella pari dignità di ogni forma di convivenza – tracciando, nel contempo, una netta linea di demarcazione tra la “famiglia” ed altre tipologie di aggregazioni che non possono dirsi tale.

Sotto altro aspetto, se non può essere negato l’influsso che il fattore fideistico esercita ancora oggi sulla famiglia<sup>75</sup> ed il dovere di tutelare la libertà religiosa dei suoi membri dentro e fuori i confini nazionali, occorre considerare che la protezione dei diritti familiari, nello spazio europeo, da un lato non può essere evocata in favore di istanze familiari di matrice religiosa e/o culturale inconciliabili con assiomi e postulati che incarnano le radici stesse dell’Unione europea, dall’altro non possono travalicare i limiti imposti dall’ordine pubblico.

Stando così le cose, se l’armonizzazione del diritto di famiglia richiede il costante impegno degli organismi europei senza sconfinamenti nelle sovranità nazionali, la strada maestra per la sua concreta realizzazione reclama un approccio unitario da parte delle autorità statuali. Si tratta di una via obbligata ed ineludibile nella costruzione di un modello condiviso di famiglia nel diritto/dovere di ricercare

---

<sup>75</sup> Si è rilevato, infatti un “ritorno del fenomeno religioso nell’età della secolarizzazione [...] dovuto a fattori diversi: endogeni e soprattutto esogeni. I primi sono comprensibili come naturale contropinta ai processi secolaristici, che portano le religioni tradizionalmente esistenti nei nostri Paesi a reagire con azioni di maggior impegno e presa sociale [...] I secondi, cioè i fattori esogeni, sono legati agli epocali processi di immigrazioni in Occidente di sempre più consistenti gruppi umani, i quali portano con sé le loro differenti mentalità, culture, paradigmi etici, credenze religiose” (G. DALLA TORRE, *Matrimonio e famiglia tra laicità e libertà religiosa*, «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», cit., n. 22 del 2018, pp. 11-12).

quel *fil rouge* che, attraversando le frontiere dei diversi sistemi giuridici, esalta la famiglia nel suo legame tra diritto e vita e nel rispetto di quei principi non negoziabili che negano riconoscimenti e tutele a geometria variabile.





**La storia della Diplomazia della Santa Sede  
per una formazione non solo europea,  
alla luce della nuova Curia**

Matteo Cantori

**Introduzione**

Il tema della Diplomazia della Santa Sede non è qualcosa di superato, ma risulta sempre nuovo ed attuale. Un giorno, il Capo di Stato dell'Unione Sovietica, volendo ridicolizzare la Diplomazia vaticana e la presenza della Sede Apostolica nello scenario internazionale, domandò: "Quante sono le divisioni militari della Santa Sede?".

È chiaro che si tratta di una Diplomazia *sui generis*, che si distingue profondamente da quella degli Stati per la sua storia, la sua composizione ed i suoi obiettivi. Per la storia, tenendo conto delle sue origini antiche; per la sua composizione, con riguardo al modo di scegliere i suoi membri e per le loro caratteristiche; infine, per i suoi obiettivi: non finalizzata a scopi politici, economici ovvero militari, quanto piuttosto al bene delle anime ed alla promozione del bene comune, della pace, della difesa delle libertà individuali, del dialogo per il superamento dei conflitti. Si pensi a tutte le volte che la Santa Sede è intervenuta per bloccare i conflitti (Pio X che si offrì vittima per scongiurare la Prima Guerra Mondiale; gli appelli alla pace di Benedetto XV, che definì la Grande Guerra "un'inutile strage"; il radiomessaggio di Pio XII, alla vigilia del secondo conflitto mondiale: "Nulla è perduto con la pace; tutto può esserlo con la guerra!"; l'intervento di Giovanni XXIII per fermare la guerra nucleare tra gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica, nel 1962, con il caso di Cuba; la mediazione di Giovanni Paolo II tra Cile ed Argentina per le Isole Beagles, e gli interventi tra Ecuador e Perù per il conflitto di frontiera, tra Stati Uniti ed Iraq per evitare le operazioni belliche contro il regime di Saddam Hussein, inizio di quella che Francesco ha definito "terza guerra mondiale a pezzi").

Durante il secondo Concilio Ecumenico Vaticano e nel periodo immediatamente successivo, si arrivò a mettere in discussione l'importanza delle rappresentanze pontificie, considerandole inutili e sorpassate; ne seguì, di contro, uno sviluppo, e nel numero delle missioni e

delle relazioni diplomatiche coi singoli Stati, come, parimenti, il crescente influsso che si è registrato negli ultimi decenni. Difatti, nel 1950, la Sede Apostolica intratteneva relazioni diplomatiche con appena 43 Paesi; attualmente, nel 2018, il numero dei Paesi con cui si intrattengono relazioni diplomatiche è salito a 184, cui vanno aggiunte 22 Organizzazioni Internazionali presso le quali la Santa Sede è rappresentata da Osservatori Permanenti, da Nunzi Apostolici o da Delegati, 8 Organizzazioni Internazionali governative e 6 non governative di cui è membro lo Stato della Città del Vaticano.<sup>1</sup>

### **1. Natura della diplomazia pontificia**

Come si è già rilevato, la Diplomazia Pontificia è una Diplomazia *sui generis* che si differenzia da quella praticata dagli altri Stati. Con quest'ultima, da un lato, ha in comune diverse prerogative e caratteristiche che sono contemplate nei Trattati internazionali e nelle convenzioni, nello specifico, la Convenzione di Vienna, del 18 Aprile 1961.

Di contro, i tratti caratterizzanti della Diplomazia Pontificia sono i suoi destinatari e gli obiettivi che si prefigge. La Diplomazia della Santa Sede ha per oggetto i buoni rapporti con gli Stati per il bene materiale e spirituale delle medesime persone che sono oggetto degli interessi dei singoli Paesi. Le relazioni diplomatiche da una parte si basano sul principio dell'indipendenza e dell'autonomia delle due parti contraenti, dall'altra, invece, necessitano di una buona dose di collaborazione, affinché ambo le parti operino per il bene degli stessi soggetti, ossia i cittadini e le istituzioni dello stesso Paese ovvero ente ospitante.

La Diplomazia Pontificia, inoltre, non è strettamente legata all'indipendenza di un territorio, ma rimanda ad un'entità morale e spirituale che prende il nome di "Santa Sede" ovvero "Sede Apostolica", in quanto organo direttivo e rappresentativo della comunità cattolica internazionale. Si distinguono due enti di Diritto Internazionale: la Santa Sede e lo Stato della Città del Vaticano. La prima, detta anche "Sede Apostolica", detiene la personalità giuridica internazionalmente riconosciuta; la seconda, al contrario, è il piccolo Stato, enclave di Roma, con una superficie di circa 0,43 kmq ed una popolazione di alcune centinaia di persone.

---

<sup>1</sup> Cfr. ANNUARIO PONTIFICO, Città del Vaticano, Libreria Editrice Vaticana, 2022, *passim*.

Le rappresentanze pontificie, quindi, non sono le missioni diplomatiche dello Stato della Città del Vaticano, ma della Santa Sede, in quanto detentrici della personalità giuridica riconosciuta a livello internazionale. Lo Stato della Città del Vaticano è un ente di Diritto Internazionale funzionale alla Santa Sede: esiste in funzione della Sede Apostolica stessa e, di conseguenza, è uno strumento necessario alla Sede Apostolica, perché le garantisca la totale indipendenza ed autonomia, non solo dal punto di vista giuridico *tout court*.

La Santa Sede è un soggetto attivo e passivo di Diritto Internazionale; è riconosciuto dagli altri Stati; è capace di rappresentanza attiva e passiva; può muoversi nella sfera internazionale, al pari degli altri Stati, in piena autonomia ed indipendenza. Va ricordato, poiché prova evidente di questa natura *sui generis* della Sede Apostolica, il periodo a cavallo tra la breccia di Porta Pia e la sigla dei Patti Lateranensi (1870 – 1929), durante il quale, pur non esistendo ancora lo Stato della Città del Vaticano, la Santa Sede continuò ad agire nell'ambito internazionale come soggetto *sui juris*, internazionalmente riconosciuto, con i diritti ed i doveri di qualsiasi altro Stato. La Santa Sede, in effetti, continuò ad intrattenere relazioni internazionali, nominando rappresentanti diplomatici presso i Governi e ricevendo gli Ambasciatori di quei Paesi con cui manteneva le relazioni diplomatiche. I Patti Lateranensi, siglati l'11 febbraio 1929 tra la Santa Sede, sotto il pontificato di Pio XI, e lo Stato italiano, con a capo del Governo Benito Mussolini, confermarono l'indipendenza della Sede Apostolica da ogni altro potere politico, con la sovranità territoriale dello Stato della Città del Vaticano.<sup>2</sup>

## **2. Inquadramento storico della diplomazia pontificia**

La Diplomazia Pontificia è *sui generis* ed è legata alla Sede di Pietro, e, quindi, a colui che, nel corso dei secoli, è succeduto all'apostolo Pietro nella Sede di Roma, come Capo visibile di tutta la Chiesa, con potestà piena, suprema ed universale su tutto il mondo cattolico e sovrano assoluto dello Stato della Città del Vaticano.

Sotto il profilo storico, la Diplomazia Pontificia può essere suddivisa in tre grandi periodi:

---

<sup>2</sup> Cfr. M. CANTORI, *La Diplomazia Pontificia: aspetti ecclesiastico-canonistici*, Todi, Tau editrice, 2016, Capitolo Primo, *passim*.

1. Dagli inizi del cristianesimo al IX sec.;
2. Dal sec. IX al sec. XV;
3. Dalla metà del XV sec. ai nostri giorni.

Il primo periodo fu caratterizzato dalla celebrazione di Concili e Sinodi sia nell'area orientale quanto in occidente. Erroneamente, alcuna storiografia fa risalire il primo intervento fuori della Diocesi di Roma a quello di Papa Clemente I, indirizzato ai cristiani di Corinto, intorno al 95 d.C., a causa dei disordini e delle divisioni che si erano verificate in quella comunità. Si tratta di una lettera, considerata un documento autorevole, all'infuori dei testi ispirati alla Sacra Scrittura, che venne letta anche in altre Chiese dei primi secoli. Tale lettera traeva origine da una disputa tra il clero giovane ed il clero adulto: il primo aveva dimesso alcuni sacerdoti anziani dalle loro funzioni. Pur ignorando le ragioni che avevano indotto i giovani sacerdoti a dimettere gli anziani, Clemente I si sentì in dovere di intervenire allo scopo di ristabilire la comunione e la giustizia nella Chiesa corinzia. Tuttavia, ancor prima dell'intervento di Papa Clemente, si riscontrano azioni di mediazione ovvero di rappresentanza presso vari consessi, quali, per l'appunto, i Concili ed i Sinodi, cui non si ritrovavano rappresentanti del Romano Pontefice, ma anche di altri Ordinari, provenienti e dall'Occidente e dall'Oriente. In un certo senso, il documento clementino è il primo ad essere citato più volte dalla manualistica comune ed ordinaria.

Come si accennava, infatti, ai primi Concili e Sinodi, non solo il Vescovo di Roma, ma anche altri Patriarchi, Metropoliti ed Ordinari inviavano in loro rappresentanza vescovi, presbiteri o diaconi. I primi otto Concili, fino all'inizio del VII sec., non furono mai presieduti dal Papa. Leone I, in prossimità del Concilio di Calcedonia del 451 d.C., recapitò ai Padri Conciliari una lettera ove affermava che, per motivi contingenti, si era creata una consuetudine tale per cui il Vescovo di Roma non prendesse parte alle assemblee conciliari. Ciò nonostante, i rappresentanti del Papa godevano di una "*prima sedes*", un posto privilegiato nell'aula conciliare. Nel 553 d.C., Papa Virgilio decise di partecipare al secondo Concilio Costantinopolitano, ma dopo aver condannato i "tre Capitoli" del Concilio, non vi partecipò più.

Coloro che rappresentavano il Vescovo di Roma, prima di partire per le assemblee conciliari, ricevevano istruzioni precise dal loro mandante; erano considerati i c.d. "emissari ufficiali del Papa", i quali, al

termine dei lavori, avrebbero dovuto presentargli una relazione con le conclusioni del Concilio. Perciò, si distinguevano in rappresentanti “saltuari”, inviati per determinati lassi temporali e per sanare certune questioni, e rappresentanti “stabili”, a seconda dei temi da discutersi in seno all’assemblea conciliare ovvero sinodale.

Durante il pontificato di Papa Damaso (366-384 d.C.) nasce la figura del “Vicario Apostolico”, un Vescovo inviato dal Papa, il quale, in modo discreto, si facesse portavoce del Pontefice e lo tenesse informato circa lo stato delle Chiese lontane da Roma. Il Vicario Apostolico era una sorta di “ponte” tra il Vescovo di Roma ed i Vescovi locali; un Vescovo che interveniva per la risoluzione di problemi, la correzione di errori dottrinali o il superamento di conflitti. Il primo Vicario Apostolico fu quello dell’Illirico, della città di Tessalonica, nel nord della Grecia. Considerato un “*primus inter pares*”, si faceva interprete del pensiero e della volontà del Papa. Seguirono, poi, altri Vicari Apostolici: nelle Gallie, in Spagna, in Germania ed in Inghilterra. L’Italia, data la vicinanza con Roma e la Sede di Pietro, non ne aveva bisogno. Di un certo rilievo, nelle Gallie, le sedi di Arles (in concorrenza con Vienne) e, poi, di Reims (sotto l’impulso di San Remigio) e di Metz.

In Spagna, nel periodo a cavallo tra il 482 ed il 681, il Vescovo di Siviglia ebbe la sede primaziale; quindi, essa passò a Toledo, dove il locale Metropolita ottenne il diritto di nominare i Vescovi della regione. Detta prerogativa del Metropolita di Toledo, esercitata per 370 anni, ebbe fine con l’invasione dei Mori. Nel 1088, Papa Urbano II, a seguito della liberazione dal dominio saraceno di Toledo, restituì all’Arcivescovo Bernardo l’antico privilegio. Nel 638 ca., nelle Gallie, venne creata la figura del c.d. “Vicario missionario”; degno di menzione è San Bonifacio, cui venne dato il nome di “Apostolo della Germania”. San Bonifacio esercitò il ministero affidatogli tra le Gallie e la Germania, fino alla nomina di Arcivescovo Metropolita di Magonza, nel 955. Altro nome celebre è quello del monaco Agostino, inviato nel 596 da Papa Gregorio Magno in Britannia. In buona sostanza, il compito dei Vicari Apostolici era quello di favorire l’unità delle Chiese locali e la conversione dei nuovi popoli.

*Seguono, quindi, le figure di apocrisario, responsabile e messo discorrente (da inquadrarsi alla stregua di “inviati”, che parlano ed agiscono in nome e per conto dei rispettivi mandanti). Inizialmente era una missione tem-*

poranea, più tardi, ebbe una residenza fissa; queste figure si conservarono per tutto il periodo altomedioevale. Di una certa importanza è da considerare quello residente presso l'Imperatore di Costantinopoli, incarico affidato per lo più a diaconi. Ciò stava a significare l'alleanza "trono-altare", ossia tra il potere politico bizantino e la Chiesa di Roma. Basti pensare che Papa Leone Magno (440-461) inviò il Vescovo di Cos, Giuliano, quale suo apocrisario a Bisanzio. Nell'area francese, invece, la figura dell'*apocrisario* si mescola con quella del "Gran Cappellano" ("*Summus cappellanus*") ovvero "*Arcicappellanus*". La figura dell'*apocrisario*, dunque, porta in sé l'embrione della stessa figura di quelli che saranno i Rappresentanti Pontifici, come mediatori tra il Papa e l'Imperatore, trattando questioni religiose, politiche e giuridiche.

Col passare del tempo, la Sede Apostolica, per mezzo di donazioni e lasciti ereditari, iniziava ad acquisire anche una sua valenza dal punto di vista politico. Nacquero, infatti, i "*nuntii collectores*" ed i "*commissarii decimarum*", al fine di raccogliere le "decime". Erano persone di fiducia del Pontefice; inizialmente, erano italiani; successivamente, detto incarico fu affidato ad alti prelati di altre nazionalità. In ragione dei contrasti con l'autorità civile, i "*nuntii collectores*" vennero sostituiti dai c.d. "nunzi permanenti" (in Spagna, Portogallo e Regno di Napoli), mentre, in Francia, si inviavano "nunzi straordinari". Detti rappresentanti, in seguito, dovettero occuparsi anche della conservazione dei beni ecclesiastici e assunsero il nome di "*rectores patrimonii*" e "*defensores*", ossia "amministratori del patrimonio".

Alcune fonti, inoltre, in particolare gli atti del Concilio di Sardica, parlano di "Legati ai Concili".

Durante il pontificato di Nicolò I (858-867), la Sede Apostolica prese ad inviare emissari che si occupavano di vicende politico-economiche (Bisanzio, Gallie e Germania).

Celebrandosi il Concilio contro l'iconoclastia, al tempo dell'Imperatore di Bisanzio Michele III, il Papa inviò "*ex latere pontificatum nostri legati*" due Vescovi suburbicari, Rodoaldo e Zaccaria. Sorto un conflitto tra il Papa e l'Imperatore bizantino, il Papa decise di inviare tre nuovi "legati" (una terna composta da un Vescovo, un presbitero ed un diacono).

Nelle Gallie, invece, al fine di riportare la pace tra il Re Carlo il Calvo ed il nipote, l'Imperatore Ludovico, il Papa inviò, nell'865, un "*apocrisarius et missus Apostolicae Sedis*" nella persona di Arsenio.

Similmente, nell'862, Papa Nicolò aveva inviato un altro emissario per la risoluzione del caso del Re Lotario, colpevole di aver ripudiato la moglie.

L'emissario del Pontefice inizia lentamente ad assumere connotati sempre più politici; il Vescovo di Roma agisce nella veste di capo supremo della cristianità. I legati pontifici, col passare del tempo, divengono ricercati arbitri di contese fra principi cristiani, allo scopo di riportare la pace tra gli Stati. Contemporaneamente, i rappresentanti del Papa sono anche coloro che vengono inviati per aiutare l'episcopato locale nello svolgimento della loro missione.

Eletto Papa il Cardinale Aldobrandeschi con il nome di Gregorio VII (1073-1085), crebbe l'influenza del Pontefice nella sfera politico-religiosa, a seguito della riforma c.d. "gregoriana", che potenziò il numero e l'influsso dei Legati pontifici. L'obiettivo era quello di disporre di un Legato pontificio in ciascuna provincia ecclesiastica. I Legati vennero chiamati "*nuntii sedis apostolicae*", in cui il termine "*nuntius*" non sta ad indicare solamente "araldo" o "messaggero", ma anche -in quanto inviati dal Successore dell'Apostolo Pietro- di "rappresentante del Papa".

Nella prima metà del secolo XII (1140-1142), il monaco Graziano raccolse le conclusioni dei vari Concili tenutisi fino a quel momento nel celeberrimo "*Decretum Gratiani*" (noto anche col nome di "*Concordantia discordantium canonum*"), in cui il Legato viene descritto come un "chierico che rappresenta il Papa e la sua autorità, facendone le veci in talune faccende".

Nelle Decretali di Papa Bonifacio VIII (1294-1303), vengono elaborate tre categorie di rappresentanti pontifici:

1. *Legati missi* o *Legati a nobis missi*;
2. *Legati nati* o *Legati (qui) suarum praetextu ecclesiarum legationis sibi vindicent dignitatem*;
3. *Fratres nostri legatione fungentes* o *Legati de latere* o *Legati a latere*.

La nascita e la costituzione degli Stati nazionali -nel secolo XVI- come Francia, Spagna, Polonia, e -per l'area della penisola italiana- Repubblica di Venezia, Milano Firenze, Napoli o Regno delle Due Sicilie, accrebbe l'importanza dei rappresentanti pontifici e sul piano religioso e su quello politico-economico.

In Italia, infatti, la Repubblica di Venezia fu il primo Stato ad inviare un rappresentante stabile, nel 1445. La necessità di promuovere la vita

religiosa e di difendere le comunità cristiane dalle minacce insistenti dei musulmani spinsero i Pontefici del tempo ad inviare anch'essi dei rappresentanti permanenti. Tra i primi a compiere ciò vanno menzionati Sisto IV (1471-1484) ed Alessandro VI (1492-1503).

Ciò nonostante, le nunziature permanenti non furono altro che la naturale continuazione delle precedenti legazioni della Sede Apostolica. Biaudet, noto storico delle nunziature, ha diviso in tre periodi storici il fenomeno delle rappresentanze pontificie:

1. Dagli inizi al 784, quando l'Imperatore Carlo Magno rinnovò la donazione di Pipino al Papa;
2. Dalla creazione del potere temporale dei Papi fino alla metà del secolo XV;
3. Dall'istituzione delle nunziature permanenti (XVI sec.) ai giorni nostri.

I nunzi rappresentano il Papa: sono, in un certo senso, suoi ambasciatori; tuttavia, la loro missione non è uguale in tutto a quella degli ambasciatori degli Stati, perché, oltre alle relazioni bilaterali tra la Santa Sede e lo Stato ovvero l'organismo presso cui sono accreditati, si occupano di aspetti di carattere religioso e del rapporto tra la Chiesa locale e quella Universale.

Il Congresso di Vienna del 1961 definì e classificò gli agenti diplomatici, regolarizzando il c.d. principio di "decananza" ovvero di "precedenza". In forza di tale norma, all'ambasciatore più anziano nel servizio spetta il primo posto, la c.d. "decananza del Corpo Diplomatico", eccezion fatta per quei Paesi dove il diritto di precedenza è assegnato, per consuetudine, al rappresentante della Santa Sede.

Da ricordare le seguenti date significative circa l'invio di nunzi residenti:

- Nel 1450, Nicolò V inviò a Madrid come nunzio stabile Monsignor Jacopo de Veneris;
- Nel 1500, venne inviato a Venezia Monsignor Angelo Lentini;
- Nel 1513, si ha notizia di un nunzio residente in Svizzera;
- Sotto Leone X (1513-1521), si ebbero i primi nunzi residenti in Francia e Portogallo;
- Sotto Paolo IV (1555-1559), vennero inviati nunzi stabili a Firenze e Napoli;
- Sotto Pio IV (1560-1565), venne inviato il primo nunzio nel Regno di Savoia.



Nel corso del pontificato di Gregorio XIII, le nunziature stabili raggiunsero il numero di sedici, di cui sei nell'area italiana e mediterranea (Savoia, Genova, Firenze, Venezia, Napoli e Malta), oltre a quelle in Spagna, Portogallo, Francia, Belgio, Inghilterra, Germania, Colonia, Baviera, Svizzera e Polonia (area europea in generale). Papa Gregorio XIII, inoltre, annoverò le nunziature tra gli organi regolari della Santa Sede, dotandole di statuti ben precisi.<sup>3</sup>

La Rivoluzione francese fece subire un recesso alle nunziature; si ebbe, difatti, la chiusura delle missioni presenti in Graz, Colonia, Varsavia; del pari, a seguito dell'unità d'Italia, vengono meno le varie nunziature presenti in ciascuno degli staterelli dello Stivale. Nel 1873, in forza del c.d. "kulturkampf", cessò anche l'attività della nunziatura in Svizzera.

Cinque anni dopo, nel 1878, Leone XIII rivendicò il diritto della Chiesa di inviare Legati ovvero Nunzi presso i Paesi tradizionalmente cattolici. Ciò continuò anche con i suoi successori Pio X, Benedetto XV e Pio XI, allacciando rapporti con Paesi europei ed extraeuropei, allo scopo di creare un *modus vivendi* tra le gerarchie cattoliche e le singole Autorità nazionali.

Nel 1949, durante il pontificato di Pio XII (1939-1958), le rappresentanze pontificie raggiunsero il numero di quarantatré (43), di cui trentasei (36) nunziature, sei (6) internunziature ed un Incaricato d'Affari in Liberia.

Tra gli anni Sessanta e Settanta del XX secolo, con l'indipendenza di numerose Nazioni dalle rispettive Potenze colonizzatrici, le nunziature crebbero in maniera considerevole, passando dalle quarantatré (43) del 1949 alle quasi cento (100) del 1975.<sup>4</sup>

L'ultimo Paese col quale la Santa Sede ha allacciato relazioni diplomatiche è il Myanmar, in data 4 maggio 2017. Sempre aperte le trattative con quei Paesi che presentano una certa problematicità di relazione, al fine di creare una determinata stabilità istituzionale. Di grande rilievo è da considerarsi l'accordo provvisorio concluso il 22 settembre

---

<sup>3</sup> Cfr. M. OLIVERI, *Natura e funzioni dei legati pontifici nella storia e nel contesto ecclesiologico del Vaticano II*, Città del Vaticano, Libreria Editrice Vaticana, 1982, Capitolo Primo, *passim*.

<sup>4</sup> Cfr. M. CANTORI, *Appendice Seconda, passim*.

2018 con la Repubblica Popolare Cinese circa la nomina dei Vescovi.

Secondo il Diritto Internazionale, i Nunzi Apostolici sono da equipararsi agli Ambasciatori; di converso, gli Internunzi ai Ministri Plenipotenziari.<sup>5</sup>

Vi è stato un periodo in cui fu introdotto il termine “Pronunzio”, al fine di inquadrare quei Nunzi che non godevano del diritto di decananza; tuttavia, tale denominazione venne presto abolita, in quanto dava l'impressione che fossero rappresentanti di seconda classe.<sup>6</sup>

Allo stesso modo, è caduta la figura dell’“Internunzio” e della relativa “Internunziatura”; nei documenti più recenti come pure nell’Annuario Pontificio, infatti, la Santa Sede non ne fa più menzione alcuna.<sup>7</sup>

Il documento che viene attualmente considerato la “Magna Charta” della Diplomazia Pontificia è il *Motu proprio* di Paolo VI (1963-1978) intitolato *Sollicitudo Omnium Ecclesiarum*, emanato il 24 giugno 1969, e ripreso, più tardi, per la redazione e l’entrata in vigore del nuovo *Codex* (1983).<sup>8</sup>

### **2.1. La formazione nella Pontificia Accademia Ecclesiastica**

I futuri agenti diplomatici della Santa Sede si formano presso l’istituto che prende il nome di Pontificia Accademia Ecclesiastica, fondato nel 1701, sotto il pontificato di Clemente XI (1700-1721), per volontà dell’abate Pietro Garagni. Detto istituto, sorto col beneplacito del Papa, prese inizialmente il nome di “Accademia dei Nobili Ecclesiastici” ed aveva sede, in principio, a Monte Giordano, nel Palazzo Taverna; nel 1703, venne trasferita al Palazzo Gottofredi, in Piazza Venezia; infine, il 2 Giugno 1706, a Palazzo Severoli, in Piazza della Minerva, sua sede attuale.

Inizialmente riservata ad ecclesiastici di famiglia nobile, gli studenti frequentano corsi di lingua straniera (francese, inglese, spagnolo e tedesco), di Diritto Internazionale, di stile diplomatico, di Storia della Chiesa; altri corsi, invece, riguardano lo studio delle principali religio-

---

<sup>5</sup> Cfr. *ibidem*.

<sup>6</sup> Cfr. *ibidem*.

<sup>7</sup> Cfr. *ibidem*.

<sup>8</sup> Cfr. M. CANTORI, Capitolo Secondo, *passim*.

ni non cattoliche, la struttura della Curia romana e le competenze dei singoli dicasteri.

L'Accademia ha subito momenti altalenanti: da grave abbandono a particolare splendore, soprattutto a partire dall'impulso datogli da Leone XIII e dai suoi successori. Papa Pio XI (1922-1939) ha voluto sostituire il nome di "Accademia dei Nobili Ecclesiastici" con quello ora in uso.<sup>9</sup>

Gli obiettivi che dalla sua fondazione ai giorni nostri l'Accademia fissa per i suoi discendenti si sintetizzano in uno stile che sappia attribuire ai suoi operatori potestà di azione, capacità di realizzare e conservare legami, servizio generoso e volto ad educare ai più alti valori morali, sociali e spirituali. Si dica, altresì, che non si tratta solo di una serie di obiettivi, ma pure di un autentico codice comportamentale non scritto per gli agenti diplomatici della Sede Apostolica che si trovano a vivere e ad operare in contesti di svariata difficoltà. In altri termini -probabilmente grossolani, ma calzanti- l'Accademia offre gli strumenti ed il libretto di istruzione necessari per effettuare la manutenzione di quei ponti che collegano la Santa Sede alle varie realtà governative e non.

### **3. Funzionamento della diplomazia pontificia**

Le Nunziature Apostoliche, come anche le Delegazioni Pontificie, sono alle dirette dipendenze della Segreteria di Stato per quanto riguarda il loro funzionamento, le nomine dei Nunzi Apostolici e dei rispettivi collaboratori (Addetti, Segretari e Consiglieri). Le Nunziature funzionano al pari delle Ambasciate dei Paesi accreditati, con le medesime prerogative ed immunità diplomatiche, anche se perseguono finalità diverse. I Capi-missione, i Nunzi Apostolici, ed i loro collaboratori, sono nominati direttamente dal Romano Pontefice, attraverso la mediazione del Segretario di Stato. Le Nunziature Apostoliche fanno riferimento tanto alla Segreteria di Stato quanto ai vari Dicasteri della Curia Romana, secondo le competenze di ciascuno di essi.<sup>10</sup>

La Segreteria di Stato non è una Congregazione, ma un ufficio della Santa Sede, suddiviso in tre Sezioni; è diretto dal Cardinale Segretario di Stato, che provvede al disbrigo degli affari che il Pontefice commette ad esso, specialmente nel campo delle relazioni con i Governi e negli

---

<sup>9</sup> Cfr. M. CANTORI, Capitolo Primo, *passim*.

<sup>10</sup> Cfr. M. CANTORI, Capitolo Primo, *passim*.

altri affari in cui il Papa interviene personalmente. Le questioni di carattere politico sono seguite dalla Segreteria di Stato – Sezione Rapporti con gli Stati (o II Sezione), mentre le questioni di tipo organizzativo ed economico sono affidate alle cure della Segreteria di Stato – Sezione per gli Affari Generali (o I Sezione).

A seguito della recente riforma di Papa Francesco (21 novembre 2017), è stata istituita la III Sezione della Segreteria di Stato ovvero “Sezione per il Personale Diplomatico di Ruolo presso la Santa Sede”. Essa trae origine da una costola della I Sezione; in particolare, il Santo Padre mostra un duplice intento: vicinanza verso la Diplomazia della Santa Sede e garanzia di una formazione spirituale permanente dei vari inviati presso i Governi e gli Organismi sovranazionali. A capo della nuova divisione vi è l’Arcivescovo polacco Romeo Jan Pawlowski, Nunzio in Gabon dal 2009 al 2015, che già dirigeva l’ufficio per le rappresentanze pontificie.

Tra i compiti della III Sezione, come richiamato nel comunicato della Segreteria di Stato, vi è quello di dimostrare “attraverso un numero di ufficiali congruo [...] l’attenzione del Papa al personale di ruolo diplomatico”;<sup>11</sup> il capo-Sezione “potrà fare visita alle rappresentanze pontificie su base regolare”;<sup>12</sup> seguire l’iter formativo e la selezione dei vari candidati, unitamente al Presidente della Pontificia Accademia Ecclesiastica; visitare i luoghi presso cui si trovano a vivere ed operare.

Il Delegato per le Rappresentanze Pontificie opera in sinergia con il Sostituto per gli Affari Generali ed il Segretario per i Rapporti con gli Stati, partecipando alle riunioni settimanali di coordinamento, sotto la presidenza del Cardinale Segretario di Stato.

In sintesi, si dica pure che alla testa della Segreteria di Stato vi è il Cardinale Segretario di Stato; segue il Sostituto della Segreteria di Stato per gli Affari Generali, per la I Sezione, il Segretario per i Rapporti con gli Stati, per la II Sezione, ed il Delegato per le Rappresentanze Pontificie, per la III Sezione. Il Sostituto, il Segretario ed il Delegato godono tutti della dignità arcivescovile e, solitamente, sono anch’essi nel servizio diplomatico, in genere con l’esperienza di Nunzio Apostolico. Le tre Sezioni della Segreteria di Stato sono servite, oltre che da un congruo numero di minutanti, di addetti e di ufficiali, anche da un

---

<sup>11</sup> Cfr. SEGRETERIA DI STATO, Comunicato, 21 novembre 2017.

<sup>12</sup> Cfr. *ibidem*.

numero indeterminato di prelati diplomatici che sono a disposizione della Santa Sede.

### **3.1. Il motu proprio *Sollicitudo Omnium Ecclesiarum***

Come già accennato, si tratta di un documento di portata straordinaria, emanato da Paolo VI il 24 giugno 1969, innovatore della Diplomazia della Santa Sede, frutto dei lavori conciliari, ripreso per la redazione del nuovo *Codex*, nel 1983.

Esso è il risultato dell'attività vivace dei Vescovi provenienti dalle zone di missione che hanno preso parte alle varie sessioni del Vaticano II e che ritengono quanto mai urgente e necessario un aggiornamento di quei canoni circa le rappresentanze pontificie significate dal *Codex* (cfr. cann. 262-265). Detto motu proprio risente altresì dei vari documenti conciliari e, per tutto il periodo dal 1969 fino all'entrata in vigore dell'attuale Codice di Diritto Canonico (1983) ha tacitamente sostituito i canoni di cui sopra.

In questa sede, si vuole offrire un tratto sintetico quanto il più dettagliato possibile del documento e le caratteristiche salienti, riprese in seguito dal Legislatore del 1983.

I primi due articoli si riferiscono alla prerogativa del Papa di esercitare “su tutta la Chiesa una potestà piena, suprema ed universale” (cfr. *Lumen Gentium*, n. 22), essendo egli “perpetuo e visibile principio e fondamento dell'unità sia dei Vescovi sia della moltitudine dei fedeli” (cfr. *Lumen Gentium*, n. 23). Esercitando queste prerogative, il Papa emana l'esigenza di inviare suoi rappresentanti presso le Chiese locali. Inviare rappresentanti pontifici presso gli Stati e presso le Organizzazioni Internazionali è una logica conseguenza della missione della Chiesa e, perciò, del suo Centro, che è la Santa Sede, di servire “l'uomo, da Dio chiamato alla salvezza eterna, posto sulla terra per permettergli, con l'aiuto della Sua grazia, di conseguirla con una vita di lavoro, che porti a lui benessere, nella pacifica convivenza con i suoi simili” (cfr. *Sollicitudo Omnium Ecclesiarum*, Introduzione, Capitolo XI).

Nell'articolo 4 della *Sollicitudo Omnium Ecclesiarum*, vengono indicati i quattro compiti principali spettanti al rappresentante pontificio. È opportuno rilevare l'aspetto pastorale che viene assegnato ad ogni compito, in relazione alla precedente legislazione contenuta nel *Codice piano-benedettino* del 1917.

L'articolo 5 del documento disciplina il compito del rappresentante pontificio di "tenere regolarmente e obiettivamente informata la Santa Sede circa le condizioni delle comunità ecclesiali, presso le quali è stato inviato, e circa quanto può avere riflesso sulla vita della Chiesa e sul bene delle anime". Non si tratta di dare comunicazione di numeri ovvero di statistiche, bensì di farsi portavoce del Papa presso le Chiese particolari e di inoltrare al Papa "le loro proposte e le loro istanze". La missione del rappresentante pontificio è un "servizio" in entrambe le direzioni.

L'articolo 8, di contro, stabilisce il comportamento che il rappresentante pontificio deve tenere nel rapportarsi con i Vescovi locali, in spirito di collaborazione e di rispetto della loro giurisdizione e del loro ruolo di pastori. In sintesi, il rappresentante pontificio svolge la funzione di informare, collaborare e vigilare, in nome del Vescovo di Roma e quale prolungamento della sua missione di padre e pastore della Chiesa Universale. Il compito di collaborare fa riferimento anche alle Conferenze Episcopali, con cui il rappresentante pontificio deve intrattenere strette relazioni, offrendo il suo aiuto. Il rappresentante pontificio non è membro della Conferenza Episcopale nazionale, pur essendo presente alla seduta inaugurale delle riunioni del medesimo consesso, e in altre circostanze, o esplicitamente invitato, o previo mandato della Sede Apostolica. Il rappresentante pontificio deve trasmettere alla Santa Sede i verbali delle riunioni della Conferenza Episcopale, che ha l'obbligo di inviarli tempestivamente alla Nunziatura Apostolica.

Emerge un duplice servizio: il rappresentante pontificio esercita la propria azione e verso le Nazioni e gli Organismi sovranazionali e verso le Chiese particolari. Si hanno due servizi non contrapposti, ma si completano l'uno con l'altro. L'agente diplomatico della Sede Apostolica esprime vicinanza alla realtà presso cui vive ed opera, facendosi *fratello maggiore* per i confratelli nell'Episcopato, il clero ed i fedeli tutti. Nella veste di ministro di Dio, il rappresentante pontificio svolge anche un ruolo di ascolto e dialogo con tutte le altre confessioni religiose -anche non cristiane- presenti nell'area di azione, così come nei confronti dei soggetti che non credono.

La base giuridico-teologica del documento montiniano si ravvisa su due caratteri:

1. Missione del Romano Pontefice che procede dal Suo Primato;
2. Accadimenti che si verificano nel mondo.

Ecco, quindi, giustificato il diritto di legazione della Sede Apostolica, lo sviluppo nel tempo e nello spazio delle missioni diplomatiche, lo spirito di servizio in ascolto dell'uomo e delle sue necessità. Ciò chiarisce pure il grave compito di preparare le nomine dei futuri Vescovi, creare ovvero dividere ovvero sopprimere Chiese diocesane, rapportarsi con l'episcopato ed i Superiori religiosi, che il motu proprio delinea approfonditamente.<sup>13</sup>

### **3.2. La disciplina delle rappresentanze pontificie nel *Codex Juris Canonici***

Il Legislatore canonico, riprendendo il motu proprio *Sollicitudo Omnium Ecclesiarum*, ha dedicato maggiore attenzione al tema delle rappresentanze pontificie, trattandolo nei canoni 362-367.

Il canone 362 parla del diritto del Romano Pontefice di “nominare” e di “inviare” (*jus nominandi ac mittendi*) suoi rappresentanti presso le Chiese particolari e presso gli Stati ed i pubblici poteri. La Santa Sede non è membro delle Nazioni Unite (ONU); tuttavia, in seno all'assemblea, ha un Osservatore con diritto di parola, ma non di voto, in quanto i Paesi membri dell'ONU sono spesso chiamati a votare lo scoppio di una guerra ovvero un'azione militare contro uno Stato: questo non si addice alla pace ed al progresso dei popoli, finalità che la Sede Apostolica si pone per sua natura.

I canoni 364-365, invece, elencano i compiti del rappresentante pontificio tanto nell'ambito ecclesiale quanto in quello diplomatico. Essi sono, al canone 364:

1. Informare la Sede Apostolica;
2. Assistere l'Episcopato nell'adempimento della sua missione;
3. Curare le relazioni con le Conferenze Episcopali;
4. Trasmettere o proporre alla Sede Apostolica i nomi dei candidati all'episcopato ed istruire il relativo processo informativo ovvero preparare la documentazione utile per la nomina dei Vescovi;
  1. Promuovere la pace;

---

<sup>13</sup> Cfr. M. CANTORI, Capitolo Secondo, *passim*.

2. Promuovere l'ecumenismo ovvero favorire le opportune relazioni tra la Chiesa cattolica e le altre Chiese o comunità cristiane;

3. Curare i rapporti con gli Stati e le Autorità civili ovvero difendere ragionevolmente con i Vescovi presso le autorità statali tutto ciò che concerne la missione della Chiesa e della Sede Apostolica;

4. Adempiere gli incarichi ricevuti dalla Sede Apostolica.

Più specifico è il canone 365, che elenca tassativamente i compiti del rappresentante del Papa in rapporto agli Stati:

1. Coltivare le relazioni tra la Santa Sede e gli Stati;

2. Curare le questioni Chiesa-Stato, stipulando Concordati, Accordi e Convenzioni tra la Santa Sede ed i Governi, non senza aver udito il parere dell'Episcopato locale.

Gli ultimi due canoni (366-367) trattano i c.d. "privilegi liturgici" e la cessazione dell'incarico di rappresentante pontificio. Va chiarito che il Legato pontificio può amministrare i sacramenti e celebrare altri atti di culto nella cappella della propria residenza, eccezion fatta per la celebrazione di matrimoni, per cui dovrà richiedere la facoltà all'Ordinario ovvero al Parroco del luogo. Ha facoltà di presiedere funzioni di ogni genere in tutte le chiese del suo territorio, previa comunicazione all'Ordinario locale. Il rappresentante pontificio ha diritto di precedenza sugli altri Arcivescovi e Vescovi, ma non sui Cardinali ed i Patriarchi orientali. Durante la Sede vacante, il Legato pontificio non decade dall'incarico, salvo che nel biglietto di nomina non si legga la formula "*ad beneplacitum nostrum*". Altrimenti, si seguano le casistiche di cessazione dell'incarico in elenco, tenendo conto del can. 184 CJC.

1. Per la scadenza del mandato;

2. Per la revoca del mandato;

3. Per rinuncia accettata dal Papa;

4. Per morte del titolare;

5. Per raggiunti limiti di età (settantacinquesimo anno);

6. Per trasferimento del titolare (da leggersi unitamente al can. 191 CJC);

7. Per rimozione del titolare;

8. Per privazione, in forza del can. 1336, I-II CJC.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Cfr. M. CANTORI, Capitolo Secondo, *passim*.



### 3.3. Il motu proprio “Imparare a congedarsi”

Differentemente da quanto descritto finora in termini generali dal Codice di Diritto Canonico, si aggiunga il Motu proprio “Imparare a congedarsi” che Papa Francesco ha diffuso il 15 febbraio 2018, ove le varie disposizioni sono da applicarsi anche ai rappresentanti pontifici. Esso recita che “al compimento dei settantacinque anni di età, i vescovi diocesani ed eparchiali, e quanti sono loro equiparati, come pure i vescovi coadiutori e ausiliari o titolari con speciali incarichi pastorali, sono invitati a presentare al Sommo Pontefice la rinuncia al loro ufficio pastorale”.<sup>15</sup> Tuttavia, “compiuti i settantacinque anni, i capi dicastero della Curia Romana non cardinali, i prelati superiori della Curia Romana e i vescovi che svolgono altri uffici alle dipendenze della Santa Sede, non cessano ipso facto dal loro ufficio, ma devono presentare la rinuncia al Sommo Pontefice”,<sup>16</sup> tenendo conto, altresì, ai fini dell’efficacia delle dimissioni medesime, “la rinuncia dev’essere accettata dal Sommo Pontefice, che deciderà valutando le circostanze concrete, <e>, una volta presentata la rinuncia, l’ufficio è considerato prorogato fino a quando non sia comunicata all’interessato l’accettazione della rinuncia o la proroga, per un tempo determinato o indeterminato”.<sup>17</sup> In buona sostanza, il motu proprio “conferma integralmente, ad eccezione delle parti che sono esplicitamente riformate”<sup>18</sup> quanto già inserito nel Rescritto al Cardinale Segretario di Stato del 3 novembre 2014, *in de parte qua* “[...] dato il generoso impegno dimostrato e la preziosa esperienza accumulata da coloro che hanno esercitato per diversi anni alcuni incarichi di particolare responsabilità, sia nelle Chiese particolari che nella Curia Romana o nelle Rappresentanze Pontificie mi sono reso conto della necessità di un’attualizzazione delle norme circa i tempi e le modalità di rinuncia all’ufficio per raggiunti limiti d’età”.<sup>19</sup>

---

<sup>15</sup> Cfr. FRANCESCO, *motu proprio “Imparare a congedarsi”*, 15 febbraio 2018.

<sup>16</sup> Cfr. *ibidem*.

<sup>17</sup> Cfr. FRANCESCO, *motu proprio “Imparare a congedarsi”*, 15 febbraio 2018.

<sup>18</sup> Cfr. *ibidem*.

<sup>19</sup> Cfr. FRANCESCO, *Rescritto al Cardinale Segretario di Stato*, 3 novembre 2014.

### 3.4. Il regolamento per le rappresentanze pontificie<sup>20</sup>

Uno strumento di assoluta utilità, fuori commercio, ad uso esclusivo dei rappresentanti pontifici, è il “Regolamento per le rappresentanze pontificie”. Quello attualmente utilizzato è andato a sostituire il primo, pubblicato il 22 febbraio 1994. Siglato dal Cardinale Segretario di stato dell’epoca, Angelo Sodano, è stato reso pubblico il 6 gennaio 2003 ed è entrato ufficialmente in vigore il 1° Marzo successivo.

Potrebbe essere definito una sorta di *summa* ovvero *compendio*, suddiviso in 80 articoli, a loro volta ripartiti in Titoli e Capitoli, che, sostanzialmente, riprendono la “*Sollicitudo omnium ecclesiarum*” ed il Codice di Diritto Canonico; lo scopo è fornire un quadro generale delle rappresentanze medesime, compresa la partecipazione presso gli Organismi sovranazionali.

Vengono descritti l’origine dei rappresentanti e dei rispettivi collaboratori, il personale di ruolo e non presso le varie Missioni, la condotta di lavoro e spirituale che il rappresentante della Santa Sede è tenuto ad osservare, debiti richiami normativi circa il lavoro in generale, gli spostamenti e le relative retribuzioni e rimborsi spese.

Le sei appendici conclusive del testo in esame racchiudono non solo il testo della “*Sollicitudo omnium ecclesiarum*” e quello della *Professio fidei* cui sono tenuti tutti i membri della Missione, ma anche la c.d. “*Instructio*” sul segreto pontificio e le lettere che Giovanni Paolo II inviò al Cardinale Vicario di Roma Ugo Poletti in merito all’uso dell’abito ecclesiastico. Parte caudale delle appendici del Regolamento è l’elenco delle varie sedi diplomatiche, articolate in “sedi senza particolari disagi”, “sedi con disagi”, “sedi con i più gravi disagi”, “sedi distanti da Roma meno di 3000 Km”, “sedi distanti da Roma più di 3000 km”, “sedi distanti da Roma meno di 8000 km” e “sedi distanti da Roma più di 8000 km”.

---

<sup>20</sup> Il presente paragrafo è frutto di una conversazione con l’Eccellentissimo Monsignor Giovanni Tonucci, Arcivescovo Emerito di Loreto, ma si rimanda anche a E. TARDIOLI, *Il rappresentante pontificio all’ONU: la novità nella continuità*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2016, *passim*.

### 3.5. Le rappresentanze pontificie nel *Codex Canonum Ecclesiarum Orientalium*

Si dica che, a seguito dell'entrata in vigore del Codice dei Canoni delle Chiese Orientali, anche in esso, il Legislatore ha ritenuto opportuno inserire, la disciplina relativa alle rappresentanze pontificie ed alla Curia Romana. Si notino, a tal proposito, il Titolo III, "La Suprema autorità della Chiesa", il Capitolo Primo, "Il Romano Pontefice" (can. 46, I CCEO),<sup>21</sup> ove tratta l'esercizio della potestà del Vicario di Cristo, nonché il ruolo di rilievo svolto dalle varie figure che con lo stesso collaborano nel governo della Chiesa Universale. Significativa l'espressione adoperata dal Legislatore canonico per descrivere un governo collegiale, che si pone in un atteggiamento di ascolto dell'umanità, "secondo le necessità dei tempi"; ciò denota, dunque, la flessibilità ed il fatto che le istituzioni siano *in fieri*.

### 4. Lo Stato della città del Vaticano<sup>22</sup>

Con il Trattato del Laterano, siglato a Roma l'11 febbraio 1929, si raggiunse la pacificazione tra la Chiesa cattolica e lo Stato italiano, i cui rapporti si erano rotti a seguito degli avvenimenti del 1870 e ancor più pregiudicati dalle note leggi eversive successive (c.d. "Leggi delle Guarentigie"). La Santa Sede si vide riconosciuta la sua sovranità internazionale e la tutela politica della stessa della sua sovranità religiosa su tutta la Chiesa; lo Stato vide il suo possesso nazionale giuridicamente ratificato e la coscienza dei cattolici italiani placata.

La Città del Vaticano si erge sul presupposto della sovranità nativa della Santa Sede che è di tipo religioso ed ecclesiastico, perciò l'autonomia politica non ha altra funzione che di mezzo indispensabile per il raggiungimento del fine religioso proprio della Santa Sede. Ecco, quindi, la particolarissima natura dello Stato della Città del Vaticano che sorge quasi come un "vassallo" di un altro Ente, la Sede Apostolica, e, ancor più per la tutela di questo Ente e le sue funzioni.

<sup>21</sup> Cfr. CODEX CANONUM ECCLESiarUM ORIENTALUM, *Ioannis Pauli II auctoritate promulgatus*, in *Acta Apostolicae Sedis*, 1990, titolo terzo, Capitolo Primo.

<sup>22</sup> Questo paragrafo si rifà parzialmente al testo di M. CANTORI, Capitolo Terzo, *passim*, ma anche a questioni squisitamente pratiche, sorte da conversazioni che l'autore ha raccolto e rielaborato.

Si dica che esso non è uno Stato politico, alla stregua di un qualsiasi altro Stato; ecco giustificate le dipendenze, le limitazioni e le riserve che i cittadini vaticani incontrano, rese ancor più necessarie dalla posizione geografica dello Stato della Città del Vaticano rispetto a quello italiano. Sovrano assoluto, eletto da un'oligarchia, depositario di ogni potere è il Pontefice, coadiuvato nel sommo servizio dai Cardinali, da cui dipendono i vari organi di amministrazione, di esecuzione e di tutela. La Segreteria di Stato segue i rapporti con i Paesi esteri, gli Organismi sovranazionali e le missioni diplomatiche; le questioni di gestione interna sono principalmente seguite dal Governatorato, secondo deleghe e speciali attribuzioni assegnate dal Pontefice.

I confini sono controllati dalla Guardia Svizzera, per tradizione plurisecolare al servizio del Sovrano (1506) e a difesa dei Sacri Palazzi; l'ordine pubblico è garantito, invece, dal Corpo della Gendarmeria; dal 1970, è stata soppressa la Guardia Palatina, composta di volontari italiani, addetti ai servizi speciali. Un Corpo di Vigili del Fuoco, con sede nel territorio dello Stato, infine, si occupa di intervenire in caso di incendi, pericoli e calamità di varia natura. L'accesso alla Città del Vaticano è consentito solo previo il rilascio di un apposito permesso ovvero un lascia-passare nominativo presso la Gendarmeria. La cittadinanza vaticana appartiene soltanto a coloro che risiedono nel territorio dello Stato per ragioni di impiego stabile (ad esempio, la Guardia Svizzera) ed i Cardinali residenti in Roma. I reati commessi sul territorio vaticano sono puniti secondo le norme dello Stato, salvo che il colpevole non si sia rifugiato in Italia ovvero il Vaticano non ne abbia concesso l'estradizione, affidandolo alla giurisdizione della Repubblica Italiana. Tribunale ordinario ovvero di primo grado di giudizio è quello creato nel territorio dello Stato, con competenze precise e definite, in pieno ossequio del Diritto Canonico, fonte primaria del Diritto, anche quello Civile. Tribunale d'appello è la Rota Romana; Corte di Cassazione è il Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica.

Pur essendo territorio vaticano, Piazza San Pietro, secondo quanto stabilito nei Patti Lateranensi, è posta sotto il controllo delle Forze dell'Ordine italiane, a meno che, la Santa Sede, in casi particolari, non riservi detta Piazza alla sua giurisdizione. Lo Stato della Città del Vaticano è neutrale e lo Stato italiano è tenuto al rispetto della stessa neutralità.

#### 4.1. Minimi cenni circa la Curia Romana<sup>23</sup>

Il termine indica l'insieme delle Congregazioni, degli Uffici e dei Tribunali della Sede Apostolica che sono al servizio del Romano Pontefice per il governo della Chiesa Universale. Tralasciando l'importante riforma avviata sotto l'attuale pontificato attraverso l'istituzione di un Consiglio *ad hoc* di Cardinali, coadiuvati da due segretari, basti in detto contesto significare che il Trattato lateranense riconosce l'indipendenza assoluta rispetto alla Repubblica Italiana di ogni organo centrale della Chiesa cattolica, anche nell'eventualità che detto organismo si trovi ad esercitare le rispettive funzioni sul territorio della Repubblica. Gli edifici in cui gli enti anzidetti si trovano ad operare godono dell'immunità dalla giurisdizione italiana, al pari delle sedi delle ambasciate. Il Romano Pontefice approva l'attività della Curia, in modo particolare se la Curia medesima si occupa di affari eccezionali.

Ci si soffermi soltanto ad una riflessione di ordine pratico, prima ancora che giuridico. La riforma della Curia, conclusa da poche settimane, è stata la risultanza di un percorso che muove dalla fine del secondo Concilio Ecumenico Vaticano fino ai giorni nostri. Sebbene Giovanni Paolo II abbia dato l'assetto che continua a funzionare dal 1988, la Curia Romana ha necessitato un'ulteriore riduzione, una maggiore agibilità, uno snellimento generale. Il lavoro che Papa Bergoglio ha avviato nel 2013 per la riforma della Curia, con la creazione del c.d. "Consiglio dei Cardinali", e che ha prodotto la *Praedicate Evangelium* porterà un beneficio anche a livello sociologico *intra et extra Ecclesiam* a lungo termine.

Per quanto concerne le rappresentanze pontificie, l'ultima riforma della Curia compendia le stesse all'art. 37: "In merito agli affari riguardanti le Chiese particolari, le Istituzioni curiali consultino i Rappresentanti Pontifici che ivi esercitano la loro funzione e non omettano di notificare agli stessi e alle Conferenze episcopali e alle Strutture gerarchiche orientali le decisioni prese".<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Si tratta di una riflessione, per l'appunto, minima, stante la riforma della Curia ancora in corso. L'Autore ha voluto soltanto effettuare una rapida panoramica al solo fine di rendere più completa la trattazione. Per quanto concerne le definizioni di ordine basilare, vengono richiamati i Patti Lateranensi e le successive modifiche. Si consiglia, altresì, la visualizzazione della relativa "tavola sinottica" (n. 3) alla fine del testo per una maggiore comprensione.

<sup>24</sup> FRANCISCUS PP., *Costituzione Apostolica "Praedicate Evangelium" sulla Curia Romana e il*

#### 4.2. I Trattato del Laterano<sup>25</sup>

Richiamato nel paragrafo precedente, il Trattato del Laterano ovvero “Lateranense” risulta il primo dei Patti stipulati e siglati tra l’Italia e la Santa Sede l’11 febbraio 1929 ed è considerato risolutivo della c.d. “Questione Romana” (1870), che inquietò per quasi sessant’anni il mondo cattolico, in quanto con la manomissione del potere temporale del Papato, veniva lasciata indifesa la Santa Sede e la sua autorità di fronte allo scenario politico internazionale.

Lo Stato della Città del Vaticano ebbe origine, dunque, dal Trattato. L’esercizio del ministero petrino ha sempre richiesto una totale indipendenza nel panorama internazionale, ora garantito dall’esistenza di uno Stato indipendente e sovrano, che trae origine da un altro Ente, la Santa Sede ovvero la Sede Apostolica.

La Santa Sede, ancor prima della firma del Trattato del Laterano, godeva di una personalità sovrana, riconosciuta dal sistema giuridico internazionale: per questo, il Trattato è stipulato dalla Santa Sede con lo Stato italiano.

La pace con la Sede Apostolica sarebbe stata impossibile senza una stabile pacificazione religiosa con lo Stato italiano: di qui si spiega il motivo per cui la Santa Sede non potette accontentarsi soltanto di garanzie territoriali, ma esigette contemporaneamente garanzie morali che sostenessero la medesima sovranità politica, che aveva per obiettivo la difesa della missione religiosa del Papa. La Santa sede chiese ed ottenne che il Trattato fosse arricchito dal Concordato; il vincolo tra i patti non poteva essere semplicemente solo di carattere politico ovvero contingente, ma anche sotto il profilo giuridico. Ciò si evince sia dai preliminari della stipula, come anche dalla lettera dei patti siglati, e, infine, dal verbale delle ratifiche.

---

*suo servizio alla Chiesa e al Mondo*, 19 Marzo 2022, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano. Pur affrontando, in linea di principio, le Chiese particolari, in realtà l’articolo richiamato vuole evidenziare il ruolo che, la Storia ed il Diritto hanno dato al rappresentante della Sede Apostolica, ovvero quello di fungere da tramite tra Roma ed i luoghi di missione.

<sup>25</sup> Questo paragrafo si propone di effettuare un’analisi ragionata sui documenti (Trattato e successiva revisione), passando tra le maglie della Storia e del Diritto, più o meno recenti.

Il Concordato è considerato per ambo le parti contraenti un “necessario complemento” del Trattato: la pace tra Sede Apostolica e Stato italiano poggia non solo sul Trattato, ma anche sui “patti i quali oggi sono stati sottoscritti”. Tanto è vero che quando venne messa in dubbio la interdipendenza giuridica delle due convenzioni, Papa Pio XI (1922-1939) si richiamò non soltanto a concetto informatore delle trattative, ma anche all’esplicita volontà delle parti contraenti, già fissata nella lettera e nello spirito dei patti.

L’inscindibilità dei patti, perciò, restava una *condicio sine qua non* ai fini della ratifica. Quest’ultima avvenne con la seguente base definitiva: “simul stabunt aut simul cadent”. D’altro canto, sarebbe stato illusorio il compromesso politico tra lo Stato italiano e la Santa Sede senza un’integrazione di tipo religioso e morale; non era concepibile che la Sede Apostolica potesse accettare sanatorie e condoni d’ogni tipo nell’ordine temporale senza un adeguato corrispettivo per i danni di carattere religioso subiti dalla Chiesa italiana. Non si poteva concludere un accordo definitivo in campo politico senza un accordo definitivo in campo religioso che giustificasse il ripristino di una certa sovranità temporale della Santa Sede, e solo poteva renderla effettivamente vitale. Dunque i Patti Lateranensi non potranno sopravvivere da un punto di vista giuridico, a seguito di una violazione sostanziale del Concordato.

Lo Stato italiano, riconoscendo il carattere di “inscindibilità”, lo ha tutelato anche nei successivi accordi, riconoscimenti concordatari e relative revisioni, come quella del 1984, denominata “Concordato-bis”. L’annosa “Questione romana” trovava una finale risoluzione, poiché, oltre alla garanzia di ordine politico, si aggiungeva la forza di un’imperitura garanzia di ordine religioso.

## 5. Il Concordato Lateranense<sup>26</sup>

Il Concordato del Laterano ovvero “Lateranense”, come il Trattato, è stato siglato l’11 febbraio 1929, ed è il “necessario complemento” del Trattato, che -si è già scritto- si andava a garantire la sovranità politica del Papa sul territorio vaticano. Essendo la sovranità politica del Pon-

---

<sup>26</sup> Come per il paragrafo precedente, anche qui ci si trova di fronte ad una riflessione meditata sulle fonti, e, segnatamente, sul Concordato del 1929 e sul c.d. “Concordato-bis” del 18 febbraio 1984.

tefice soltanto uno strumento per assicurare l'esercizio della sovranità religiosa del Pontefice stesso, non poteva considerarsi vitale senza le altre garanzie di tipo religioso ed ecclesiastico offerte dal Concordato. I Patti Lateranensi, perciò, sono inscindibilmente vincolati da loro fine, dal loro contenuto e dal rapporto giuridico che li giustificò sin dal principio.

Il Concordato assicura la libera amministrazione della Chiesa nel territorio dello Stato italiano, introducendo concessioni e riconoscimenti che permettono la collaborazione tra entrambi i poteri (religioso e civile), e che risanano una situazione morale e religiosa compromessa dal pluridecennale predominio del settarismo anticlericale ed anticattolico.

L'opera della Chiesa gode dell'ausilio dello Stato; quest'ultimo riconosce al matrimonio religioso ovvero canonico effetti civili (nasce il c.d. "matrimonio concordatario") e stabilisce obbligatorio l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche. Gli enti ecclesiastici vengono riconosciuti civilmente, riacquistando autonomia amministrativa agli occhi dello Stato, ma rimanendo sotto il controllo di entrambe le Entità, in modo particolare per ciò che concerne l'esercizio della loro attività straordinaria. Sulla base del martirologio ovvero del calendario religioso, vengono ripristinate alcune festività precedentemente soppresse; le sentenze di nullità matrimoniale, pronunciate dal Giudice canonico, sono riconosciute anche dallo Stato italiano; sono parificate ai titoli accademici dello Stato le lauree in Teologia e Sacra Scrittura conseguite presso i Pontifici Atenei;<sup>27</sup> l'Autorità statale, infine, esonera il clero da alcune attività di ordine civile, come, ad esempio, un tempo, il servizio di leva. Lo Stato tratta questioni di separazione e divorzio tra i coniugi; interviene nell'acquisto di beni immobili da parte di enti ecclesiastici e negli atti che eccedono la normale amministrazione dei benefici della congrua, prima dell'istituzione dell'Istituto di Sostentamento del Clero (anni Ottanta del XX sec.; *rectius*: dopo il 1984).

---

<sup>27</sup> Detta parte risulta particolarmente arricchita dalla sigla del documento -avvenuta il 13 febbraio 2019 presso il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, tra il Card. Giuseppe Versaldi, Prefetto della Congregazione per l'Educazione Cattolica, ed il Ministro italiano dell'Istruzione, Marco Bussetti- riguardante il riconoscimento di tutti i titoli universitari conseguiti e in territorio vaticano e in territorio italiano, in ossequio delle normative europee.



## 6. Le Delegazioni Pontificie: l'esempio di Loreto<sup>28</sup>

Un cenno va riservato alle Delegazioni Pontificie, che l'Ordinamento inquadra alla stregua di "uffici della Santa Sede", diretti dal Delegato Pontificio. Qualcuno le chiama, addirittura, "Vaticano decentrato": espressione grossolana, seppur -per taluni aspetti- da considerarsi parzialmente vera. Le Delegazioni Pontificie sorgono laddove vi sia un determinato centro che, per ragioni spirituali, storiche e patrimoniali, ha assunto, nel corso del tempo, una fortissima importanza dal punto di vista internazionale. Basti pensare, sul territorio italiano, ai Santuari di Loreto, Padova, Pompei, Assisi e Bari.

Per avere un *identikit* semplificato, ci si concentrerà sulla Delegazione Pontificia per il Santuario della Santa Casa di Loreto (va, tuttavia, ricordato che le varie Delegazioni presentano discipline analoghe).

Quattro sono le figure-chiave - o meglio, gli "organi" - di una Delegazione Pontificia: il Delegato Pontificio, il Vicario Generale della Delegazione, il Consiglio di Amministrazione ed il Collegio dei Revisori.

Il Delegato Pontificio è un soggetto insignito della dignità arcivescovile, "nominato dal Sommo Pontefice"; è posto al vertice della Delegazione. La sua figura è valevole e agli effetti canonici e civili ed internazionali: rientra nel novero delle rappresentanze pontificie, al pari di un qualsiasi diplomatico della Santa Sede; difatti, "ha la rappresentanza legale agli effetti canonici e civili e cura l'amministrazione dei beni". Responsabile della vita religiosa ed amministrativa dell'ente, il Delegato Pontificio provvede a nominare un Vicario Generale, "previo nulla osta della Segreteria di Stato". Il Vicario Generale ha l'incarico di coadiuvare il Delegato Pontificio "in tutte le questioni di carattere amministrativo"; il mandato, di tre anni, è, a sua volta, rinnovabile. Appare chiaro, quindi, che, in caso di assenza ovvero di impedimento del rappresentante legale dell'ufficio, il Vicario Generale ne assuma la direzione; insieme al Segretario dell'Amministrazione della Delegazione Pontificia, il Vicario Generale è membro di diritto del Consiglio di Amministrazione della Delegazione stessa.

Il Consiglio di Amministrazione è l'organo decisionale -e, per certi versi, consultivo- della Delegazione, composto di cinque membri in-

---

<sup>28</sup> Vedasi, a tal proposito, M. CANTORI, *Elementi giureconomici della Delegazione Pontificia di Loreto*, Roma, Nuova Editoriale Romani, 2018, *passim*.

caricati per un triennio, più il Delegato che ne assume la presidenza e provvede alla convocazione di volta in volta. Il suo compito è quello di curare la gestione dell'ente, affiancato dal Collegio dei Revisori, e di tenerne informata la Santa Sede. Ogni seduta è verbalizzata dal Segretario nel c.d. "Libro dei Verbali del Consiglio di Amministrazione".

Inoltre, la Santa Sede nomina, in ossequio alla normativa disciplinata dal Codice Civile italiano ed alla Dottrina, tre professionisti con il compito di vagliare almeno quattro volte l'anno le entrate e le uscite della Delegazione, trasmettendone la relativa documentazione alla Segreteria di Stato (funzioni di controllo, accertamento, verifica, ispezione). Detti soggetti formano un organo di vigilanza ovvero di sorveglianza sull'andamento finanziario della Delegazione che prende il nome di "Collegio dei Revisori"; il loro incarico -come quello dei Consiglieri- è retribuito.

### **7. Circa la diplomazia dell'Ordine di Malta: analogie con la diplomazia della Santa Sede<sup>29</sup>**

La Conferenza degli Ambasciatori dell'Ordine di Malta costituisce in sé stessa un'espressione della sovranità dell'Ordine. Da questa prerogativa deriva il diritto di legazione dell'Ordine di Malta e, in conseguenza, il suo Corpo diplomatico.

Tuttavia, è bene sottolineare un altro aspetto caratteristico dell'Ordine di Malta: la sua realtà come ordine religioso e laico. Difatti, i Cavalieri di Giustizia sono veri religiosi secondo il Diritto Canonico e questa qualità è riflessa anche nella seconda e terza Classe e, pertanto, nell'intero Ordine.

Questa doppia dimensione costitutiva dell'Ordine non può non influenzare le sue attività diplomatiche. Le conseguenze che derivano da questa realtà sono presenti anche nelle altre istituzioni ed attività, e ciascuna di esse a sua volta deve trovare il modo di stabilire un equilibrio tra le due caratteristiche dell'Ordine, Sovrano e Religioso. Il corpo diplomatico non può considerarsi libero da questa ricerca di equilibrio, anche se la sua derivazione dalla sovranità dell'Ordine è più evidente.

---

<sup>29</sup> Questa parte muove da una conversazione con S.E.R. Mons. Angelo Acerbi, già Nunzio Apostolico, riprendendo in parte una conferenza che lo stesso Arcivescovo tenne alcuni anni fa ai diplomatici dell'Ordine stesso.

Ad un più attento esame, la questione non è astratta e neppure soltanto di principio. Si tratta di una nota distintiva, ed anche di un valore, che i membri del Corpo diplomatico dell'Ordine debbono tenere in mente e che deve guidare la loro azione nei Paesi in cui sono inviati.

Tra gli aspetti positivi derivanti dalla doppia caratteristica dell'Ordine, se ne evidenzino due.

Innanzitutto, un Ambasciatore dell'Ordine di Malta, in base ai principi fondamentali, non è chiamato ad esercitare la sua missione come gli Ambasciatori che devono proteggere gli interessi dei Paesi che li hanno inviati. L'Ambasciatore dell'Ordine cerca piuttosto di favorire gli interessi dei Paesi presso i quali è accreditato. Ciò è chiaramente visto nelle attività umanitarie ed ospedaliere che lo stesso Ambasciatore cerca di promuovere. Questo approccio è simile alla Diplomazia della Santa Sede, il cui scopo primario è il servizio alla Chiesa locale, l'affermazione della libertà religiosa e dei principi etici e la promozione della pace.

In secondo luogo, la Diplomazia dell'Ordine di Malta prende le sue direttive dallo spirito proprio dell'Ordine stesso. Consapevoli dell'eredità dalla Storia dell'Ordine e del suo patrimonio di ideali, i suoi rappresentanti diplomatici sono ispirati da carità cristiana, mentre promuovono attivamente iniziative umanitarie. Questo è quello che anima le varie attività sociali dell'Ordine in molti campi e in diversi paesi, e costituisce quel valore aggiunto che lo distingue da altre organizzazioni che provvedono all'assistenza. Questa differenza, anche se non sempre proclamata apertamente, è considerata favorevolmente, anche in contesti non cristiani.

In seguito, il fatto che un diplomatico dell'Ordine di Malta rappresenti un ordine sovrano che è anche ordine religioso deve trovare una risposta nella qualità della sua vita morale. In riferimento a questo punto, si veda un passaggio del documento "Regole e Commento", alla pagina 23, approvato dal Capitolo Generale dell'Ordine nel 1969, come aggiornamento dopo il Concilio Vaticano II: "I Rappresentanti del nostro Ordine presso i Governi Stranieri (Ambasciatori, Ministri, Incaricati d'Affari) dovrebbero essere imbevuti con la spiritualità dell'Ordine, e si deve raccomandare che i Cavalieri di Obbedienza siano a disposizione dell'Ordine per questo tipo di incarico. In questo modo, si può realizzare un apostolato di particolare importanza, un apostolato che può spargere i suoi effetti in certe parti della società, altrimenti irraggiun-

gibili, aprendo così un varco attraverso settori del mondo che hanno estremo bisogno di attività ispirate dalle finalità dell'Ordine”.

Il documento attribuisce ai rappresentanti diplomatici dell'Ordine una missione molto alta, “un apostolato di particolare importanza” e come condizione chiede che essi siano “imbevuti con la spiritualità dell'Ordine”; detto documento ricorda anche la convenienza che tra di loro ci siano alcuni membri della seconda Classe, “in Obbedienza”, i quali scelgono di vivere un alto livello di spiritualità cristiana.

Perché possa svolgere bene la sua missione, tra le sue diverse qualità, un diplomatico dell'Ordine dovrebbe disporre una buona conoscenza concreta dell'Insegnamento della Chiesa Cattolica, specialmente la Dottrina Sociale della Chiesa, e, con essa, le risposte della Chiesa medesima alle questioni etiche che sono dibattute nel mondo odierno.

In conclusione, è bene posizionare il servizio diplomatico dell'Ordine di Malta ad un alto livello spirituale, fatto che l'Ordine stesso precisa come suo scopo all'articolo 2 della sua Carta Costitutiva, e cioè la santificazione dei suoi membri unitamente all'assistenza del prossimo. Ciò significa che il vostro servizio diplomatico può essere pensato anche come una strada per la santità.

### **Conclusioni**

Il tema della Diplomazia della Santa Sede ha acquistato negli ultimi tempi una valenza importante nell'insieme delle relazioni tra gli Stati. Anche se la Sede Apostolica gode soltanto del diritto di parola e non di voto (per ovvie ragioni) presso l'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU), la sua presenza in quella importante organizzazione internazionale e la sua voce sono accolte sempre con grande interesse, sia per il peso dei suoi interventi sia per il carattere prettamente morale, scevro da interessi politici ed economici, che li caratterizzano.

Adoperarsi per la promozione della pace tra le Nazioni, per lo sviluppo integrale di tutti i popoli della terra, nutrire un particolare interesse per un mondo più giusto e più equo nell'uso delle risorse naturali, al fine che a tutti siano consentite condizioni di vita degne di ogni essere umano, la difesa dei diritti umani, in primo luogo di quello della libera professione della propria fede religiosa, è un compito che la Santa Sede, in rappresentanza dell'intera Chiesa cattolica, svolge fin dagli inizi della sua esistenza e che oggi, più che mai, ha assunto un

ruolo molto apprezzato e accolto dalla maggioranza degli Stati e della comunità internazionale.

Mi auguro, quindi, che le suesposte riflessioni servano a dare una visione più giusta dell'opera della Santa Sede nel mondo e a rispondere alla domanda che molti si pongono: "A che serve la Diplomazia della Santa Sede?". Detto interrogativo che sovente si pongono anche illustri personalità, senza però dare risposte chiare ed esaustive, possa essere, di contro, trattato con una maggiore quanto migliore dimestichezza; mi capita di incontrare e trovo, sia pur nella mia piccola esperienza di studi, una certa superficialità nella trattazione del tema, quasi fosse una sorta di appendice giuridica. Eppure, siamo di fronte ad una tematica di carattere tanto di ordine ed interesse pastorale quanto di carattere giuridico-internazionalistico.

Non mi trovo, inoltre, in perfetta sintonia con coloro che negano l'assenza di pastoralità e curano l'argomento in modo frettoloso ed erroneo. Purtroppo, ho dovuto constatarlo! Ecco, anche giustificata la stampa del presente libello. Ad essa, mi permetto di suggerire tre chiavi di lettura, tre verbi utili per un approccio quanto più leggero e preciso: *studiare, motivare e raggiungere*. In primo luogo, accostarsi all'argomento, effettuando uno studio; poi, una volta fatto proprio lo studio della disciplina, anche in maniera non particolarmente approfondita, mediante una motivazione di tipo culturale, raggiungere il maggior numero possibile di potenziali fruitori.

## Bibliografia

- ANNUARIO PONTIFICO, 2022, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano.
- CANTORI M., *La Diplomazia Pontificia: aspetti ecclesiastico-canonistici*, Todi, 2016.
- CANTORI M., *Elementi giureconomici della Delegazione Pontificia di Loreto*, Roma, Nuova Editoriale Romani, 2018.
- CODEX CANONUM ECCLESiarUM ORIENTALIUM, *Ioannis Pauli II auctoritate promulgatus*, in *Acta Apostolicae Sedis*, 1990.
- CODEX IURIS CANONICI, *Ioannis Pauli II auctoritate promulgatus*, in *Acta Apostolicae Sedis*, 1983.
- Concordato Lateranense, Roma, 11 febbraio 1929.
- FRANCISCUS PP., Rescritto al Cardinale Segretario di Stato, 3 novembre 2014.
- FRANCISCUS PP., *motu proprio* “Imparare a congedarsi”, 15 febbraio 2018.
- FRANCISCUS PP., *Costituzione Apostolica* “*Praedicate Evangelium*” sulla Curia Romana e il suo servizio alla Chiesa e al Mondo, 19 Marzo 2022.
- INDELICATO F., *Dizionario Canonico Concordatario*, Roma, Casa Editrice Enciclopedica del Cristianesimo, 1953.
- OLIVERI M., *Natura e funzioni dei delegati pontifici nella storia e nel contesto ecclesiologicalo del Vaticano II*, seconda edizione, Città del Vaticano, 1982.
- PAULUS PP. VI, *motu proprio* “*Sollicitudo omnium ecclesiarum*”, 24 giugno 1969.
- SEGRETERIA DI STATO, *Precisazione in merito agli Ordini Equestri*, 16 ottobre 2012.
- SEGRETERIA DI STATO, *Comunicato*, 21 novembre 2017.
- TARDIOLI E., *Il rappresentante pontificio all’ONU: la novità nella continuità*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2016.
- *Trattato Lateranense*, Roma, 11 febbraio 1929, convertito in Legge n. 810, 27 maggio 1929.

## Tavole sinottiche

### Tavola n. 1 – Struttura organizzativa generale

ROMANO PONTEFICE

SEGRETARIO DI STATO

-SEGRETERIA DI STATO

*Sezione I: Affari Generali*

-SEGRETERIA DI STATO

*Sezione II: Rapporti con gli Stati*

-SEGRETERIA DI STATO *Sezione III:*

*Personale Diplomatico di Ruolo presso la Santa Sede*

- LEGATO PONTIFICIO
  - Presso le Chiese
- Delegazione Apostolica – DELEGATO APOSTOLICO
  - Presso le Chiese e gli Stati
- Nunziatura
  - 1° Classe: NUNZIO e PRO-NUNZIO;
  - 2° Classe: INCARICATO D’AFFARI;
  - Classe Speciale: DELEGATO APOSTOLICO E INVIATO PRESSO UN GOVERNO; REGGENTE.
  - Presso Congressi, Conferenze ed Organizzazioni Internazionali
- Missioni Speciali
  - DELEGATO; OSSERVATORE.
- Missioni Straordinarie
  - LEGATO A LATERE;
  - CARDINALE LEGATO;
  - INVIATO SPECIALE DI SUA SANTITÀ;
  - ABLEGATO.

*\*Dal 1993, si usa per tutti il solo titolo di Nunzio, e, nell’Annuario Pontificio, si è inserita l’indicazione per sapere se uno è o no Decano del Corpo Diplomatico. Si fa presente, inoltre, che la c.d. “Classe Speciale” della tavola, nonché l’ABLEGATO, non esistono più.*

*\*Oltre a quanto descritto schematicamente in questa prima tavola, si tenga conto anche della “Sezione per il Personale Diplomatico di Ruolo presso la Santa Sede” ovvero la Sezione III della Segreteria di Stato.*

Tavola n. 2 – Prospetto numerico dal 1950 al 2018

Anno	Nunzi	Internunzi	Pronunzi	Totale	Delegazioni apostoliche
1950	35	8	-	43	23
1955	30	11	-	41	15
1960	31	10	-	41	15
1965	34	14	-	48	15
1968	35	1	35	71	16
1970	35	-	30	65	15
1975	36	-	42	78	22
1978	34	-	51	85	22
1987	35	-	78	113	16
1990	40	-	83	123	12
1995	113	-	41	154	14
2000	144	-	9	153	11
2005	173	-	-	173	12
2010	178	-	-	178	11
2015	180	-	-	180	10
					9
2022	184	-	-	184	

*\*Si ringrazia l'Ufficio Statistico della Segreteria di Stato ed in particolare la Dottoressa Flavia-Gugel per la gentile collaborazione nella realizzazione della presente tavola.*



**L'integrazione amministrativa nell'Unione europea  
attraverso i principi:  
il caso del diritto ad una buona amministrazione**  
Simona D'Antonio

L'espressione 'integrazione amministrativa' con riferimento al diritto dell'Unione europea sta ad indicare le diverse forme nelle quali l'integrazione giuridica tra gli ordinamenti degli Stati membri, in una prima fase operante sul piano normativo, acquista rilevanza anche sul piano amministrativo.

Ispirandosi al titolo di questa sessione,<sup>1</sup> si potrebbe dire che nello spazio europeo (qui inteso come spazio giuridico corrispondente all'Unione europea e al suo diritto) l'armonizzazione del diritto produce, attraverso una serie articolata e differenziata di percorsi e meccanismi, l'armonizzazione dell'amministrazione, intesa innanzitutto come funzione amministrativa. La categoria dello Stato viene dunque in qualche misura superata non solo come sede esclusiva dell'ordinamento giuridico, ma anche come presupposto indefettibile della pubblica amministrazione.

Un simile cambiamento di prospettiva riveste con ogni evidenza una portata epocale, dal momento che storicamente la sfera amministrativa è quella più tenacemente legata alla dimensione statale, e pone rilevanti questioni teoriche e sistematiche, sulle quali già da alcuni decenni è aperta una riflessione di ampio respiro all'interno della comunità dei giuristi, in particolare degli studiosi del diritto dell'Unione europea, del diritto costituzionale e del diritto amministrativo.<sup>2</sup> L'ana-

---

<sup>1</sup> Il titolo della sessione *Diritto è L'armonizzazione del diritto nello spazio europeo*.

<sup>2</sup> Il progressivo superamento della dimensione statale del diritto amministrativo è stato studiato da molti autori, tra i quali si possono ricordare, senza pretese di completezza: S. BATTINI, *Amministrazioni senza Stato. Profili di diritto amministrativo internazionale*, Milano, Giuffrè, 2003; R.B. STEWART, *Il diritto amministrativo globale*, in «Rivista italiana di diritto pubblico comunitario», 2005, n. 3, p. 633 sgg.; S. BATTINI et alii, *Il diritto amministrativo oltre i confini. Omaggio degli allievi a Sabino Cassese*, Milano, Giuffrè, 2008; S. CASSESE, *Il diritto globale. Giustizia e democrazia oltre lo Stato*, Torino, Einaudi, 2009; L. CASINI, *Potere globale: regole e decisioni oltre gli Stati*, Bologna, il Mulino, 2018.

lisi del processo di integrazione amministrativa nell'Unione europea ha peraltro dato vita ad uno specifico filone di studi che ha acquisito autonomia didattica e scientifica, denominato appunto 'diritto amministrativo europeo'.<sup>3</sup> È opinione condivisa da parte degli analisti che siamo davanti ad un processo non lineare, irto di difficoltà e di contraddizioni, incompiuto e dall'esito incerto.

Attingendo a questi studi, mi limito qui a ricordare come nell'assetto originario dei rapporti tra ordinamento comunitario e ordinamenti nazionali rilevasse esclusivamente il livello normativo, spettando alle istituzioni comunitarie soltanto la produzione di norme, la cui attuazione restava affidata alle amministrazioni degli Stati membri, secondo il c.d. criterio della divisione o separazione. Tali amministrazioni rimanevano dunque tra loro separate, anche a presidio dell'autonomia degli Stati, ed agivano come uffici di esecuzione decentrata del diritto comunitario. Poteva quindi parlarsi di 'esecuzione indiretta' delle norme e delle politiche comunitarie da parte delle amministrazioni statali, ma non di integrazione amministrativa.

La situazione è cambiata per effetto di molteplici fattori, tra i quali l'aumento dei compiti amministrativi della Commissione, l'istituzione di organismi misti come i comitati, l'attribuzione della titolarità congiunta ad organi comunitari e nazionali di funzioni comunitarie, esercitate secondo modalità e formule diverse che la dottrina ha descritto elaborando appositi modelli,<sup>4</sup> nel tentativo di dare una sistemazione teorica ad una materia nella quale si registrano fenomeni eterogenei, complessi e non facilmente riconducibili alle categorie tradizionali del diritto amministrativo.

---

<sup>3</sup> Si veda la fondamentale opera di E. CHITI, C. FRANCHINI, *L'integrazione amministrativa europea*, Bologna, il Mulino, 2003 e poi, per citare almeno alcuni autori, D.U. Galetta, a cura di, *Diritto amministrativo nell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2014; M.P. Chiti, a cura di, *Diritto amministrativo europeo*, II ed., Milano, Giuffrè, 2018. In un'ottica comparata, cfr. G. DELLA CANANEI, *Il nucleo comune dei diritti amministrativi in Europa. Un'introduzione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019.

<sup>4</sup> Si è parlato di coamministrazione, di integrazione decentrata, di costituzione di autorità indipendenti europee, di concerto europeo dei regolatori, di arena pubblica: per una ricostruzione dei diversi modelli si vedano E. CHITI, C. FRANCHINI, *L'integrazione amministrativa europea*, cit., p. 60 sgg.

In questa sede mi limiterò a prendere in considerazione soltanto uno dei modi attraverso i quali può realizzarsi l'integrazione amministrativa all'interno dell'Unione europea, segnatamente la sottoposizione delle istituzioni europee e di quelle statali ad un medesimo corredo di principi relativi all'esercizio della funzione amministrativa. È infatti evidente che l'esistenza di principi giuridici comuni idonei a vincolare e conformare l'azione amministrativa, tanto delle istituzioni europee quanto di quelle statali, costituisce di per sé un potente fattore di armonizzazione dell'amministrazione nello spazio europeo, contribuendo a costruire un ordinamento amministrativo integrato.<sup>5</sup>

Tuttavia la vigenza di un catalogo di principi relativi all'esercizio della funzione amministrativa, applicabili tanto alle istituzioni europee quanto a quelle statali, non può darsi per scontata, dovendo essere attentamente verificata e dimostrata alla luce del complesso sistema delle fonti di quello che è oggi denominato diritto amministrativo europeo; dovendosi altresì procedere ad identificare siffatti principi, individuare la fonte dalla quale promanano e chiarire il loro significato.

Per dare conto dell'affermazione che precede, prenderò in considerazione un principio che investe in modo diretto e specifico il tema dei rapporti tra pubblica amministrazione e cittadini: il diritto ad una buona amministrazione sancito dall'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (d'ora in avanti, Carta).<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Sui principi dell'integrazione amministrativa europea cfr. ancora E. CHITI, C. FRANCHINI, *L'integrazione amministrativa europea*, cit., p. 106 sgg.; G. DELLA CANANEA, C. FRANCHINI, *I principi dell'amministrazione europea*, III ed., Torino, Giappichelli, 2017.

<sup>6</sup> Sul diritto ad una buona amministrazione sancito dall'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea la bibliografia è cospicua. Senza alcuna pretesa di completezza, si richiamano A. ZITO, *Il 'diritto ad una buona amministrazione' nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e nell'ordinamento interno*, in «Rivista italiana di diritto pubblico comunitario», 2002, n. 2-3, p. 425 sgg.; D.U. GALETTA, *Il diritto ad una buona amministrazione europea come fonte di essenziali garanzie procedurali nei confronti della Pubblica Amministrazione*, in «Rivista italiana di diritto pubblico comunitario», 2005, n. 3-4, p. 819 sgg.; F. TRIMARCHI BANFI, *Il diritto ad una buona amministrazione*, in M.P. Chiti, G. Greco, diretto da, *Trattato di diritto amministrativo europeo*, tomo I, II ed., Milano, Giuffrè, 2007, p. 49 sgg.; D.U. GALETTA, *Diritto ad una buona amministrazione e ruolo del nostro giudice amministrativo dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, in «Diritto amministrativo», 2010, n. 3, p. 601 sgg.; L.R. PERFETTI, *Diritto ad una buona amministrazione, determinazione dell'interesse pubblico ed equità*, in «Rivista italiana di diritto pubblico

All'interno del titolo V della Carta, rubricato *cittadinanza*, l'art. 41 dispone, al c. 1, che «Ogni persona ha diritto a che le questioni che la riguardano siano trattate in modo imparziale ed equo ed entro un termine ragionevole dalle istituzioni, organi e organismi dell'Unione»; e al c. 2 che «Tale diritto comprende in particolare: a) il diritto di ogni persona di essere ascoltata prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che le rechi pregiudizio; b) il diritto di ogni persona di accedere al fascicolo che la riguarda, nel rispetto dei legittimi interessi della riservatezza e del segreto professionale e commerciale; c) l'obbligo per l'amministrazione di motivare le proprie decisioni». Il c. 3 aggiunge che «Ogni persona ha diritto al risarcimento da parte dell'Unione dei danni cagionati dalle sue istituzioni o dai suoi agenti nell'esercizio delle loro funzioni, conformemente ai principi generali comuni agli ordinamenti degli Stati membri». Infine il c. 4 statuisce che «Ogni persona può rivolgersi alle istituzioni dell'Unione in una delle lingue dei Trattati e deve ricevere una risposta nella stessa lingua».

Il diritto ad una buona amministrazione viene dunque declinato dalla Carta, in estrema sintesi, come diritto ad un trattamento imparziale ed equo, diritto al rispetto di un termine ragionevole, diritto al risarcimento dei danni cagionati dalle istituzioni dell'Unione e diritto di comunicare con tali istituzioni in una delle lingue dei Trattati. Il primo diritto (cioè quello ad un trattamento imparziale ed equo) ricomprende al suo interno, tra l'altro (non si tratta di un elenco esaustivo),<sup>7</sup> il diritto di essere ascoltati, il diritto di accedere al proprio fascicolo e l'obbligo per l'amministrazione di motivare le proprie decisioni.

Tra le numerose questioni che il citato art. 41 pone all'interprete, vorrei qui considerarne tre: la sua collocazione nel sistema delle fonti del diritto dell'Unione europea; il suo ambito di applicazione sogget-

---

comunitario», 2010, n. 3-4, p. 789 sgg.; C. CELONE, *Il diritto alla buona amministrazione tra ordinamento europeo ed italiano*, in «Il diritto dell'economia», 2016, n. 3, p. 669 sgg.; E.N. FRAGALE, *Il diritto (europeo) alla buona amministrazione ed il problema dell'autonomia delle pretese partecipative*, in «Rivista italiana di diritto pubblico comunitario», 2018, n. 5, p. 825 sgg.

<sup>7</sup> In tale senso cfr. D.U. GALETTA, *Le fonti del diritto amministrativo europeo*, in M.P. Chiti, a cura di, *Diritto amministrativo europeo*, cit., p. 91 sgg., p. 103.

tivo dal lato passivo, cioè quali sono le pubbliche amministrazioni nei confronti delle quali viene riconosciuto il diritto in esame; analogie e differenze tra la disciplina dettata dal citato articolo e quella vigente nell'ordinamento interno in tema di rapporti tra cittadino e pubblica amministrazione.

Cominciando da tale ultima questione, ricordo che già all'indomani dell'adozione della Carta, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione e della cui efficacia giuridica vincolante si è a lungo discusso, autorevole dottrina ebbe ad osservare che non tutte le previsioni dell'art. 41 sul diritto ad una buona amministrazione trovano esatta e piena corrispondenza nel diritto amministrativo italiano.<sup>8</sup>

Sul piano delle differenze rileva infatti, in primo luogo, la qualificazione come oggetto di un diritto fondamentale della persona di una serie di principi, criteri e regole di condotta cui la pubblica amministrazione deve conformarsi nell'esercizio della funzione amministrativa.<sup>9</sup> Sebbene i contenuti dell'art. 41 non siano certo estranei all'ordinamento interno, vi si presentano generalmente più come limiti all'esercizio del potere pubblico che non in veste di veri e propri diritti del privato. Si pensi al principio di imparzialità, che la Costituzione italiana enuncia nell'art. 97, dunque nel titolo III, relativo al Governo, della sua parte II, relativa all'ordinamento della Repubblica; o al termine di conclusione del procedimento amministrativo, che l'art. 2 della legge n. 241 del 1990 prevede come contenuto di un dovere della pubblica amministrazione piuttosto che di un diritto del cittadino.

Inoltre, come accennato, se molte delle disposizioni dell'art. 41 si rinvengono anche nell'ordinamento italiano – oltre ai casi appena ricordati dell'imparzialità e del termine di conclusione del procedimento si vedano anche il diritto di accesso, l'obbligo di motivazione, il diritto

---

<sup>8</sup> Cfr. A. ZITO, *Il 'diritto ad una buona amministrazione'*, cit.

<sup>9</sup> Sul rapporto tra principio di buona amministrazione e diritto ad una buona amministrazione si vedano F. TRIMARCHI BANFI, *Il diritto ad una buona amministrazione*, cit., in particolare p. 49 sgg., nonché A. MASSERA, *Una disciplina europea del procedimento amministrativo?*, in M.P. Chiti, A. Natalini, a cura di, *Lo Spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona*, Bologna, Il Mulino, 2012, p. 189 sgg., in particolare p. 204 sgg.

al risarcimento dei danni cagionati dall'amministrazione – non altrettanto può dirsi per il principio di equità, che (in disparte il problema di quale ne sia il significato ove riferito all'attività amministrativa) come tale non è menzionato né in Costituzione né nella legge n. 241 del 1990;<sup>10</sup> né per il diritto di essere ascoltati, che ove sia inteso come garanzia di un contraddittorio orale non è contemplato dalla legge generale sul procedimento amministrativo (pur essendo previsto in alcune discipline settoriali).<sup>11</sup>

L'affermazione che l'art. 41 della Carta ha un contenuto non del tutto sovrapponibile alle corrispondenti disposizioni di diritto amministrativo interno e include garanzie non previste (o non previste con la stessa ampiezza) dalla disciplina italiana dei rapporti tra privato e pubblica amministrazione rende evidente l'importanza di definire il valore giuridico della Carta e la sua collocazione nel sistema delle fonti del diritto amministrativo europeo, nonché di individuare i soggetti (di amministrazione pubblica) tenuti al rispetto del diritto ad una buona amministrazione, non fosse altro che per le conseguenze che ne possono derivare per il diritto amministrativo italiano.

Passando per l'appunto alla questione del valore giuridico della Carta, è noto come il Trattato di Lisbona, modificando l'art. 6, c. 1, del Trattato sull'Unione europea, abbia attribuito espressamente alla Carta lo stesso valore giuridico dei Trattati, così segnando il definitivo superamento dell'incertezza che aveva fino ad allora circondato il tema dell'efficacia (più o meno vincolante) delle sue disposizioni. A decor-

---

<sup>10</sup> Lo osserva A. ZITO, *Il 'diritto ad una buona amministrazione'*, cit., p. 434. Richiamati i due possibili significati che l'equità può assumere con riferimento all'azione amministrativa, vale a dire quello di 'equità procedurale' e quello di 'equità proporzionale', l'Autore ritiene che sia quest'ultimo il significato ascrivibile all'art. 41, c. 1 della Carta. Di diverso avviso F. TRIMARCHI BANFI, *Il diritto ad una buona amministrazione*, cit., p. 54 sg., secondo la quale si tratterebbe di equità procedurale. La novità del riferimento all'equità contenuto nell'art. 41 della Carta è sottolineata da L.R. PERFETTI, *Diritto ad una buona amministrazione*, cit., p. 818 sgg., che propone di intendere l'equità come "rinvio a norma giuridica che si forma esternamente alla legge, in un ordine extralegislativo" (p. 840).

<sup>11</sup> Sulla mancata garanzia del contraddittorio orale nella disciplina generale del procedimento amministrativo cfr. A. ZITO, *Il procedimento amministrativo*, in F.G. Scoca, a cura di, *Diritto amministrativo*, VII ed., Torino, Giappichelli, 2021, p. 207 sgg., in particolare p. 224.

rere dal 1° dicembre 2009 (data di entrata in vigore del Trattato di Lisbona), non può pertanto più dubitarsi del fatto che le previsioni della Carta – incluse quelle di cui all’art. 41 – debbano essere considerate a tutti gli effetti diritto primario scritto, come tale sovraordinato sia al diritto derivato dell’Unione europea, sia agli ordinamenti degli Stati membri.<sup>12</sup>

Quanto infine alla questione dell’ambito di applicazione soggettivo del diritto ad una buona amministrazione, occorre chiarire nei confronti di quali soggetti (titolari di funzioni amministrative, quindi di quali amministrazioni pubbliche) esso sia sancito come diritto fondamentale, se cioè ne siano destinatarie passive solo le istituzioni dell’Unione oppure anche quelle degli Stati membri, nella loro attività amministrativa volta a dare attuazione al diritto dell’Unione.<sup>13</sup>

Nel primo caso, la proclamazione del diritto ad una buona amministrazione nella Carta non produrrà conseguenze immediate sul piano del diritto amministrativo interno; nel secondo caso, al contrario, la norma che sancisce quel diritto andrà senz’altro ad integrare il compendio di principi e norme giuridiche che disciplinano l’azione amministrativa nell’ordinamento italiano, eventualmente modificandolo e comunque prevalendo sulle disposizioni con essa incompatibili, dato il carattere sovraordinato della Carta rispetto agli ordinamenti degli Stati membri. Ove si ritenga che il diritto ad una buona amministrazione sussista anche nei confronti delle istituzioni degli Stati membri, qualora agiscano in attuazione del diritto dell’Unione, ne scaturirà poi l’ulteriore conseguenza, che più rileva ai fini del ragionamento che si sta sviluppando, di vedere sottoposto ad un medesimo principio l’esercizio della funzione amministrativa – sia da parte delle istituzioni dell’Unione, sia da parte delle istituzioni statali – che avvenga nell’ambito di applicazione del diritto eurounitario, così apportando un contributo

---

<sup>12</sup> In proposito si veda D.U. GALETTA, *Diritto ad una buona amministrazione e ruolo del nostro giudice amministrativo*, cit.

<sup>13</sup> Sul problema dell’ambito di applicazione soggettivo dell’art. 41 della Carta cfr. C. CELONE, *Il diritto alla buona amministrazione tra ordinamento europeo ed italiano*, cit., p. 699 sgg.; nonché D.U. GALETTA, *Il diritto ad una buona amministrazione nei procedimenti amministrativi oggi (anche alla luce delle discussioni sull’ambito di applicazione dell’art. 41 della Carta dei diritti UE)*, in «Rivista italiana di diritto pubblico comunitario», 2019, n. 2, p. 165 sgg., in particolare p. 182 sgg.

significativo all'avanzamento del processo di integrazione amministrativa come sopra definito.

Il problema dell'ambito di applicazione soggettivo dell'art. 41 si pone perché lo stesso testo della Carta contiene al riguardo due indicazioni tra loro discordanti.

I diritti nei quali l'art. 41 fa consistere il diritto ad una buona amministrazione sono espressamente riferiti, nel testo della disposizione, alle istituzioni dell'Unione. Dispone infatti il c. 1 che «Ogni persona ha diritto a che le questioni che la riguardano siano trattate in modo imparziale ed equo ed entro un termine ragionevole *dalle istituzioni, organi e organismi dell'Unione*»;<sup>14</sup> parimenti gli altri due diritti – sanciti rispettivamente dal c. 3 e dal c. 4 – sono riferiti senz'altro all'Unione e alle sue istituzioni. Tuttavia l'art. 51, relativo all'ambito di applicazione della Carta, afferma al c. 1 che «le disposizioni della presente Carta si applicano alle istituzioni, organi e organismi dell'Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà, *come pure agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione*».<sup>15</sup>

Si fronteggiano dunque un'interpretazione letterale ed un'interpretazione sistematica. La prima, seguita dalla prevalente giurisprudenza della Corte di giustizia, limita il campo di applicazione del diritto ad una buona amministrazione ai rapporti tra individui ed istituzioni dell'Unione (cioè all'ambito della c.d. amministrazione comunitaria diretta);<sup>16</sup> la seconda, preferita dalla dottrina, lo estende ai rapporti con le amministrazioni nazionali che ricadano nella sfera di attuazione del diritto eurounitario (cioè all'ambito della c.d. amministrazione comunitaria indiretta).<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> Corsivo aggiunto.

<sup>15</sup> Corsivo aggiunto.

<sup>16</sup> Nel senso che il diritto ad una buona amministrazione sia riconosciuto dalla Carta solo nei confronti delle istituzioni, organi e organismi dell'Unione e non anche nei confronti degli Stati membri, cfr. Corte giust., 21 dicembre 2011, causa C-482/10; Corte giust., 17 luglio 2014, cause riun. C-141/12 e C-372/12; Corte giust., 5 novembre 2014, causa C-166/13; Corte giust., 17 dicembre 2015, causa C-419/14; Corte giust., 9 marzo 2017, causa C-141/15.

<sup>17</sup> È favorevole ad una interpretazione sistematica ed estensiva D.U. GALETTA, *Il diritto ad una buona amministrazione nei procedimenti amministrativi oggi*, cit.; in giurisprudenza



A favore della seconda tesi si è osservato<sup>18</sup> che la prima (quella restrittiva) lascerebbe irrisolto il problema di quali garanzie siano applicabili ai casi di amministrazione comunitaria c.d. mista o congiunta, caratterizzata dal coinvolgimento delle istituzioni di entrambi i livelli e dalla interazione continua tra le stesse. Inoltre è stato chiamato in causa anche il principio di eguaglianza, al quale è dedicato il titolo III della Carta. Se infatti il diritto ad una buona amministrazione fosse riconosciuto solo nei confronti delle istituzioni europee e non anche nei confronti delle amministrazioni nazionali nell'attuazione del diritto eurounitario, ne deriverebbe una ingiustificata disparità di trattamento tra i destinatari delle misure di attuazione di tale ultimo diritto, a seconda che siano misure adottate dalle istituzioni europee o dalle istituzioni statali. Tali argomenti porterebbero dunque a preferire l'interpretazione sistematica dell'art. 41 della Carta, in forza della quale il diritto ad una buona amministrazione sussiste anche nei confronti delle istituzioni dei singoli Stati membri.

Anche a voler seguire l'interpretazione strettamente letterale dell'art. 41, vi è tuttavia un'altra strada che conduce ad affermare l'applicabilità del diritto ad una buona amministrazione anche alle amministrazioni nazionali, segnata, come la sua qualificazione come principio generale del diritto dell'Unione europea.

Numerosi sono i principi generali del diritto dell'Unione europea rilevanti per il diritto amministrativo:<sup>19</sup> autonomia istituzionale, leale cooperazione, sussidiarietà, legalità, certezza del diritto – con i corollari della irretroattività degli atti dell'Unione e della tutela del legittimo affidamento – proporzionalità (intesa come idoneità, necessità e proporzionalità in senso stretto), parità di trattamento e divieto di discriminazione (entrambi strettamente connessi al principio di eguaglianza), azionabilità delle situazioni giuridiche soggettive (principio evoluto in quello di effettività della tutela giurisdizionale). Accanto a

---

za, cfr. Corte giust., 22 novembre 2012, causa C-277/11.

<sup>18</sup> Si veda D.U. GALETTA, *Il diritto ad una buona amministrazione nei procedimenti amministrativi oggi*, cit., p. 195 sgg.

<sup>19</sup> In argomento cfr. D.U. Galetta, a cura di, *Diritto amministrativo nell'Unione europea*, cit., p. 5 sgg.

questi, la giurisprudenza della Corte di giustizia ha più volte richiamato ed applicato anche il principio di buona amministrazione.<sup>20</sup> Come si legge nelle *Spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali*, «l'articolo 41 è basato sull'esistenza dell'Unione in quanto comunità di diritto, le cui caratteristiche sono state sviluppate dalla giurisprudenza che ha consacrato segnatamente la buona amministrazione come principio generale di diritto».<sup>21</sup> La Corte di giustizia ha più volte affermato che il diritto ad una buona amministrazione sancito dall'art. 41 della Carta riflette un principio generale del diritto dell'Unione europea, ricavandone la conseguenza che anche le istituzioni degli Stati membri sono tenute a rispettarlo ogniqualvolta si trovino ad applicare tale diritto.<sup>22</sup>

Ed infatti, se il diritto ad una buona amministrazione è considerato nella sua qualità di principio generale di diritto nell'ordinamento dell'Unione europea, esso viene a trovarsi, nella gerarchia delle fonti, in posizione subordinata al diritto primario scritto, ma sovraordinata al diritto derivato e agli ordinamenti degli Stati membri per tutto quanto riguarda l'attuazione del diritto dell'Unione. Ne consegue che a tale principio debbano conformarsi non solo le istituzioni dell'Unione, ma anche quelle nazionali, quando si muovano nell'ambito di applicazione del diritto eurounitario.

Si può dunque concludere nel senso che il diritto ad una buona amministrazione di cui all'art. 41 della Carta si applichi non solo alle istituzioni dell'Unione, ma anche alle istituzioni degli Stati membri quando queste agiscano in attuazione del diritto eurounitario. A tale conclusione infatti si perviene vuoi sulla base di una interpretazione

---

<sup>20</sup> Si vedano ad es. Corte giust., 31 marzo 1992, causa C-255/90; Tribunale di primo grado, 18 settembre 1995, causa T-167/94; Tribunale di primo grado, 9 luglio 1999, causa T-231/97.

<sup>21</sup> Cfr. *Spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali*, pubblicate nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea C 303/17 del 14 dicembre 2007, sub art. 41.

<sup>22</sup> L'affermazione secondo la quale il diritto ad una buona amministrazione sancito dall'art. 41 della Carta riflette un principio generale di diritto dell'Unione europea ricorre frequentemente nella giurisprudenza della Corte di giustizia. Si vedano ad es. Corte giust., 8 maggio 2014, causa C-604/12, punto 49; Corte giust., 24 novembre 2020, in cause riun. C-225/19 e C-226/19, punto 34; Corte giust., 10 febbraio 2022, causa C-219/20, punto 37.

sistematica del citato articolo, vuoi considerando il diritto fondamentale ad una buona amministrazione sancito dalla Carta nella sua natura di principio generale del diritto dell'Unione europea.

Già l'affermazione che precede consente di asserire che il diritto ad una buona amministrazione costituisce fattore di armonizzazione e dunque di integrazione tra le amministrazioni pubbliche nello spazio europeo. Ma v'è un ulteriore passo avanti che si può compiere su questa strada, spingendosi a verificare se il diritto in esame possa ritenersi garantito nei confronti delle amministrazioni nazionali per tutta l'estensione della loro azione, vale a dire non solo quando agiscono in attuazione del diritto dell'Unione, ma anche quando agiscono in ambiti interamente disciplinati dal diritto interno. Una simile conclusione non potrebbe invero ricavarsi dalla Carta, neppure se interpretata in modo sistematico, dal momento che l'art. 51 ha cura di precisare, come s'è visto, che la Carta si applica anche «agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione».

Se però si ragiona, ancora una volta, in termini di buona amministrazione come principio generale del diritto eurounitario, l'ipotesi che si è appena formulata potrebbe trovare positiva conferma. Come la dottrina ha da tempo messo in luce, infatti, i principi generali del diritto dell'Unione europea conoscono un fenomeno di espansione all'interno degli ordinamenti nazionali che li rende efficaci anche al di là delle fattispecie comunitariamente rilevanti: si parla in proposito di effetto di *spill over*.<sup>23</sup>

Con specifico riferimento all'ordinamento italiano, potrebbe dirsi che il fenomeno in questione è stato codificato dalla legge n. 15 del 2005, che ha riscritto l'art. 1, c. 1 della legge n. 241 del 1990 prevedendo che «L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell'ordinamento comunitario». Da tale disposizione si ricava che nell'ordinamento italiano i principi generali del diritto dell'Unione europea rilevanti per l'attività amministrativa si applicano

---

<sup>23</sup> Si veda D.U. GALETTA, *Il principio di proporzionalità comunitario e il suo effetto di spill over negli ordinamenti nazionali*, in «Nuove autonomie», 2005, n. 4-5, p. 541 sgg.

a tutte le pubbliche amministrazioni e all'intera sfera della loro azione, indipendentemente dal fatto che questa ricada o meno nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione,<sup>24</sup> come conferma ampiamente anche la giurisprudenza dei giudici amministrativi italiani.

Se le garanzie che presidiano il diritto ad una buona amministrazione proclamato dalla Carta costituiscono canoni generali di condotta valevoli per qualsiasi istituzione – sia essa dell'Unione europea, dello Stato o mista – qualificabile come pubblica amministrazione e sono dunque principi che disciplinano l'esercizio della funzione amministrativa nell'ordinamento eurounitario, non solo all'interno del perimetro di applicazione del diritto dell'Unione, ma anche all'esterno di tale perimetro, certamente quel diritto – così come il principio corrispondente – costituisce un efficace fattore di armonizzazione tra le diverse amministrazioni e un motore del processo di integrazione amministrativa.

Per concludere. Il caso del diritto ad una buona amministrazione, considerato sia come contenuto di un diritto fondamentale della persona sancito dal diritto primario scritto – segnatamente dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – sia come principio generale del diritto dell'Unione europea riconosciuto ed elaborato dalla giurisprudenza comunitaria, rende evidente come, ove se ne dimostri l'esistenza e se ne individui il contenuto alla luce del sistema delle fonti del diritto amministrativo europeo, principi comuni applicabili tanto alle amministrazioni dell'Unione quanto alle amministrazioni nazionali possano costituire un efficace strumento di integrazione amministrativa (si potrebbe parlare di 'integrazione per principi'),<sup>25</sup> non neces-

---

<sup>24</sup> Cfr. C. CELONE, *Il diritto alla buona amministrazione tra ordinamento europeo ed italiano*, cit., p. 699 sgg., che argomenta la tesi della piena e generale sussistenza del diritto in esame nell'ordinamento interno, sulla base non solo dell'art. 1 della legge n. 241 del 1990 come novellato dalla legge n. 15 del 2005, ma anche dell'art. 1 del codice del processo amministrativo, che pone la garanzia di una tutela giurisdizionale piena ed effettiva secondo i principi della Costituzione e del diritto europeo.

<sup>25</sup> Per un'approfondita riflessione sul ruolo svolto dai valori, e dai principi giuridici nei quali essi si concretizzano, ai fini dell'integrazione europea, cfr. G. PITRUZZELLA, *L'integrazione tramite il valore dello 'Stato di diritto'*, in «federalismi.it», 2022, n. 27. L'importanza, dal punto di vista del diritto amministrativo, dell'emersione di un corpo di principi generali del diritto comuni all'Europa è stata sottolineata da G. DELLA CANANEA,

sariamente ancillare rispetto all'integrazione normativa; integrazione intesa come costruzione di una funzione amministrativa europea unitariamente considerata, e in definitiva di un'amministrazione pubblica europea.

---

*Il nucleo comune dei diritti amministrativi in Europa. Un'introduzione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, ad es. a p. 232.



**L'edilizia residenziale pubblica  
come strumento di prevenzione delle disuguaglianze.  
Uno sguardo alle politiche europee  
e alle prospettive future del PNRR**  
Maria Ceci

**1. Le politiche abitative come freno all'aumento delle disuguaglianze**

Per “Edilizia Residenziale Pubblica” si intende quell'attività diretta all'acquisizione, alla costruzione o al recupero di fabbricati e di complessi abitativi da destinare in favore di soggetti meno abbienti o per quelli che, dotati di un reddito fisso da lavoro dipendente, non potrebbero acquistare un'abitazione a titolo di proprietà a causa degli elevati prezzi di mercato. Questi interventi sono finanziati prevalentemente tramite sovvenzioni dello Stato, della Regione, degli enti pubblici territoriali e delle Aziende territoriali per l'edilizia residenziale pubblica (già Istituti autonomi per le case popolari, IACP). In tal senso, si parla di edilizia agevolata quando gli alloggi vengono realizzati mediante interventi creditizi vantaggiosi con contributo pubblico. L'importanza della diffusione di tale tipologia di misure, volte sia al sostegno delle fasce di popolazione più indigenti e sia alla prevenzione delle disuguaglianze socioeconomiche, si può ravvisare da un'analisi fenomenologica sull'andamento della società italiana e della sua capacità di acquisto in relazione ad immobili di proprietà. Negli ultimi anni, il fenomeno della povertà, della vulnerabilità finanziaria e il significativo peggioramento delle condizioni lavorative, hanno condotto ad una situazione di forte difficoltà finanziaria, impedendo l'accesso ai servizi abitativi. A tali rilevanze si aggiungano particolari dinamiche sociali, quali quella dell'abbandono delle zone rurali e delle periferie degradate delle grandi città e del conseguente aumento di popolazione nelle aree urbane maggiormente sviluppate.

Tutti gli sviluppi riportati generano una serie di conseguenze relative tutte al disagio abitativo, inteso come tutte quelle situazioni di esclusione abitativa o di incapacità a sostenere le spese di un affitto o di un mutuo finalizzato all'acquisto di una casa.

In Italia l'investimento familiare è tradizionalmente proiettato nell'acquisto di proprietà immobiliari, derivante da una concezione comune che vede la casa come il centro delle attività e che, in quanto tale, da sempre rappresenta un sinonimo di certezza e stabilità. Negli ultimi anni, tale concezione è sempre più a rischio, in special modo per gli immobili che superano i requisiti minimi. Tali criticità sono acute se si opera un confronto tra il progressivo aumento dei prezzi e dei canoni degli immobili a scopo abitativo, e l'effettivo reddito disponibile delle famiglie italiane. In tal contesto si generano altri effetti negativi come quello della morosità incolpevole, intendendosi una situazione in cui, per qualsiasi motivo (che può spaziare da un lutto, una separazione o una qualsiasi divisione del nucleo familiare) i soggetti che hanno intrapreso un percorso di pagamento si trovano in condizione di impossibilità nella corresponsione del canone. A ben vedere, se i primi aumenti negli immobili di proprietà su suolo italiano vengono fatti tradizionalmente risalire gli anni '60, già a partire dagli anni '70 tale dinamica è stata affiancata da un processo duplice<sup>1</sup>: da un lato, un'accelerazione dei processi di de-urbanizzazione, in cui i residenti delle grandi realtà cittadine si dislocavano verso le periferie o in piccoli centri abitati; dall'altro, una particolare fenomenologia sociale, dal nome di gentrificazione, che vedeva una progressiva sostituzione degli abitanti delle città dalla classe operaia a quella della classe media o benestante (in particolare nell'Italia del nord).

Successivamente, l'evoluzione del fenomeno ha incontrato un punto essenziale del proprio percorso negli anni '90, periodo in cui la capacità di acquisto degli immobili a scopo abitativo ha iniziato ad essere progressivamente più legata al tenore di vita della popolazione.

Secondo le elaborazioni della Banca d'Italia, è possibile suddividere la popolazione italiana, sulla base del livello salariale percepito, in cinque elementi essenziali. Il primo di tali elementi rappresenta il 20% della popolazione che si caratterizza per avere i redditi più bassi, mentre l'ultima sezione è quella che viene rappresentata dal 20% della popolazione che detiene i redditi maggiori. In tale contesto, si evidenzia come il numero delle famiglie con i redditi maggiori sottoposte a contratti d'affitto sia progressivamente diminuito significativamente nel corso

---

<sup>1</sup> BALDINI M., POGGIO T., FEDERICI M. (2013), *Le condizioni abitative delle famiglie italiane, in Le politiche sociali per la casa in Italia*, Quaderni della ricerca sociale n. 22, MLPS.



del tempo, mentre è al contrario aumentato nella fascia di popolazione con i redditi più bassi. Il progressivo decremento del numero di famiglie in stato di affitto negli ultimi trent'anni è stata la conseguenza di un fenomeno di trasformazione dalla condizione di affittuario a quella di proprietario. In particolare, ciò è avvenuto in un contesto nazionale che ancora beneficiava degli effetti del cosiddetto "boom economico", la quota di famiglie che detengono case di proprietà passò dal 51,3% del 1977 al 69,1% del 2006.<sup>2</sup>

All'indomani del 1991 tale fenomeno ha subito una battuta d'arresto per le fasce di popolazione più svantaggiate, le quali non sono riuscite più ad accedere ai piani d'acquisto delle proprietà immobiliari. Il contesto socioeconomico di tale periodo è segnato da una serie di avvenimenti ed interventi di natura politica, istituzionale ed economica profondamente destabilizzanti, quali ad esempio l'adozione dell'euro come moneta unica, il profondo disagio di governance derivante dall'evento di tangentopoli e i progressivi interventi di riduzione della spesa pubblica e delle privatizzazioni.

Proprio su tali dinamiche si è basato un progressivo aumento delle disuguaglianze sociali, in cui i soggetti appartenenti alle fasce con reddito maggiore vedevano aumentare progressivamente i propri guadagni, mentre, sia la classe media che coloro i quali percepivano i redditi più bassi, versavano in condizioni di progressivo impoverimento.

Da qui, è possibile sostenere che la popolazione benestante e proprietaria di immobili residenziali ha registrato un aumento dei propri redditi, mentre la classe media e meno abbiente, legate in misura maggiore a contratti di affitto hanno visto il proprio reddito rimanere costante o diminuire. Tale dinamica può essere ulteriormente spiegata anche dal progressivo aumento dei canoni d'affitto già a partire dalla fine degli anni '80 a cui non si è affiancato un parallelo incremento nel reddito degli affittuari.

Operando una congiunzione tra tali dinamiche si può dedurre che una parte dei proprietari di immobili a scopo abitativo abbia, nel corso del tempo, aumentato l'entità dei canoni di locazione incrementando di conseguenza i propri redditi. Al contrario, dunque, la popolazione soggetta a contratti d'affitto, non percependo alcun aumento redditua-

---

<sup>2</sup> MARUCCI M., (2019), *L'edilizia residenziale pubblica nel nuovo programma di recupero* (dl. 47/2014) e gli effetti sul disagio economico da locazione, in *Storia Urbana*, pp. 121-143.

le, non ha avuto accesso ad alcun'altro titolo di godimento e, talvolta, non è riuscita neanche a sostenere più l'affitto stesso. In tale contesto, è possibile affermare che l'esclusione dalla possibilità di accedere al diritto di proprietà sugli immobili a scopo abitativo in Italia è contemporaneamente causa e sintomo delle disuguaglianze socioeconomiche che stanno affliggendo il settore abitativo, al punto che taluni autori la racchiudono nel concetto di "riproduzione delle disuguaglianze".<sup>3</sup>

Solamente intervenendo con una politica nazionale fortemente orientata ad arginare tale dinamica sarà possibile generare un riequilibrio della situazione. Tra le soluzioni principalmente proposte, si annoverano quelle relative al sostegno del reddito disponibile per gli affittuari più indigenti e quelle che mirano a vincolare il fenomeno di auto-riproduzione dei profitti derivanti dalle proprietà delle classi maggiormente benestanti.

In tale contesto, si segnala che il patrimonio di Edilizia Residenziale Pubblica attuale annovera circa 850.000 di abitazioni, caratterizzati da tassi di turn over sostanzialmente contenuti.<sup>4</sup>

Si stima che le famiglie in stato di disagio economico da locazione (condizione in cui il canone annuo ha un'incidenza sul reddito della famiglia superiore al 30%) siano circa 1.708.000. In sostanza, coloro che si trovano in difficoltà per il pagamento del canone d'affitto sono circa il doppio delle abitazioni sociali disponibili.

Più in particolare, secondo uno studio dell'Università di Bolzano, "RESHAPE", nel dato reale, solamente il 5% delle famiglie italiane usufruisce di un alloggio in affitto pubblico.

A tal riguardo, la riflessione sulle modalità di implementazione di linee di intervento volte all'agevolazione dei percorsi di attivazione di tali misure risulta più che mai fondata ed urgente. Solamente attivando una serie di misure volte alla catalizzazione degli incentivi finanziari delle politiche abitative sarà possibile riequilibrare la situazione di stallo tra proprietari ed affittuari, contribuendo non solo a riaffermare il trend di acquisto degli immobili a scopo abitativo, ma anche a potenziare e riattivare il potere di acquisto degli italiani.

---

<sup>3</sup> FARINA F., FRANZINI M., (2015), *La casa, il benessere e le disuguaglianze*, Egea, Milano.

<sup>4</sup> Rapporto Nomisma per Federcasa, 2018.

## **2. Il diritto all'abitazione nel prisma dello Stato sociale: una questione ancora aperta alla luce dell'inerzia del legislatore italiano**

Il riconoscimento degli stati di bisogno dell'individuo è ritenuto la più evoluta forma di manifestazione dello Stato, indirizzando il legislatore, e più in generale le politiche pubbliche, alla rimozione delle disuguaglianze di fatto che esistono in società. Anche se oggi quando parliamo di Stato Sociale, o Welfare State, abbiamo l'impressione di parlare di concetti recenti. Pertanto, la rilevazione degli stati di bisogno degli individui risulta essere il punto di arrivo di un lungo percorso storico-normativo culminato con l'individuazione delle patologie sociali, in ogni loro forma e manifestazione. Dunque, non è un caso che la prima volta in cui si è parlato di Welfare State era il 1942 con l'economista William Henry Beveridge nel "Rapporto su assicurazioni sociali e diritti assistenziali".

La riflessione dottrinale sui diritti sociali inizia successivamente alla caduta del regime fascista, in un periodo in cui il disastro bellico e le condizioni sociali drammatiche hanno imposto che il tema diventasse centrale nel dibattito dell'Assemblea Costituente, la quale pose come obiettivo quello di fissare e garantire dei diritti sociali basilari a tutti gli individui. In sostanza i diritti sociali sono l'ambito in cui il legislatore deve intervenire per garantire l'applicazione del principio di uguaglianza sostanziale ai sensi dell'art. 3, comma 2, Cost., dove l'azione dello Stato risulta necessaria affinché si realizzi un impianto normativo che rimuova gli ostacoli sociali ed economici che impediscono il pieno sviluppo della persona umana e la partecipazione dell'individuo alla vita politica economica e sociale del Paese.

L'avvento dei diritti sociali nel dibattito pubblico ha posto le basi per un diverso inquadramento del rapporto Stato-individui poiché ispirato ad una concezione personalista e solidarista, dove il potere pubblico non è solo più estrinsecazione di potere unilaterale ma bensì servizio all'individuo. Questa nuova prospettiva trova la sua chiave di lettura privilegiata nella Parte I, Titoli I e III rubricati "rapporti etico-sociali" e i "rapporti economici", nei quali vengono enumerati i diversi diritti sociali, e ciò distingue la Costituzione Italiana da quelle degli altri paesi democratici. I diritti sociali, dunque, risultano essere il nucleo minimo e non sacrificabile che lo Stato deve garantire ai consociati nella loro sfera individuale e sociale.

I diritti sociali sono la massima espressione del principio di solidarietà politica, economica e sociale realizzabile solo attraverso la tutela degli stati di bisogno degli individui prevista dall'articolo 38 Cost. Difatti, si parla di una vera e propria "libertà dal bisogno" che ogni individuo deve raggiungere, essendo ciò possibile solo con l'intervento dello Stato.

L'identificazione dei diritti sociali passa inevitabilmente dall'individuazione dei bisogni dell'individuo, i quali però sono mutevoli ed illimitati, ovvero sono innumerevoli e cambiano nello spazio e nel tempo. Di conseguenza non sarà possibile avere una schematizzazione rigida dei diritti sociali, e questo è avvalorato da una giurisprudenza costituzionale che ha attraversato due fasi: la prima in cui vi è stato uno smoderato ampliamento della sfera soggettiva e oggettiva di tali diritti attraverso le c.d. sentenze additive di prestazione; la seconda, di contrappeso alla prima, in cui i diritti sociali sono stati assoggettati ad una necessaria ponderazione con le esigenze economiche dello Stato.

Il condizionamento finanziario della tutela dei diritti sociali nasce con l'introduzione del principio di equilibrio di bilancio in Costituzione, introdotto con la legge costituzionale n. 1/2012. Da questo momento il soggetto pubblico è obbligato a bilanciare l'interesse giuridico protetto con le risorse finanziarie a disposizione. La speranza è che la flessibilità del principio di equilibrio di bilancio e il carattere programmatico di tali diritti permettano un costante bilanciamento di interessi da parte dei soggetti pubblici tale da non comprimere eccessivamente l'effettività di tali diritti sociali.

Il condizionamento finanziario di tali diritti è evidente nel caso dell'Edilizia Residenziale Pubblica (ERP), ovvero nel caso del diritto all'abitazione. Il tema è strettamente legato alle contingenze economiche che i paesi dell'Unione Europea stanno vivendo a partire dall'adozione delle politiche di austerità, di revisione della spesa pubblica e di rimodulazione dei bilanci, necessarie per trovare un equilibrio tra i diritti di prestazione sociale e la limitatezza delle risorse. A causa dell'estensione dei diritti sociali e della crisi economica, autorevole dottrina ritiene che i diritti in esame risiedano nell'area dei propositi in attesa che la politica trasformi gli obiettivi in risultati, e le promesse in finanziamenti concreti. Tale assetto finanziario delineato dalle politiche europee, insieme all'introduzione del principio di equilibrio di bilancio

nel 2012, ha portato ad un'evidente disomogeneità tra i vari sistemi economici europei.

L'Italia si è trovata in una condizione economica difficile che si è riverberata su un'elevata condizionalità dello Stato Sociale, e con esso un'elevata condizionalità del diritto all'abitazione che risulta essere maggiormente condizionato dalla stabilità economica del Paese rispetto ad altri diritti.

A differenza di altre materie, per la comprensione del diritto all'abitazione è necessaria un'elasticità interpretativa a causa della difficoltà di inquadramento dello stesso. La pretesa ad un'abitazione non è solo fortemente condizionata dalle risorse finanziarie ma anche dalla discrezionalità politica, che in Italia è stata esercitata raramente in tema di Edilizia Residenziale Pubblica, e quando esercitata in maniera disorganica. Pertanto, l'esperienza italiana insegna che qualora il gettito fiscale non sia in grado di sostenere i costi derivanti da tale pretesa, quest'ultima ne esce ridimensionata se non addirittura azzerata. Difatti, anche la stessa Corte costituzionale nella sentenza del 16 ottobre 1990, n. 445 ha affermato che la discrezionalità dell'azione politica deve tener conto dei limiti oggettivi finanziari che si incontrano nell'opera di attuazione del legislatore.

In uno Stato sociale, o Welfare State, è impensabile non tutelare il diritto all'abitazione specialmente se lo riteniamo una preconditione essenziale per l'effettività di altri diritti fondamentali dell'individuo, al pari del diritto alla salute o della libertà di espressione del pensiero. Dunque, il diritto all'abitazione è una *condicio sine qua non* per la partecipazione di ogni soggetto alla società, elevandolo a traduzione concreta di quella libertà al bisogno citata. La natura del diritto di abitazione è molto complessa perché né la Costituzione, né la legge e né la giurisprudenza costituzionale ha mai definito il nucleo essenziale di tale diritto pur riconoscendone sia la sua fondamentale importanza per gli individui, e sia il ruolo centrale dello Stato e dei pubblici poteri nel prevedere che tutti abbiano una dimora (Corte cost., sent n. 559/1989). L'istanza che nasce dal diritto all'abitazione rientra nel prisma dei diritti sociali, ed allo stesso tempo anche tra i diritti fondamentali della persona, rendendo il diritto insensibile a ponderazioni di alcun tipo. Autorevole dottrina precisa, però, che un diritto rimane inviolabile dinnanzi ad un atto che lo violi e non davanti alla pretesa di una ero-

gazione di risorse, perché a questo punto il diritto viene degradato ad una variabile dipendente dalla disponibilità di copertura finanziaria. In aggiunta la pretesa di illimitatezza di un diritto espone lo stesso alla sua cessazione, o addirittura alla sua stessa inesistenza.

A prescindere dalle questioni più dottrinali, l'abitazione in tal senso rappresenta uno dei bisogni sociali primari dell'individuo, ovvero uno dei pilastri salienti per la qualità della vita di quelle persone nei confronti dei quali sono stati avviati percorsi di emancipazione, d'inserimento o reinserimento nella comunità. Pertanto, il diritto all'abitazione viene inteso dalla dottrina come un bene durevole di consumo ovvero un complesso di bisogni che la casa è destinata a soddisfare. E ciò è evincibile dal fatto che il giurista parla di diritto di abitazione facendo riferimento ad una fattispecie in cui bene materiale si rileva solo per la funzione cui assolve, ovvero fa riferimento al processo abitativo composto da tutte le esperienze di vita che contribuiscono all'inclusione sociale, e non descrivendolo come un mero diritto di proprietà sull'abitazione.

In conclusione, sebbene l'inquadramento giuridico del diritto all'abitazione sia molto complesso per la sua condizionalità finanziaria e per l'impossibilità di collocarlo negli enunciati costituzionali con precisione, rendendolo evanescente e privo di un'effettiva concretizzazione, non vi è alcun dubbio che rivesta un ruolo fondamentale nella salvaguardia della dignità dell'individuo e per tutti quei diritti che risulterebbero inibiti senza una dimora in cui vivere.

### **3. La normativa italiana in tema di Edilizia Residenziale Pubblica tra mancanza di risorse e assenza di programmazione**

Gli aspetti dottrinali approfonditi sono solo alcune delle variabili che incidono sul diritto all'abitazione, e di conseguenza sulle politiche di Edilizia Residenziale Pubblica, poiché il XXI secolo ha posto delle nuove sfide che hanno avuto un'incidenza negativa sulla "questione abitativa" italiana. La migrazione dal Meridione verso il Nord, in particolare nelle grandi città, ha acuito il forte squilibrio socioeconomico tra la popolazione e l'emergenza abitativa in tutto il Paese. A ciò deve aggiungersi il fenomeno migratorio straniero, il quale ha influito ad aumentare le liste di attesa, considerando che anche gli immigrati stranieri hanno diritto a partecipare all'assegnazione di una casa in loca-

zione di edilizia residenziale pubblica sulla base di elenchi redatti dal Comune di residenza.

Ripercorrere le tappe normative fondamentali del tema risulta prodromica alla comprensione complessiva del fenomeno.

L'importanza dell'Edilizia Residenziale Pubblica e della riduzione del disagio abitativo nelle fasce di popolazione più abbiente è stata evidente già nel 1903 con la Legge Luzzati che attribuiva ai Comuni la facoltà di garantire l'abitazione ai bisognosi.<sup>5</sup>

Nei primi anni del '900, la rilevanza del tema era ancora in uno stato embrionale, ma nel corso dei decenni il diritto all'abitazione è confluito tra gli interessi pubblici ritenuti meritevole di garanzia da parte dell'ordinamento italiano. Le prime forme di intervento nel campo dell'edilizia pubblica erano prevalentemente, se non esclusivamente, private, per cui le normative antecedenti agli anni '50 fanno prevalentemente riferimento alla disciplina dei processi di autorizzazione di soggetti privati, o di concessione di prestiti a società cooperative, oppure alla designazione dei soggetti realizzatori.<sup>6</sup> Nella seconda metà del XX secolo lo Stato inizia ad avvertire come esigenza la necessità di adottare politiche pubbliche nel settore per il tramite di gestioni autonome come l'Ina-Casa, e nel 1963 la gestione Gescal che riguardava l'assegnazione di abitazioni in locazione, con il patto di futuro riscatto in proprietà, ad una lista composta prioritariamente dai lavoratori pubblici. La gestione Gescal finanziava l'edilizia pubblica attingendo risorse direttamente dal prelievo fiscale a carico degli stessi dipendenti pubblici. La prima forma di Edilizia Residenziale Pubblica non solo era priva di una programmazione e di risorse, ma diede vita tra il 1968 e il 1969 a sommosse popolari a causa della gestione discriminatoria dell'assegnazione delle case. Difatti con la legge del 22 ottobre 1971, n. 865 rubricata "Programmi e coordinamento per l'edilizia residenziale pubblica" è stata istituita una struttura di comando e coordinamento, a livello apicale nel Ministero dei lavori pubblici e nel CER,<sup>7</sup> degli inter-

---

<sup>5</sup> P. URBANI, *L'organizzazione centrale dell'intervento pubblico nell'edilizia residenziale* in Aa. Vv., *La casa di abitazione tra normativa nazionale vigente e prospettive*, Milano, Giuffrè, 1986.

<sup>6</sup> P. Urbani, *L'edilizia residenziale pubblica tra Stato e autonomia locali*, Convegno "Diritto fondamentali e politiche dell'UE dopo Lisbona", Pescara, 6-7 maggio 2010.

<sup>7</sup> Comitato Edilizia Residenziale (CER), formato da vari ministri ed esperti del settore.

venti pubblici in materia di edilizia pubblica. Questa è la prima tappa significativa a livello normativo perché lo Stato da “regolatore” diventa “finanziatore”. Inoltre, si aggiunga che vi è il consolidamento degli IACP<sup>8</sup> come enti pubblici periferici del Ministero, poi assorbiti nelle Regioni nel 1977. Negli anni '70, le procedure di assegnazione in locazione degli alloggi diviene di competenza esclusiva dei Comuni.

Il sistema di edilizia residenziale pubblica prevedeva tre modalità diverse per la realizzazione di alloggi: **sovvenzionata** o **sociale**, ove lo Stato eroga un contributo diretto finalizzato a garantire un alloggio ad individui aventi titolo (in base a parametri di reddito o per categoria lavorativa) destinati a ruotare nel caso in cui gli assegnatari escano dai criteri reddituali; **convenzionata**, destinata ad alcune categorie che si avvalgono di prezzi di locazione o di acquisto successivo a prezzi calmierati (seguendo sempre le convenzioni stipulate con i Comuni); **agevolata**, diretta alla proprietà della casa per specifiche categorie corporative o protette con la previsione di agevolazione sui mutui contratti dagli assegnatari. La modalità che più è coerente con lo scopo dell'edilizia residenziale pubblica è quella sovvenzionata, poiché risponde più precisamente al contenuto del diritto all'abitazione, indirizzandosi alle fasce di popolazione più bisognose.

La *ratio* che il legislatore ha seguito nell'attribuzione delle competenze in materia all'asse Regione-IACP-Comuni segue il criterio della “territorialità”, essendo le autonomie locali maggiormente in grado di conoscere il fabbisogno abitativo nelle aree di riferimento.

L'art. 93 del d.P.R. n. 616/1977<sup>9</sup> ha previsto il trasferimento delle

---

<sup>8</sup> Gli istituti autonomi case popolari furono istituiti dalla Legge Luzzati nel 1903.

<sup>9</sup> Art. 93, d.P.R. n. 616/1977: “Sono trasferite alle regioni le funzioni amministrative statali concernenti la programmazione regionale, la localizzazione, le attività di costruzione e la gestione di interventi di edilizia residenziale e abitativa pubblica, di edilizia convenzionata, di edilizia agevolata, di edilizia sociale nonché le funzioni connesse alle relative procedure di finanziamento. Sono altresì trasferite le funzioni statali relative agli I.A.C.P. Fermo restando il potere alle regioni di cui all'art. 13 di stabilire soluzioni organizzative diverse da esercitarsi in conformità ai principi stabiliti dalla legge di riforma delle autonomie locali; in mancanza di questa legge le regioni potranno esercitare i suddetti poteri dal 1° gennaio 1979.

Sono inoltre trasferite tutte le funzioni esercitate da amministrazioni, aziende o enti pubblici statali relativi alla realizzazione di alloggi, salvo che si tratti di alloggi da destinare a dipendenti civili o militari dello Stato per esigenze di servizio, nonché le funzioni degli organi centrali e periferici previste dalla legge 22 ottobre 1971, n. 865 e dalla legge 27 maggio 1975, n. 166,



funzioni amministrative di programmazione, localizzazione, realizzazione, gestione e finanziamento degli alloggi di edilizia sovvenzionata, convenzionata e sociale alle Regioni. Oggi si parlerebbe di sussidiarietà verticale appunto perché le amministrazioni locali sarebbero maggiormente consapevoli della domanda abitativa. L'emergenza abitativa era molto radicata in alcune zone dell'Italia portando ad una discrasia delle forme dei processi di finanziamento delle Regioni, e ciò portò fino al 1999 con la legge n.136 il legislatore a finanziare direttamente i Comuni che avrebbero dovuto acquistare sul mercato abitazioni da destinare ad edilizia sociale per tamponare i casi più drammatici di emergenza.

A partire dal 1977 quindi si assiste a innumerevoli disposizioni deputate a fronteggiare la questione dell'edilizia residenziale, come ad esempio la previsione sui piani regolatori dei Comuni una quota non inferiore al 40% delle aree edificabili per l'edilizia residenziale pubblica. L'esperienza italiana dimostra che non solo la legge in materia è stata in numerose circostanze completamente disattesa, ma anche che la palese mancanza di copertura finanziaria ha spinto il legislatore a tamponare l'emergenza con misure prive di una visione programmatica come la l. n. 392/1978 che ha introdotto una disciplina regolativa delle locazioni di tipo calmierato e, successivamente alla liberalizzazione dei canoni abitativi, con la l. n. 431/1998 lo Stato è intervenuto con un contributo pubblico sull'affitto per i ceti bisognosi.

L'intervento statale riappare nel 2001 con la l. dell'8 febbraio 2001, n. 21, con la promozione di un intervento straordinario di edilizia residenziale per la costruzione di infrastrutture nei quartieri degradati dei comuni a più disagio abitativo. In seguito a questa legge si è avviato il "Programma Contratti di Quartiere II" relativo all'assorbimento da parte delle Regioni del 50% dei residui derivanti dalle trattenute ex Gescal a livello nazionale. Le risorse pubbliche nel 2001 rese disponibili da Stato e Regioni ammontavano a 1357 milioni.

#### **4. L'ERP nelle Politiche dell'Unione Europea**

L'inquadramento del diritto all'abitazione tra il novero dei diritti sociali ha condotto l'Unione Europea a considerare il tema di estre-

---

*eccettuate quelle relative alla programmazione nazionale. Lo Stato attua la programmazione nazionale nel settore della edilizia residenziale pubblica ai sensi dell'art. 11, primo comma, del presente decreto".*

ma rilevanza, poiché la libertà dal bisogno abitativo permette di dare “un’adeguata protezione sociale” e di lottare contro l’esclusione, come recita l’art. 9 del Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea. Il ruolo delle istituzioni europee è evidente anche se prendiamo in considerazione l’art. 151 TFUE che, tenendo conto dei diritti sociali sanciti dalla Carta sociale europea del 1961 e della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali del 1989, definisce gli obiettivi dell’UE e degli Stati membri, ovvero: “*la promozione dell’occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita, e di lavoro, che consenta la loro parificazione nei progressi, una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane in vista di livelli occupazionali elevati e duraturi e della lotta contro l’emarginazione*”. Il diritto all’abitazione è abilitante al raggiungimento di tutti questi obiettivi.

L’UE è, altresì, consapevole che il diritto ad un’abitazione, essendo un diritto fondamentale dell’uomo, debba essere considerato una condizione preliminare per l’esercizio di altri diritti e, dunque, risulta necessaria un’azione sinergica tra UE, autorità nazionali, regionali e locali degli Stati membri affinché sia garantita una condizione di vita rispettosa della dignità umana a tutti.

La strategia UE prende in considerazione da vari punti di vista la questione abitativa.<sup>10</sup> In prima istanza, l’Unione Europea invita tutti gli Stati membri ad introdurre e a riconoscere nelle legislazioni domestiche il diritto all’abitazione come diritto fondamentale, garantendo a tutti l’accesso ad un alloggio dignitoso, con acqua potabile, servizi igienico sanitari, rete fognaria ed idrica, a prezzi accessibili. In questo l’UE vede l’opportunità di eradicare definitivamente la povertà in tutte le sue forme, proteggendo diritti umani, famiglie e le comunità più vulnerabili. Alcune risoluzioni invitano la Commissione europea a varare interventi affinché i fornitori di energia, prevalentemente elettrica, adottino regimi che garantiscano l’approvvigionamento energetico nazionale soprattutto alle persone più bisognose, in considerazione anche del fatto che l’accesso a pubblici servizi di base come l’acqua, l’elettricità e i servizi igienici sono essenziali per il conseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile. Alla base di tali interventi, è neces-

---

<sup>10</sup> Parlamento Europeo, Doc. P9\_TA (2021) 0020, Alloggio dignitoso e a prezzi abbordabili per tutti. Risoluzione del Parlamento europeo del 21 gennaio 2021.

sario che sia sul piano europeo che su quello interno, le istituzioni si impegnino all'erogazione di contributi e finanziamenti per la ristrutturazione e l'ammissibilità per tutte le categorie di proprietà.

L'UE vede l'iniziativa del Renovation Wave<sup>11</sup> uno strumento strategico se coordinato con il NextGenerationUE, poiché permetterebbero entrambi di garantire la parità di accesso ai progetti di ristrutturazione per tutti. Gli investimenti in tale settore sono ritenuti interventi anticiclici, ovvero con un notevole potenziale di creazione di occupazione. L'UE precisa che la ristrutturazione e in generale l'edilizia residenziale pubblica debbano essere una priorità all'interno dei piani di ripresa e resilienza, prevedendo almeno la ristrutturazione del 3% del parco immobiliare ogni anno.

L'edilizia residenziale pubblica viene vista dalle politiche dell'Unione come un'opportunità per eliminare le disuguaglianze e le discriminazioni. In primis l'UE ha posto come obiettivo per il 2030 la fine del fenomeno dei senza dimora, individuando questa come una priorità all'interno del piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali, attraverso l'adozione di esperienze virtuose di "Housing First" e strumenti di finanziamento adeguati, quali il Fondo sociale europeo Plus e il Fondo europeo di sviluppo regionale. L'UE, inoltre, accoglie con estremo impegno l'attenzione rivolta verso le persone LGBTIQ senza fissa dimora, per giungere al più presto alla cessazione di discriminazioni fondate sull'orientamento sessuale.

Le istituzioni europee hanno più volte ribadito la necessità di eliminare il divario di investimenti per alloggi a prezzi abbordabili, che nel 2021 ammontava a 57 milioni di euro. Da qui, la necessità di una nuova governance economica che permetta agli Stati membri di adottare politiche pubbliche e investimenti più verdi e sociali, nell'unico obiettivo di costruire e migliorare gli alloggi sociali, a prezzi accessibili da punto di vista energetico.

In quanto servizio di interesse economico generale (SIEG), l'edilizia popolare è esentata dagli obblighi di notifica degli aiuti di Stato. Tale

---

<sup>11</sup> Il Renovation Wave è un piano che ha come obiettivo la riduzione della povertà energetica, al fine di garantire una transizione socialmente equa verso un'economia climaticamente neutra che non lasci indietro nessuno. In particolare, in tale documento sono inserite iniziative volte all'introduzione di norme minime obbligatorie di prestazione energetica per gli edifici esistenti.

regime è giustificato dal fatto che si ritiene che ciò *possa limitare la possibilità di fornire alloggi sociali a prezzi accessibili per tutti.*

Infine, l'Unione Europea non ha riconosciuto una definizione comune e univoca di "edilizia sociale", essa avverte, tuttavia, che una definizione restrittiva di edilizia sociale che abbia ad oggetto la mera fornitura di "*alloggi a cittadini svantaggiati o a gruppi sociali più svantaggiati che non sono in grado di trovare un alloggio a condizioni di mercato a causa di limiti a livello di solvibilità*" sia estremamente limitativa e ostacola la capacità degli Stati membri di definire i propri servizi di interesse economico generale e servizi di interesse generale. La definizione dei servizi di interesse economico generale dovrebbe essere guidata principalmente da specifici requisiti determinati da autorità *nazionali, regionali o locali, dato che tali autorità hanno la competenza di individuare e far fronte alle esigenze abitative e alle condizioni di vita di vari gruppi, che possono variare notevolmente tra zone rurali e urbane.*

## **5. PNRR, housing sociale e rigenerazione urbana**

La sfera sociale rappresenta un fattore di fondamentale importanza quando si affrontano i temi riguardanti la sostenibilità nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, evidenziando l'attenzione che il legislatore europeo abbia riservato al "sociale" nel Next Generation EU, dispositivo di ripresa e resilienza varato in risposta alla crisi pandemica che ha colpito l'Unione Europea nell'ultimo biennio.

La rigenerazione sociale e delle infrastrutture, pertanto, risulta essere strettamente collegata alle politiche di coesione e inclusione sociale, tenendo in considerazione specialmente i bisogni della popolazione che vive in condizioni di difficoltà e di esclusione sociale. Tali politiche, nell'ambito dell'ERP, dovranno essere sviluppate tramite la definizione di interventi volti a potenziare l'edilizia residenziale pubblica, di housing temporaneo (mediante strutture di accoglienza temporanea quegli individui senza fissa dimora o in difficoltà economica) e di housing sociale, offrendo alloggi con canone di locazione accessibile (studenti o famiglie monoreddito), mediante risorse operative. Particolare attenzione si pone nei confronti dei Comuni e delle aree metropolitane nelle quali risultano essere i principali attuatori di tali misure, in quanto maggiormente consapevoli e vicini alle condizioni di disagio sociale e di vulnerabilità dei vari territori. Il coinvolgimento degli at-

tori locali è un aspetto ineludibile al fine di assicurare il reperimento di fonti di finanziamento volte a sostenere i nuovi servizi da offrire che dovranno, nel corso degli anni futuri, essere oggetto di opportune politiche di rafforzamento.<sup>12</sup> La Missione insita nelle attività relative agli obiettivi legati alla “Rigenerazione urbana e housing sociale” pone lo scopo di ridurre e contrastare l'emarginazione e il degrado sociale mediante lo sviluppo e l'implementazione di azioni specificatamente rivolte alla manutenzione per il riutilizzo e la rifunzionalizzazione di aree pubbliche di strutture edilizie pubbliche esistenti, la demolizione di opere abusive eseguite da privati, il miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale e ambientale, anche attraverso la ristrutturazione edilizia di edifici pubblici, e lo sviluppo di servizi sociali e culturali, educativi e didattici, o alla promozione di attività culturali e sportive; interventi per la mobilità sostenibile. Nell'ambito del disegno progettuale relativo al “Programma innovativo della qualità dell'abitare” emergono necessità collegate alla realizzazione di nuove strutture di edilizia residenziale pubblica da realizzarsi senza il consumo del suolo, essendo rivolte alla riqualificazione e all'incremento dell'housing sociale mediante la programmazione di interventi relativi all'edilizia residenziale pubblica aventi un elevato impatto strategico sul territorio nazionale.

Gli obiettivi e i risultati attesi, appaiono complessivamente condivisibili, ma le principali criticità risultano essere collegate alla dimensione dei fondi destinati all'edilizia residenziale pubblica, in quanto, in termini percentuali sono poco consistenti. Ulteriormente, gli interventi a scopo sociale, caratterizzanti le missioni, del piano si presentano in maniera frammentaria e disomogenea. Difatti, non emerge una strategia unitaria, anche a causa della diversa origine dei Fondi. Un esempio pratico è rappresentato dalla mancanza di uno stretto collegamento tra le azioni relative all'efficientamento energetico (collocate nell'ambito degli obiettivi legati alla transizione verde) e la riqualificazione edilizia (invece riferiti alla coesione e all'inclusione sociale). Il tale ambito, il PNRR non delinea un indirizzo di politica sociale relativa all'abitazione ma dal piano emerge solamente un residuale interesse nei confronti delle necessità emergenti dal contesto appena descritto, che sono già

---

<sup>12</sup> PNRR, testo integrale p. 199.

ampiamente note al legislatore italiano. Allo stato attuale, quella connessa al PNRR appare come un'occasione ancora da cogliere, in cui la rigenerazione urbana dovrebbe essere maggiormente sistematizzata e concertata alla rigenerazione edilizia, intesa in termini di azioni volte alla riqualificazione, attuata in sinergia con le attività connesse agli obiettivi della transizione ecologica.

Ciò avrebbe consentito di sperimentare nuovi metodi tali da generare nuove operatività costruttive innovative e verdi. Aspetto che, in tale contesto, risulta essere trascurato. Attività di ricerca e lo sviluppo di soluzioni innovative potrebbero rappresentare fattori critici di successo nelle azioni volte alla valorizzazione del patrimonio. Allo stesso modo la definizione di *best practice* valorizzerebbe l'edilizia residenziale pubblica<sup>13</sup> elevando, la stessa, a luogo di sperimentazione con un forte potenziale di sviluppo, in grado di spingere il settore delle costruzioni oltre la mera opera di manutenzione. Le azioni così definite sviluppate dovrebbero integrarsi appieno nell'economia circolare ed essere ulteriormente orientate al raggiungimento di obiettivi sociali, ovvero essere riconosciute come un dovere ed un valore condivisi, anzi ricercato, dalla legislazione. Tale visione consentirebbe di aggiungere ai valori della sostenibilità la sua quarta dimensione, ovvero quella relativa alla sostenibilità istituzionale, quale approccio in grado di orientare il legislatore verso temi volti a sostenere l'innovazione strategica, riconoscendo alla struttura regolamentare la capacità di supportare e sostenere strategie, politiche e azioni in chiave innovativa. Ciò consentirebbe di raggiungere risultati progettuali in riferimento all'uso non stereotipato degli spazi abitativi, risultati inadeguati a seguito della crisi pandemica, rispondendo di conseguenza alle esigenze connesse alle tempistiche di realizzazione. Sulla scorta di tali orientamenti ottimistici e propulsivi, quando nelle azioni progettuali si fa riferimento alla riduzione del consumo di suolo, appare evidente il riferimento orientato alla riqualificazione, alla rifunzionalizzazione del patrimonio costruito e sull'aumento della quantità di alloggi ERP. Tale assunto si concretizza nella possibilità di riutilizzare il patrimonio dismesso, abbandonato, anche originariamente non destinato ad uso abitativo e non necessariamente di proprietà pubblica. Ciò è possibile anche tra-

---

<sup>13</sup> GINELLI, CASTIGLIONI, 2012.

mite la definizione di un rapporto di condivisione tra il pubblico e il privato che, grazie a strumenti e procedure agili e strategiche, risulterà in grado di ampliare il numero di alloggi, l'offerta di abitazioni a caratterizzazione sociale in locazione, evitando la "zonizzazione" sociale.

In virtù di ciò, il termine *sociale* connesso all'abitazione viene utilizzato in modo molto articolato ma univoco negli obiettivi, tramite la definizione di un'offerta (proprietà o affitto) per il soddisfacimento dei bisogno di fasce della popolazione classificate come ceti medio, il quale, a causa delle crisi di natura economica hanno subito una riduzione delle capacità di spesa, generando un maggior grado di povertà abitativa. Contrariamente, gli aspetti sociali relativi legati alla casa, intendono una visione orientata all'accessibilità per tutte le fasce della popolazione, prevedendo la possibilità di offrirla in affitto anche temporaneamente, che sia adeguata alle esigenze individuali e collettive, superando il concetto di zoning di ceto, sostenendo l'intergenerazionalità sostenibile che consenta di definire una nuova gestione economica in grado di consentire, in futuro, un nuovo flusso di operazioni finalizzate ad ampliare l'offerta, in una prospettiva di medio e lungo periodo. In conclusione, si tratta di adottare un approccio orientato al "welfare delle opportunità", anticipando le esigenze relative alla domanda in modo differenziato, avvalendosi dei benefici derivanti da accordi di partnership, relazioni istituzionali integrate e costanti.<sup>14</sup> Tale visione consentirà di sviluppare nuovi progetti edilizi sempre più orientati ed integrati con la missione sociale, diversificando sia l'utenza che i canoni applicabili ponendo maggiore attenzione alla qualità dei servizi e più in generale della comunità,<sup>15</sup> applicando una metodologia progettuale costruttiva che sfrutti il fattore temporale al fine di garantire condizioni realmente sostenibili, innovative e verdi.

---

<sup>14</sup> GALDINI, 2012.

<sup>15</sup> PERRICCIOLI, 2014.





**L'evoluzione della 'dottrina Schumacker':  
la giurisprudenza della Corte di Giustizia  
verso una base imponibile condivisa**

Annalisa Pace

**Premessa**

Sono trascorsi tre decenni da quando la Commissione, di fronte al “muro” eretto dal Consiglio, ritirava la proposta di direttiva per l'armonizzazione delle disposizioni relative all'imposizione sui redditi in relazione alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità e la sostituiva con una raccomandazione.

Il 21 dicembre del 1993 la Commissione, prendendo atto dei trattamenti discriminatori di cui si lamentavano i lavoratori dell'Unione e le loro famiglie la cui circolazione nel mercato unico era ostacolata “da talune disposizioni fiscali per effetto delle quali, in molti casi, le persone che si avvalgono del loro diritto di esercitare una attività lavorativa in uno Stato membro diverso da quello in cui risiedono sono assoggettate all'imposta sui redditi a condizioni meno favorevoli dei residenti in tale Stato”, con la Racc. 94/79/CE auspicava che il problema venisse risolto in modo chiaro e rapido. Lo avrebbe imposto, si legge testualmente, “il principio fondamentale di non discriminazione che costituisce uno dei cardini del trattato stesso”.

Si osservava, in particolare, che nei regimi di tassazione reddituale quasi tutti i Paesi prevedono norme di vantaggio per i componenti il nucleo familiare (regimi di favore per i contribuenti coniugati, detrazioni specifiche per i figli a carico, ecc.) e che coloro che sono soggetti al regime dei non residenti molto spesso non possono beneficiare dei citati regimi neanche nel paese di residenza, non avendo alcun reddito imponibile o non avendone in misura sufficiente. La conclusione fu che era ormai giunto il momento “di assumere nuove iniziative miranti ad indurre gli Stati membri a sopprimere dalle loro legislazioni le disposizioni discriminatorie relative alla tassazione dei non residenti e ad adeguare la loro normativa in materia sulla base di orientamenti comuni”.

Ebbene, come si vedrà è stata la Corte di Giustizia a raccogliere il testimone e a proseguire nella via tracciata dalla Commissione, andando ben oltre.

Il grande merito della Corte è stato proprio quello di superare, nell'ambito dell'imposizione diretta, lo storico contrasto tra la Commissione (che da sempre ha propugnato l'armonizzazione anche nel settore dell'imposizione diretta) e il Consiglio (che, al contrario, ha sempre ritenuto la materia dell'imposizione diretta estranea alle competenze europee e riservata in maniera esclusiva ai singoli Stati).

### **1. La globalizzazione dei rapporti familiari: la c.d. famiglia transnazionale**

Accantonando le problematiche di diritto societario e degli affari che storicamente sono state quelle maggiormente attenzionate in considerazione delle ricadute in termini di divieto di concorrenza, si può osservare che nell'epoca della globalizzazione anche i rapporti di famiglia si connotano sempre più nel senso dell'internazionalità non mancando, così, di provocare contraccolpi in materia di imposizione fiscale. L'incremento della mobilità dei cittadini all'interno dell'Unione (e non solo) e lo sviluppo di relazioni internazionali in ogni settore hanno determinato l'aumento dei matrimoni misti o comunque a carattere transfrontaliero o più semplicemente situazioni di famiglie i cui membri operano, vivono e lavorano in una pluralità di Stati.

La famiglia è sempre più internazionale o meglio, come viene definita da coloro che maggiormente si sono occupati del fenomeno, "transnazionale". La "famiglia transnazionale" è oggetto di studio soprattutto da parte degli antropologi e dei sociologi che con questa espressione individuano uno specifico fenomeno dove i componenti di un medesimo nucleo familiare, "divaricati" da fenomeni di migrazione e seppure collocati in paesi diversi, "si mantengono coesi" e alimentano un "senso di unità e di benessere collettivo che travalica le frontiere".<sup>1</sup> Il sociologo e l'antropologo sono interessati da questi fenomeni in cui l'allentamento dei legami familiari non è destinato a sfociare nella rottura delle relazioni preesistenti, ma può preludere a un nuovo assetto o anche ad una nuova identità familiare<sup>2</sup> e si interrogano, ad esempio, su

<sup>1</sup> COSÌ D. BRYCESON D - U. VUORELA, *Transnational families in the twenty-first century*, in D. Bryceson D - U. Vuorela (a cura di), *The transnational family: New European frontiers and global networks*, Oxford Berg 2002, p. 3.

<sup>2</sup> F. HERRERA-LIMA, *Transnational families: Institutions of transnational social space*, in L.

come possano coesistere con il senso di appartenenza e di lealtà verso una nazione.

In questo lavoro ci si appropria dell'etichetta teorica del "transnazionalismo" e, sebbene la si usi per definire la famiglia che ne è l'oggetto, si è ben distanti da quel transnazionalismo migratorio che affascina le altre scienze sociali. La definizione che qui si propone più che guardare alla potenziale creazione di legami e pratiche sociali a distanza tra membri di un medesimo nucleo familiare, intende focalizzarsi su quelle ipotesi in cui i membri di uno stesso nucleo familiare sono contribuenti di Stati diversi, in quanto a causa di un variegato e non pianificato intreccio tra relazioni familiari, lavorative ed economiche si trovano a doversi confrontare con sistemi fiscali diversi.<sup>3</sup>

Nei sistemi fiscali l'efficacia spaziale della norma tributaria è aspetto di rilievo estremo collegato com'è al suo carattere esclusivo da intendersi nel senso che sul territorio nazionale trova applicazione solo la legge tributaria dello Stato che esercita la sovranità sul territorio medesimo (fatte salve ovviamente le deroghe dallo stesso consentite).

Ebbene, le questioni di maggior rilievo che le famiglie transnazionali sollevano sono strettamente connesse al problema che qualunque legislatore fiscale incontra quando vuole attribuire rilevanza a fatti che si sono realizzati in tutto o in parte al di fuori del proprio territorio nazionale ad opera di soggetti residenti ovvero al suo interno ma da parte di soggetti non residenti.

Negli ordinamenti tributari il collegamento "territoriale" tra ente impositore e soggetto passivo è essenziale e, come è stato già ricordato,

---

PRIES (a cura di), *New transnational social spaces: International migration and transnational companies in the early twenty-first century*, London 2001.

<sup>3</sup> Lamenta l'uso esageratamente estensivo del termine "transnazionale" P. BOCCAGNI, *Tracce transnazionali. Vite in Italia e proiezioni verso casa tra i migranti ecuadoriani*, Milano, 2009, p. 21, che sottolinea come il più delle volte esso venga usato come un mero sinonimo di "internazionale"; l'autore propone di delimitarne il campo di applicazione e offre una serie di definizioni più puntuali e tecniche del termine anche alla luce della letteratura internazionale. A questo punto, si precisa doverosamente che in questa trattazione la predilezione del termine "transnazionale" in luogo di "internazionale" discende dall'intenzione di meglio fotografare una situazione in cui i membri di un'unica famiglia non tanto e non solo hanno nazionalità diverse, ma sono dislocati in Stati diversi e la famiglia è il luogo in cui le divisioni vengono superate.

viene risolto utilizzando, dalla quasi totalità degli ordinamenti, il criterio della residenza. Anche negli ordinamenti che nei sistemi di tassazione reddituale attribuiscono rilievo alla famiglia con meccanismi di imposizione cumulativa o per parti (ad esempio, nella forma dello *splitting*, come in Germania o negli USA, o del quoziente familiare, come in Francia), la famiglia non assume una sua autonoma soggettività passiva e sono, comunque, i singoli che la compongono i veri soggetti passivi del tributo.

Ne discende che, anche nella valutazione degli effetti fiscali della famiglia transnazionale, a conservare rilievo è la collocazione territoriale dei singoli membri che la costituiscono, i quali, il più delle volte per ragioni connesse ad esigenze lavorative, si spostano all'interno di una pluralità di Stati determinando la necessità di un confronto tra i vari sistemi fiscali da cui si trovano a dover essere incisi. Pur tuttavia, la rilevanza dei vincoli familiari mantiene un innegabile rilievo nella valutazione di quel "centro degli interessi vitali" che è elemento indiscusso per stabilire un collegamento effettivo e stabile tra l'individuo ed un certo territorio.

## **2. La mobilità transnazionale individuale nella giurisprudenza della Corte di Giustizia UE: l'affermazione della 'dottrina Schumacker'**

Come noto, le disposizioni fiscali nei trattati europei hanno il ruolo di ripartire la competenza fra l'Unione Europea e i singoli Stati membri al fine di consentire la realizzazione del mercato comune quale spazio giuridico privo di ostacoli per la libera circolazione dei fattori produttivi (lavoro, capitale e merci). È stato, quindi, osservato che dai trattati europei non emergono indicazioni specifiche volte a configurare il rapporto tributario, in quanto le norme fiscali europee hanno ad oggetto i rapporti tra l'Unione e gli Stati e non l'Unione e i contribuenti<sup>4</sup>: nell'ottica europea l'imposizione fiscale deve ispirarsi essenzialmente ad un'ottica di neutralità economica, in quanto deve evitare di porre

---

<sup>4</sup> Sul punto si v. G. BIZIOLI, *Il Processo di integrazione dei principi tributari nel rapporto fra ordinamento costituzionale, comunitario e diritto internazionale*, Padova, 2008, in particolare pp. 106 e ss., e F. FICHERA, *Fisco ed Unione europea: l'acquis communautaire*, in Riv. Dir. Fin. 2003, I, p. 427.

ostacoli a quello “sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile” cui il mercato unico tende. Oltre a questo, limiti più pervicaci sono posti dai principi fondamentali del diritto unionale: primo fra tutti il divieto di non discriminazione in ragione della nazionalità (art. 18 del TUE, ex art. 12 Trattato Ce), di cui le libertà fondamentali costituiscono una specificazione.<sup>5</sup>

In particolare, soffermandoci sulla libertà di circolazione, si rammenta che nel trattato istitutivo della Comunità Economica Europea la libera circolazione delle persone era espressione di un’esigenza squisitamente economica come emerge chiaramente dalle disposizioni contenute nel capo primo del titolo III (artt. 48 e ss.) che si occupavano di assicurare la libera circolazione oltre che delle persone (nella loro qualità di lavoratori, sia dipendenti che autonomi), dei servizi (idonei a ricomprendere le attività di carattere industriale, commerciale, artigianale e professionale) e dei capitali.

L’evoluzione di un simile principio, fino all’attuale formulazione contenuta nell’art. 20 del TFUE che ai cittadini europei garantisce il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, è, come è stato da più parti osservato, in gran parte merito della illuminata giurisprudenza Corte di Giustizia.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Nell’art. 45, par. 2 del TUE (ex art. 39 del Trattato Ce) sulla libera circolazione delle persone, il divieto di discriminazione è espressamente previsto; sul punto si rinvia alle puntuali osservazioni di G. BIZIOLI, op. cit., p. 145 e ss.

<sup>6</sup> Sul ruolo di “attore principale” della Corte di Giustizia la letteratura è sterminata. Si citano tra gli altri, con una particolare attenzione al ruolo che la stessa svolge nell’ambito tributario, i più recenti: M. BASILAVECCHIA, *L’evoluzione della politica fiscale dell’Unione europea*, in Riv. Dir. Trib., 2009, pp. 361-400; L. DEL FEDERICO, *Tutela del contribuente ed integrazione giuridica europea*, Milano 2010; C. SACCHETTO (a cura di), *Principi di diritto tributario europeo*, cit., Torino 2011; A. DI PIETRO – T. TASSANI, op. cit.; AA.VV., *I tributi nella giurisprudenza delle Corti – Profili applicativi degli istituti tributari tra Giudice nazionale e Giudice comunitario*, a cura di M. INGROSSO – S. FIORENTINO, Napoli 2015; A. DI PIETRO, *Il ruolo dei principi europei per un nuovo ordinamento tributario*, in I Venerdì di Diritto e Pratica Tributaria, Genova 14-15 ottobre 2016, Vol. II, Genova, 2016, p. 111; AA.VV., *I principi europei del diritto tributario*, a cura di A. DI PIETRO – T. TASSANI, Padova, 2014. Ricchi di spunti sono gli interventi di C. SACCHETTO, R. FRANZÈ, G. MAISTO E P. PISTONE, contenuti nel volume (Genova, 2007, pp. 95 - 145) che raccoglie gli interventi preparatori per *Gli ottanta anni di Diritto e Pratica tributaria*, Genova 9 - 10 febbraio 2007, scritti che si occupano proprio dell’influenza sul diritto tributario nazionale della giurispru-

Anche nell'ambito fiscale, che è oggetto d'esame in questo lavoro, allorché il contrasto tra i distinti ordinamenti ha rischiato di danneggiare il contribuente e la propria famiglia che non esauriscono il loro rilievo spaziale all'interno di un unico Stato membro, la giurisprudenza della Corte di Giustizia, grazie ad una interpretazione illuminata delle libertà fondamentali (in particolare della libertà di circolazione delle persone), è riuscita a rimuovere le discriminazioni frutto della mancata armonizzazione in tema di imposizione diretta.<sup>7</sup>

Nell'ambito dei sistemi di tassazione reddituale utilizzati dagli Stati europei, tra i meccanismi maggiormente diffusi per tenere conto della

---

denza della Corte di Giustizia. Ancora, si v. A. DEL SOLE, op. cit., p. 73 e ss. e p. 237 e ss.; G. MELIS, *Il trasferimento della residenza fiscale nell'imposizione sui redditi: profili critici e ipotesi ricostruttive*, Milano 2008 p. 74 e ss.; P. LAROMA JEZZI, *Integrazione negativa e fiscalità diretta. L'impatto delle libertà fondamentali sui sistemi tributari dell'Unione Europea*, 2012, p. 47 e ss., tutti con ampi riferimenti giurisprudenziali e di dottrina. Con riferimento alla giurisprudenza della Corte UE parla di vera e propria funzione creativa P. BORIA, *Diritto tributario europeo*, cit., p. 134.

<sup>7</sup> Il grande merito della Corte è stato proprio quello di superare, nell'ambito dell'imposizione diretta, lo storico contrasto tra la Commissione (che da sempre ha propugnato l'armonizzazione anche nel settore dell'imposizione diretta) e il Consiglio (che, al contrario, ha sempre ritenuto la materia dell'imposizione diretta estranea alle competenze europee e riservata in maniera esclusiva ai singoli Stati). Sul punto si rinvia alla Raccomandazione della Commissione 94/79/Ce, del 21 dicembre 1993, relativa alla tassazione di taluni redditi percepiti in uno Stato membro da soggetti residenti in un altro Stato membro, dove si ricorda (par. 3 e ss. delle Osservazioni generali della Relazione alla Raccomandazione) che la Commissione già nel 1979 aveva avanzato una proposta di direttiva "per l'armonizzazione delle disposizioni relative alla tassazione sui redditi in relazione alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità", e che "Malgrado discussioni protrattesi per anni, il Consiglio non è stato in grado di prendere una decisione in merito a detta proposta in quanto diversi Stati si sono opposti, in particolare, al principio della tassazione del Paese di residenza del reddito dei lavoratori frontalieri". In considerazione di tale situazione, la Commissione richiama la decisione, che allora prese, di ritirare la proposta di direttiva. Il momento attuale (quello, cioè, in cui è stata emanata la raccomandazione) è, però, per sua stessa ammissione, maturo per "assumere nuove iniziative miranti ad indurre gli Stati membri a sopprimere dalle loro legislazioni le disposizioni discriminatorie relative alla tassazione dei non residenti e ad adeguare la loro normativa in materia sulla base di orientamenti comuni". La Commissione propugna quindi con forza l'adozione di un indirizzo "concordato" a livello comunitario, per evitare che a livello di Stati membri siano introdotti "nuovi regimi fortemente divergenti".

situazione familiare del contribuente, oltre ai sistemi di tassazione per parti (*splitting* e quoziente familiare) troviamo anche i meccanismi di deduzioni dall'imponibile e di detrazioni dall'imposta. Grazie ad essi, gli ordinamenti prendono in considerazione la situazione personale e familiare dei contribuenti in maniera diversa, differenziando le modalità applicative di tali strumenti a seconda che si tratti di contribuenti residenti o non residenti.<sup>8</sup>

La logica sottesa ad una simile diversificazione si riconnette ad un principio di coerenza fiscale che è stato condiviso dalla stessa Corte di Giustizia secondo cui: "Il reddito percepito nel territorio di uno Stato membro da un non residente costituisce il più delle volte solo una parte del suo reddito complessivo, concentrato nel suo luogo di residenza. Peraltro, la capacità contributiva personale del non residente, derivante dalla presa in considerazione di tutti i suoi redditi e della sua situazione personale e familiare, può essere valutata più agevolmente nel luogo in cui egli ha il centro dei suoi interessi personali ed economici. Questo luogo corrisponde in genere alla residenza abituale della persona interessata. Anche il diritto tributario internazionale, in ispecie il modello di convenzione dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) in materia di doppia imposizione, ammette che in via di principio spetta allo Stato di residenza tassare il contribuente in modo globale, prendendo in considerazione gli elementi inerenti alla sua situazione personale e familiare".<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> È S. VAN THIEF, op. cit., p. 468 e ss., a ricordare che la dottrina ha identificato un ampio numero di differenziazioni in materia di tassazione basate sulla residenza all'interno delle legislazioni nazionali che costituiscono evidenti ipotesi di discriminazione, tra le quali, per l'appunto, emergono le deduzioni/detrazioni riconosciute in maniera differenziata ai residenti e ai non residenti. L'autore, peraltro, sottolinea che, anche nei casi in cui gli Stati membri sembrano assicurare un analogo regime ai residenti e ai non residenti, la discriminazione è in agguato: come quando in materia di deduzioni e/o detrazioni le riconoscono anche ai non residenti, ma a condizione che siano state sostenute all'interno dei loro confini nazionali. Si tratta in particolare del caso Bachman (C-204/1990), nel quale la Corte ha affermato l'incompatibilità della legislazione dello Stato belga che subordinava la deducibilità di certi contributi d'assicurazione contro la malattia e l'invalidità o contro la vecchiaia e la morte alla condizione che essi fossero stati versati nello stesso Stato.

<sup>9</sup> Sent. 14.2.1995, Causa C-279/93, *Schumacker c/Bundesfinanzhof*. D'altro canto, come è stato sottolineato nel paragrafo precedente, il divieto di discriminazione del diritto

In definitiva, la situazione del residente e del non residente non sono di per sé “analoghe”, ciò che giustifica la scelta dello Stato membro di non riconoscere al non residente talune agevolazioni fiscali che concede al residente, scelta che di per sé non può definirsi discriminatoria.<sup>10</sup> D’altro canto una tale conclusione si basa sull’*id quod plerumque accidit* che vede il contribuente vivere una vita piena e soddisfacente, anche sotto il profilo della produzione reddituale, nello Stato in cui risiede insieme ai suoi cari, mentre considera la produzione di un reddito in altro Stato come un mero accidente del resto neanche troppo rilevante. Questo modo di ragionare, che è lo specchio di un’economia assai poco dinamica, era destinato ad essere superato dall’impronta fortemente europeista che la Comunità prima e l’Unione poi hanno voluto dare alla vita di milioni di cittadini europei, caldeggiandone la circolazione e l’interscambio non solo economico.

Su questa dicotomia nel riconoscimento di benefici fiscali di carattere personale e/o familiare nei confronti di contribuenti residenti o non residenti, la Corte di Giustizia ebbe modo di pronunciarsi con la ben nota sentenza *Schumacker* che ha rappresentato il primo tassello di quel processo evolutivo il cui punto d’arrivo è costituito dall’insieme di principi che vengono usati dalla Corte per combattere comportamenti discriminatori e che la dottrina indica riassuntivamente con l’espressione: “dottrina *Schumacker*”;<sup>11</sup> con questa espressione si intende fare riferimento al superamento della nota affermazione, che pure appartiene alla Corte, secondo cui trattamenti fiscali difformi riservati a residenti e non residenti non sono di per sé discriminatori, in quanto, in linea puramente astratta, è lo Stato di residenza che deve prendere in considerazione la situazione personale e familiare del contribuente, potendo corrispondentemente lo Stato nel territorio del quale il contribuente

---

internazionale non è perfettamente sovrapponibile a quello unionale: a differenza del primo, quest’ultimo prende in considerazione ogni forma di discriminazione diretta ed indiretta (o dissimulata).

<sup>10</sup> Più in generale ai soggetti residenti vengono solitamente assicurate le c.d. *personal - related deductions* e ai contribuenti non residenti le sole c.d. *income - related deductions*. Sul punto si v. G. MELIS, *Trasferimento della residenza fiscale*, cit., p. 69.

<sup>11</sup> L’espressione si trova per la prima volta in S. DOUMA, *The tree Ds of Direct Tax Jurisdiction: Disparity, Discrimination and Double Taxation*, in *European Taxation*, 2006, p. 46.



lavora disinteressarsene. Questa regola aurea palesa, però, tutta la sua inadeguatezza quando il contribuente, come in *Schumacker*, è privo di un adeguato onere fiscale nello Stato di residenza, ciò che impedisce anche a quest'ultimo di prendere in considerazione la situazione personale e familiare del contribuente con un grave vulnus per lo stesso.<sup>12</sup>

Nell'ambito delle sentenze che hanno rappresentato l'espressione più schietta della "dottrina Schumacker" due sono i pronunciamenti che, benché si inseriscano a pieno titolo in questa linea giurisprudenziale, presentano interessanti elementi di novità: la sentenza *Imfeld & Garcet* e la sentenza X. La prima<sup>13</sup> rappresenta un'evoluzione inaspetta-

---

<sup>12</sup> Assai critico nei confronti dell'indirizzo assunto dalla Corte in *Schumacker* e sulle sue ripercussioni nella giurisprudenza europea successiva è N. MATTSSON, *Does the European Court of Justice Understand the Policy behind Tax Benefits Based on Personal and Family Circumstances?*, in *European Taxation*, June 2003, pp. 186 -194. L'autore, in particolare, critica il totale disinteresse che la Corte ha mostrato circa gli accordi che intercorrevano tra i due Paesi (Germania e Belgio) per combattere le doppie imposizioni e l'effettivo livello di considerazione che alla situazione personale e familiare lo Stato belga riservava ai fini della tassazione reddituale del contribuente. L'autore osserva che la soluzione offerta dalla Corte avrebbe potuto essere diversa se, ad esempio, i due Stati membri nel trattato contro le doppie imposizioni avessero usato il metodo del credito d'imposta anziché quello dell'esenzione (che è quello che concretamente ricorre); con l'applicazione del metodo del credito d'imposta la misura della tassazione belga sul reddito tedesco avrebbe potuto risentire dei benefici fiscali basati sulla situazione familiare e personale del contribuente. Ad ogni buon conto, la statuizione della Corte, aggiunge ancora l'autore, dovrebbe essere basata sull'assunto che entrambi gli Stati riservano un analogo rilievo alle condizioni familiari e personali del contribuente nel calcolo della tassazione reddituale il che, ovviamente, non è sempre vero e, comunque, anche ove entrambi prevedessero disposizioni di questo tipo, non è detto che le stesse non varino da paese a paese (come del resto è emerso chiaramente nel terzo capitolo, v. retro). In definitiva, la preoccupazione di MATTSSON è che il Signor *Schumacker*, per far sì che non venga danneggiato rispetto al residente tedesco, alla fine goda di un trattamento migliore rispetto all'omologo belga che vive e lavora in Belgio e che non può beneficiare del sistema di tassazione fiscale tedesco che offre migliori opportunità rispetto a quello belga. Anche in questo caso sembra emergere una disparità di trattamento; la conseguenza è che la statuizione della Corte potrebbe indurre i nazionali di uno Stato a esercitare la libertà di circolazione ai soli fini di beneficiare di situazioni fiscali migliori analogamente a quanto accade per le strutture imprenditoriali.

<sup>13</sup> Sentenza del 12 dicembre 2013, C-303/12, Guido Imfeld and Natalie Garcet c/ lo Stato belga.

ta della “dottrina Schumacker”<sup>14</sup> visto che la Corte giunge a sanzionare lo Stato di residenza perché non assicura trattamenti perfettamente identici ai propri contribuenti residenti nel caso in cui loro stessi o i loro congiunti esercitino le loro attività all'estero,<sup>15</sup> disinteressandosi della circostanza che di quegli stessi benefici il contribuente abbia goduto nello Stato dell'occupazione con il rischio che lo stesso fruisca del vantaggio due volte. È comunque in X<sup>16</sup> che possono essere meglio apprezzati quei profili innovativi, più sopra accennati, che appaiono aprire a scenari impensati fino a qualche tempo fa.

Nella controversia pendente tra X e l'Amministrazione fiscale olandese, la questione ha riguardato la situazione reddituale del Sig. X che, cittadino olandese, residente nei Paesi Bassi per una parte dell'anno, è titolare di redditi di origine olandese (60%), redditi di origine svizzera (40%) e di un'abitazione di proprietà in Spagna (dove risiede), per la quale è titolare di redditi negativi. Per far sì che la legislazione olandese gli riconosca i citati redditi negativi nel calcolo dell'imposta dovuta, X ha optato per l'assimilazione ai soggetti passivi residenti, motivo per cui il fisco olandese ha preso in considerazione l'intera situazione reddituale, pretendendo che siano pagati nei Paesi Bassi anche le imposte sui redditi prodotti (e già tassati in forza della convenzione bilaterale) in Svizzera. In tal modo, però, X lamenta una grave

---

<sup>14</sup> In tal senso tra gli altri, H. NIESTEN, *Growing impetus for harmonization of personal and family allowances: current state of affairs of the Schumacker - doctrine after Imfeld and Garcet*, in *EC Tax Review* 2015/4, p. 185; M. PEETERS, *Mobility of EU citizens and family taxation: a hard to reconcile combination*, in *EC Tax Review*, 2014/3, p. 118; L. CERIONI, *Guido Imfeld and Nathalie Garcet v. Belgian State: a continuation of the Schumacker doctrine?*, *British Tax Review*, 2014, p. 132, che si interroga proprio sui rapporti tra la sentenza *Imfeld & Garcet* e la c.d. “dottrina Schumacker”.

<sup>15</sup> Nel caso esaminato il coniuge che lavora all'estero (Germania) non ha la possibilità di utilizzare integralmente il beneficio per i figli a carico previsto dallo Stato di residenza (Belgio) che gli sarebbe altrimenti spettato se avesse prodotto lì il suo reddito. Anche se il Sig. *Imfeld* gode in parte nello Stato dell'occupazione di agevolazione per la sua situazione personale e familiare, la circostanza che la situazione dei due coniugi belgi con redditi all'estero non sia perfettamente coincidente con quella di due coniugi belgi che lavorano e producono reddito in Belgio ha fatto sì che la Corte ritenesse la normativa belga in contrasto con l'art. 49 TFUE sulla libertà di stabilimento.

<sup>16</sup> C-283/15 del 9 febbraio 2017.

discriminazione perché il totale dell'imposta così calcolata è superiore a quella che avrebbe dovuto pagare se non avesse esercitato l'opzione di assimilazione ai soggetti passivi residenti, necessaria, però, per potersi vedere riconosciuti i redditi negativi dell'abitazione spagnola.

Anche se coerenti con le conclusioni già raggiunte dalla Corte nel caso *De Groot*, che viene ampiamente richiamato, in X i giudici europei vanno oltre, superando l'approccio del singolo Stato utilizzato in *De Groot*, e giungendo ad affermare la necessità che, ove il contribuente produca il proprio reddito in una pluralità di Stati, questi devono assicurargli, proporzionalmente alla quantità di reddito in ciascuno di essi prodotto, i benefici previsti per la sua situazione personale e familiare dallo Stato di residenza.<sup>17</sup> Sgombrato il campo dai dubbi, che pure erano stati sollevati, sulla possibilità che la dottrina *Schumacker* trovi applicazione anche se gli Stati in cui i redditi vengono prodotti siano più di uno,<sup>18</sup> la Corte precisa che: “[...] la libertà degli Stati membri, in man-

---

<sup>17</sup> Osserva acutamente che le due situazioni non sono perfettamente sovrapponibili L. CERIONI,, *X v Staatssecretaris van Financiën: a step forward in a proper application of the ability-to-pay principle in cross-border situations?*, *British Tax Review*, 2017, p. 167; l'autore sottolinea come in *de Groot* il contribuente si era lamentato del trattamento fiscale riservatogli dallo Stato di residenza dove pure aveva la capienza necessaria per fruire integralmente delle deduzioni che gli spettavano per la propria situazione personale e familiare (situazione che egli qualifica di «restrizione»), mentre in X il contribuente produce i propri redditi in Stati (Paesi Bassi e Svizzera) diversi da quello di residenza (che è la Spagna) e gli viene negata la possibilità di fruire del beneficio che gli spetta nello Stato di residenza, dove non ha la capienza necessaria (situazione che egli definisce di «discriminazione»).

<sup>18</sup> Proprio il giudice del rinvio nutrive dubbi circa la possibilità di utilizzare nel caso di specie la c.d. dottrina *Schumacker*: “alla luce della circostanza che, contrariamente al contesto fattuale nella causa definita con tale sentenza, X non percepisce tutto, o quasi tutto, il proprio reddito familiare in un unico Stato membro, diverso da quello in cui risiede, competente a tassare tale reddito e che, di conseguenza, potrebbe tener conto della sua situazione personale e familiare”, C-283/15, par. n. 17. La Corte, dal canto suo, sottolinea che: “Come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi da 47 a 53 delle sue conclusioni, il fatto che un soggetto passivo percepisce la parte essenziale dei suoi redditi nel territorio non di uno, ma di vari Stati diversi da quello in cui risiede non influisce sull'applicazione dei principi enunciati nella sentenza del 14 febbraio 1995, *Schumacker* (C-279/93, EU:C:1995:31). Il criterio determinante resta infatti quello dell'impossibilità per uno Stato membro di tener conto ai fini fiscali della situazione personale e familiare del soggetto passivo, in assenza di redditi imponibili

canza di misure di unificazione o di armonizzazione fornite dal diritto dell'Unione, di ripartirsi l'esercizio delle loro competenze in materia tributaria, segnatamente per evitare il cumulo di agevolazioni fiscali, deve conciliarsi con la necessità di garantire ai soggetti passivi degli Stati membri interessati che, globalmente, l'insieme della loro situazione personale e familiare sarà debitamente presa in considerazione, quale che sia il modo in cui gli Stati membri interessati si sono ripartiti tale obbligo. Infatti, in mancanza di una tale conciliazione, la libera ripartizione del potere impositivo tra Stati membri rischierebbe di determinare disparità di trattamento tra i soggetti passivi interessati, le quali, qualora non derivassero da disparità esistenti tra le normative tributarie nazionali, sarebbero incompatibili con la libertà di stabilimento". La conclusione a questo punto non può che essere quella di riconoscere al contribuente "l'agevolazione fiscale proporzionalmente alla quota dei suoi redditi percepiti nel territorio di ciascuno Stato membro e con l'onere di fornire alle amministrazioni competenti ogni informazione sui propri redditi ovunque prodotti che consenta loro di determinare tale proporzione".

Come è stato acutamente osservato mentre in *Imfeld & Garcet* e in *De Groot* la Corte tutto sommato sembrava potesse tollerare, a certe condizioni, il cumulo dei benefici concessi dai due Stati, in *X* viene fatto un notevole passo in avanti verso lo sviluppo, in definitiva, di un principio europeo di capacità contributiva che viene inteso come il raggiungimento di una tassazione frazionata del reddito globale da parte degli Stati membri con la corrispondente concessione frazionata dei vantaggi fiscali disponibili.<sup>19</sup> Anche se la Corte in *X* non si preoccupa minimamente di precisare come, adottando un sistema di tassazione del reddito mondiale, la citata ripartizione dei benefici debba avvenire tra i vari Stati,<sup>20</sup> va apprezzato il passo in avanti che la stessa ha compiuto verso

---

sufficienti, mentre una tale presa in considerazione è possibile altrove, in virtù di redditi sufficienti", a nulla rilevando che egli abbia prodotto redditi fiscalmente rilevanti anche in un terzo Stato, C-283/15, par. n. 42.

<sup>19</sup> Così L. CERIONI, op. cit., pp. 168 e 169.

<sup>20</sup> È ancora L. CERIONI, I, op. cit., p. 169 e ss., che esamina puntualmente le criticità che l'utilizzo del principio enucleato dalla Corte in *X* può sollevare in concomitanza con l'applicazione del principio del *world wide income taxation*.

lo sviluppo di un principio europeo di capacità contributiva che appare basato sulla tassazione frazionata del reddito globale da parte di ciascuno degli Stati membri (in proporzione, cioè, alla quota di reddito globale prodotto dal contribuente) e sul riconoscimento frazionato dei vantaggi fiscali allo stesso contribuente spettanti.<sup>21</sup>

### **3. I tentativi per la ricostruzione di una base imponibile familiare condivisa**

Alla luce di quanto si è venuti fin qui dicendo, l'impressione che si ricava è che la Corte, in maniera via via più consapevole, voglia assicurare che quello "spazio europeo" che, così come definito dal Trattato sull'Unione è "spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne", sia aperto effettivamente alla libera circolazione anche della formazione-famiglia.<sup>22</sup>

Ripartendo dalle conclusioni a cui la Corte di Giustizia è giunta nella sentenza X, appare evidente come il criterio della "ripartizione proporzionale", ivi accennato, richiami alla mente quel criterio di "ripartizione proporzionale" verso il quale il Working Group (WG), istituito presso la Direzione Generale Fiscalità ed Unione Doganale per la formulazione di una *Common Consolidated Corporate Tax Base*, si è, fin dall'inizio della sua costituzione, indirizzato.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Già F. A. G. PRATS, *La jurisprudencia del TJCE y el artículo 33 de la Ley del Impuesto sobre la Renta de no Residentes (De la asunción del principio de capacidad económica como principio del ordinamiento comunitario)*, in *Revista Española de Derecho Financiero*, n. 117 - 2003, p. 75, segnalava che, grazie alla sentenza *Schumacker* e all'orientamento giurisprudenziale che ne è scaturito, il principio di capacità contributiva, inteso come espressione del principio di non discriminazione, può essere invocato dai cittadini europei nell'esercizio delle libertà economiche e successivamente ha suggerito che la Corte UE abbia inserito l'applicazione proporzionale del principio di capacità contributiva nell'*acquis comunitario*, così in Aa. Vv., *Revisiting Schumacker: Source, Residence and Citizenship in the ECJ Case - Law on Direct Taxation*, in *Allocating Taxing Powers within the European Union*, a cura di I. RICHELLE - W. SCHON - E. TRAVERSA, Netherlands 2013, p. 23.

<sup>22</sup> Un auspicio in tal senso viene espresso da V. SCALISI, «Famiglia» e «Famiglie» in *Europa*, cit., p. 16.

<sup>23</sup> Costituito nel 2004, dopo un incontro Ecofin svoltosi nel settembre dello stesso anno, il WG aveva natura prevalentemente governativa essendo composto da specialisti della stessa Commissione europea e delle varie amministrazioni fiscali degli Stati membri. Sul punto si v. A. SACCONI, *La base imponibile consolidata comune (Common*

Nel ravvicinamento delle legislazioni fiscali in materia di imposte dirette, come emerge dalla comunicazione COM (2001) 582, “Verso un mercato interno senza ostacoli fiscali – Strategia per l’introduzione di una base imponibile consolidata per le attività di dimensione UE delle società”, l’armonica tassazione delle società ha rappresentato un tassello imprescindibile. È in questo contesto che è stata introdotta l’idea di una *Common Consolidated Corporate Tax Base* (CCCTB) ed i lavori del WG, appositamente costituito, hanno riguardato, tra l’altro, proprio lo studio dei “meccanismi di ripartizione della base imponibile tra gli Stati membri”. L’iter da seguire nella creazione di una base imponibile comune non può prescindere dall’individuazione di un equo criterio di ripartizione tra i vari Stati membri interessati. Ebbene, nella Comunicazione del 2001, la Commissione aveva individuato il criterio del *valore aggiunto* e quello della *ripartizione proporzionale*, ma se il primo presentava talune criticità, il secondo, già sperimentato in altri paesi, ha avuto l’attenzione del *Working Group*. L’adozione di un simile criterio impone una serie di *step*, primo fra tutti la definizione della nozione di gruppo.

Ebbene, volendo proseguire nell’idea di istituire un parallelo con le vicende della famiglia transnazionale e prendendo le mosse dai suggerimenti contenuti nella sentenza X, diventa essenziale pervenire ad una univoca nozione di “gruppo familiare” quale soggetto di riferimento. Come più sopra è stato osservato, alla famiglia transnazionale non corrisponde un modello unico (né potrebbe), ma, mentre quando la stessa opera in un ambito prettamente europeo, i caratteri di omogeneità sono innegabili, il discorso muta radicalmente quando la multi-nazionalità dei suoi membri coinvolge anche paesi extra UE con infiltrazioni culturali e religiose profondamente diverse. Sebbene sia in declino, si pensi alla poligamia della famiglia islamica o all’istituto della *kafala* che è ben diversa dalla nostra adozione, visto che il minore è (su base contrattuale) mantenuto da una famiglia terza alla quale i genitori, però, non devono rimborsare le spese.

In verità un superamento della concezione tradizionale di famiglia quale struttura mononucleare è stata già suggerita da coloro che, alla

---

*Consolidated Corporate Tax Base*): una sfida per la fiscalità europea, in *Innovazione e diritto*, 2009, e P. VALENTE – C. ALAGNA, *Common Consolidated Corporate Tax Base: le novità per la tassazione consolidata delle imprese UE*, in *Comm. Intern.*, 2007, p. 31.

luce dei profondi mutamenti che la società sta attraversando e osservando le nuove dinamiche ed i cambiamenti demografici, preferiscono parlare, ad esempio, di “*catene generazionali*” volendo intendere una piccola comunità di 6 -7 persone - la cui tipologia è quella di una coppia di genitori, uno o due figli, due o tre nonni - che rappresenta un soggetto nuovo e problematico.<sup>24</sup> Ed è evidente che in una “visuale” di tipo generazionale si aprono nuove prospettive.<sup>25</sup>

Alle perplessità che un accostamento così azzardato (*rectius* provocatorio) può sollevare, si risponde con l’osservazione che la famiglia, come l’impresa, svolge un innegabile ruolo economico in quanto aggregazione sociale che opera all’interno del mercato e che adotta decisioni di natura economica.<sup>26</sup> Al pari delle imprese anche nella famiglia il “meccanismo di coordinamento interno” è di “tipo volontario, basato sul consenso fra adulti e una combinazione di consenso e comando per quanto riguarda i bambini”. La differenza sostanziale tra le due entità è solo di tipo motivazionale; se nell’impresa i criteri di ripartizione

---

<sup>24</sup> In tal senso L. CAMPIGLIO, *Il ruolo economico della famiglia*, cit., p. 3 del dattiloscritto, laddove sottolinea che una delle implicazioni economiche legate all’allungamento della vita media è rappresentata dal fatto che “la redistribuzione delle risorse non riguarda più una singola famiglia, ma la catena generazionale costituita da nipoti, genitori e nonni”. L’autore osserva che la maggiore dimensione della catena generazionale rispetto al nucleo di coppia familiare può implicare sia un rafforzamento che un indebolimento della sua funzione ‘assicuratrice’. Il problema centrale è rappresentato dal fatto che alla maggiore dimensione si accompagna una maggiore incertezza sulle condizioni di salute dei componenti più anziani: quando le risorse economiche per la loro cura ed assistenza non sono sufficienti. Il problema dei figli unici non sarà solo quello dell’inadeguatezza della loro pensione futura, ma anche e soprattutto quello del come fare fronte alle esigenze di cura dei loro genitori anziani, soprattutto quando a loro volta abbiano responsabilità familiari nei confronti di coniugi e figli”. Anche C. SACCHETTO, *La tassazione della famiglia, il modello italiano*, cit., parla di “*catena generazionale*” ritenendo che essa più della famiglia debba diventare il soggetto centrale delle politiche fiscali. Anche M. MARTONE, *Le famiglie si allungano ma la crescita si accorcia*, cit., come si è già ricordato in precedenza (v. cap. II) si è soffermato sul fenomeno.

<sup>25</sup> È C. SACCHETTO, op. cit., p. 91 e ss. che osserva che i provvedimenti fiscali potrebbero favorire la trasmissione di ricchezza fra generazioni e suggerisce l’introduzione di un codice fiscale per le famiglie.

<sup>26</sup> Si richiama di nuovo quanto segnalato da L. CAMPIGLIO, op. cit.; sottolinea altresì la natura di soggetto economico che agisce in quanto tale e non come mera aggregazione di preferenze individuali S. ZAMAGNI, *La famiglia come soggetto economico*, cit.

delle risorse sono stati individuati nel merito e nella competizione, per la famiglia, invece, vale il diverso criterio del “bisogno” unito a quello della “solidarietà”.<sup>27</sup>

È, inoltre, innegabile il ruolo di soggetto “assicuratore” che la famiglia svolge quando accompagna i giovani nel mercato del lavoro e nella formazione di una famiglia (“sostiene il reddito dei giovani in difficoltà economica, perché in cerca di lavoro o con un lavoro precario, così come contribuisce alla copertura dei costi fissi iniziali per i giovani che intendono costituire una famiglia”<sup>28</sup>), o quando i figli provvedono, a loro volta, alle cure e all’assistenza dei componenti più anziani.

Non deve quindi stupire che le criticità che la globalizzazione ha determinato nella tassazione delle strutture imprenditoriali che operano in una pluralità di Stati abbiano dei punti in comune con le criticità che possono incontrare le famiglie transnazionali che operano e si muovono (*rectius* i loro componenti) in una pluralità di Stati, suggerendo percorsi comuni.

In margine, non può farsi a meno di segnalare che il progetto della base imponibile consolidata comune per l’imposta sulle società europee (CCTB) sembra oramai definitivamente tramontato. È del 18 maggio l’adozione da parte della Commissione europea di una comunicazione sulla tassazione delle imprese per il XXI secolo che pone al centro di questa nuova proposta un ambizioso e complesso piano d’azione in materia fiscale.<sup>29</sup> Entro il 2023, si legge nel comunicato stampa, la Commissione presenterà “un nuovo quadro di riferimento per la tassazione delle imprese nell’UE che ridurrà gli oneri amministrativi, eliminerà gli ostacoli fiscali e creerà un contesto più favorevole alle imprese nel mercato unico”. Il *Business in Europe: Framework for Income Taxation* (c.d. *BEFIT*) costituirà un codice unico della tassazione delle imprese che do-

---

<sup>27</sup> Così L. CAMPIGLIO, op. cit., p. 1 del dattiloscritto.

<sup>28</sup> Così L. CAMPIGLIO, op.cit., p. 2 del dattiloscritto. Per un’indagine puntuale ed attenta sul ruolo svolto dalla famiglia quale unità produttiva, erogatrice di servizi e quindi elemento insopprimibile nella valutazione della ricchezza degli italiani si v. A. ALESINA – A. ICHINO, *L’Italia fatta in casa. Indagine sulla vera ricchezza degli italiani*, Milano 2009.

<sup>29</sup> Si tratta della comunicazione COM(2021) 251 del 18 maggio 2021, di cui viene data notizia dalla stessa Commissione sulla propria pagina web e con nota n. 84 dal servizio studi del Senato, [www.senato.it](http://www.senato.it).



vrebbe garantire una più equa distribuzione dei diritti di imposizione fra i vari Stati membri. Anche se in questa nuova sfida da poco lanciata non sembra esserci spazio per la famiglia, la notizia che la Commissione avvierà una più ampia riflessione sul futuro dell'imposizione fiscale nella UE che nel 2022 culminerà in un simposio fiscale sul tema "struttura dei sistemi fiscali dell'UE in prospettiva del 2050" lascia aperta la speranza che questo approccio "sovranazionale alla fiscalità" possa essere esteso anche alle famiglie transnazionali.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Va invece preso tristemente atto che le esigenze della famiglia transnazionale non sono oggetto del dibattito che si sta svolgendo in merito alla riforma dell'Irpef e, più in generale, dell'ordinamento tributario interno: nelle numerose audizioni che si sono svolte dinanzi alle commissioni parlamentari queste problematiche sono state completamente ignorate.



## I profili tributari della tassazione ambientale dopo la riforma costituzionale del 2022

Maria Assunta Icolari

### 1. Premessa definitoria

Il cortese invito da parte di Lorena Ambrosini e Annalisa Pace ad intervenire al V Forum internazionale del Gran Sasso sui profili pubblicistici dell’“Armonizzazione del diritto nello spazio europeo” è l’occasione per maturare la convinzione che il diritto tributario può essere il punto di svolta sia per far corrispondere l’impegno concreto alle preoccupazioni sulla crisi ecologica, che per assicurare lo sviluppo sostenibile. Da tempo, infatti, la salvaguardia dell’ambiente raccoglie le angosce di quanti vedono nella produzione che non osserva le regole di compatibilità ambientale la causa del problema climatico e della scarsità delle risorse primarie, quali le acque,<sup>1</sup> connettendo questa emergenza globale all’aumento della povertà e persino alla fine dell’umanità.

Per tale motivazione l’azione del legislatore fiscale convogliando le esigenze di crescita economica con quelle di tutela dell’emisfero può assicurare anche l’ambiente salubre. Per quanto concerne, invece, lo sviluppo sostenibile, quando la leva fiscale rappresenta l’anello di congiunzione fra le attività economiche e la salvaguardia dell’emisfero, riesce a realizzare anche il cosiddetto patto intergenerazionale presente in Costituzione,<sup>2</sup> evitando che il riferimento ai diritti delle generazioni future nasconda la reale intenzione di prendersi solo cura di sé stessi.

Per tale motivazione l’azione del legislatore fiscale deve convogliare le esigenze di crescita economica con quelle di tutela dell’emisfero, risultando finalizzata all’ambiente salubre. È oramai a tutti noto come

---

<sup>1</sup> Sul tema dell’uso sostenibile delle acque da ultimo v., M. PENNASILICO, “Rendere visibile la risorsa invisibile”. *Riflessioni a margine del Rapporto Unesco 2022 sulle acque sotterranee*, in *ambientediritto.it*, n. 4 del 2022, p. 1 sgg.

<sup>2</sup> Sul rilievo della finanza pubblica, fondamentale per assicurare il bene giuridico dei diritti delle generazioni future v., A. GIOVANNINI, *I diritti delle nuove generazioni e la finanza pubblica: un patto intergenerazionale in Costituzione*, Editoriale, in *Rivista diritto tributario*, supplemento online, del 17 gennaio 2023.

il valore dell'ambiente salubre differenzi le condizioni economiche dei consociati poiché incide anche sulla distribuzione dei redditi, con risvolti problematici persino sulla tenuta della solidarietà. Elemento costitutivo dello Stato moderno e della democrazia, la sua effettività, dopo aver invocato un nuovo accordo fra politica e regole giuridiche, si fonda sulla previsione di misure idonee a ridurre le diseguaglianze, facendo così risultare la fiscalità parte integrante della nuova dimensione giuridica dell'ambiente. Invero, a favore di una crescita inclusiva incentrata sulla necessità di un approccio integrale al problema si erano già espressi sia Papa Francesco, nella sua Enciclica *Laudato Sii*, riprendendo i contenuti della Dichiarazione di Rio del 1992, alla base anche dell'Agenda 2030, che i filosofi propugnatori della Costituzione globale per la Terra.<sup>3</sup> Pur non condividendo appieno le alternative istituzionali e politiche prefigurate da Ferraioli, occorre però evidenziare che le sue idee sull'universalismo dei diritti fondamentali e sulla necessità di porre limiti ai poteri selvaggi sono il fondamento della nuova formulazione degli articoli 9 e 41 della Costituzione, ad opera della legge costituzionale n. 1 del 2022.

Pur se il diritto alla salvaguardia delle risorse naturali era emerso progressivamente già prima della riforma, con tale formulazione si è inteso consacrare il principio della non regressione ambientale, evitando livelli inferiori di salvaguardia anche attraverso il controllo costituzionale. In ambito tributario tale riforma favorisce una nuova fiscalità dell'ambiente in cui la sostenibilità è il parametro che orienta il sistema nel suo complesso, informando in particolare le quattro imposte principali. Per cui una parte, pure simbolica, del gettito derivante dall'imposta sul reddito delle persone fisiche può essere destinata alla sua tutela, finanziando investimenti improntati alla sostenibilità, oppure può essere accantonata per assicurare diritti sottoposti ad un'effettività vulnerabile, quali il finanziamento del sistema pensionistico delle generazioni future. Affinché questo progetto si realizzi due però sono gli aspetti salienti che richiedono una soluzione. Nell'ordine, uno

---

<sup>3</sup> Uno studio incentrato su una nuova Costituzione globale della Terra è quello presentato da L. FERRAIOLI, *Per una Costituzione della Terra. L'umanità al bivio*, Bologna, Feltrinelli, 2022, *passim*, ripreso da G. FRANSONI, *Imposte planetarie: riflettendo su "Per una Costituzione della Terra" di L. Ferrajoli*, in *Rass. Trib.*, 1, 2022, p. 120 sgg., per riflettere circa la necessità di una fiscalità globale con regole internazionali comuni.

è quello di circoscrivere le finalità ambientali nella fattispecie. L'altro attiene specificamente a cosa la tassazione ambientale può fare per realizzare una transizione ecologica giusta. Per il primo aspetto, funzionale a definire il presupposto ambientale è la separazione prima della tassazione ambientale dalla "fiscalità verde", per poi tracciare all'interno di quest'ultima un confine netto tra le misure sistematiche che orientano le scelte di investimento *green* dalla semplice fiscalità di vantaggio diretta ad aiutare solo determinati settori. Dovranno quindi essere evitati quegli incentivi e i sussidi che oltre a non essere pro-ambiente si rivelano addirittura dannosi per esso.<sup>4</sup> È questo il caso delle agevolazioni sui carburanti o dei sussidi e o degli incentivi destinati all'agricoltura e alla pesca.

La trattazione del secondo impone invece uno sguardo ai principi fiscali ambientali anche fra i diversi livelli di governo.

Prima di entrare nella disamina della tassazione ambientale occorre però operare alcune precisazioni, in particolar modo per ciò che concerne il complesso rapporto fra tributi ambientali e tassazione dell'energia. In quest'ottica, dedita anche alla ricerca di un modello fiscale per realizzare la sfida ecologica del terzo millennio un primo distinguo lo richiede l'istituto dell'Iva agevolata.<sup>5</sup> Da sempre utilizzata per indirizzare i comportamenti verso pratiche convenzionalmente ritenute meno lesive, di recente, la Commissione Europea, dopo aver dimostrato come la diminuzione delle aliquote Iva non assicuri un effetto redistributivo del

---

<sup>4</sup> In dottrina coloro che si sono occupati del ruolo promozionale della leva fiscale, purché tesa a garantire la garanzia costituzionale della tutela ambientale, sono stati, fra gli altri, G. Selicato, M. Aulenta, A. F. Uricchio, *La dimensione promozionale del fisco*, Bari, Cacucci, 2015, *passim*; G. RIVETTI, *Le zone economiche speciali fra ipertrofia normativa e aspettative di sviluppo economico. Agevolazioni tributarie e semplificazioni amministrative*, in *Riv. dir. tributario online*, 8 ottobre 2021; V. FICARI, *Le modifiche costituzionali e l'ambiente come valore costituzionale: la prima pietra di una "fiscalità" ambientale, zone economiche speciali (ZES) e possibili zone economiche ambientali (ZEA)*, in *Riv. trimestrale diritto tributario*, n. 4/2022, p. 855 sgg.; F. Amatucci, C. Fontana (a cura di), *L'impatto delle zone economiche speciali sugli ordinamenti giuridici e finanziari nazionali*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022, *passim*.

<sup>5</sup> Sulla fiscalità ambientale nella nuova cornice costituzionale v., A. F. URICCHIO, *Capacità contributiva e "Agenda" del terzo millennio: dalla tutela dell'ambiente all'economia circolare*, in *Il diritto costituzionale tributario nella prospettiva del terzo millennio*, in (a cura di), V. Mastroiacovo e G. Melis, Torino, Giappichelli, 2022, p. 114 sgg.

carico fiscale, ha insistito sulla necessità di limitare la loro flessibilità a quelle fattispecie in cui la finalità della sua protezione è concretamente raggiunta. Fondata su un'ideologia diametralmente opposta seppur incentrata sulla rilevanza sociale delle operazioni soggette a Iva e, quindi, sulla finalità di talune operazioni imponibili, la delega fiscale attualmente in discussione nel nostro ordinamento dispone la misura dell'aliquota Iva ridotta per tutte quelle operazioni connesse all'ecosostenibilità.

In tema di energia, in endiadi da sempre con l'ambiente, per cui dopo il Green Deal questo rapporto si è sempre più evoluto nella ricerca di una dimensione circolare tra le due categorie assiologiche, una possibile quadratura del cerchio è rinvenibile nella previsione di veri tributi energetici. Al di là del ruolo promozionale della fiscalità che negli anni si è rivelata soprattutto attraverso la copertura economica dell'economia circolare, accompagnata dalla riduzione dell'uso della plastica,<sup>6</sup> tali tributi possono essere statuiti anche nell'accezione di tributi minori, ovvero nella forma di prezzi pubblici calmierati. Ad essi inoltre può essere aggiunta la tassazione degli extraprofiti, per così consentire anche all'efficienza energetica di favorire lo sviluppo sostenibile.<sup>7</sup> Qualificate come misure dirette a contemperare gli effetti dell'inflazione sui redditi più bassi, accanto ad esse e per far fronte alle ripercussioni economiche del conflitto ancora in atto fra Russia e Ucraina,<sup>8</sup> si è ritenuto necessario modificare la Direttiva del 2003, in

---

<sup>6</sup> Con la Conferenza sul clima di Parigi (COP21) si apre la stagione dei provvedimenti per il riciclo e l'eliminazione della plastica quale scelta politica per salvaguardare il pianeta. Per dare compiutezza all'esigenza e allo sviluppo dell'economia circolare l'Europa istituisce la cosiddetta *Plastic tax* con la Direttiva 5 giugno 2019 n. 2019/904/UE. Pur non essendo un tributo, la sua entrata in vigore di fatto non v'è ancora mai stata, venendo prorogata di anno in anno, nonostante la Direttiva *Sup* prevedesse il divieto dell'utilizzo della plastica e la previsione a livello nazionale di un'imposta sul consumo dei manufatti con singolo impiego, MACSI. Quest'ultima prevista dalla legge di bilancio del 2020 scoraggiava ulteriormente l'utilizzo della plastica.

<sup>7</sup> In merito al rapporto tra ambiente e energia in una chiave che parte dalla contrapposizione per arrivare al contemperamento v., M. BERNARDI e R. MICCÙ, *La diade «ambiente-energia» e lo sviluppo sostenibile: alla ricerca della «quadratura del cerchio»*, in M. A. ICOLARI, *La tutela dell'ambiente al tempo della crisi pandemica*, Torino, Giappichelli, 2021, p. 89 sgg.

<sup>8</sup> Sul tema, collegato alle più recenti disposizioni europee anche in tema v., M. C. FRE-

particolare le accise sull'energia elettrica. In un'ottica protesa all'autonomia e alla realizzazione dell'autosufficienza energetica, sinora energia e emissioni non hanno ancora trovato un'intesa, per cui la misura delle accise non è mai stata correlata alla nocività delle attività inquinanti. Ciò, nonostante, la proposta di Direttiva del 2011 nella quale la Commissione puntava a ottenere un consumo di prodotti più compatibili con l'ambiente prescrivendo la tassazione diretta dei prodotti, ovvero dell'oggetto ambientale ovvero dell'oggetto ambientale.

Muovendo da queste complessità, i paragrafi seguenti saranno dedicati allo studio dei principi nazionali ed europei in materia di fiscalità ambientale passando dalla verifica degli strumenti esistenti al disegno del suo scenario futuro, come partecipante del processo sia dell'integrazione europea che della realizzazione del modello convenzionale di federalismo da attuare.

## **2. Tra tributi ambientali mancanti del relativo oggetto e la necessità di un criterio ordinatore**

Parlare di tassazione ambientale nell'ordinamento nazionale comporta l'immediata difficoltà a ricostruire una categoria giuridica unitaria per l'assenza di un criterio ordinatore.<sup>9</sup> In particolare il dilemma è quello di ricostruire in termini di capacità contributiva l'oggetto ambientale nella fattispecie, ovvero di rieleggere il fattore inquinante, presupposto del prelievo, come reddito, patrimonio o consumo. A ciò oggi si aggiunge anche il mancato collegamento tra tale principio costituzionale e i dettami della transizione ecologica, espressi dall'Onu nell'Agenda 2030.

---

GNI, *Politiche fiscali ambientali, osservazioni tra pandemia e crisi geopolitiche*, in *Rass. Trib.*, 1, 2022, 156 sgg.

<sup>9</sup> Sul punto sia consentito rinviare a M. A. ICOLARI, *I criteri giuridici della tassazione ambientale e il bisogno di un nuovo modello per favorire l'integrazione europea e il regionalismo*, in *Consulta online*, n. 2/2022, p. 738 sgg.; Id. *Fiscalità dell'ambiente, mercato e sviluppo sostenibile: un equilibrio possibile?*, in *ambienteditto.it*, n. 1/2020, p. 5, e prima ancora, Id., *Per una dogmatica dell'imposta ambientale*, Napoli, 2018, p. 98 sgg. In precedenza, cfr. F. GALLO, *Le ragioni del fisco. Etica e giustizia della tassazione*, II ed., Bologna, Il Mulino, 2011, *passim*; M. MICCINESI, *Imposta*, Diz. dir. pubblico, S. CASSESE a cura di, Milano, Giuffrè, 2006, p. 2948 sgg.

Tale mancanza, oltre a impedire l'armonia fra i tributi ambientali e le regole del mercato e tra le diverse forme di esternalità con il principio di uguaglianza, ha generato anche una moltiplicazione di siffatti prelievi. Se per un verso questa è stata la loro fortuna, almeno dal punto di vista finanziario, dall'altro ha però imposto una classificazione, in base all'indice di capacità contributiva abbastanza sofferta e soprattutto non unitaria. Non a caso, nei tributi ambientali propri quando il presupposto è rappresentato da un'unità fisica inquinante immateriale, né economicamente quantificabile, tipo l'emissione o la produzione di gas, esso diventa impossibile da giustificare costituzionalmente, almeno secondo quella che è la nozione teorica di capacità contributiva che prevale. A voler comunque tentare una classificazione *ex post* in virtù dell'elemento comune da cui si ritrae l'indice di capacità contributiva una prima distinzione è fra i tributi in cui la tutela ambientale appare solo nella destinazione o finalità, ad es. il gettito è disposto per il ripristino ambientale, e prelievi in cui nella struttura rileva la diseconomia che li ha ispirati (tributi ambientali propri). Per dovere di completezza, va sottolineato che la dottrina riconosce accanto ai tributi ambientali propri, i tributi ambientali funzionali che sono quelli in cui la fattispecie prevede un indice classico di capacità contributiva sganciato dalla finalità ambientale, talvolta presente solo nello scopo. Manifestata attraverso l'incentivo o il disincentivo di determinate attività, tale finalità è rimessa alla volontà del legislatore attraverso la destinazione del tributo. Ancora, la categoria può essere suddivisa fra tributi compatibili e tributi non compatibili con il risarcimento. Si ricorre a questi ultimi per disincentivare comportamenti nocivi per l'ecosistema. In tale circostanza il tributo punisce, non solo, l'utilizzo di determinate fonti, aggravando così i costi di produzione o di acquisto, ma assume anche funzione rieducativa in quanto indirizza i comportamenti verso pratiche e consumi di sostanze meno lesive.<sup>10</sup> Emblematica in tal verso è la situazione

---

<sup>10</sup> In termini di giustificazione costituzionale in questi casi il presupposto è il consumo di risorse scarse attraverso l'uso o il danno che si arreca alle stesse da cui deriva la manifestazione di ricchezza attitudine alla contribuzione. Ciò sia per la considerazione dell'ambiente quale bene di lusso, in dottrina v. P. SELICATO, *La tassazione ambientale: nuovi indici di ricchezza, razionalità del prelievo e principi dell'ordinamento comunitario*, in *Riv. dir. trib. internazionale* 2/3 del 2004, pag. 257 sgg., che, dopo la riforma costituzionale n. 1 del 2022, anche per il valore economico della sostenibilità, pur quando



che si è verificata in alcuni paesi del Nord Europa dove il gettito rilevato dall'utilizzo dei carburanti per i mezzi di trasporto è stato azzerato dall'uso esclusivo di mezzi che non usano materie prime inquinanti.

Al di là dell'aspetto etico, di non secondario rilievo, per cui nel bilanciamento fra interessi in gioco prevale l'*extrafiscalità* del tributo, la difficile classificazione intorno a un presupposto comune è causa anche dell'utilizzo del prelievo ambientale per scopi completamente diversi dal quale è sorto. Ciò, in special modo quando il prelievo è privo dell'elemento ambientale nella fattispecie, per cui il gettito, oggetto di fiscalità generale, può essere destinato a realizzare il doppio dividendo o essere impiegato per calmierare la pressione fiscale. Il tentativo di circoscrivere una categoria attraverso elementi comuni si sofferma poi sulle modalità attuative del tributo. In tali circostanze, sia per il settore dei rifiuti che per quello dei trasporti, al di là delle problematiche rispetto alla rilettura dell'oggetto ambientale in termini di indice classico di capacità contributiva, a venire in essere è anche la problematica della natura giuridica del tributo. Non a caso, per i tributi sui trasporti, se problemi non si rilevano quando collegamento con l'art. 53 Cost. è ravvisato nel consumo di materiali inquinanti, quando il collegamento è nel possesso del veicolo inquinante, oltre alla questione dell'assenza del paradigma per calcolare l'imposta, che si riversa sulla progressività dell'imposizione, è nella mancata corrispondenza con il principio del chi inquina paga che si stima la difficoltà più spinosa. Nel caso di specie, infatti, diviene difficile se non impossibile individuare chi effettivamente inquina, evidenziando così il limite del principio europeo di assurgere a criterio ordinatore. Diversamente nel caso dei tributi sui rifiuti, quando si stabilisce il ritrovamento della capacità contributiva nel collegamento con il servizio di smaltimento, a incontrare incertezze definitorie è la natura giuridica del prelievo, se pubblicistica

---

sia assente la provvista monetaria per farvi fronte. Tale discorso richiama il tema dogmatico importante dell'innovazione del diritto tributario in seguito al riconoscimento delle nuove ricchezze, osservato in dottrina fra gli altri da A. F. URICCHIO, *Nuove ricchezze ed elementi essenziali della capacità contributiva nella dimensione postmoderna*, in *Il diritto costituzionale tributario nella prospettiva del terzo millennio*, in (a cura di), V. Mastroiacovo e G. Melis, Torino, Giappichelli, 2022, p. 28 sgg.

o privatistica.<sup>11</sup> Ci sono inoltre ulteriori tentativi di classificazioni legati all'utilizzo del gettito dove spiccano i tributi di scopo nella formula stabilita dal legislatore.

Dopo questi tentativi e tirando un po' le fila del discorso dall'antica distinzione tra tributi ambientali propri, comprensivi dell'unità inquinante nella fattispecie, e tributi ambientali funzionali, incentrati sulla destinazione, l'unico dato comune che rileva è la mancata coincidenza dell'oggetto ambientale come presupposto valido in tutti i casi. Ciò genera l'impossibilità di fissare un parametro informatore. I motivi di tale assenza risiedono sia nell'origine economica della tassazione ambientale, per cui l'Ocse ha improntato la tutela solo su misure efficaci ed efficienti, che nella formulazione europea di tassa ambientale, a cui è estranea la nostra distinzione dogmatica fra tributi basati sul sacrificio e tributi basati sul beneficio.<sup>12</sup>

Negli anni il dato mancante di un criterio giuridico informatore ha relegato la materia ad un ruolo marginale all'interno dell'ordinamento tributario, per cui anche il suo studio è diventato particolarmente complesso. E, in un momento in cui la riforma costituzionale ha elevato il controllo costituzionale del bilanciamento a strumento fondamentale per evitare dinieghi di tutela, puntando sull'economia digicircolare,<sup>13</sup> la mancanza di un oggetto ambientale nella fattispecie, ovvero il non riuscire a qualificare ai sensi dell'art. 53 Cost. l'unità fisica inquinante quando immateriale, accende ancora di più il dibattito dottrinario sui nuovi indici di capacità contributiva.<sup>14</sup> Al fine di riconoscere nuove ricchezze,

---

<sup>11</sup> Sul punto si ricorda l'annosa questione dell'applicabilità dell'Iva, la cui legittima applicabilità è da ricercarsi caso per caso, come sancito dalla Corte costituzionale nel 2015.

<sup>12</sup> La Commissione Europea quando nel 1997 ha declinato la nozione di tassa ambientale si è arrestata alla prescrizione dell'unità fisica inquinante nella fattispecie, senza porsi la questione dogmatica di più ampio respiro con riferimento al rapporto tra fiscalità ed extrafiscalità nel tributo.

<sup>13</sup> Il riferimento è alla commistione tra transizione ecologica e economia digitale avanzata da Luciano Floridi. Uno dei primi a sostenere le positività del collegamento tra digitalizzazione e tutela dell'ambiente, esso è operabile nell'avveramento delle *Smart cities*. Obiettivo da raggiungere per costruire un futuro migliore siffatto collegamento è anche alla base delle politiche europee del *Green Deal*. In merito v., E. GIOVANNINI, *L'utopia sostenibile*, Bari-Laterza, 2018, passim.

<sup>14</sup> La disputa tra i tributaristi concerne essenzialmente la rilettura del presupposto

la disputa è in particolare fra chi sostiene che la capacità contributiva sia un mero criterio di riparto a fini redistributivi, rifacendosi alle teorie sulla giustizia tributaria come giustizia sociale che si rinvergono dal pensiero di A. Sen, e coloro che, pur sostenendo l'essenzialità della leva fiscale nella ricerca dell'eguaglianza sostanziale, attribuiscono all'art. 53 Cost. la funzione di limite oggettivo al concorso.<sup>15</sup> Questa diatriba, invero, sussiste anche per la differenza tra la visione europea di proprietà e il diritto nazionale. In Europa, infatti, prevale ancora la tutela dei diritti proprietari, per cui la CEDU ritiene la proprietà un diritto personale inviolabile, quasi preesistente all'uomo. Di contro, il nostro Costituente dopo averla qualificata per la sua funzione sociale, in virtù della sua nozione e di quella di persona elaborata dalla Costituzione di *Weimar*, ammette che subisca limitazioni, quali quelle ad opera del tributo.

Siffatta differenza di posizione si riverbera anche sulla nascita della sovranità fiscale europea, allontanandola ancora di più, per cui oltre a

---

del prelievo ambientale in termini di capacità contributiva ed il fondamento stesso dell'art. 53 Cost. Nel merito, la diatriba è tra coloro che rivedono nel vantaggio che si ha sfruttando le risorse ambientali una "capacitazione" da tassare poiché differenzia le condizioni di vita tra i consociati, incidendo sull'eguaglianza tributaria, con la possibilità di quantificare il *quantum* dell'imposta anche in momento successivo e coloro che al contrario ritengono che l'ambiente sia da considerarsi alla stregua di un bene di lusso. Per costoro è tassabile il consumo delle risorse naturali scarse solo se già si possiede la provvista monetaria per assolvere al tributo. In occasione della tassazione ambientale, i primi, cioè coloro che superano i limiti legati alle categorie tradizionali di misurazione della ricchezza, giustificano la tassazione dell'ambiente per gli svantaggi arrecati all'ecosistema, ripartendo il costo dell'inquinamento tra tutti quelli che dispongono oltre il minimo vitale. E non solo, tale concezione attribuisce valore unitario anche al principio del chi inquina paga, il quale, attraverso la sussidiarietà, come espressione dell'adeguatezza a rendere effettivo un diritto, diviene paradigma ordinatore della categoria. Costoro, a riprova della fondatezza della loro teoria, rievocano quei prelievi già presenti nell'ordinamento il cui fatto generatore ha solo una rilevanza economica per cui è monetizzabile anche in un secondo momento. È il caso dell'Irap, oppure delle accise sulla produzione o dei prelievi sui *fringe benefits*. Mentre per i fautori della capacità contributiva qualificata, i quali partono dall'assunto di non limitare la libertà economica del singolo, anche nella tassazione ambientale gli indici di capacità contributiva sono sempre quelli classici.

<sup>15</sup> Sempre in tema di capacità contributiva, riletta in una dimensione al passo con i tempi che considera sia tutti gli elementi caratterizzanti l'imposizione che il bisogno di riconoscere nuovi indici di ricchezza v., A. FEDELE, in *op. cit.* p. 20 sgg.

creare qualche problema di compatibilità con lo sviluppo delle libertà europee e con il divieto degli aiuti di Stato lascia irrisolto il nodo teorico del suo scopo redistributivo e del dovere tributario come dovere improntato a realizzare la solidarietà, elemento costitutivo anche del processo integrativo europeo.<sup>16</sup> Alla luce del bisogno di un tributo ambientale improntato alla finalità rieducativa la disamina continua con i risvolti problematici legati alla declinazione della fiscalità ambientale nei diversi livelli di governo, in un momento in cui l'emergenza pandemica, per un verso, e il conflitto bellico in atto, per altro, hanno alterato lo stato di normalità. Consapevoli della necessità di provvedimenti di sostegno più ampio respiro, che travalichino il solo rispetto dell'equilibrio di bilancio,<sup>17</sup> e della circolarità della materia ambientale, la breve riflessione continua con la possibilità di rivedere nella statuzione della fiscalità ambientale una via per contribuire alla definizione sia dell'assetto giuridico europeo che di quello regionale.

### **3. La tassazione ambientale e il bisogno di un'unione giuridica europea**

Visto in una prospettiva più ampia che non trascende il perché è sorta l'Unione Europea e data l'importanza all'interno delle politiche ambientali unionali di quelle fiscali, i paragrafi seguenti saranno dedicati a rivedere nell'implementazione di un tributo ambientale europeo ovvero in quello locale una via sia per la nascita di un'unione giuridica della UE, che, riferendosi a fonti meno globali, lo sviluppo del regionalismo in Italia. Nel tentare di rileggere in una chiave unitaria ambiente e ripartizione della potestà impositiva occorre premettere che a livello europeo l'idea di tassare il carbone per tagliare le emissioni c'è da sempre. Ostacolata dal mancato raggiungimento del criterio della

---

<sup>16</sup> Sulla solidarietà tributaria come valore fondante della democrazia costituzionale ma anche della società europea da ultimo v., L. ANTONINI, *La solidarietà e il dovere tributario: tra ordinamenti nazionali e ordinamento europeo*, in *Federalismi.it*, n. 30 del 16/11/2022, p. 1 sgg.

<sup>17</sup> In ordine alle vicende concernenti la ripresa dalla crisi pandemica, in particolare alle riforme organiche da porre in essere, si rinvia a F. GALLO, *Quali interventi postpandemia attuare in materia fiscale e di riparto di competenze fra stato e regioni?*, in *Il mondo che verrà*, *Interpretare e orientare lo sviluppo dopo la crisi sanitaria globale*, in I Quaderni del CNEL, numero speciale, del 25/05/2020, p. 83 sgg.

maggioranza, nonostante l'art. 192 (1) TFUE per l'adozione di misure ambientali, il sistema di protezione dalle emissioni nocive sinora è risultato affidato a uno strumento di mercato che si basa sullo scambio di quote di inquinamento. Sinora, infatti, il problema climatico è stato affrontato agendo solo sugli ETS,<sup>18</sup> in particolare sul livello di emissioni tollerate, abbassando il cosiddetto *cap* (quota concessa), al fine di evitare la delocalizzazione in quei paesi dove non ci sono limiti alla produzione o all'uso del carbone.

In una situazione fra ambiente e energia dove le due categorie sono passate dalla contrapposizione a un rapporto circolare è stato poi varato il *Green Deal* con il pacchetto di misure europee *For Fit 55* che assicura la transizione ecologica anche per il tramite del CBAM. Noto come meccanismo di adeguamento del carbone alle frontiere, siffatto *Carbon price* punta a eliminare le emissioni nel 2050 assicurando in tal modo la neutralità fiscale. Prevista già dalla nostra legge delega n. 23 del 2014 anche allo scopo di evitare che la tassazione ambientale coinvolgesse precipuamente l'imposizione indiretta e non quella diretta, con effetti che per un verso vanno ad incidere solo sul consumatore finale, per la traslazione, per altro verso aggravano la pressione fiscale sull'imposizione personale, i suoi provvedimenti attuativi coniugano il meccanismo del "*Carbon tax adjustment*" alla promozione del singolo territorio. Accogliendo, in particolare, le indicazioni dell'Agenda Onu 2030 a proposito del bisogno della protezione ambientale come parte integrante dello sviluppo economico, siffatte misure, nel prevedere la differenziazione come sintesi dell'integrazione, impongono la compatibilità con le regole della concorrenza.<sup>19</sup>

Sempre per realizzare l'Agenda del terzo millennio, accanto all'eco-

---

<sup>18</sup> Con riferimento alla tutela dell'ambiente questa procedura di mercato, estranea alla categoria dei tributi, presenta però forti limiti. Incentrata, infatti, sul sistema dei prezzi attraverso la statuizione di un tetto massimo di inquinamento ed un meccanismo che prevede l'assegnazione di quote gratuite che diventano onerose allorché si sforzi tale tetto non elimina il problema delle emissioni.

<sup>19</sup> Il paradigma della crescita sostenibile e della riduzione delle sacche di povertà può essere assicurato anche differenziando i contesti territoriali, con misure quali gli aiuti di stato a finalità regionale. Siffatto modello potrebbe divenire uno strumento di unificazione per differenziazione esportabile anche nei paesi dell'America Latina, ancora alle prese con il mancato funzionamento del Mercosud.

nomia circolare, nuovo metodo economico produttivo non incentrato esclusivamente sul riciclo come strumento da promuovere per realizzare l'azzeramento delle emissioni,<sup>20</sup> un altro provvedimento cruciale è la riforma della Direttiva sui prodotti energetici. In particolare per quella sull'elettricità, dove l'auspicio è che si passi alla tassazione delle risorse, oggetto ambientale della fattispecie, richiedendo l'armonizzazione sul presupposto. Provvedimenti questi che comunque non sono scevri da obiezioni relativamente agli effetti sulla concorrenza che potranno verificarsi se si continua ad affrontare un problema globale in modalità diversa nei singoli Stati.<sup>21</sup> A tal riguardo, seguendo il pensiero del premio nobel *Nordahus* di evitare l'isolamento dell'umanità a causa del cambiamento climatico,<sup>22</sup> e dopo che il Comitato per la cooperazione fiscale internazionale ha enfatizzato l'esigenza di emanare un'imposizione globale sul carbone con caratteristiche simili in tutti i paesi europei e con una struttura fiscale semplificata, l'unica proposta

---

<sup>20</sup> Le misure approntate per agevolare l'economia circolare vanno dalla previsione di un'Iva agevolata a forme di credito di imposta per le imprese che investano nel settore. All'interno delle politiche per lo sviluppo sostenibile, sulla nozione di economia circolare e sulle molteplici implicazioni di questo nuovo modello economico produttivo v., F. De Leonardis (a cura di), *Studi in tema di economia circolare*, Macerata, Eum, 2019, *passim*, mentre per la fiscalità circolare v., A.F. Uricchio-G. Selicato (a cura di), *Circular Economy and Environmental Taxation*, Bari, Cacucci, 2020, in particolare pp. 13-23.

<sup>21</sup> Il pagamento di un prezzo per l'ingresso in Europa di merci ad alto contenuto di carbonio si allinea al meccanismo dello scambio di quote prescrivendo il pagamento per le eccedenze, seppur con la problematica di non poter violare il principio di non discriminazione fiscale. Sancito a livello mondiale dal Gatt esso consiste nella parità di trattamento, anche fiscale, dei prodotti simili. E non solo, essa come in tutti gli altri casi di tassazione sulle importazioni pone il dilemma del protezionismo. Contrario a tutti i principi democratici e fondanti la partecipazione all'Unione, esso afferma il nazionalismo demolendo la cultura del multilateralismo e della cooperazione. Osteggiata dalla Cina, tra i paesi con un'economia basata ancora sui metalli pesanti, altra misura protesa a proteggere il clima corrisponde alla previsione di una *Carbon tax* pura. Avversata anche in questo caso per le incognite sulla competitività, la paura, oltre allo spostamento della produzione in paesi dove il carbone non viene tassato, è quella, con riferimento a come attuarla, di come applicare l'aliquota, in pratica di come parametrarla rispetto a un fatto giuridico immateriale.

<sup>22</sup> In merito vale la pena sottolineare la contiguità tra inquinamento e catastrofi, che il collegamento tra migrazioni e mutamenti climatici, quest'ultimo evidenziato anche dall'Organizzazione mondiale sulle migrazioni già dal 2008.

da mettere in campo è quella di varare la fine dell'unanimità in materia fiscale. Ciò, peraltro è consentito dal Trattato stesso. Ricorrendo, infatti, alla procedura della clausola passerella, stabilita all'art. 48 del TFUE, si potrebbe varare la fine dell'unanimità, ridimensionando il ruolo del Consiglio europeo mentre di contro si rafforzerebbe quello del Parlamento, democraticamente eletto e per ora co-decisore solo nella procedura di bilancio. Consapevoli che si tratti di un discorso politico prima che giuridico, sulla fine del criterio dell'unanimità si era già espressa in maniera positiva, prefigurandola per fasi, la Commissione europea nel 2019. Premessa la difficoltà attuativa, almeno nel breve periodo, di passare dall'unanimità al criterio della maggioranza in una materia che non sia la cooperazione per evitare l'elusione, una situazione ponte prima di toccare i diritti fondamentali potrebbe essere quella di agire sul CBAM. Riletto alla luce di una politica commerciale comune questo prezzo pubblico introdotto a maggioranza qualificata,<sup>23</sup> per contemperare gli effetti dell'inflazione, modifica anche tutte le questioni problematiche che ritardano la transizione ecologica negli Stati membri. Avallata anche dalla Corte dei conti europea, al *carbon price* potrebbe essere aggiunta la previsione di altri prezzi pubblici calmierati delle risorse nazionali, seppur con l'incognita dell'accesso al mercato per i piccoli fornitori, oppure di un prelievo sugli extra profitti.

Tutto ciò in attesa di un tributo ambientale originale europeo, frutto della maggioranza qualificata, strumento più duttile rispetto alla spesa, per promuovere crescita e solidarietà soprattutto nei momenti di crisi. Elaborato con l'unità fisica inquinante nella fattispecie esso dovrebbe avere un oggetto ambientale come presupposto. Nel frattempo i singoli Stati potrebbero mostrare la loro sovranità impositiva prefigurando un tributo che colpisca le emissioni propagate in aria, il cui livello è calcolato per il tramite di rilevatori applicabili alle imprese o ai mezzi di trasporto. Sulla scorta dell'esempio inglese della tassazione sulla produzione di carbone un tale prelievo esalterebbe la tutela del clima, contribuendo così a regolare anche il traffico urbano. Infine, un tale tributo, superata l'impasse della *privacy*, per non violare la proporzionalità rispetto a chi sopporta effettivamente il suo costo potrebbe

---

<sup>23</sup> In tema v., L. SALVINI, *La tassazione dell'energia*, in *Atti dei Convegni Lincei 348, Una nuova politica economica e tributaria per l'Unione Europea*, Roma, Bardi Edizioni, 2023, 187 sgg.

essere accompagnato da un'imposta negativa, o regressiva per il CO2 risparmiato, modernizzando così anche l'impianto impositivo.

#### **4. La tassazione ambientale locale nella definizione di un assetto convenzionale di riparto**

Dopo aver evidenziato le difficoltà europee a trovare una corretta nozione di tributo ambientale, partendo dall'assunto che la sfida del terzo millennio è quella di riuscire a finanziare quei diritti sociali che sono anche diritti fondamentali, la disamina continua con l'idea di rileggere in una chiave unitaria il discorso tra ambiente e ripartizione della potestà tributaria tra i vari livelli di governo, allo scopo di rivedere nei tributi ambientali locali una possibile via per lo sviluppo del regionalismo. In questi ultimi anni, infatti, pur se a livello di intese, è stata proposta la differenziazione della potestà legislativa anche nell'accezione impositiva fra le varie regioni in una richiesta di ridislocazione delle competenze non sempre però in corrispondenza con l'esercizio delle funzioni. Sebbene con non troppe celate rivendicazioni territoriali e istanze separatiste tali proposte dopo l'arrivo della pandemia sembravano però essersi sopite,<sup>24</sup> o almeno superate dal sentimento di avversione verso i provvedimenti limitativi della libertà da parte delle regioni. Attualmente è in atto un ulteriore intervento attuativo del terzo comma dell'art. 116 Cost. basato su una ricostruzione che appare in contrasto con alcuni principi fondamentali e lontana dalla sussidiarietà, in quanto processo di razionalizzazione delle competenze fra centro e periferia affidato allo strumento delle intese. E soprattutto celando anche il richiamo di più risorse insieme alle competenze, attraverso la restituzione del residuo fiscale, qualora attuato in condizioni iniziali non paritarie potrebbe acuire ancora di più il divario economico esistente nel paese. Per questa motivazione, ovvero per evitare l'ulteriore aumento delle diseguaglianze, la riflessione tenta di prefigurare in che termini la tassazione ambientale locale possa rappresentare l'elemento che disegna diversamente il futuro del potere impositivo,

---

<sup>24</sup> Sul regionalismo differenziato *ex multis*, L. CHIEFFI, A. LOPES, D. SCALERA, S. STAIANO, *Regionalismo differenziato. Razionalizzazione o dissoluzione. Una ricerca delle Università della Campania*, Napoli, Editoriale scientifica, 2023, in precedenza, F. PASTORE (a cura di), *Il regionalismo differenziato*, Padova, Cedam, 2019, *passim*.



auspicando, qualora dovesse essere tradotto nella differenziazione per competizione e non collaborazione, la perequazione, come condizione necessaria alla formula scelta.

Partendo dal presupposto che la diversificazione tributaria deve assicurare il rispetto del senso e della portata dell'art. 5 della nostra Costituzione, va rimarcato come al momento tale differenziazione, attraverso l'imposta compartecipata, sia già esistente nel nostro ordinamento tributario. Proiettata a realizzare la crescita e contestualmente la riduzione delle diseguaglianze tale tipologia di imposta rappresenta invero uno dei parametri necessari ad attribuire i corrispettivi ai contesti locali.

Pure se lo stato dell'arte riferisce di una richiesta di differenziazione dall'incerto metodo attuativo (i costituzionalisti elevano a gran voce il ricorso allo strumento della delegazione legislativa), anche a causa della mancata scelta di quale federalismo attuare. Invero, partendo dal presupposto che per federalismo s'intende un modello convenzionale di ripartizione delle competenze, la scelta sinora non v'è mai stata sia per una precarietà dei modelli che si sono avvicinati, sia per una tradizione costituzionale spiccatamente centralista. Negli ultimi anni poi questa mancata scelta è stata causa di uno scollamento tra l'intento costituzionale e la realtà legislativa ordinaria. A riprova di tutto ciò basti comparare la riforma del titolo V della Costituzione varata nel 2001 con la legge delega per decidere quale federalismo o regionalismo attuare arrivata solo nel 2009 con la legge n. 42, ovvero con i due decreti attuativi, n. 216/2010 e n. 68/2011, che stentano ad avverarsi, a causa della difficoltà a trovare l'accordo politico sulla fissazione delle condizioni preliminari per procedere anche alla differenziazione. E non solo, altra concausa di questa particolare situazione di a-costituzionalità è sicuramente attribuibile all'introduzione dei vincoli europei sul bilancio, ora più che mai bisognosi di una riforma. Siffatti vincoli, imponendo di mantenere saldo il rapporto tra decentramento e finanziamento dei diritti sociali, hanno elevato l'equilibrio di bilancio a valore fondamentale da bilanciare ogni volta con l'effettività di tali diritti. Tale situazione, in presenza del mancato compimento delle regole del *Fiscal compact* da parte dell'Unione, mediante ad esempio la previsione dell'indebitamento per motivi di investimento, negli anni ha spinto la Corte Costituzionale a farsi carico di scelte politiche che non gli competono, accentuando l'acceleratore proprio sul bilanciamento tra valori fondamentali. Premesso che tali pronunce possono essere intese quale

tentativo di dare effettività ai diritti è comunque necessario che questi ultimi, richiedano una graduazione, ma che la stessa sia operata esclusivamente dal Parlamento.

Partendo da questa premessa si può inoltre affermare che il fenomeno appena descritto se per un verso ha reso più complicato il riparto di competenze, dall'altro è stato foriero di problematiche quali la creazione di un *tertium genus* di prelievo ambientale locale tra i tributi propri e quelli derivati, com'è emerso nella pronuncia costituzionale n. 122 del 2019 in tema di tassa automobilistica. Per cui nell'attesa di completare il processo di autonomia tributaria, puntare su prelievi con un presupposto ambientale locale può rappresentare una soluzione valida a delineare il modello di regionalismo verso il quale si volge in equilibrio con ciò che sottende la formulazione dell'art. 5 Cost. In assenza della categoria dei prezzi pubblici le regioni potrebbero, infatti, colpire eventi dannosi per l'ambiente circoscritti al loro territorio e connessi con esso, istituendoli con legge regionale e con un presupposto nuovo e diverso da quello già presente nei prelievi erariali. In attesa del completamento del processo di autonomia e in ossequio ai criteri di proporzionalità, sussidiarietà e adeguatezza attualmente tali tributi potrebbero essere previsti nella forma dei corrispettivi. O meglio potrebbero aggiungersi a quei tributi ambientali regionali già presenti, tra i quali, oltre alla famosa imposta di soggiorno gravante sui non residenti, tributo proprio ambientale escluso dalla censura della Corte n. 102 del 2008, si annovera il contributo autonomo previsto dalla regione Toscana sull'estrazione dalle cave di materiali per uso industriale. A finire, anche se l'elenco non è così circoscritto, le tasse di scopo ascrivibili al principio del *road pricing* dirette a contemperare le problematiche climatiche rimesse al traffico urbano e che risultano informate dal chi inquina paga,<sup>25</sup> ovvero i contributi comunali sui rifiuti speciali, ai quali in alcuni comuni piemontesi si è aggiunto quello per il trattamento e riutilizzo degli scarti di animali ad alto rischio.

---

<sup>25</sup> In merito v., C. SACCHETTO, *La sfida del diritto fiscale nella tutela dell'ambiente, in particolare la regolazione del traffico urbano*, in G. Luchena Mozo-Y.m. Sanchez Lopez (a cura di), *Los retos del Derecho Financiero y Tributario desde una perspectiva internacional*, Barcelona, Atelier, 2020, p. 213 sgg.; M. AULENTA, *Ambiente: piccoli tributi crescono* in *Riv. Dir. Fin. Sc. Fin.* 2020, I, p. 99 sgg.

## L'accesso agli atti tributari in una prospettiva *eurounitaria*

Maria Pia Nastri

### 1. Premessa

In un'ottica di un'auspicata e continua evoluzione del rapporto di collaborazione tra fisco e contribuente al centro della trasparenza amministrativa si pone il diritto di accesso agli atti.

L'istituto in ambito amministrativo ha ormai trovato ampio riconoscimento sin dall'introduzione della legge sul procedimento amministrativo (l. 241/90) che ha consentito alla pubblica amministrazione di aprirsi verso l'esterno anche attraverso l'accesso documentale *ex art. 22 ss. l. 241/90*. Un reale ed effettivo mutamento si è però realizzato con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 97/2016 che ha disciplinato l'accesso civico il cd. *Freedom of Information Act* (di seguito FOIA), introducendo l'accesso generalizzato al fine di promuovere la partecipazione dei cittadini all'attività amministrativa e favorire forme più ampie di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.<sup>1</sup>

Per la prima volta è stato introdotto un vero e proprio diritto alla richiesta di accesso agli atti inerenti l'attività della pubblica amministrazione a prescindere dal fine e senza che sia necessaria una specifica motivazione. È stata così introdotta una trasparenza di tipo "reattivo", ossia in risposta alle istanze di conoscenza avanzate dagli interessati.

L'art. 24 co.1, lett. b) l. 241/90 prevede che il diritto di accesso è escluso, tra l'altro, nei procedimenti tributari, per i quali restano ferme le particolari norme che li regolano", ed anche se il legislatore non ha formalmente previsto un divieto assoluto, l'accesso agli atti tributari resta sostanzialmente precluso nella maggior parte dei casi. In ambito tributario, tuttavia, non si rinvencono disposizioni in tema di acces-

---

<sup>1</sup> Cfr. M.A. SANDULLI, *La trasparenza amministrativa nel FOIA italiano. Il principio della conoscibilità generalizzata e la sua difficile attuazione*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2020; M. MENDILLO, *La "funzionalizzazione" del principio di trasparenza. Il diritto di accesso agli atti ed ai documenti amministrativi come evoluzione funzionale del concetto di partecipazione: linee evolutive e profili applicativi nella disciplina interna e sovranazionale*, in *Riv. sem. dir.*, 2020, 1, p. 100.

sibilità agli atti rimanendo esclusa concretamente la possibilità di un accesso agli atti preventivo.<sup>2</sup>

Sebbene il provvedimento dell’Agenzia delle entrate del 4 agosto 2020<sup>3</sup> abbia sostanzialmente recepito la normativa relativa all’accesso documentale, accesso civico e accesso civico generalizzato non ci sono state sostanziali aperture. L’art. 15 rubricato “documenti sottratti al diritto di accesso”, conferma l’esclusione del diritto all’ostensione richiamando il disposto dell’art. 24, l. 241/90 e le relative disposizioni di attuazione. La lunga elencazione a “titolo meramente esemplificativo” non fornisce al contribuente ulteriori strumenti per poter concretamente conoscere preventivamente gli atti a cui avrebbe potenzialmente accesso.<sup>4</sup>

Nel diritto amministrativo l’accesso agli atti costituisce quindi la regola e la segretezza l’eccezione, mentre nel diritto tributario si verifica l’esatto contrario. L’interesse fiscale non sempre però risulta compromesso dall’accesso agli atti da parte del contribuente con un possibile inquinamento di prove.<sup>5</sup> Vi sono casi in cui il contribuente è già informato dell’attività di verifica (notifica di questionari a soggetti collegati, accertamenti bancari, documenti acquisiti in sede di accesso) o i

---

<sup>2</sup> Cfr. Ag. Entr., Circ. n. 4/2021.

<sup>3</sup> Cfr. Ag. Ent., Provv. Dir. 4 agosto 2020, prot. n. 280693/2020.

<sup>4</sup> Il soggetto interessato potrà presentare istanza di accesso ai sensi dell’art. 10 bis della l. 241/90 all’ufficio dell’Agenzia delle entrate competente che dovrà concludersi con un provvedimento espresso entro 30 giorni, previa comunicazione in caso di diniego dei motivi ostativi dell’accoglimento. In caso di diniego o parziale accoglimento il contribuente potrà presentare ricorso al Tar che ha la giurisdizione esclusiva in materia *ex art. 25, l. 241 del 90 e 116 del d.lgs. n. 104 del 2010* oppure alternativamente è possibile presentare ricorso dinanzi alla commissione per l’accesso che si pronuncerà entro 30 giorni dalla presentazione dell’istanza *ex art. 27, l. 241/90*. Il ricorso sospende i termini di impugnazione dinanzi al Tar che riprenderanno a decorrere dalla data della decisione della Commissione o dalla data di formazione del silenzio rifiuto. In merito alle modalità procedurali v. provv. Agenzia delle entrate del 4 agosto 2020, n. 280693.

<sup>5</sup> Cfr. A. M. TROPEA, *Il limite al diritto di accesso agli atti aventi natura tributaria*, in *Riv. trim. dir. trib.*, 2017,1.

documenti non siano modificabili ( ad es. dichiarazioni dei redditi).<sup>6</sup> In tali ipotesi consentire l'accesso agli atti da parte del contribuente non pregiudicherebbe in alcun modo l'esigenza di segretezza e di celerità della fase istruttoria e dell'interesse fiscale.

La *ratio* sottesa a detta preclusione risiede nel perseguimento dell'interesse del fisco, ravvisabile nella necessità di una sollecita e pronta riscossione per garantire le risorse pubbliche necessarie, che tende a prevalere dinanzi ad una qualsivoglia istanza di ostensione.

Una corretta ponderazione tra i contrapposti interessi potrebbe suggerire la necessità di limitare il diritto di accesso agli atti alle sole ipotesi in cui la conoscenza preventiva degli atti da parte del contribuente si concretizzi in un effettivo pericolo per la riscossione delle imposte dovute. Solo in tal caso troverebbe giustificazione il limite all'esercizio del diritto di accesso.

## **2. L'accesso agli atti tributari in fase endoprocedimentale ed esoprocedimentale**

L'accesso agli atti in ambito tributario risulta, allo stato, salvo situazioni particolari, generalmente precluso nella fase strettamente endoprocedimentale, ossia fino alla conclusione della fase istruttoria ed all'emanazione dell'atto impositivo.<sup>7</sup>

La giurisprudenza amministrativa ha chiarito che l'accesso agli atti debba, invece, essere consentito nella fase esoprocedimentale cessando l'esigenza di segretezza una volta chiuso il procedimento.

In tal senso il giudice amministrativo con una nota sentenza del 2014 ha superato l'interpretazione letterale dell'art. 24 co. 1 l. 241/90. Secondo il Consiglio di Stato un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 24 co.1, può condurre alla conclusione che l'inaccessibilità agli atti del procedimento tributario non sia da intendersi in senso assoluto, ma circoscritta alla fase di pendenza dello stesso, non sussistendo esigenze di segretezza nella fase successiva di emissio-

---

<sup>6</sup> Cfr. M. BASILAVECCHIA, *Funzione impositiva e forme di tutela*, Torino, 2018, 209, A. VIOTTO, *I poteri di indagine dell'amministrazione finanziaria*, Milano, 2002, p. 335.

<sup>7</sup> V.A. FUNARI, *L'accesso ai documenti tributari: Storia di un diritto negato*, in *Rass. trib.* 2021, 1, 58; A. CIARCIA, *L'accesso agli atti dell'amministrazione finanziaria (tra aperture europee e limiti della normativa amministrativa interna)*, in *Riv. tel. di dir. trib.*, 1, 2021, p. 1.

ne dell'accertamento o di riscossione dei tributi. La nota sentenza ha evidenziato come, in uno Stato di diritto, il cittadino non possa, evidentemente, essere inciso dall'imposizione tributaria senza neppure conoscerne le motivazioni.<sup>8</sup>

La preclusione dell'accesso agli atti tributari in fase endoprocedimentale ha invece subito una graduale evoluzione. Non sempre, infatti, l'interesse fiscale viene minato dalla richiesta di accesso da parte del contribuente, considerato che non sempre si traduce in un inquinamento di prove.<sup>9</sup>

Vi sono situazioni, come esaminato in premessa, in cui il divieto di ostensione potrebbe risultare del tutto ingiustificato nel caso in cui i documenti pervenuti all'Amministrazione finanziaria e non siano modificabili dal contribuente. In tali ipotesi l'accesso agli atti non potrebbe in alcun modo ostacolare o alterare l'attività impositiva; né tantomeno l'esigenza di riservatezza e celerità della fase istruttoria in queste ipotesi subirebbe alcuna limitazione. I giudici amministrativi hanno ad esempio ritenuto ammissibile l'accesso alla cartella di pagamento essendo insufficiente l'estratto di ruolo, all'iscrizione di ipoteca, ad un parere della Direzione Regionale delle Entrate rilevante per autotutela, alle planimetrie catastali di immobili di terzi, ai dati presenti nell'anagrafe tributaria relativi a rapporti finanziari (solo nel caso di separazione personale dei coniugi).<sup>10</sup> Si tratta di casi circoscritti che naturalmente non raggiungono l'accesso previsto in ambito amministrativo, ma che consentono delle aperture interpretative distanzandosi da quel divieto, attualmente quasi assoluto, posto dall'art. 24, I co. lett. b) l. 241/90.

---

<sup>8</sup> Cfr. Cons. St., sez. IV, 6 agosto 2014, n. 4209.

<sup>9</sup> Cfr. M. Logozzo, *Il diritto ad una buona amministrazione e l'accesso agli atti nel procedimento tributario*, in M. Pierro (a cura di) *Il diritto ad una buona amministrazione nei procedimenti tributari*, Milano, 2020, 71 sgg.

<sup>10</sup> Cfr. Cons. St. 26 settembre 2013, n. 4821; Tar Sicilia 11 settembre 2017, n. 2146/3/17 e Tar Campania 17 luglio 2015 n. 380/6/15; Tar Calabria 10 novembre 2009, n. 1223/2/09; Cons. St. 21 ottobre 2008, 5144; Tar Campania 9 marzo, 2016, n. 1347/6/16; Tar Puglia 3 febbraio 2017 n. 94/3/17; Cons. St. 14 maggio 2014, n.2472; Cons. St. 25 settembre 2020, n. 19.

Un'ulteriore ipotesi di accesso agli atti è prevista in fase endoprocedimentale dall'art. 5 *ter* del d.l. 218/97 in tema di accertamento con adesione ove viene garantita una sorta di *disclosure* del fascicolo istruttorio di ufficio e di accesso alle informazioni consentendo al contribuente di partecipare all'analisi dei dati e delle informazioni raccolte dall'ufficio nella fase istruttoria.<sup>11</sup>

A ciò si aggiunga che sempre secondo la più recente giurisprudenza amministrativa il contribuente ha il diritto di informarsi formulando un'istanza di accesso agli atti ben circostanziata, strumentale al suo diritto di difesa purché non sia generica.<sup>12</sup> L'interessato non dovrà essere titolare di un diritto soggettivo o di un interesse legittimo, ma sarà sufficiente che dimostri un concreto e diretto interesse alla conoscenza degli atti oggetto di ostensione. I documenti richiesti non dovranno necessariamente costituire un mezzo di prova, ma uno strumento utile alla difesa del contribuente e l'amministrazione non potrà né valutare l'ammissibilità dell'istanza, né tantomeno operare una scelta discrezionale in merito all'ostensione dei documenti richiesti.

Con le sentenze nn. 19, 20 e 21 del 25 settembre 2020 il Consiglio di Stato ha infatti chiarito che il collegamento tra la situazione legittimante e la documentazione richiesta impone un'attenta analisi della

---

<sup>11</sup> La circolare dell'Agenzia delle Entrate n. 17/E/2020, testualmente chiarisce Omis... "al contribuente di partecipare, durante il procedimento avviato ai sensi dell'articolo 5 del decreto legislativo 19 giugno 1997, n. 218, alla fase di analisi dei dati e delle informazioni raccolti dall'ufficio nella fase istruttoria. Durante il confronto il materiale istruttorio raccolto dall'ufficio si arricchisce, giacché il contribuente fornisce all'Amministrazione elementi utili alla relativa valutazione; all'Amministrazione di incrementare l'efficacia e l'efficienza dei controlli, rafforzando la sostenibilità della pretesa impositiva".

<sup>12</sup> Il Consiglio di Stato con sentenza del 4 settembre 2020, n. 5565 ha chiarito che la mancata utilizzazione di taluni documenti acquisiti ai fini dell'accertamento fiscale (elemento opposto dall'amministrazione finanziaria) non fa venir meno l'interesse del ricorrente a conoscerne il contenuto al fine di potersi difendere anche in considerazione della pendenza dei procedimenti penali a suo carico. La sentenza precisa che il ricorrente, anche in pendenza di un procedimento penale, possa ricorrere allo strumento di accesso ai documenti amministrativi, senza dover necessariamente avvalersi degli strumenti previsti dal codice di procedura penale. L'esclusione dal diritto di accesso non trova nel caso di specie il limite opposto ai sensi del comma 6 dell'art. 24 della legge 241/90 in quanto la documentazione è stata acquisita dalla Guardia di Finanza nell'ambito di una verifica fiscale.

motivazione adottata dalla pubblica amministrazione nel provvedimento con cui ha accolto o respinto l'istanza di accesso.

Ulteriore conferma del predetto orientamento è rinvenibile nella pronuncia del Consiglio di Stato n. 4/2021 ove è stato ribadito che l'ostensione del documento oggetto dell'istanza passa attraverso un rigoroso e motivato vaglio sul nesso di strumentalità necessario tra la documentazione richiesta e l'interesse del soggetto richiedente senza alcuna valutazione discrezionale da parte dell'Amministrazione in relazione alla proponibilità dell'istanza di ostensione.<sup>13</sup>

Attraverso l'esame della motivazione il giudice potrà valutare se il collegamento tra la documentazione di cui si chiede l'ostensione e il diritto di difesa sussista effettivamente, e se quest'ultimo debba prevalere o meno sull'opposto interesse alla segretezza nel delicato bilanciamento tra i valori in gioco.<sup>14</sup>

Ulteriori e più recenti pronunce del Consiglio di Stato hanno previsto nuove tutele a favore del contribuente che presenta un'istanza

---

<sup>13</sup> Cfr. Cons. St., sez. IV, 18 marzo 2021, n. 4. Dalla sentenza si evincono i seguenti principi di diritto: "a) in materia di accesso difensivo ai sensi dell'art. 24, comma 7, della l. n. 241 del 1990 si deve escludere che sia sufficiente nell'istanza di accesso un generico riferimento a non meglio precisate esigenze probatorie e difensive, siano esse riferite a un processo già pendente oppure ancora instaurando, poiché l'ostensione del documento richiesto passa attraverso un rigoroso, motivato, vaglio sul nesso di strumentalità necessaria tra la documentazione richiesta e la situazione finale che l'istante intende curare o tutelare; b) la pubblica amministrazione detentrici del documento e il giudice amministrativo adito nel giudizio di accesso ai sensi dell'art. 116 c.p.a. non devono invece svolgere *ex ante* alcuna ultronea valutazione sull'ammissibilità, sull'influenza o sulla decisività del documento richiesto nell'eventuale giudizio instaurato, poiché un simile apprezzamento compete, se del caso, solo all'autorità giudiziaria investita della questione e non certo alla pubblica amministrazione detentrici del documento o al giudice amministrativo nel giudizio sull'accesso, salvo il caso di una evidente, assoluta, mancanza di collegamento tra il documento e le esigenze difensive e, quindi, in ipotesi di esercizio pretestuoso o temerario dell'accesso difensivo stesso per la radicale assenza dei presupposti legittimanti previsti dalla l. n. 241 del 1990.

<sup>14</sup> Cfr. Cons. St., Sez. IV, 6 novembre 2017, n. 5128; Cons. St., Sez. IV, 9 febbraio 2016, n. 527; Cons. St., Sez. V, 23 marzo 2015, n. 1545; Cons. St., Sez. IV, 29 gennaio 2014, n. 461; Cons. St., Sez. V, 10 gennaio 2007, n. 55. Cons. St., Sez. IV, 6 febbraio 2019, n. 908; Cons. St., Sez. IV, 28 gennaio 2016, n. 317; Cons. St., Sez. VI, 15 febbraio 2012, n. 766.



ostensiva. Con le sentenze n. 3492/2021<sup>15</sup> in tema di atti infraprocedimentali e la n. 4/2022<sup>16</sup> relativa agli atti della riscossione, sono stati chiariti i presupposti e definite le modalità del diritto di accesso alla documentazione che riguarda sia la gestione del rapporto di imposta sia la pretesa esattiva avanzata nei confronti del contribuente.

Come osservato dalla più attenta dottrina sarebbe ad ogni modo auspicabile che le controversie relative al diniego di accesso agli atti fossero affidate anziché alla giurisdizione del giudice amministrativo, alle corti di giustizia tributarie competenti per materia.<sup>17</sup>

Un'ulteriore riflessione può essere avanzata in relazione all'evidente contraddizione che emerge tra l'art. 24 co. 1, l. 241/90 ed il dettato dell'art. 6 dello Statuto dei diritti del contribuente<sup>18</sup> lì dove si afferma che

---

<sup>15</sup> Cons. St. 4 maggio 2021, n. 3492, che in tema di accesso agli atti infraprocedimentali precisa che l'interesse per la cui tutela è attribuito il diritto di accesso è diverso e più ampio rispetto all'interesse all'impugnativa pertanto la legittimazione all'accesso va riconosciuta a chiunque possa dimostrare che gli atti procedimentali oggetto dell'accesso abbiano spiegato o siano idonei a fornire potenzialmente effetti diretti o indiretti nei suoi confronti, indipendentemente da una lesione della propria sfera giuridica.

<sup>16</sup> Cfr. Cons. St. (Ad. Plen.), 14 marzo 2022, n. 4, secondo i giudici amministrativi la copia digitale dell'originale della cartella dev'essere la riproduzione conforme dell'atto, "non essendo possibile, ai fini dell'accesso, adempiere alla richiesta a mezzo del rilascio di un estratto di ruolo", ossia della mera stampa di dati estrapolati dal ruolo informatizzato, ma non organizzati in cartella.

<sup>17</sup> Cfr. M. BASILAVECCHIA, *Funzione impositiva e forme di tutela*, cit., p. 230; M. LOGOZZO, *Il diritto ad una buona amministrazione e l'accesso agli atti nel procedimento tributario*, di M. Pierro (a cura di) in *Il diritto ad una buona amministrazione nei procedimenti tributari*, Milano 2019, p. 176 evidenzia la carenza di una normativa settoriale imperniata sulla peculiarità del procedimento tributario; A. FUNARI, *L'accesso ai documenti tributari: Storia di un diritto negato*, cit., 58 sgg.

<sup>18</sup> La legge 27 luglio 2000 n. 212, non contiene un'esplicita previsione normativa in merito all'accesso agli atti sancendo invece, agli artt. 5, 6 e 7 rispettivamente l'obbligo di informazione, chiarezza degli atti e semplificazione, nonché di motivazione degli atti; sono poi le singole leggi d'imposta a sanzionare l'azione amministrativa in caso di carenza di detti diritti del contribuente. Le esigenze informative sono rinvenibili nelle singole disposizioni in tema di accertamento stabilite con riferimento ai diversi ambiti impositivi, che prevedono forme di comunicazione, di partecipazione e di notifica al contribuente degli atti formati o in via di formazione nel corso dell'attività di verifica o controllo. Assumono, particolare rilevanza le disposizioni che impongono all'Amministrazione finanziaria di motivare i propri atti, sia fornendo indicazione

l'Amministrazione finanziaria deve assicurare al contribuente l'effettiva conoscenza degli atti al fine di garantire il più generale diritto di difesa ex art. 24 Cost.<sup>19</sup> Non si comprende in che modo la conoscibilità ex art. 6, possa essere assicurata, né tantomeno in quale fase, né risulta chiara la *ratio* del rigetto da parte dell'autorità tributaria alla richiesta di ostensione presentata dal contribuente, considerato che l'amministrazione finanziaria richiede al contribuente di fornire informazioni funzionali all'accertamento che diversamente non riuscirebbe a reperire.

La partecipazione del contribuente al procedimento deve essere garantita al fine di assicurare la piena parità tra le parti consentendo al soggetto interessato di poter conoscere gli atti ed i documenti oggetto delle motivazioni sottese alla richiesta. In tal senso appare altresì evidente che la tutela effettiva del contribuente, debba essere garantita in un momento utile e prima che sia troppo tardi, quindi in una fase precedente all'emissione del provvedimento impositivo, qual è quella procedimentale e quindi non solo in quella esoprocedimentale.

L'accessibilità ai dati tributari si pone, nell'ambito del nostro ordinamento, ancora come una questione dibattuta in netto contrasto con l'orientamento eurounitario.

In ambito europeo è infatti avvertita sempre più di frequente l'esigenza di garantire l'accesso agli atti a garanzia del principio di buona amministrazione e della tutela giurisdizionale effettiva.

### **3. L'orientamento della Corte di giustizia a tutela dei diritti del contribuente**

L'orientamento dei giudici europei si pone in controtendenza rispetto a quanto avviene in ambito nazionale.<sup>20</sup> La Corte ha infatti ini-

---

dei presupposti di fatto e delle ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione assunta, sia allegando gli eventuali documenti richiamati nel percorso logico-giuridico adottato nell'emanazione del provvedimento.

<sup>19</sup> Cfr. M. PIERRO, *I doveri di informazione dell'amministrazione finanziaria e la "nuova" trasparenza amministrativa tra diritto e principio di buona amministrazione*, in M. Pierro (a cura di) *Il diritto ad una buona amministrazione nei procedimenti tributari*, cit., Milano 2019, 74 sgg.

<sup>20</sup> Il modello in parola, peraltro, è comune anche all'ordinamento dell'Unione europea, soprattutto a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (cfr. art. 15

ziato un graduale e progressivo percorso interpretativo verso il riconoscimento dei diritti di difesa del contribuente riconoscendo l'esercizio del diritto di accesso al fascicolo istruttorio strumentale ad una tutela giurisdizionale effettiva.

Con la sentenza del 9 novembre 2017 in causa C-298-16 *Ispas*,<sup>21</sup> la Corte ha chiarito che per esercitare efficacemente il diritto di difesa è fondamentale per il contribuente conoscere tutti gli elementi che fondano la contestazione che l'Amministrazione finanziaria è in procinto di avanzare già nel corso del procedimento istruttorio. Così operando, sarebbe possibile fornire spiegazioni o far valere motivi rispetto al punto di vista dell'Amministrazione tributaria. In questo caso la Corte estende il diritto di accesso alla fase endoprocedimentale dell'istruttoria tributaria.

Con la successiva sentenza del 4 giugno 2020, causa C-430/19, S.C. C. F. srl<sup>22</sup> la Corte va oltre chiarendo che il diritto di accesso sussiste anche qualora le autorità tributarie nazionali non siano soggette ad un obbligo generale di fornire un accesso integrale al fascicolo di cui dispongono, né di comunicare d'ufficio i documenti e le informazioni a sostegno della decisione prevista. I giudici europei hanno affermato che, se nell'ambito del procedimento amministrativo nazionale di verifica e determinazione della base imponibile dell'IVA, un soggetto passivo non ha avuto la possibilità di accedere alle informazioni contenute

---

TFUE e Capo V della Carta dei diritti fondamentali).

<sup>21</sup> Cfr. Corte di giustizia, 9 novembre 2017, causa C-298-16 *Ispas*, 26. Secondo la Corte il rispetto dei diritti della difesa costituisce un principio generale del diritto dell'Unione che trova applicazione quando l'amministrazione si proponga di adottare nei confronti di un soggetto un atto lesivo dei suoi interessi. Pertanto, i destinatari di decisioni che incidono sensibilmente sui loro interessi devono essere messi in condizione di manifestare utilmente il loro punto di vista in merito agli elementi sui quali l'amministrazione intende fondare la pretesa impositiva. Detto obbligo grava sulle amministrazioni degli Stati membri ogniqualvolta esse adottano decisioni che rientrano nella sfera d'applicazione del diritto dell'Unione, sebbene la normativa dell'Unione applicabile non preveda espressamente siffatta formalità; sent. del 17 dicembre 2015, *WebMindLicenses*, C- 419/14, 84 e giurisprudenza ivi citata.

<sup>22</sup> Cfr. Corte di giustizia, 4 giugno 2020, causa C-430/19, *SC. C.F Srl*, p. 31. Cfr. A. CIARCIA, *L'accesso agli atti dell'amministrazione finanziaria (tra aperture europee e limiti della normativa amministrativa interna)*, in *Riv. tel. di dir. trib.*, 1, 2021; M.G. DE FLORA, *Riflessioni sul diritto di accesso agli atti tributari*, in *Dir. Prat. trib. intern.*, 3/2021, p. 90.

nel suo fascicolo amministrativo (dati che sono stati utilizzati in fase di emissione di un provvedimento che gli impone obblighi tributari supplementari) constatato che il procedimento sarebbe potuto giungere a un risultato diverso, detta decisione deve essere annullata.<sup>23</sup> Nel caso esaminato le autorità tributarie non avevano consentito al contribuente di conoscere le informazioni dallo stesso tempestivamente richieste senza però indicare alcun obiettivo di interesse generale che fosse idoneo a giustificare tale diniego.<sup>24</sup>

Con la ormai nota sentenza *Glencore*<sup>25</sup> la Corte oltre a confermare la doverosità del contraddittorio preventivo in materia di IVA, chiarisce che l'esercizio del contraddittorio dovrebbe assicurare un più ampio accesso alla documentazione e alle informazioni detenute dall'Amministrazione Finanziaria. Inoltre, i giudici europei evidenziano come la facoltà del contribuente di prendere visione ed estrarre copia dei documenti o atti detenuti dalle Amministrazioni Finanziarie sia strettamente collegata alla necessità di manifestare efficacemente ed utilmente il proprio punto di vista sugli elementi, sui quali l'Amministrazione procedente intende fondare la propria pretesa tributaria

Sussiste, quindi un nesso di “pregiudizialità-dipendenza” tra l'accesso agli atti e il contraddittorio endoprocedimentale, ove il primo, autorizzato nel corso del procedimento tributario, pone il contribuente – venuto a conoscenza degli addebiti fiscali – nella condizione di poter manifestare e palesare il proprio punto di vista in ordine agli elementi e alle prove, su cui l'Amministrazione Finanziaria intende fondare la propria decisione limitando il diniego a casi specifici previsti dalla legge e assicurando maggiore trasparenza e legalità.

---

<sup>23</sup> Cfr. Corte di giustizia, C-430/19, SC. C.F Srl, *cit.*, p. 37.

<sup>24</sup> Secondo la giurisprudenza costante della Corte, il principio generale del rispetto dei diritti della difesa non si configura come una prerogativa assoluta, potendo essere soggetto a restrizioni rispondenti a obiettivi di interesse generale che non siano sproporzionati e inaccettabili rispetto allo scopo perseguito, tali da ledere la sostanza stessa dei diritti così garantiti Cfr. Corte di giustizia 26 settembre 2013, *Texdata Software*, causa C-418/11, 84, nonché del 3 luglio 2014, *Kamino International Logistics e Datema Hellmann Worldwide Logistics*, causa C-129/13 e C 130/13, *cit.*, p. 42.

<sup>25</sup> Cfr. Corte di giustizia, 6 ottobre 2019, causa C-189/18, *Glencore cit.*; cfr. G. MERONE, *Diritto al contraddittorio preventivo e frodi iva: illegittimi i recuperi effettuati in assenza di partecipazione del contribuente ai procedimenti “connessi”*, in *Dir. prat. trib. int.*, 2020, 2.

Il diritto di accesso al fascicolo quale corollario del diritto di difesa, deve essere quindi garantito in una fase antecedente il procedimento giurisdizionale, al fine di consentire al soggetto interessato di potersi difendere, esponendo le proprie ragioni, prima che venga adottata una decisione che possa arrecargli pregiudizio.

In questo modo evidentemente si potrebbe consentire all'Amministrazione finanziaria di correggere eventuali errori o utilizzare informazioni fornite dal contribuente che potrebbero condurre la stessa a non emettere un provvedimento o un atto con diverso contenuto.

La sentenza *Glencore* chiarisce inoltre, che il diritto di accesso deve essere garantito al soggetto accertato non solo agli atti del procedimento di cui è parte, ma anche agli atti dei procedimenti connessi a quello in cui egli è parte e dai quali l'Amministrazione finanziaria intenda trarre elementi su cui fondare la propria pretesa impositiva. La Corte evidenzia non solo la portata difensiva del diritto di accesso, sottolineando che il diritto di accedere a tutti i documenti sui quali l'amministrazione intenda fondare la propria pretesa impositiva deve essere sempre garantito, ma si spinge oltre il concetto "classico" del diritto di difesa adottando una visione ulteriormente garantista di tale diritto, permettendo al contribuente di difendersi rispetto alle accuse che gli vengono rivolte, di accedere ai documenti, che gli uffici potrebbero aver raccolto nell'ambito delle indagini e dai quali potrebbero emergere elementi a suo vantaggio.

La Corte dichiara inoltre illegittima la sintesi dei documenti richiamati nell'atto impositivo, ma non notificati al contribuente, che le amministrazioni sono solite inserire all'interno degli avvisi di accertamento.

L'accesso agli atti deve essere quindi pieno ed effettivo e non può essere sostituito dalla prassi dell'Amministrazione finanziaria di comunicare al contribuente indirettamente, sotto forma di sintesi, solo una parte degli elementi raccolti nei procedimenti connessi da essa selezionati secondo criteri che le sono propri e sui quali egli non può esercitare alcun controllo.

Dopo la sentenza *Ispas e Glencore* non dovrebbero esserci più dubbi sull'obbligo delle amministrazioni finanziarie di concedere l'accesso al fascicolo, quantomeno in materia di Iva.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> La sentenza C-430/19, SC. C.F. Srl, cit. esamina oltre l'iva anche l'imposta sul red-

Ulteriori conferme emergono da parte dei giudici europei non solo in ambito Iva, ma anche con riferimento alle imposte dirette in tema di scambio di informazioni.

In particolare alle sentenze *Berlioz* e *Etat Luxembourgeois* da cui emerge un orientamento della Corte ormai consolidato a favore del riconoscimento dell'accesso agli atti. In particolare con la nota sentenza C- 682/17 *Berlioz*<sup>27</sup> la Corte di Giustizia, in applicazione dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali, ha riconosciuto il diritto del soggetto destinatario della richiesta di informazioni, nel momento in cui contesta dinanzi all'Autorità giudiziaria la legittimità di una sanzione irrogata per omessa comunicazione delle informazioni richieste di far valere gli eventuali vizi della domanda di assistenza amministrativa internazionale (come la mancanza di qualsiasi prevedibile pertinenza delle informazioni richieste con l'indagine condotta dall'Autorità richiedente), e quindi il suo diritto di conoscere gli elementi essenziali della richiesta di scambio d'informazioni.<sup>28</sup>

---

dito e al punto 25 fa un espresso richiamo sulla competenza della Corte a valutare la corretta interpretazione del diritto europeo anche oltre l'ambito delle imposte armonizzate, "quando una normativa nazionale si conforma, per le soluzioni che essa apporta a situazioni puramente interne, a quelle adottate dal diritto dell'Unione al fine ad esempio di evitare la comparsa di discriminazioni nei confronti di cittadini nazionali" come evidenziato da M. Basilavecchia, *Contraddittorio preventivo e accesso al fascicolo - il commento*, in *Corr. trib.*, 2020, 8-9, 737.

<sup>27</sup> Cfr. Corte di giustizia, sent.16 maggio 2017, causa C-682/15, *Berlioz*. Occorre precisare che il giudizio era stato instaurato dal soggetto destinatario dell'ingiunzione e non dal contribuente coinvolto nell'indagine fiscale. Pertanto, nel caso *Berlioz* non sono stati esaminati i diritti del contribuente ribadendo, invece, la segretezza della richiesta d'informazioni al fine di non pregiudicare l'efficacia dell'indagine. Cfr. P. Mastellone, *Una nuova alba per i diritti fondamentali del contribuente europeo: alcuni spunti sistematici a margine della sentenza Berlioz della Corte di Giustizia*, in *Dir. prat. trib. int.*, 2017, 2, 591; S. Dorigo, *La tutela del contribuente nel corso di procedure di scambio di informazioni: la sentenza Berlioz della Corte di Giustizia*, in *Riv. trim. dir. trib.*, suppl. on line, 2018, 1.

<sup>28</sup> Cfr. C- 682/15, *Berlioz*, cit., p. 47 "Da una costante giurisprudenza della Corte risulta infatti che i diritti fondamentali garantiti nell'ordinamento giuridico dell'Unione si applicano in tutte le situazioni disciplinate dal diritto dell'Unione e che l'applicabilità del diritto dell'Unione implica quella dei diritti fondamentali garantiti dalla Carta (v., in questo senso, sentenze del 26 febbraio 2013, *Åkerberg Fransson*, C 617/10, EU:C:2013:105, punti da 19 a 21, nonché del 26 settembre 2013, *Texdata Software*, C

La Corte ha infatti disposto che debba essere garantito al destinatario dell'ingiunzione l'accesso ad un nucleo minimo di documenti "relativa all'identità del contribuente coinvolto ed il fine fiscale delle informazioni richieste". Anche nei casi riuniti C-245 e C-246/19 *État Luxembourgeois*<sup>29</sup> la Corte riconosce il diritto al ricorso diretto avverso la decisione di ingiunzione di informazioni a favore del destinatario.<sup>30</sup> In questo caso al destinatario della decisione viene riconosciuta una tutela endopro-

---

418/11, EU:C:2013:588, punti 72 e 73)".

<sup>29</sup> Nel caso B. e *État luxembourgeois*, la CGUE si è pronunciata su una richiesta di scambio di informazioni trasmessa dall'Amministrazione tributaria spagnola a quella lussemburghese, al fine di ottenere informazioni su una persona fisica residente in Spagna. In particolare, ad una società ed una banca lussemburghesi è stato ingiunto di comunicare informazioni su conti bancari riferibili al contribuente spagnolo, nonché su varie operazioni realizzate dal medesimo contribuente. A fronte dei giudizi instaurati dal contribuente e dai soggetti intermediari (banca e società del Granducato) davanti all'Autorità giudiziaria lussemburghese per impugnare tali ingiunzioni, è stata rimessa alla CGUE la questione sull'interpretazione della CDFUE in ordine alla tutela giurisdizionale da riconoscere al contribuente e ai destinatari della richiesta di informazioni e la CGUE ha fissato i seguenti principi: gli ordinamenti degli Stati membri, nell'attuare lo scambio di informazioni su richiesta, devono riconoscere alla persona che detiene le informazioni il diritto di contestare in un giudizio la legittimità della richiesta; ai fini della legittimità del procedimento di scambio di informazioni, la richiesta deve riguardare "informazioni che non appaiono manifestamente prive di qualsiasi prevedibile pertinenza" e tale condizione sussiste qualora essa precisi l'identità del detentore delle informazioni, quella del contribuente oggetto dell'indagine ed il periodo cui l'indagine si riferisce; gli ordinamenti degli Stati membri possono escludere che l'ingiunzione di fornire informazioni sia impugnabile dal contribuente sottoposto all'indagine, a condizione che gli sia riconosciuto il diritto di contestare, in via incidentale, nell'ambito del giudizio instaurato avverso l'atto impositivo la medesima ingiunzione, nonché "le condizioni di reperimento e di utilizzo delle prove raccolte"; ai soggetti terzi, che ritengono di aver subito un danno dalla richiesta di informazioni, deve essere riconosciuto il diritto al relativo risarcimento. In merito alla prevedibile pertinenza delle informazioni v. CGUE sent. 25 novembre 2021, causa C-437/19, L.

<sup>30</sup> Nelle sue conclusioni l'avv. gen. Kokott chiarisce che in uno stato di diritto, non è possibile ipotizzare che un soggetto debba commettere una violazione per poter verificare la legittimità della decisione di ingiunzione, solo in via incidentale, attraverso la proposizione di un ricorso avverso la sanzione irrogata. La mancata previsione di un ricorso diretto e immediato priva il destinatario di una tutela effettiva.

cedimentale, prima dell'emissione di un atto impositivo.<sup>31</sup> Si tratta di un passo in avanti rispetto a quanto concluso nella sentenza *Berlioz*. Al contribuente e ai soggetti terzi viene, invece, riconosciuta una tutela incidentale solo in una seconda fase, rispettivamente a seguito dell'emissione dell'avviso di accertamento e per il risarcimento del danno.

In relazione allo scambio di informazioni ad alla prevedibile pertinenza delle informazioni richieste la recente sentenza C-437/19, *L* la Corte ha ulteriormente contribuito a definirne il perimetro applicativo. I giudici hanno evidenziato che l'autorità richiedente deve dimostrare sulla base di spiegazioni chiare e sufficienti di voler condurre un'indagine mirata riguardante un gruppo circoscritto di persone giustificata da fondati sospetti. Non sono consentite informazioni puramente generiche ( *cd.fishing expeditions*).

Le amministrazioni per quanto non abbiano una conoscenza precisa e completa delle informazioni da raccogliere devono, quindi, fornire una descrizione dettagliata e completa del gruppo di contribuenti oggetto di indagine o verifica specificando qualità e caratteristiche distintive per consentire all'amministrazione di indentificare i soggetti.

Dalle conclusioni rese dell'avv. generale *Kokotte* si evince che: “il destinatario della decisione di ingiunzione deve avere a disposizione, unitamente a quest'ultima, se non la richiesta di informazioni nella sua interezza, quantomeno, in linea di principio, le informazioni minime di cui all'articolo 20, paragrafo 2, della direttiva – che lo Stato richiedente è tenuto a trasmettere allo Stato interpellato”.

Alla luce dell'interpretazione della Corte traspare che la cooperazione amministrativa in tema di scambio di informazioni in materia tributaria non deve, quindi, mai pregiudicare la tutela dei diritti fondamentali del contribuente.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Cfr. Corte di giustizia, Grande sezione, 6 ottobre 2020 cause riunite c-245/19 e c-246/19, *État Luxembourgeois*; vedi commenti di L. Costanzo, *La tutela dei diritti del contribuente al crocevia tra cooperazione amministrativa e integrazione eurotributaria*, in *Riv. tel. dir. trib. on line* 4, 2020 e di M.P. Nastro, *Lo scambio di informazioni in materia fiscale: la tutela giurisdizionale effettiva e il diritto alla protezione dei dati*, in *Dir. prat. trib. int.*, 2020, 4, 1720.

<sup>32</sup> Cfr. A.VOZZA, *La difesa nelle indagini innescate dallo scambio di informazioni previsto dalla Dac6*, in *Corr. Trib.* 3/2021, p. 261, secondo l'autore secondo la Corte di Giustizia sebbene sia stato riconosciuto il diritto del detentore delle informazioni di contestare la legittimità della richiesta, non vi è l'espresso riconoscimento di *participation*



Detto orientamento si pone in linea di continuità con la precedente giurisprudenza eurounitaria, in tema di rispetto dei diritti di difesa principio fondamentale del diritto dell'Unione e di conseguenza anche della legislazione europea in materia tributaria e di quella degli stati membri che dà attuazione alle direttive dell'Unione.

Da tali considerazioni si evince che in ambito europeo l'evoluzione giurisprudenziale volge verso la valorizzazione del giusto procedimento senza il quale non vi potrà essere un giusto processo.

Alla luce degli orientamenti della Corte di Giustizia, appare evidente che la tutela del contribuente possa essere garantita prevedendo non solo un generale diritto al contraddittorio nel procedimento tributario, ma anche il diritto strettamente connesso di poter accedere alle informazioni che lo riguardano, entrambi presupposti necessari per la realizzazione di un giusto procedimento.

#### 4. Riflessioni conclusive

Dalla breve disamina effettuata si evince un significativo contrasto fra le istanze derivanti dal sistema giuridico interno e quelle innescate dalla giurisprudenza eurounitaria. Emerge infatti, la necessità di considerare che l'ordinamento tributario italiano si conformi alla disciplina ed agli orientamenti eurounitari in attuazione dei principi contenuti negli artt. 41, 47 e 48 CDFUE.

Secondo l'art. 1 della l. 241/90 l'attività amministrativa nazionale deve essere retta ed esercitata secondo le modalità previste dai principi dell'ordinamento comunitario, a testimonianza dell'intenso legame fra l'azione amministrativa interna ed il diritto europeo.<sup>33</sup>

---

*rights* a favore dei contribuenti oggetto delle indagini. La Corte, non si è pronunciata sui *notification rights* (diritto di conoscere l'avvenuta richiesta d'informazioni), né sui *consultation rights* (diritto di essere ascoltato prima della trasmissione delle informazioni), dichiarando invece legittime le norme nazionali che escludono *intervention rights* (diritto di intervenire con la possibilità di bloccare la trasmissione), nel caso sia consentita ai contribuenti una contestazione differita dell'ingiunzione recante la richiesta di informazioni in via incidentale in sede di impugnazione dell'atto impositivo. Il diritto di accesso al fascicolo risulta essenziale in sede di contraddittorio endoprocedimentale e alla luce della recente giurisprudenza è possibile prevedere anche il riconoscimento dei *notification e consultation rights*.

<sup>33</sup> L'art. 1, comma 1, della legge n. 241/1990 statuisce che «l'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di

La compenetrazione tra il sistema nazionale e il sistema eurounitario consente di individuare un *corpus iuris* integrato, nel quale regole e istituti sia nazionali, sia europei sono in grado di «risolvere le antinomie del sistema e di garantire l'efficienza, l'imparzialità e il buon andamento dell'agire pubblico».

La partecipazione procedimentale dell'interessato e l'accessibilità alla documentazione amministrativo-tributaria sono espressione del più generale diritto di difesa, desumibile dagli artt. 41, 47 e 48, Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, che contempla il “diritto ad una buona amministrazione”.

Emerge pertanto l'esigenza di qualificare gli istituti dell'ostensione e della partecipazione procedimentale non solo quale espressione del diritto di difesa, ma anche quale concretizzazione della “buona amministrazione” e – più in generale – del principio del giusto procedimento.

È auspicabile che le Corti di merito e la Corte di Cassazione si adeguino a questo orientamento maggiormente garantista per il contribuente e riconosca il diritto di accesso al fascicolo non solo in materia di IVA, ma anche nelle materie che non rientrano nella competenza dell'Unione Europea.

In tal senso si auspica che l'orientamento della Corte di Giustizia possa essere utile a rafforzare concretamente il diritto di accesso nel procedimento tributario e che attraverso la giurisprudenza europea trovi più ampia applicazione la tutela dei diritti del contribuente.

Sotto il profilo del diritto interno considerato l'attuale superamento della preclusione all'accesso agli atti in ambito amministrativo una rilettura in chiave sistematica dell'art. 13 della L. 241/90 potrebbe consentire come affermato dalla più attenta dottrina, l'ampliamento dell'accessibilità anche ai dati tributari.<sup>34</sup>

*De iure condendo* potrebbe ipotizzarsi una riformulazione dell'art. 24, I co. lett. b), l. 241/90 che elimini il divieto di accesso agli atti tributari consentendo l'accessibilità generale a tutti gli atti, anche quelli

---

imparzialità, di pubblicità e di trasparenza secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell'ordinamento comunitario».

<sup>34</sup> Cfr. A. Guidara, *Indisponibilità del tributo e accordi in fase di riscossione*, Milano, 2010 259 sgg.

tributari, in fase endoprocedimentale, salvo il caso in cui sussistano obiettivi di interesse generale da tutelare. Potrebbe altresì ipotizzarsi un'introduzione di una norma *ad hoc* sull'accesso agli atti generalizzato, da collocarsi nello Statuto dei diritti del contribuente, prevedendo un'annessa prova di resistenza nel caso in cui l'amministrazione finanziaria ne precluda l'accesso.



## Sovranità digitale europea e protezione dei dati: quale armonizzazione?

Arianna Alpini

### **1. L'approccio deterministico alla tecnologia impedisce di cogliere che l'apparente immaterialità e l'assenza di confini del digitale possono trasformare l'esistenza e l'esercizio della sovranità**

Accanto alla connaturale tensione tra i concetti di Unione europea e territorio, si pone il digitale che, come strumento sia analitico sia politico, non può che contribuire ad una crisi di sovranità o quanto meno ad un 'adattamento' dei suoi elementi costitutivi.<sup>1</sup>

I tentativi di concepire una sovranità digitale europea sembrano sviliti dal ruolo sempre crescente degli attori privati e delle società IT, in particolare le Big Tech come Apple, Amazon, Google o Huawei.<sup>2</sup> In effetti, potrebbe apparire fuori luogo discorrere di sovranità digitale dell'UE quando a governare il campo sono non più le autorità statali, ma le società private che operano in tutto il mondo. Tuttavia, non si può negare che la sovranità ha svolto un ruolo centrale nell'ordinamento del mondo moderno.<sup>3</sup> Essa rappresenta una premessa normativa della vita politica moderna, ed è proprio questo carattere fondazionale che spiega l'ambiguità diffusa e i numerosi conflitti che la circondano.<sup>4</sup>

Mentre nella prospettiva weberiana lo stato è una "comunità umana che dichiara il monopolio dell'uso legittimo della forza fisica all'inter-

---

<sup>1</sup> G. ZACCARIA, *Postdiritto. Nuove fonti, nuove categorie*, Bologna, Il Mulino, p. 14 sgg.; N. IRTI, *Le categorie giuridiche della globalizzazione*, «Rivista di diritto civile», 2002, 5, p. 627 sgg.

<sup>2</sup> B. FARRAND e H. CARRAPICO, *Digital sovereignty and taking back control: from regulatory capitalism to regulatory mercantilism in EU cybersecurity*, «European Security», 2022, 31,3, pp. 435-453.

<sup>3</sup> R. JACKSON, *Sovereignty in World Politics: a Glance at the Conceptual and Historical Landscape*, «Political Studies», 1999, 47, pp. 431-456.

<sup>4</sup> M. AVBELJ, *Theorizing sovereignty and European integration*, «Ratio juris», 2014, 27, p. 346.

no di un determinato territorio”,<sup>5</sup> secondo un’altra lettura la sovranità dello stato è sempre stata un’aspirazione insoddisfatta.<sup>6</sup> Di certo la globalizzazione e i processi di integrazione europea hanno minato in modo significativo la concezione unitaria della sovranità.<sup>7</sup>

La sovranità implica un insieme di pratiche strettamente correlate alla produzione di conoscenze su popolazioni, territori e risorse: produzione che necessita di infrastrutture.<sup>8</sup> È noto che lo sviluppo di diritti politici sovrani dipende dalla creazione di amministrazioni e di strumenti burocratici centralizzati, la funzione dei quali è rendere conoscibile e governabile una popolazione.<sup>9</sup> Sí che molte infrastrutture della conoscenza necessarie per governare le popolazioni, i territori e le risorse, anche nel campo della sicurezza europea, si affidano all’elaborazione dei dati digitali e alla diffusione delle tecnologie digitali.<sup>10</sup>

La creazione di data base nazionali ha fornito alle autorità statali il ‘potere infrastrutturale’,<sup>11</sup> cioè la capacità di penetrare nella società civile e di attuare decisioni politiche. Nella ‘sovranità digitale’, questa capacità dovrebbe aumentare l’indipendenza e l’autonomia tecnica ed economica degli stati.<sup>12</sup> Di conseguenza appare indispensabile comprendere in quale modo la sicurezza europea si affida ai processi di da-

---

<sup>5</sup> M. WEBER, H. GERTH e M.C. WRIGHT, *From Max Weber: essays in sociology*, London, Routledge, 2007, p. 77 sgg.

<sup>6</sup> S.D. KRASNER, *Sovereignty: organized hypocrisy*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1999; G. ZACCARIA, *Postdiritto*, cit., p. 14 sgg.

<sup>7</sup> R.O. KEOHANE, *Ironies of sovereignty: the European Union and the United States*, «Journal of common market studies», 2002, 40, pp. 743-765.

<sup>8</sup> G.C. BOWKER e S.L. STAR, *Sorting things out*, Cambridge, MA, MIT Press, 1999.

<sup>9</sup> J.C. SCOTT, *Seeing like a state*. New Haven, CT, Yale University Press, 1998.

<sup>10</sup> Del resto Foucault ha insistito molto sulla necessità di analizzare le istituzioni e le infrastrutture che rendono possibile governare le persone e cose: M. FOUCAULT, *Security, territory, population*, New York, Picador, Palgrave Macmillan, 2009.

<sup>11</sup> M. MANN, *The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results*, «European journal of sociology / archives européennes de sociologie / europäisches archiv für soziologie», 1984, 25, pp. 185-213.

<sup>12</sup> F. MUSIANI, *Infrastructuring digital sovereignty*, «Information, communication & society», 2022, 25, pp. 785-800.

taficazione dal momento che le infrastrutture della conoscenza, spesso controllate da attori privati, si propongono come la sede di forme di sovranità dove le giurisdizioni nazionali e transnazionali si trovano ad interagire.<sup>13</sup>

Le politiche di sicurezza europee offrono lo scenario per analizzare il passaggio a nuove forme di potere basato sui dati, infatti, l'Area di Libertà, Sicurezza e Giustizia è stata sin dalla sua origine popolata di banche dati, sistemi di condivisione delle informazioni e tecnologie per la raccolta e la gestione dei dati. La polizia europea è riuscita a digitalizzare la raccolta e la gestione dei dati che si è nel tempo trasformata in un nuovo settore politico dedicato alla gestione di sistemi IT su larga scala con una propria agenzia. Questa evoluzione tende a ridefinire la sicurezza e contribuisce alla destabilizzazione del rapporto concettuale di hobbesiana memoria tra la sovranità e la sicurezza basata sullo Stato.

Data la natura senza frontiere della cyber security e considerato che gli Stati membri non dispongono degli strumenti adeguati per affrontare la "sfida", l'Unione europea si è incaricata di coordinare la raccolta di informazioni sulle minacce informatiche, fornire analisi basate su una visione d'insieme e coordinare l'azione degli Stati membri attraverso la creazione di nuovi organismi specializzati come ENISA. Oltre a queste innovazioni istituzionali, l'UE ha investito nella costruzione di nuove infrastrutture digitali di sicurezza. Basandosi sulla crescente importanza attribuita allo scambio e all'elaborazione di informazioni nell'applicazione della legge - a scapito delle forme più tradizionali -, l'UE si è affermata come intermediario delle informazioni e 'imprenditore politico' che intende promuovere nuove tecnologie e strategie di sicurezza.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> K. EASTERLING, *Extrastatecraft. The power of infrastructure space*, London, Verso, 2014, p. 15 sgg.

<sup>14</sup> M. KAUFMANN e J. JEANDESBOZ, *Politics and 'the digital' From singularity to specificity*, «European Journal of Social Theory», 20,3, pp. 309-328.

## **2. Tradizionalmente la sovranità si identifica con l'autorità di porre fine ai conflitti tra i soggetti con l'obiettivo di mantenere la pace**

Questa prospettiva è unitaria, nel senso che pretende l'esistenza di un'autorità suprema che non può essere contestata da altri.<sup>15</sup> La sovranità è indivisibile, in quanto la condivisione rischierebbe di creare poteri concorrenti: si tratta della creazione di una politica territoriale e di un apparato istituzionale, cioè uno Stato che difende l'indipendenza da altre sovranità.

D'altra parte, dall'osservazione empirica che gli Stati-nazione non sono più le uniche unità politiche rilevanti, e che la storia, i fattori tecnologici, ambientali e ideologici influiscono continuamente sui rapporti di potere e sulla comprensione ed esperienza di ciò che conta per la politica, si è formato il cd. orientamento post-sovrano.<sup>16</sup> Da questo punto di vista, la nozione di sovranità si basa su una concezione di governo che va oltre lo stato, il territorio e l'autorità. Mentre, secondo un diverso orientamento, la sovranità è dinamica e trasformativa,<sup>17</sup> continua a cambiare, adattandosi, senza dissolversi.<sup>18</sup>

Pertanto, un approccio tradizionalista alla sovranità digitale dell'UE presta attenzione alla distribuzione del potere tra gli Stati membri e l'UE, o alla concorrenza tra l'UE e gli USA o la Cina; richiama elementi che puntano alla costruzione di un'autorità suprema europea territorializzata. Al contrario, in un approccio post-sovrano, si considera

---

<sup>15</sup> A. DI BELLO, *Stato e sovranità nel De Republica libri sex di Jean Bodin*, Napoli, Liguori, 2014, *passim*; G. PARIETTI, *Sulla razionalità in Hobbes. Deontologia e giustificazione politica*, Milano, Mimemis, 2020, *passim*.

<sup>16</sup> M. CASTELLS, *The Information Age. Economy, Society, and Culture*, Wiley-Blackwell, 2015, [https://deterritorialinvestigations.files.wordpress.com/2015/03/manuel\\_castells\\_the\\_rise\\_of\\_the\\_network\\_societybookfi-org.pdf](https://deterritorialinvestigations.files.wordpress.com/2015/03/manuel_castells_the_rise_of_the_network_societybookfi-org.pdf).

<sup>17</sup> R. PROKHOVNIK, *Sovereignties. Contemporary Theory and Practice*, Palgrave Macmillan, USA, 2007, p. 40 sgg.

<sup>18</sup> Questa prospettiva si allontana dalle grandi direttrici della sovranità, e piuttosto favorisce un'analisi più localizzata di come cambia la sovranità alle giunzioni critiche e storiche: vedi: R.O. KEOHANE e S. HOFFMANN, *Institutional Change in Europe in the 1980s*, in R.O. KEOHANE e S. HOFFMANN (a cura di), *The New European Community. Decision-Making and Institutional Change*, 1991, pp. 1-40.



l'autorità digitale dell'UE non come una sovranità, ma come qualcosa di completamente nuovo. Analizzata, invece, attraverso la lente di un approccio post-tradizionalista, la sovranità digitale dell'UE è un tipo di sovranità volta a disaggregare e Riassemblare alcuni dei suoi elementi costitutivi in relazione all'evoluzione del digitale.

Certamente tutti gli approcci dimostrano che la sovranità digitale europea dà forma ad un nuovo immaginario di sicurezza europea.

L'emergere del dibattito sulla sovranità digitale risale probabilmente alla nascita dell'egemonia digitale degli Stati Uniti e ai programmi di sorveglianza della fine degli anni '90.<sup>19</sup> L'interesse per il concetto può essere ricondotto al rapido sviluppo del cyber spazio e delle infrastrutture degli Stati Uniti finalizzate a controllare le attività e le comunità digitali, e alla capacità dello Stato di accedere ai dati personali per motivi di sicurezza senza la necessità di un consenso individuale. La Cina e la Russia hanno rapidamente messo in discussione l'egemonia degli Stati Uniti tentando di affermare il loro controllo sulle infrastrutture e sui dati nazionali.<sup>20</sup> La Cina ha sviluppato un concetto di sovranità digitale intimamente connesso alla sicurezza nazionale che promuove la necessità di trattare la sovranità digitale come equivalente a quella territoriale. Il dibattito russo è emerso alcuni anni dopo ed ha portato a una maggiore regolamentazione statale di Internet, compresi i contenuti e la regolamentazione della libertà di parola, e degli attori coinvolti nelle infrastrutture digitali.<sup>21</sup> L'UE e i suoi Stati membri sono intervenuti più recentemente, a partire dalle preoccupazioni espresse dalla Francia e, successivamente, dalla Germania. Si potrebbe dire che la Cina e la Russia hanno sviluppato un approccio territoriale alla sovranità digitale basato sulla percezione che il mondo digitale si caratterizza da elementi egemonici - culturali e politici - americani da con-

---

<sup>19</sup> J. THUMFART, *The Legitimacy Of Cybersecurity. An Application of Just Securitization Theory to Cybersecurity Based On the Principle of Subsidiarity* (November 17, 2022), «Applied Cybersecurity & Internet Governance», 1 (17 November 2022), pp. 97-120, reperibile in <https://ssrn.com/abstract=4336204>.

<sup>20</sup> S. COUTURE e S. TOUPIN, *What does the notion of "sovereignty" mean when referring to the digital?*, «New Media & Society», 2019, 21(10), pp. 2305-2322.

<sup>21</sup> S. BUDNITSKY e L. JIA, *Branding internet Sovereignty: Digital media and the Chinese-Russian cyberalliance*, «European Journal of Cultural Studies», 21, n. 5, pp. 594-613.

trastare; l'UE e gli Stati membri si sono mossi, invece, nella direzione di un approccio di cooperazione acritica.<sup>22</sup>

### **3. Il dibattito sulla sovranità digitale nasce dalla necessità di tutelare la privacy e la competitività economica**

La percezione dei rischi per la protezione dei dati dei cittadini ha trovato riscontro nella decisione della Corte di Giustizia dell'UE (CGUE) di invalidare l'accordo transatlantico di protezione dei dati con gli Stati Uniti, noto come Safe Harbour Agreement. La pronuncia è scaturita dalla denuncia di un cittadino dell'UE secondo cui il trasferimento di dati personali da parte di Facebook dalla sua filiale irlandese ai server locali degli Stati Uniti violava i suoi diritti fondamentali.<sup>23</sup>

Come affermato dal Servizio della scienza e della conoscenza della Commissione (CE, 2020), "La sicurezza informatica è un pilastro della sovranità europea per il futuro". Le iniziative in questo settore si sono concentrate sulla protezione delle infrastrutture critiche dell'informazione, sulla garanzia della resilienza informatica, sulla regolarizzazione delle attività illegali online e sulla promozione di prodotti digitali prodotti/ospitati dall'UE, come Gaia-X. La Commissione europea ha fatto della sicurezza digitale il concetto centrale del progetto di integrazione europea, l'idea che Europa debba guidare la transizione verso un nuovo mondo digitale, raggiungendo la sovranità tecnologica e digitale, è entrata a far parte del 'discorso principale' dell'UE: la sovranità digitale è rappresentata come la strategia che consentirà all'UE di raggiungere lo sviluppo economico e industriale, di proteggere i dati dei cittadini dell'UE, di garantire i diritti fondamentali dell'UE e le infrastrutture

---

<sup>22</sup> A. CATTARUZZA, D. DANET, S. TAILLAT e A. LAUDRAIN, *Sovereignty in cyberspace: Balkanization or democratization*, International Conference on Cyber Conflict (CyCon U.S.), Washington, DC, USA, 2016, pp. 1-9.

<sup>23</sup> CGUE, 16 luglio 2020, Data Protection Commission v. Facebook Ireland, Maximilian Schrems (Case C-311/18), in <https://curia.europa.eu/>, nota come Schrems II. Sebbene non esplicitamente menzionata, la decisione si riferisce alla sovranità digitale nel senso che riconosce l'importanza di proteggere i dati dei cittadini UE dalla sorveglianza straniera e suggerisce l'idea che altri paesi non possano condividere gli stessi diritti individuali-valori UE basati.

critiche fisiche e informatiche.<sup>24</sup>

I documenti politici dell'UE che fanno riferimento al concetto di sovranità digitale lo inquadrano come un tentativo di riconquistare il controllo del campo digitale e di sviluppare la capacità di leadership internazionale a seguito della crescente consapevolezza dell'UE della sua dipendenza dalle infrastrutture digitali, dai servizi e dai fornitori di contenuti non appartenenti all'UE, gli interessi dei quali potrebbero non allinearsi a quelli dell'UE. La mancanza di controllo su tali infrastrutture e servizi, che si manifesta in una minore influenza sui dati dei cittadini dell'UE e sulla loro protezione<sup>25</sup> e in una minore capacità di imporre la legislazione nazionale ed europea,<sup>26</sup> unita alla perdita di competitività delle imprese tecnologiche sul mercato internazionale sono le ragioni principali della politica di sovranità digitale.

#### **4. La sovranità digitale europea fa leva su un approccio che è non soltanto normativo ma anche infrastrutturale e geopolitico**

Il digitale si trasforma in uno strumento di politica globale in cui sono in gioco economia, sicurezza e valori. Tali questioni, in quanto minacciano il progetto di integrazione dell'UE hanno sollecitato e giustificato l'introduzione di un elemento innovativo: l'Unione europea è un'organizzazione sovranazionale che rivendica la propria sovranità in quanto si ritiene in grado, non certo di proiettare la forza nel senso tradizionale, ma di coordinare l'azione degli Stati membri per proteggere l'UE e i suoi cittadini dalle minacce alla sicurezza poste dallo spionaggio informatico, dagli attacchi informatici, dalla criminalità informatica e dall'eccessiva dipendenza dai servizi e dalla tecnologia digitali stranieri.

---

<sup>24</sup> "L'Europa deve rafforzare la sovranità digitale per rispondere efficacemente alle sfide future, garantire mezzi di sussistenza e garantire la sicurezza dei suoi cittadini" (Presidenza tedesca del Consiglio dell'Unione europea, 2020). Infatti, la sovranità digitale è diventata sinonimo della protezione del progetto di integrazione dell'UE stesso.

<sup>25</sup> E. CELESTE, *Digital sovereignty in the EU: challenges and future perspectives*, in F. Fabbri, E. Celeste e J. Quinn (a cura di), *Data protection beyond borders*, Oxford, Hart, 2021.

<sup>26</sup> L. MOEREL e P. TIMMERS, *Reflections on digital sovereignty*, Rochester, 2021, NY, Social Science Research Network.

I rapidi sviluppi digitali che hanno radicalmente ridisegnato i paesaggi della sicurezza, sia a livello nazionale sia nelle relazioni tra gli stati, si traducono nella necessità di regolamentare il comportamento delle aziende private attraverso regole prescrittive, piuttosto che esercitare direttamente la capacità statale. Di conseguenza, la regolamentazione invade il territorio dell'ex 'stato di sicurezza' e il confine tra la politica di regolamentazione e di sicurezza è sempre più sfocato. Le logiche di sicurezza hanno interferito sulla regolamentazione delle tecnologie digitali in due modi: attraverso l'inserimento di tali tecnologie nelle pratiche di sicurezza - e quindi attraverso l'uso proattivo della regolamentazione come strumento di sicurezza - e in risposta all'identificazione delle tecnologie digitali come 'vulnerabilità'. Ci sono tecnologie che non sono state create per scopi di sicurezza ma che possono essere utilizzate in questo contesto, ad esempio le fotocamere digital, le infrastrutture, le reti di pagamento o i cavi a fibre ottiche, l'accesso ai quali può essere 'militarizzato' in conflitti geopolitici. Essi comportano anche la 'cooptazione dei dati' delle società private, ad esempio dei passeggeri delle compagnie aeree o dei clienti delle banche.<sup>27</sup> All'altra estremità vi sono le vulnerabilità create dalle tecnologie digitali,<sup>28</sup> in particolare il rischio di interruzione delle infrastrutture digitali essenziali come le reti energetiche.

### **5. La politica di regolamentazione internazionale riguarda la gestione 'dell'interdipendenza' normativa ovvero gli effetti interni delle regole di altri ordinamenti**

Tradizionalmente tali effetti sono stati visti attraverso una lente economica: regole uniformi facilitano il commercio transfrontaliero, regole incompatibili ostacolano l'interoperabilità del sistema; regole relativamente lassiste possono tradursi in un vantaggio competitivo, norme onerose in una barriera al commercio e al protezionismo normativo. Gli ordinamenti all'avanguardia possono quindi forzare gli altri ad applicare standard più elevati o semplicemente ad utilizzare l'accesso al mercato interno per esternalizzare i regimi nazionali.

---

<sup>27</sup> R. BELLANOVA e G. GLOUFTSIOS, *Formatting European security integration through database interoperability*, «European Security», 2022, 31 (3), pp. 454-474.

<sup>28</sup> Sul tema della vulnerabilità, anche riferita alla fragilità dell'agire normativo si rinvia al volume VIII/2019, n. 2 «Ars Interpretandi», *Vulnerabilità e diritto*, Roma, Carocci.

Nel contesto domestico, la capacità dell'IA di rilevare modelli in grandi set di dati e di riconoscere le persone da immagini, suoni o video sono stati a lungo identificati come potenziali strumenti di applicazione della legge. Mentre la proposta di un European AI Act suggerisce divieti - per la maggior parte - delle forme di identificazione biometrica remota - come il riconoscimento facciale negli spazi pubblici - ci sono molte eccezioni all'applicazione della legge. In verità, tali sistemi avevano attirato critiche diffuse, a causa della loro discriminazione e potenziale oppressivo. Comunque, l'importanza dell'IA per la sicurezza comporta che la regolamentazione sia un pilastro importante per la gestione di questo aspetto. In tale contesto, lo stato di sicurezza diventa uno 'stato di sicurezza regolamentare'.

L'espansione delle regole - come strumento politico predominante - e l'autorità epistemica - come fondamento delle rivendicazioni riconosciute di governare - costituiscono l'emergere del 'Regulatory Security State' in Europa. Tuttavia, l'ascesa di strumenti e competenze basati sulle regole non è una tendenza uniforme: la politica di sicurezza dell'Europa è sostanzialmente contestata.

## **6. Cosa sia la sovranità e chi possa esercitarla è il dibattito che ha plasmato tutta la storia della modernità**

In quella fase la sovranità è il potere di controllo esercitato dallo Stato sul proprio territorio, sulle risorse e sulle persone che in esso si trovano.<sup>29</sup> Negli anni novanta si discorre di post-sovranià per indicare che gli Stati non sono la più importante e ultima forma di potere. Sono

---

<sup>29</sup> A. MORRONE, *Sovranità*, «Rivista AIC», n. 3, 2017, p. 98 il quale sottolinea che: Se la sovranità politica è in crisi, è proprio perché nella società sono in atto forze, poteri, istituzioni che manifestano "pretese sovraniste", reclamando giurisdizioni autonome e indipendenti. La cd. sovranità economica e la cd. sovranità del bios sono quelle che meglio caratterizzano la lotta per la sovranità nel nostro tempo presente. (...) La spolticizzazione delle forme politiche messa in atto nel Novecento conduce ad una nuova *machina machinarum*, un dispositivo tecnico di risoluzione dei conflitti sociali senza politica, perché congegnato meccanicamente come organo necessariamente neutrale rispetto a qualsiasi fine. Un dispositivo la cui unica legittimazione, e la cui norma di riconoscimento, sta nell'elevato tasso di specializzazione, nella sua perfezione artificiale. Vedi altresì N. IRTI, *Le categorie giuridiche della globalizzazione*, «Rivista diritto civile», 2002, 5, p. 627 sgg., Id., *Tramonto della sovranità e diffusione del potere*, in *Diritto senza verità*, Roma-Bari, Laterza, 2011, p. 122 sgg.

gli anni che porteranno alle riforme costituzionali che collocano lo Stato alla stessa stregua degli altri enti che compongono la Repubblica, aventi tutti la medesima dignità. La crescita esponenziale di importanza del network, richiedendo una società decentralizzata dove il diritto e la territorialità assumono un'importanza residuale, contribuisce ad offuscare sempre più il ruolo statale.<sup>30</sup> La prima reazione è stata la richiesta di un cyber spazio privo di interferenze governative dove a prevalere è la rete. Tuttavia, a mano a mano, di fronte al potere crescente degli attori privati nell'ambiente internet, si torna a discorrere di controllo degli Stati. La giurisprudenza in materia di responsabilità degli internet services provider e la dottrina che se ne è occupata interpretano in modo eloquente questo passaggio.

Sebbene la normativa volta a regolamentare i fenomeni che ruotano intorno al mercato digitale sia di matrice europea, gli Stati restano gli attori dei Trattati e del processo di armonizzazione europea. La legittimazione degli Stati come soggetti di diritto internazionale continua a dipendere dal rapporto sovrano che questi mantengono con il territorio e la popolazione. Pertanto, la sovranità moderna non sembra scomparsa, essa è necessaria. Si può dire che accanto ad una "sovranità analogica", intesa cioè secondo la tradizione moderna, vi è una "sovranità digitale", espressione della contemporaneità.

Tuttavia, è evidente che il progressivo rafforzamento della sovranità tecnologica europea si traduce nella progressiva erosione della sovranità statale con la conseguente prevalenza dei meccanismi di global governance sulla sovranità popolare.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-europeo delle fonti*, II, Napoli, ESI, 2020<sup>4</sup>, spec. p. 145 sgg. e così G. ZACCARIA, *Postdiritto*, cit., p. 14 sgg. il quale sostanzialmente conferma l'impostazione e le intuizioni di P. Perlingieri. Imprescindibile il rinvio a P. GROSSI, *Società, diritto, Stato: un recupero per il diritto*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 287 sgg.

<sup>31</sup> La governance implica un'autorità, ma un'autorità condivisa, il che a sua volta comporta di riferirsi «a una visione della sovranità statale che è radicalmente diversa da quella lasciataci in eredità dalla filosofia politica dei secoli XVII e XVIII, quella che, in Occidente, ha stabilito lo "stile" stesso dello Stato come sopravvive, o cerca di sopravvivere, oggi»: A.J. ARNAUD, *La governance. Un outil del participation*, Paris, LGDJ-Lextenso, 2014, p. 25. Lo 'stile' della governance ha assunto un particolare rilievo nella progettazione stessa e nel funzionamento dell'Unione Europea, ma è a livello di fenomeni

Di fronte a questi timori, parte della dottrina propone di considerare la sovranità articolata su più livelli, nell'ambito dei quali l'esercizio della sovranità digitale sarà dettato dalla possibilità di raggiungere in modo più efficace l'obiettivo di una cyber security etica rispettosa della protezione dei dati, una impostazione -questa- che concepisce la sovranità non come una risorsa rivale ma come una questione di impegno.<sup>32</sup> Il concetto relazionale di sovranità permetterebbe di legittimare la sovranità digitale modellandola in termini di rete.<sup>33</sup> In particolare, una rete ibrida, mista di sovranità individuale, popolare, nazionale, sovranazionale e subnazionale, sia 'analogica' sia 'digitale', una sorta di Stati uniti di Europa, dove la sovranità digitale potrebbe essere centralizzata.<sup>34</sup>

## **7. Non si può trascurare di considerare il ruolo giocato dalle Costituzioni vigenti sul concetto di sovranità**

L'art. 1, comma 2, Cost. distingue tra sovranità popolare e poteri costituzionali, stabilisce una relazione di derivazione dei secondi dai primi, fissa un rapporto condizionante dal punto di vista della legittimità (imputazione e responsabilità) tra il popolo titolare della sovranità e l'esercizio delle funzioni della Repubblica, ovvero prescrive la legalità dell'esercizio dei poteri costituiti radicandola nella sovranità popolare.

---

globali che ciò s'impone: non c'è potere pubblico statale «al mondo che non debba prendere decisioni direttamente applicabili, eppure molti aspetti delle relazioni internazionali sono regolati da accordi». Vedi sul tema: A. ARIENZO, *Del governo della governance e della sua crisi*, «Ragion pratica», n. 1, 2022, p. 116; Id., *La governance*, Roma, Ediesse, 2013. Cfr. anche L. CASINI, *Potere globale. Regole e decisioni oltre gli Stati*, Bologna, il Mulino, 2018, p. 20 sgg. Per ulteriori riferimenti si rimanda a P. COSTANZO, *La governance di internet in Italia*, in E. BERTOLINI, V. LUBELLO e O. POLLICINO (a cura di), *Internet: regole e tutela dei diritti fondamentali*, Roma, Aracne, 2013, p. 41 sgg.; si veda inoltre G. L. CONTI, *La governance dell'Internet: dalla Costituzione della rete alla Costituzione nella rete*, in M. Nisticò e P. Passaglia (a cura di), *Internet e Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2014, p. 77 sgg.

<sup>32</sup> L. FLORIDI, *The Fight for Digital Sovereignty: What It Is, and Why It Matters, Especially for the EU*, «Philosophy & Technology», 2020, <[link.springer.com/content/pdf/10.1007/s13347-020-00423-6.pdf](https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s13347-020-00423-6.pdf)>, 12 agosto 2019.

<sup>33</sup> F. VIOLA, *Autorità e ordine del diritto*, Torino, Giappichelli, 1987<sup>2</sup>, p. 441 sgg.

<sup>34</sup> L. FLORIDI, *The Fight for Digital Sovereignty*, cit.

La sovranità esprime, pertanto, una relazione tra poteri; per questo è strettamente legata all'idea di un ordine sociale e di conseguenza deve misurarsi con la Costituzione.

In quest'ambito, assume tutto il suo rilievo teorico e pratico la categoria dei principi supremi, come specificata dalla giurisprudenza costituzionale: questo concetto individua, per qualsiasi costituzione scritta e non scritta, il 'vero' contenuto di una costituzione, ciò che determina «le frontiere di svolgimento di un processo di attuazione costituzionale».<sup>35</sup>

Se allarghiamo la problematica dei principi supremi a quella dei controlimiti e dell'identità costituzionale, è evidente che tali principi non sono negoziabili neppure sul piano sovranazionale o internazionale e, perciò, sono oggetto esclusivo di sovranità; per questo, dottrina autorevole ha parlato di "principi identificativi" che non possono essere sacrificati sull'altare di una concezione della sovranità ridotta a ragion di stato.<sup>36</sup>

L'affermazione dei principi supremi conferma che la sovranità è solo se è legittima. Del resto, è proprio il Trattato di Lisbona ad imporre all'Unione, nell'articolato esercizio delle competenze ad essa attribuite, e quindi anche alla Corte di giustizia, come autolimitazione, il

---

<sup>35</sup> A. MORRONE, *Sovranità*, cit., p. 75.

<sup>36</sup> Vedi P. PERLINGIERI, *Diritto comunitario e legalità costituzionale*, Napoli, ESI, 1992, p. 9 sgg. il quale discorre di «principi valoriali identificativi»; Id., *Interpretazione e controllo di conformità alla Costituzione*, «Rassegna di diritto civile», 2018, p. 593 sgg. Sul tema dei principi identificativi vedi ancora F. PEDRINI, *Colloquio su (Scienza del) Diritto e legalità costituzionale. Intervista a Pietro Perlingieri* (Napoli, 27 giugno 2017), «Rassegna di diritto civile», 2017, p. 1141 sgg.; P. PERLINGIERI, *Interpretazione e controllo di conformità alla Costituzione*, *ivi*, p. 603 il quale osserva che :«Sia il giudice italiano sia quello europeo, sono sottoposti ad una legalità composita che sostanzialmente è la medesima, e concorrono ciascuno con competenze proprie, all'interpretazione, garantendo la conformità sia alla Costituzione sia ai Trattati, sia alle convenzioni internazionali, richiamate peraltro tanto dalla Costituzione quanto dai Trattati, in un clima di massima reciproca utilizzazione di culture ed esperienze diverse. L'unitarietà ordinamentale si fonda sulla necessaria conformità della portata di ciascuna fonte che concorre a formarla con i suoi principi identificativi comuni». Sul punto sostanzialmente convergente N. LIPARI, *Il diritto civile tra legge e giudizio*, Milano, Giuffrè, 2017, p. 137 sgg. Vedi altresì A. ALPINI, *Diritto italo-europeo e principi identificativi*, Napoli, ESI, 2018, *passim*. Sul tema in una prospettiva più ampia vedi P. FEMIA, *Identificatività normativa. Due esercizi*, «Il Nuovo Diritto civile», 2021, p. 5 sgg.



rispetto dell'identità culturale e costituzionale dei Paesi membri (art. 4, comma 2, Tratt. UE).

Se la Costituzione ha legittimato la politica entro i confini dei principi fondamentali di tutela della persona, tuttavia, la protezione del consumatore gioca un ruolo marginale nel contesto europeo, prevalendo la tendenza a rendere il diritto del consumo uno strumento di agevolazione e promozione degli scambi, uno strumento di mercato. In tale contesto le differenze fra gli Stati membri rappresentano ostacoli alla realizzazione del mercato.<sup>37</sup>

Da un lato, l'Europa si propone come un modello etico di sviluppo delle tecnologie attraverso una regolamentazione che incide sulla vita economica e culturale, al fine di conquistare la sovranità digitale e l'autonomia economica e contrastare la dipendenza dalle potenze tecnologiche del mondo. Dall'altro lato, le forze messe in campo si riflettono nella progressiva acquisizione di entrambe le tendenze - quelle provenienti da oriente e da occidente - che, invece, si vorrebbero contrastare: l'utilizzo pervasivo delle tecnologie comporta numerose prescrizioni o obblighi di conformità per le imprese limitando di fatto l'iniziativa economica e si impone a ciascun uomo in ogni sfera dell'esistenza, ad imitazione dei sistemi di controllo sociale. A queste criticità si aggiunge il fatto che se l'infosfera induce il giurista ad abbandonare il territorio come elemento tradizionale dell'ordinamento giuridico, al contempo, la necessità di occupare lo spazio extraterrestre per agevolare le comunicazioni, induce a recuperarlo e a riflettere sulla regolamentazione di questo inesplorato 'territorio'. La dichiarazione della Nato del 2019 ha reso dominio operativo lo spazio alla pari di terra, mare e aria: lo spazio è dunque una infrastruttura del Paese. Tuttavia non esiste una regolamentazione che governi l'orbita bassa terrestre e non vi sono vincoli alla possibilità di occupare le orbite spaziali. Vi è la necessità di proteggere le infrastrutture informatiche dall'accesso non autorizzato nella consapevolezza che il settore spaziale non è facilmente penetrabile da attori diversi dai cd. IT players. In questo contesto l'individuazione dello 'spazio giuridico' è il risultato della interconnessione di diversi

---

<sup>37</sup> M. GRAZIADEI, *Obviously European?*, in H. W. Micklitz e G. Vettori (a cura di), *What is European European Private Law?*, Milano, Giuffrè, 2022, p. 68 sgg.

ordini giuridici.<sup>38</sup> Tuttavia, tale operazione si concretizza sempre in un luogo; sì che il sistema giuridico continua a svolgere la propria funzione sempre più attraverso l'ordinamento del caso concreto'.<sup>39</sup>

### **8. Se l'utilizzo da parte del legislatore europeo dei regolamenti mira all'uniformità del mercato digitale, i regolamenti rimangono, tuttavia, parti separate che devono essere armonizzate**

L'Artificial Intelligence Act riconosce che le sue disposizioni lasciano impregiudicato qualsiasi altro atto giuridico dell'Unione che i gestori dei sistemi di AI devono rispettare nel regime di protezione dei dati<sup>40</sup>. L'AI Act specifica, altresì, che il regolamento non deve essere interpretato come una base giuridica per il trattamento dei dati personali. Tuttavia, tale 'dichiarazione di compatibilità' tra la legge AI e il GDPR non è sufficiente per coprire il possibile utilizzo dei dati da parte dei sistemi di AI. I nessi di compatibilità saranno inevitabilmente valutati in concreto con esiti non prevedibili, atteso il continuo sviluppo tecnologico. Del resto il modello regolatorio tracciato dal GDPR è centralizzato, prevedendo che sia un soggetto ben definito - il titolare - ad occuparsi del trattamento dei dati. Sennonché la centralizzazione è diametralmente opposta ai caratteri integranti la blockchain. Il decentramento e l'assenza di intermediazione di questo gruppo di tecnologie comportano che l'archiviazione e l'elaborazione dei dati avviene su ogni nodo e non è rimessa ad una autorità centrale. La protezione della proprietà intellettuale e la stessa concezione della proprietà appare, infatti, frammentata fra i diversi ordinamenti, così come il sistema tributario e del lavoro.

---

<sup>38</sup> F. VIOLA, *Il futuro del diritto*, «Persona y Derecho», n. 2, 2018, p. 27.

<sup>39</sup> P. PERLINGIERI, *Fonti del diritto e ordinamento del caso concreto*, «Rivista di diritto privato», n. 2, 2010, p. 7 sgg.

<sup>40</sup> Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale (legge sull'intelligenza artificiale) e modifica alcuni atti legislativi dell'Unione, del 21.04.2021, reperibile al link [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu). Tra i diversi contributi di commento alla proposta, cfr. M. VEALE e F. ZUIDERVEEN BORGESIU, *Demystifying the Draft EU Artificial Intelligence Act. Analysing the good, the bad, and the unclear elements of the proposed approach*, «Computer Law Review», 2021, p. 97 sgg.; C. CASONATO e B. MARCHETTI, *Prime osservazioni sulla proposta di regolamento dell'Unione Europea in materia di intelligenza artificiale*, «BioLaw Journal», 2021, p. 415 sgg. Relazione alla proposta AIA, p. 1, reperibile al link [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).

Scendendo nel particolare, ci si avvede dei problemi applicativi-interpretativi derivanti dalle incompatibilità tecnico-normative tra il GDPR e l'AIA. L'opacità algoritmica, ossia l'impossibilità di ricostruzione *ex post* dei processi inferenziali che hanno condotto l'algoritmo ad un certo esito decisionale, si pone in contrasto con il cd. diritto alla spiegazione, l'esistenza del quale si argomenta dall'art. 22 con il combinato disposto degli artt. 13,14,15 GDPR.<sup>41</sup>

Di fronte a questa contraddizione, l'AIA sembrerebbe rendere trasparente la c.d. black box algoritmica e garantire finalmente la spiegabilità dei processi decisionali attraverso la tracciabilità, intellegibilità e sorvegliabilità del sistema di IA da parte dell'uomo. Se l'*output* dell'algoritmo, il cui tracciabile funzionamento è stato sorvegliato, può essere compiutamente compreso, allora il sistema di IA potrà essere impiegato; viceversa, là dove la ricostruibilità dei suoi meccanismi e la comprensibilità dei suoi esiti manchino, ad esso non si potrà fare ricorso (artt. 12,13,14 AIA). Tuttavia la nozione di 'alto rischio' non dipende dalla ricorrenza di caratteristiche proprie dell'IA, bensì dalle specifiche finalità e dagli specifici settori in cui il sistema di IA viene impiegato (art. 6 AIA).

L'ambito di applicabilità dell'art. 22 GDPR, riferendosi alle decisioni basate «unicamente sul trattamento automatizzato», viene ricondotto a tutti i casi in cui un trattamento sia avvenuto in assenza di un 'coinvolgimento attivo' dell'uomo nel processo decisionale. Al contrario, l'art. 14 AIA, dopo avere imposto che i sistemi di IA ad alto rischio siano «progettati e sviluppati [...] in modo tale da poter essere efficacemente supervisionati da persone fisiche durante il periodo in cui il sistema di IA è in uso», elenca altresì puntualmente le 'azioni' che devono poter essere compiute dalle persone alle quali è affidata la sorveglianza affinché il principio possa dirsi adeguatamente implementato (cfr. art. 14, par. 4, AIA). La persona deve essere in grado di interpretare correttamente l'*output* del sistema di IA ad alto rischio e di decidere, in qualsiasi situazione particolare, di non usare il sistema di IA ad alto rischio o

---

<sup>41</sup> Tuttavia vedi, S. WACHTER, B. MITTELSTADT e L. FLORIDI, *Why a Right to Explanation of Automated Decision-Making Does Not Exist in the General Data Protection Regulation*, «International Data Privacy Law», 2017, p. 1 sgg.; A. ALPINI, *Identità, creatività e condizione umana nell'era digitale*, «Tecnologie e Diritto», 1/2020, pp. 3-12.

di intervenire sul funzionamento del sistema di IA ad alto rischio o di interrompere il sistema mediante un pulsante di ‘arresto’ o una procedura analoga.

La conseguenza paradossale è che i sistemi ad alto rischio sembrano fuoriuscire dall’applicabilità dell’art. 22 GDPR in quanto caratterizzati da un coinvolgimento attivo dell’uomo.

**9. Se la sovranità digitale è inserita nel disegno del costituzionalismo digitale,<sup>42</sup> essa si incarica di garantire i diritti fondamentali dell’uomo facendo leva sui principi**

Strategica si presenta, dunque, la valutazione di compatibilità in funzione coerenza-trice del sistema e promozionale dei diritti inviolabili.<sup>43</sup> Tale valutazione, estendendosi al complesso normativo esistente, rappresenta lo strumento di controllo della legittimità costituzionale, europea ed internazionale. Il controllo di legittimità costituzionale su tutta la normativa europea derivata, inclusi i regolamenti *ex art.* 134

---

<sup>42</sup> A. ALPINI, *Sull’approccio umano-centrico all’intelligenza artificiale. Riflessioni a margine del “progetto europeo di orientamenti etici per una IA affidabile”*, «Comparazione e diritto civile», diretta da P. Stanzone, Salerno, aprile 2019 (on line).

<sup>43</sup> EAD., *Compatibilità e analogia nell’unità del procedimento interpretativo. Il c.d. rinvio «in quanto compatibili»*, «Rassegna di diritto civile», 2016, p. 701 sgg. secondo la quale: «Nel panorama giuridico pos-moderno domina il termine compatibilità che, pur diversamente declinato, indica l’esito di un procedimento volto al controllo di conformità ai principi e ai valori del sistema ordinamentale. Si pensi al giudizio di compatibilità costituzionale europea e internazionale. Queste compatibilità che si stagliano nel mondo del diritto, rispondono all’esigenza di ricomporre la variegata pluralità delle fonti alla coerenza del sistema, richiamando l’interprete ad un continuo lavoro di controllo, adeguamento e armonizzazione». Ancora, EAD., *“Valutazione di compatibilità e disciplina applicabile”*, Fonti, metodo e interpretazione. Primo incontro di studi dell’Associazione dei Dottorati di Diritto Privato, 10-11 novembre 2016, Napoli, 2017, pp. 12-13: «La forza espansiva della compatibilità attraversa tutto il tessuto normativo al centro del quale si pongono sempre i principi identificativi del sistema. Sí che non si può ritenere soddisfacente uno studio sulla compatibilità che si esaurisca nel principio di non contraddizione. Occorre svolgere il controllo in positivo secondo la funzione promozionale del diritto: non basta verificare l’assenza di un contrasto o di una contraddizione perché l’interprete è chiamato ad applicare il regolamento più adeguato alla gerarchia assiologica che opera sempre anche fra norme non contrastanti».

Cost.,<sup>44</sup> appare la strada da percorrere con determinazione senza fermarsi al dibattito intorno alla disposizione del Trattato da invocare per denunciare l'erosione delle competenze statali.<sup>45</sup> In altre parole, piú che su un piano di competenza il processo di armonizzazione è destinato a giocarsi sul versante della riconduzione della normativa ordinaria ai princípi delle Carte dei diritti fondamentali. Questi svolgono un ruolo inclusivo sia all'interno dell'UE sia all'esterno, come ben dimostra il caso Schrems.<sup>46</sup> Di conseguenza, il dialogo tra le Corti e l'impegno costruttivo dell'interprete appaiono gli aspetti decisivi. Da questa prospettiva, il concetto di sovranità risulta chiaramente scomposto in una dimensione "esterna" che si traduce nel concetto di "autonomia" e in una dimensione "interna" che corrisponde al concetto di "identità". La sovranità digitale europea è legittima se include entrambe le dimensioni senza tradire il suo compito, quello di rappresentare una forza di equilibrio tra la cultura occidentale e quella orientale.<sup>47</sup>

---

<sup>44</sup> P. PERLINGIERI, *Diritto comunitario e legalità costituzionale*, Napoli, ESI, 1992, *passim*; ID., *Applicazione e controllo nell'interpretazione giuridica*, «Rivista di diritto civile», 2010, p. 334 sgg.

<sup>45</sup> ID., *Diritto comunitario e legalità costituzionale*, cit.

<sup>46</sup> La Commissione europea - il 13 dicembre 2022 - ha avviato un progetto per l'adozione di una decisione di adeguatezza sul quadro UE-USA sulla privacy dei dati. Il progetto è definito Data Privacy Framework ossia progetto di decisione di adeguatezza per il quadro sulla privacy dei dati (DPF) UE-USA. Vedi EU-U.S. Data Privacy Framework, draft adequacy decision, in [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda\\_22\\_7632](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_22_7632).

<sup>47</sup> R. STEINER, *La crisi del presente e la via al sano pensare*, trad. Silvia Nerini, Editrice Antroposofica, Milano, 2022, p. 219 sgg.; F. VIOLA, *Il futuro del diritto*, cit., p. 9 sgg.



## **Le garanzie nel mercato del credito tra armonizzazione e tipicità di settore**

Antonio Cilento

Professore associato di diritto privato,  
Università degli Studi di Napoli “Parthenope”

### **1. Rilievi introduttivi: le garanzie nel diritto dell'emergenza**

Il ruolo delle garanzie reali del credito emerge con crescente intensità ove si inquadri l'evoluzione del sistema italo europeo muovendo dalla prospettiva della macroregolazione per giungere ad uno sguardo all'interno del rapporto obbligatorio. Con precipuo riferimento al mercato bancario e finanziario ciò emerge anche nel disegno di legge delega di riforma del Codice civile, ove si legge tra i principi e criteri direttivi che il Governo è delegato a disciplinare nuove forme di garanzia del credito, anche in considerazione delle prassi contrattuali consolidate nell'uso bancario e finanziario. Si tratta di figure ormai avviate a superare i caratteri dell'atipicità, in ragione della trasversalità delle discipline che le prevedono e della costanza dei caratteri che la accomunano:

- fonte negoziale;
- stragiudizialità dell'escussione;
- proporzionalità tra quanto dovuto e quanto conseguito o perequazione almeno quantitativa tra i valori economici in gioco.

La prospettiva dischiusa da tali innovazioni individua lineamenti così caratterizzanti il mercato bancario e finanziario da potersi discorrere di garanzie «settorialmente tipiche» e muta la stessa collocazione funzionale della garanzia da momento esecutivo della patologia del rapporto conseguente all'inadempimento a strumento costitutivo di un potere rafforzato a monte sul lato attivo.<sup>1</sup> Il che si esprime nella transizione di fatto dalla pretesa creditoria alla titolarità del potere di conseguire il bene oggetto di garanzia, anche senza cooperazione della controparte, realizzando un ampliamento della garanzia sia nell'ogget-

---

<sup>1</sup> RAFFAELE DI RAIMO, *Appunti sulla circolazione con scopo di garanzia nel diritto attuale*, in questa *Riv. dir. banc.*, 2018, p. 7 sgg.

to – che finisce per espandersi al patrimonio del debitore – sia nell’effettività poiché non si ricorre alla giurisdizione nella fase esecutiva.

Con un diverso – strutturalmente e funzionalmente – «scopo di garanzia» irrompe, come si diceva poc’anzi, un soggetto terzo rispetto al rapporto: la garanzia statale. La consapevolezza della crisi è tale da scalfire uno dei fondamenti della costruzione delle politiche europee, e cioè la disciplina sugli aiuti di Stato (art. 108, comma 3, TFUE), come dimostra la comunicazione della Commissione europea recante un «Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell’economia nell’attuale emergenza del COVID-19» (2020/C 91 I/01), che richiama gli Stati membri al rischio di mancanza di liquidità riguardante imprese sia solvibili sia meno solvibili: le istituzioni europee affidano alle banche il ruolo del mantenimento del flusso di credito nell’economia mediante misure eccezionali volte a sostenere le imprese e ad incentivare gli intermediari finanziari anche derogando alla rigida disciplina in materia di aiuti di Stato di cui all’articolo 107 del TFUE.<sup>2</sup>

Non avendo l’obiettivo di preservare o ripristinare la redditività, la liquidità o la solvibilità delle banche o di un ente o di un soggetto, le misure non integrerebbero un sostegno finanziario pubblico straordinario ai sensi della direttiva 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio né del Regolamento 806/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio e non sarebbero valutati ai sensi delle norme sugli aiuti di Stato applicabili nel settore bancario.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> A ciò si aggiunga la Comunicazione (2022/C 426/01) della Commissione europea recante un Quadro temporaneo di crisi per misure di aiuto di Stato a sostegno dell’economia a seguito dell’aggressione della Russia contro l’Ucraina. Per un’analisi critica a largo raggio del tema, cfr. DIEGO ROSSANO, *Gli aiuti di Stato alle banche e le ritrattazioni della Commissione: tra distorsioni della concorrenza e (in)stabilità finanziaria*, in *Riv. trim. dir. ec.*, 2016, 1, p. 1 sgg. Alla carenza di liquidità si aggiungono i danni determinati dall’imprevedibilità della situazione di mercato, circostanza che comporta il repentino cambiamento delle condizioni patrimoniali delle imprese. Nonostante si escludano dalle deroghe al regime agli aiuti di Stato le imprese che già versavano in condizioni di crisi, sembra erodersi – almeno momentaneamente – il dogma del divieto del sostegno pubblico. I limiti entro i quali ciò può avvenire sono espressamente determinati e, in ogni caso, gli Stati membri sono tenuti a dimostrare che le misure di aiuto di Stato notificate alla Commissione sono necessarie, adeguate e proporzionate per porre rimedio a un grave turbamento dell’economia.

<sup>3</sup> MARIATERESA MAGGIOLINO, *Appunti sul ruolo delle banche ai tempi del COVID-19*, in *Riv. soc.*,



Le misure consistono in aiuti sotto forma di garanzie sui prestiti veicolati tramite enti creditizi o altri enti finanziari, in ragione della natura eccezionale delle circostanze nelle quali si trovano ad operare banche e imprese di fronte alla crisi di liquidità, aprendo la strada a nuove e più flessibili regole per gli operatori del mercato creditizio. In considerazione dell'imprevedibilità degli eventi, la Commissione europea riconosce che il mutamento del contesto di mercato giustifica un (temporaneo) sostegno pubblico all'economia adeguatamente mirato e proporzionato.

Il contesto acuisce la natura del rapporto tra banche e imprese già da tempo caratterizzato, da un lato, dalla funzionalizzazione del ricorso al credito alla ristrutturazione dei debiti o al finanziamento del capitale circolante piuttosto che a nuovi investimenti,<sup>4</sup> dall'altro, dalla difficoltà nella restituzione dei finanziamenti bancari che conduce all'aumento del numero dei crediti deteriorati (*non performing loans*).<sup>5</sup>

Con riguardo, poi, debitori/consumatori, non si può non considerare

---

2020, 527 sgg.

<sup>4</sup> Così ROBERTO NATOLI, *L'escussione stragiudiziale accelerata delle garanzie reali nella proposta di direttiva sui crediti deteriorati (NPL)*, in *Riv. trim. dir. ec.*, 2019, 2, p. 59 sgg.

<sup>5</sup> Tra gli altri, cfr.: LUISA CARPINELLI, GIUSEPPE CASCARINO, SILVIA GIACOMELLI e VALERIO VACCA, *La gestione dei crediti deteriorati: un'indagine* Cfr. BRUNO INZITARI, *Crediti deteriorati (npl), aiuti di stato nella Brrd e nella comunicazione sul settore bancario del 30.7.2013 della Commissione europea*, in *Banca, borsa e tit. cred.*, 2016, p. 640 sgg.; UMBERTO VIOLANTE, *La circolazione del credito distressed*, Milano, 2013; GIULIO IANNOTTA, LUCA LEUCI e MARCO ORIANI, *Crediti deteriorati e normativa sulla crisi di impresa*, in *Osservatorio monetario*, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, 2015, 2; CORRADO ANGELELLI, *Le novità delle Linee guida Banca d'Italia per le banche less significant sulla gestione degli NPL*, in questa Rivista, 2018; F. ONNIS CUGIA, *La garanzia dello Stato per le operazioni di cartolarizzazione di crediti classificati come sofferenze. Profili civilistici e giuseconomici*, in *Riv. dir. banc.*, 2018; ENRICA BOLOGNESI, CRISTIANA COMPAGNO, MARCO GALDILOLO, STEFANO MIANI, *La gestione dei crediti deteriorati: un confronto tra cessione e cartolarizzazione del portafoglio*, in *Bancaria*, 2017, n. 2, p. 40 sgg.; U. VIOLANTE, *Mercato del prestito e cartolarizzazione dei crediti: impatto (e interferenze) della normativa europea di vigilanza prudenziale*, in *Giur. comm.*, 2014, 4, p. 1004; FILIPPO SARTORI, *Sul diritto della gestione degli attivi problematici (non-performing loans): linee guida dell'evoluzione normativa*, in questa Rivista, 2018; G. VIOTTI, *Banche e crediti deteriorati: dalla cessione alla scissione*, in *Giur. comm.*, 2020, p. 312 sgg. Afferma VALERIA CONFORTINI, *Deterioramento del credito e definizione europea di default (profili civilistici)*, in *Eur. dir. priv.*, 2022, 3, p. 666, il credito deteriorato va inteso come disciplina speciale del patrimonio responsabile della banca.

l'avvenuta sostituzione del debito al reddito quale fattore portante della circolazione della ricchezza, in quanto leva principale di finanziamento dei consumi e degli investimenti: l'accesso al credito è, quindi, il modo per impiegare una parte di reddito non ancora prodotto, di talché la fisionomia attuale del rapporto obbligatorio si conforma all'acquisita centralità degli strumenti che consentono al creditore la soddisfazione del proprio interesse.

## 2. Il problema dei crediti deteriorati

Sia che il debitore vesta i panni dell'impresa ovvero del consumatore, la crisi pandemica ha innescato ovviamente una nuova ondata di prestiti la cui riscossione da parte dei creditori è incerta. È noto che le tre categorie di NPE (*Non Performing Exposures*) si distinguono in base alla diversa probabilità di recuperare il credito e alla scadenza:

- Le esposizioni scadute e/o sconfinanti (*Past Due*) che eccedono i limiti di affidamento da oltre 90 giorni.
- Le inadempienze probabili (*Unlikely To Pay*, dette UTP) sono le esposizioni per le quali la banca valuta improbabile che il debitore adempia integralmente alle sue obbligazioni contrattuali senza il ricorso ad azioni quali l'escussione delle garanzie.
- Le "sofferenze" (i NPL) sono le esposizioni verso soggetti in stato di insolvenza o in situazioni sostanzialmente equiparabili.

Essenziale è concepire il fenomeno in termini bensì unitari, ma non monolitici, poiché l'indice del deterioramento deve essere individuato in ragione delle concrete situazioni di difficoltà economica o finanziaria delle persone o delle imprese cui sono stati erogati prestiti, in seguito a valutazioni errate o incomplete da parte della banca.<sup>6</sup> La considerazione trova potenti ragioni di sostegno nell'analisi dell'attuale momento storico, nel quale le situazioni di inadempimento si devono in buona parte a ragioni diverse da quelle classiche.

Infatti, poiché la difficoltà, generalmente temporanea, di far fronte alla prestazione non integra tecnicamente una situazione di insol-

---

<sup>6</sup> Secondo il report di PWC, *The Calm before the Storm* sulle *Non-Performing Exposure* (NPE) il mercato si aspetta tra i 100 miliardi di euro di nuovi *inflow* di NPE nei prossimi mesi e, al netto di fattori mitiganti quali ad esempio i ritorni in bonis e gli aiuti statali, si prevedono *inflow* netti compresi tra 50mld e 70 mld. Gli UTP, ammontavano a circa 59 miliardi all'H1-2020, di cui il 75% è concentrato nelle prime dieci banche.

venza,<sup>7</sup> è necessario, vieppiù nella fase pandemica e post pandemica, incentrare l'attenzione sulla fase preventiva al fine di evitare la prevedibile trasformazione dei prestiti in *non performing loans* e la conseguente necessità per le banche di svalutare i crediti divenuti inesigibili, per non incorrere nelle sanzioni previste nelle ipotesi di violazione delle regole prudenziali.<sup>8</sup> Mentre la disciplina delle sofferenze ha una finalità liquidatoria, nelle *utp* la finalità è gestoria,<sup>9</sup> consistendo nella valutazione della possibilità del rientro *in bonis*, quindi nell'estinzione della situazione di criticità; la logica liquidatoria, del resto, ha guidato e guida i fondi di investimento cui le esposizioni vengono cedute dalle banche con evidente impoverimento patrimoniale del sistema.

Si presta alla descritta esigenza l'interpretazione proposta in chiave solidaristica dell'art. 1256 c.c., secondo comma, in tema di impossibilità temporanea della prestazione<sup>10</sup>: quando l'inadempimento derivi da una causa prevedibilmente transitoria, l'obbligo della prestazione può considerarsi sospeso, escludendo la responsabilità del debitore per il ritardo,<sup>11</sup> fino a considerare temporaneamente inesigibile la prestazione,<sup>12</sup>

---

<sup>7</sup> Sia consentito rinviare sul tema a ANTONIO CILENTO, *Il credito nelle crisi. Garanzia, sofferenze e regolazione bancaria*, Napoli, 2020, p. 40 sgg.

<sup>8</sup> Cfr. FRANCESCO CAPRIGLIONE, *La problematica dei crediti deteriorati*, in *Riv. trim. dir. ec.*, 2019, p. 1 sgg.

<sup>9</sup> FABIO BASSAN, *Le nuove regole per le inadempienze probabili alla prova del mercato*, in *Bancaria*, 2019, 3, p. 63.

<sup>10</sup> Sulla relatività della nozione di impossibilità di cui agli artt. 1218 e 1256 c.c., auspicandone una lettura elastica, cfr. UGO NATOLI, *L'attuazione del rapporto obbligatorio*, in *Tratt. dir. civ. comm. Cicu e Messineo, continuato da Mengoni*, Milano, 1984, p. 71. Il criterio discrezionale tra impossibilità definitiva e temporanea riposa, piuttosto che sull'entità del tempo in cui dura l'inadempimento [...] sulla valutazione teleologico-funzionale, in relazione al titolo dell'obbligazione o alla natura dell'oggetto, degli interessi correlati del debitore e del creditore»: P. PERLINGIERI, *Dei modi di estinzione dell'obbligazione diversi dall'adempimento*, in *Comm. c.c. Scialoja e Branca*, Bologna-Roma, 1975, p. 496. Sull'applicabilità delle citate norme alle obbligazioni pecuniarie in relazione alla pandemia, cfr. NICOLA CIPRIANI, *L'impatto del lockdown da COVID-19 sui contratti*, in *Riv. dir. banc.* 2020, p. 651 sgg.

<sup>11</sup> Cfr. CESARE MASSIMO BIANCA, *Diritto civile, IV, L'obbligazione*, Milano, 2003, p. 537 sg.

<sup>12</sup> Per l'inesigibilità come limite della pretesa creditoria configurabile anche per le

evitando la costituzione in mora e conferendo al debitore l'opportunità di attivarsi grazie al dilatarsi «del tempo dell'adempimento».<sup>13</sup>

La riflessione, che sta occupando e occuperà la dottrina e la giurisprudenza - di là dalla scelta dello strumento più adeguato a governare la sopravvenienza pandemica, in base alla quale potranno di volta in volta attivarsi le regole operative proprie della rinegoziazione o dell'impossibilità temporanea della prestazione o dell'inesigibilità<sup>14</sup>

---

obbligazioni pecuniarie, dove non è ipotizzabile l'impossibilità e derivante dal divieto dell'abuso del diritto implicito nell'art. 1175 c.c., cfr. LUIGI MENGONI, (voce) *Responsabilità contrattuale (Diritto vigente)*, in *Enc. dir.*, XXXIX, Milano, 1988, p. 1090. In tal senso dovrebbero essere intese quelle attività tali da causare un sacrificio eccessivo al debitore, escluse in concreto da una valutazione secondo buona fede: cfr. UMBERTO BRECCIA, *Diligenza e buona fede nel rapporto obbligatorio*, Milano, 1968, p. 43 sgg.

<sup>13</sup> COSÌ GIUSEPPE GRISI, *L'inadempimento di necessità*, in ID. (a cura di), *Le obbligazioni e i contratti nel tempo della crisi economica. Italia e Spagna a confronto*, Napoli, 2014, p. 314. Cfr. anche ID., *Commento all'art. 1218 c.c.*, in V. CUFFARO (a cura di), *Comm. c.c. Gabrielli*, Torino, 2013, p. 31 sgg. Sull'evoluzione del vincolo obbligatorio dalle radici concettuali all'impatto dell'eccezione pandemica, si vedano le recenti ed interessanti riflessioni di M. ORLANDI, *Rebus sic stantibus*, in corso di pubblicazione in *Nuovo dir. civ.*

<sup>14</sup> Cfr., fra gli altri, ALDO ANGELO DOLMETTA, *Il problema della rinegoziazione (ai tempi del coronavirus)*, in *Giustiziacivile.com*, 4 giugno 2020, p. 3 sgg.; ORIANA CLARIZIA, *Coronavirus ed esonero da responsabilità per inadempimento di obbligazione ex art. 1218 c.c.: impossibilità sopravvenuta oppure inesigibilità della prestazione*, in *Actualidad Jurídica Iberoamericana*, 12 bis, 2020, p. 352 sgg.; UGO MATTEI e ALESSANDRA QUARTA, *Tre tipi di solidarietà. Oltre la crisi nel diritto dei contratti*, in *Giustiziacivile.com*, 7 maggio 2020, p. 3; ALBERTO MARIA BENEDETTI, *Il rapporto obbligatorio al tempo dell'isolamento: brevi note sul Decreto "cura Italia"*, in *Contr.*, 2020, 2, p. 210 sgg.; ELENA BELLISARIO, *Covid-19 e (alcune) risposte immunitarie del diritto privato*, in *Giustiziacivile.com.*, 27 aprile 2020; CLAUDIO SCOGNAMIGLIO, *Il governo delle sopravvenienze contrattuali e la pandemia COVID-19*, in *Corr. giur.*, 2020, 5, p. 581 sgg. V. CUFFARO, *Le locazioni commerciali e gli effetti giuridici dell'epidemia*, in *Giustiziacivile.com*; GABRIELE CARAPEZZA FIGLIA, *Coronavirus e locazioni commerciali. un diritto eccezionale per lo stato di emergenza?*, in *Actualidad Jurídica Iberoamericana*, 12 bis, 2020, p. 422 sgg.; MAURO GRONDONA, *Dall'emergenza sanitaria all'emergenza economica: l'eccessiva onerosità sopravvenuta tra buona fede e obbligo di rinegoziazione*, in *Actualidad Jurídica Iberoamericana*, 12 bis, mayo 2020, p. 323. «Nel caso del coronavirus possiamo distinguere tre situazioni: a) il contratto, pur in una situazione generale maggiormente complessa, non subisce variazioni significative e rimane possibile la prestazione; b) la prestazione può essere adempiuta, ma con sforzi onerosi. In Italia, è ammessa, ad esempio, la possibilità di svolgere alcune attività nel rispetto delle normative di sicurezza per fronteggiare il rischio contagio. La produzione viene di fatto limitata potendo lavorare un minor

- occorre richiamarsi alle intuizioni che avvertivano «quanto la tendenza all'attuazione del principio di uguaglianza sostanziale possa incidere su una nuova, più moderna valutazione della non imputabilità della causa dell'impossibilità», da intendersi quale «nozione elastica, adattabile alle più svariate circostanze concrete».<sup>15</sup>

Del resto, una concezione solidale dei rapporti di credito è riaffermata recentemente nella giurisprudenza mediante l'operatività della buona fede, nello stesso momento in cui si è affermato che un credito nascente da un rapporto ad esecuzione continuata, mai preteso sin dall'origine del rapporto negoziale, sia suscettibile di generare un affidamento sulla rinuncia al credito, di talché la richiesta repentina di adempimento potrebbe costituire un abuso del diritto ove riveli l'intento di arrecare un ingiustificato nocumento alla controparte.<sup>16</sup>

Nella precipua sfera d'indagine, è allora nell'area dell'inadempimento probabile che occorre incentrare lo studio della qualità della relazione tra credito e garanzia, indice del livello di deterioramento, considerando che il complesso delle garanzie ha subito una notevole diminuzione di valore, con la conseguenza di una maggiore difficoltà del recupero

---

numero di persone e potrebbe essere focalizzata a determinate necessità interne, come assicurare la filiera alimentare; c) l'evento impedisce l'adempimento. Si pensi alla sospensione di un'attività produttiva per un periodo determinato»: cfr. FRANCESCO BENATTI, *Contratto e Covid-19: possibili scenari*, in *Banca, borsa e tit. cred.*, 2020, 4, p. 201.

<sup>15</sup> P. PERLINGIERI, *Dei modi di estinzione dell'obbligazione diversi dall'adempimento*, op. cit., p. 454 sg.

<sup>16</sup> Cass. 14 giugno 2021, n.16743, in *Guida al dir.*, 2021, p. 31 afferma che «il principio di correttezza e buona fede, il quale secondo la Relazione ministeriale al Codice Civile, richiama nella sfera del creditore la considerazione dell'interesse del debitore e nella sfera del debitore il giusto riguardo all'interesse del creditore, opera come un criterio di reciprocità e, una volta collocato nel quadro di valori introdotto dalla Carta costituzionale, deve essere inteso come una specificazione degli inderogabili doveri di solidarietà sociale imposti dall'articolo 2 della Costituzione. La sua rilevanza si esplica nell'imporre, a ciascuna delle parti del rapporto obbligatorio, il dovere di agire in modo da preservare gli interessi dell'altra, a prescindere dall'esistenza di specifici obblighi contrattuali o di quanto espressamente stabilito da singole norme di legge. Deriva da quanto precede - pertanto - che la buona fede nell'esecuzione del contratto si sostanzia in un generale obbligo di solidarietà che impone a ciascuna delle parti di agire in modo da preservare gli interessi dell'altra, a prescindere tanto da specifici obblighi contrattuali, quanto dal dovere extracontrattuale del *neminem laedere*».

del credito e dei proventi rinvenibili dalla collocazione sul mercato dei beni in garanzia.<sup>17</sup>

La direttiva 2019/1023/UE, appena recepita,<sup>18</sup> poi, incentra la propria disciplina sulla predisposizione dei quadri di ristrutturazione preventiva per il debitore che versa in difficoltà finanziarie e per il quale sussiste una probabilità di insolvenza, al fine di impedire l'insolvenza e di garantire la sostenibilità economica del debitore.<sup>19</sup>

### 3. Il frammentato quadro normativo europeo

Ulteriori tracce della sensibilità del legislatore europeo in tema di strategia generale di riduzione degli *npl* si colgono nell'attenzione, più che alle modalità di cessione, alle dinamiche relative alla gestione delle sofferenze, come dimostra, ad esempio, il Regolamento 2019/630/UE, che modifica la disciplina del CRR (*Capital Requirements*), volto a stabilire livelli comuni di copertura minima per i prestiti di nuova erogazione che si deteriorano, c.d. *prudential backstop*, in base al quale tempo di classificazione dell'esposizione come *non-performing* diventa il criterio di misurazione del requisito minimo di copertura.

In questo percorso, importante è la data dell'8 dicembre 2021, quando è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea la direttiva 2021/2167 relativa ai gestori e agli acquirenti di crediti da re-

---

<sup>17</sup> BRUNO INZITARI, op. cit., p. 642.

<sup>18</sup> D.lgs. 17 giugno 2022 n. 83, contenente modifiche al Codice della crisi e dell'insolvenza, in attuazione della direttiva (UE) 2019/1023 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019, riguardante i quadri di ristrutturazione preventiva, l'esdebitazione e le interdizioni, e le misure volte ad aumentare l'efficacia delle procedure di ristrutturazione, insolvenza ed esdebitazione, e che modifica la direttiva (UE) 2017/1132 (direttiva sulla ristrutturazione e sull'insolvenza). pubblicato in Gazzetta ufficiale n. 152 del 1° luglio 2022.

<sup>19</sup> Cfr. art. 1 della *Direttiva (UE) 2019/1023 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, riguardante i quadri di ristrutturazione preventiva, l'esdebitazione e le interdizioni, e le misure volte ad aumentare l'efficacia delle procedure di ristrutturazione, insolvenza ed esdebitazione, e che modifica la direttiva (UE) 2017/1132 (direttiva sulla ristrutturazione e sull'insolvenza)*. Inoltre, l'articolo 34 della direttiva prevede che gli Stati membri dovranno adattare le loro normative legislative, regolamentari ed amministrative entro il 17 luglio 2021 ovvero entro l'anno successivo alla definitiva entrata in vigore del nuovo Codice sulla crisi d'impresa e l'insolvenza prevista per il 15 agosto 2020.

cepire entro il 29 dicembre 2023, quale tappa del percorso verso una *Capital Market Union*.

L'obiettivo della disciplina è, da un lato, semplificare il quadro regolatorio degli Stati membri, reso meno funzionale dai vincoli che ostacolano il trasferimento degli NPL dalle banche ad altri soggetti, stabilendo relative garanzie e, dall'altro, armonizzare i requisiti di accesso all'attività di gestione dei crediti. La libera circolazione dei capitali nel mercato interno è stata, infatti, notevolmente penalizzata dal quadro frammentato offerto dalle diverse legislazioni nazionali, che non consente un sufficiente regime di concorrenza sia nel mercato dell'acquisto sia in quello della gestione dei crediti. Ne è derivato un incremento delle commissioni applicate dalle società di gestione di crediti nonché una perdita per le banche che vendano crediti deteriorati a investitori non bancari, con conseguente disincentivo a liberarsi del carico di *npl*.

L'art. 3 della direttiva definisce «gestore di crediti una persona giuridica che, nel quadro della sua attività d'impresa, gestisce e fa rispettare i diritti e gli obblighi legati ai diritti del creditore derivanti da un contratto di credito deteriorato o al contratto di credito deteriorato stesso, per conto di un acquirente di crediti, e svolge almeno una o più delle attività di gestione dei crediti».

Con riguardo all'ambito di applicazione, il Titolo I chiarisce come essa si applichi agli acquirenti e ai gestori di NPL di origine e/o natura bancaria - prescindendo del tutto dalla qualità e dallo *status* del debitore - che acquistano un contratto di credito nell'esercizio della loro attività commerciale o professionale, con la precisazione relativa all'oggetto necessario del contratto, ossia un credito deteriorato,<sup>20</sup> con l'obiettivo di consentire che un credito deteriorato originariamente concesso da un ente creditizio possa diventare un credito *in bonis* nel corso del processo di gestione del credito.<sup>21</sup>

Merita sottolineare la preoccupazione garantista del legislatore europeo, emergente nell'auspicio, con riferimento ai consumatori, di una modifica delle direttive 2008/48/CE e 2014/17/UE per consentire agli Stati membri di prescrivere ai creditori di esercitare un ragionevole

---

<sup>20</sup> Considerando n. 11.

<sup>21</sup> Considerando n. 12.

grado di tolleranza prima dell'avvio di procedure di escussione,<sup>22</sup> in coerenza con la necessità di valorizzare le circostanze individuali del consumatore, e la relativa capacità di rimborso, in particolare quando il contratto di credito è garantito da un bene immobile residenziale. Il che dovrebbe tradursi in misure concessive al consumatore, quali il rifinanziamento totale o parziale di un contratto di credito o la modifica dei termini e delle condizioni del contratto, quali l'estensione della durata, la modifica della tipologia del contratto di credito, il differimento totale o parziale del pagamento delle rate da rimborsare per un determinato periodo, la modifica del tasso di interesse, la concessione di una sospensione temporanea dei pagamenti, i rimborsi parziali, le conversioni valutarie, la remissione parziale e il consolidamento del debito. L'elenco delle indicazioni per gli Stati membri, non esaustivo ed ancorato espressamente ad un criterio di ragionevolezza, giunge fino a prevedere che, qualora in seguito ad una procedura di pignoramento permangano debiti residui, gli Stati membri sono invitati a garantire la protezione delle condizioni minime di sussistenza e ad agevolare il rimborso del debito evitando, al contempo, il sovraindebitamento a lungo termine. Almeno nei casi in cui il prezzo ottenuto per il bene immobile residenziale influisce sull'importo dovuto dal consumatore, gli Stati membri dovrebbero incoraggiare i creditori ad adoperarsi ragionevolmente per ottenere il miglior prezzo possibile per il bene immobile residenziale pignorato alle condizioni di mercato. Gli Stati membri non dovrebbero impedire alle parti di un contratto di credito di convenire espressamente che il trasferimento della garanzia al creditore è sufficiente a rimborsare il credito, in particolare quando il credito è garantito dalla residenza principale del consumatore.

Non può non notarsi che rispetto al "pacchetto" proposto dalla Commissione europea il 14 marzo del 2018 risulta espunta la parte relativa al recupero delle garanzie reali: la disciplina originariamente presentata mirava a garantire la disponibilità nelle banche di una copertura sufficiente delle perdite sui crediti deteriorati futuri; a incrementare ulteriormente i mercati secondari dei crediti deteriorati, facendo in modo che le banche possano venderli sia a livello nazionale sia negli Stati membri; a sviluppare uno schema tecnico orientativo per l'istitu-

---

<sup>22</sup> Considerando n. 56.



zione di società nazionali di gestione di attivi e, soprattutto, a permettere un'esecuzione extragiudiziale accelerata dei prestiti coperti da garanzia reale.<sup>23</sup> L'interesse ad ottenere un mercato secondario solido e trasparente risiede anche nella circostanza che è proprio in questo mercato che le banche possono gestire le operazioni per i crediti inesigibili, purché si consenta una maggiore standardizzazione dei dati disponibili.

Dovrebbe essere oggetto di apposito intervento normativo l'obbligo, per gli Stati membri, di predisporre almeno una procedura stragiudiziale di escussione delle garanzie dei crediti (*Accelerated Extrajudicial Collateral Enforcement*, c.d. AECE):<sup>24</sup> il contratto tra creditore ed impresa debitrice dovrebbe avere ad oggetto un meccanismo di escussione dei beni mobili e immobili posti a garanzia, senza pregiudicare le disposizioni del diritto nazionale sul trasferimento effettivo dei diritti del creditore né le disposizioni applicabili in materia di ristrutturazione preventiva o procedure di insolvenza. Gli atti ai quali la disciplina si applica sono i contratti di credito conclusi tra creditori, tra cui in primo luogo le banche, e debitori nell'esercizio della loro attività commerciale, d'impresa o professionale che sono garantiti da beni mobili e immobili di proprietà del debitore e che sono stati costituiti in pegno a favore di un creditore al fine di garantire il rimborso di un prestito.

L'obiettivo è favorire l'erogazione transfrontaliera di prestiti e recuperare valore da un prestito garantito qualora un'impresa debitrice

---

<sup>23</sup> Cfr. Comunicato stampa della Commissione europea del 14 marzo 2018. La proposta «persegue gli obiettivi di speditezza e certezza del recupero dei crediti garantiti per la via della disintermediazione processuale nella realizzazione della garanzia reale, ceduta al potere privato attraverso la previsione di un patto»: così V. CONFORTINI, *Autonomia privata e realizzazione del credito garantito. la proposta di direttiva europea relativa ai gestori di crediti, agli acquirenti di crediti e al recupero delle garanzie reali*, in *Eur. dir. priv.*, 2018, 3, p. 1051.

<sup>24</sup> CORRADO ANGELELLI, *NPL: le novità della proposta di direttiva della Commissione europea*, in *www.dirittobancario.it*. Con riguardo alla cessione, gli acquirenti sono tenuti da un lato a possedere requisiti di ingresso nel mercato, consistenti in un impianto minimo di garanzie di solidità patrimoniale e dall'altro al rispetto dei doveri informativi verso le Autorità di vigilanza. I gestori sono invece soggetti ad uno statuto normativo più stringente, che oltre alla vigilanza si estende a un regime autorizzativo.

non rimborsi il prestito;<sup>25</sup> importanti esclusioni dall'ambito applicativo sono rappresentate dall'esecuzione dei prestiti erogati ai consumatori e dai finanziamenti garantiti da ipoteche sulla prima casa dell'imprenditore/debitore.

Nell'intenzione del legislatore, dunque, da un lato, si dovrebbe ridurre la presenza di crediti deteriorati in ragione della velocizzazione delle procedure di recupero, dall'altro, il valore della garanzia contrattualmente stimato dovrebbe stabilire il valore minimo del credito deteriorato riducendo così *il pricing gap*, in modo da aumentare la liquidità del mercato.<sup>26</sup>

Nelle more della conclusione del procedimento legislativo, si spera possa essere superata la criticità consistente nella mancata differenziazione della tipologia di *npl* e, quindi, di debitore<sup>27</sup>: la circostanza è dimostrata non soltanto dalla natura onnicomprensiva della definizione, ma anche dalla ampiezza con la quale si delinea l'evento, da indicare nel contratto, che attiva il procedimento di escussione. L'*enforcement event*, infatti, non è necessariamente l'inadempimento ma può ricom-

---

<sup>25</sup> Infatti, si legge nella relazione alla proposta che per recuperare valore da garanzie reali costituite da un debitore in un altro Stato membro, il creditore deve seguire regole diverse da quelle vigenti nello Stato membro di origine del creditore e ne ignora l'efficacia. Attualmente il creditore non può decidere di concordare con il debitore una procedura comune a tutti gli Stati membri. Ne derivano costi di consulenza giuridica ed eventualmente tempi più lunghi per le procedure di recupero, nonché tassi di recupero inferiori. La prospettiva di recuperare importi inferiori o, nella peggiore delle ipotesi, nulli da un prestito garantito in caso di inadempimento del debitore può dissuadere del tutto i prestatori dall'erogare prestiti transfrontalieri, oppure può far aumentare il prezzo del credito per le imprese.

<sup>26</sup> ROBERTO NATOLI, cit., p. 62. Secondo Standard & Poor's le imprese italiane che combattono la pandemia «non sono un caso in Europa»: anzi, nell'ultimo anno i rischi di ribasso dei loro rating (sono il 42% del totale) si è avvicinato alle rivali del continente (41%). Qualche problema in più avranno le banche, che nel 2021 «vedranno raddoppiare i crediti deteriorati, fino a circa 200 miliardi» al lordo di rettifiche. Dovrebbe però trattarsi di «un picco di breve termine», verso un 2022 di «normalizzazione».

<sup>27</sup> Sottolinea criticamente la concezione – che sembra ispirare la proposta – del credito quale bene uniforme, unidimensionale, passibile di valutazione e trattamento indifferenziato, PAOLO CARRIÈRE, *Il prevedibile impatto per il sistema finanziario e imprenditoriale italiano della proposta di direttiva sullo sviluppo dei mercati secondari di NPL. Opportunità e rischi (memori del “bail-in”)*, *www.dirittobancario.it*, 2018, 6, p.11.

prendere anche ipotesi più lievi, quali quelle tipiche delle *utp*, cioè a dire i segnali dai quali si ritiene improbabile l'adempimento.

La logica sembra assimilabile a quella che ha ispirato il legislatore italiano nel predisporre strumenti di escussione stragiudiziale di natura marciaria,<sup>28</sup> con i quali si porrà un tema di efficiente armonizzazione, soprattutto in relazione all'art. 48 *bis* TUB, applicabile alle operazioni B2B.

Ne è confermata la raccomandazione contenuta nella proposta originaria di prevedere in sede di recepimento che il creditore garantito sia tenuto a pagare all'impresa debitrice la differenza positiva tra l'importo del credito garantito «e i proventi della vendita dell'attività (a seguito di asta pubblica o di vendita tra privati), ovvero, in caso di appropriazione, la differenza positiva tra l'importo a saldo e la valutazione dell'attività effettuata ai fini dell'appropriazione».

La scelta di politica legislativa consistente nel conferire ai privati la gestione delle conseguenze dell'inadempimento si caratterizza per il meccanismo di salvaguardia della valutazione attuale del bene dato in garanzia, in relazione al quale appare agevole immaginare il sorgere di conflitti tra interessi potenzialmente contrastanti: quello del creditore alla celerità della realizzazione e quello del debitore alla massima valutazione. La prassi dovrebbe incaricarsi di rivelare quanto il previsto effetto esdebitativo costituisca un incentivo per il debitore.

Quel che appare chiaro è che la direzione del legislatore europeo, al pari delle discipline nazionali che introducono meccanismi di escussione stragiudiziale delle garanzie e di generale rafforzamento dei poteri del lato attivo del rapporto, deve misurarsi con le esigenze solidaristiche connesse alla crisi attuale e la rinnovata pregnanza del principio di proporzionalità al fine del riequilibrio delle posizioni contrattuali.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> È ormai un dato di sistema la tipizzazione del patto marciario al livello interno, tipizzazione espressa delle fattispecie correlate all'operatività di determinati trasferimenti a scopo di garanzia ha suggellato la liceità degli schemi marciari al ricorrere di talune condizioni.

<sup>29</sup> V., per tutti, PIETRO PERLINGIERI, *Equilibrio normativo e principio di proporzionalità nei contratti*, in *Rass. dir. civ.*, 2001, p. 341 sgg., ora in *Id.*, *Il diritto dei contratti fra persona e mercato. Problemi del diritto civile*, Napoli, 2003, p. 441 sgg.

## Definizione di default e problemi aperti

La preoccupazione relativa alle situazioni di probabilità dell'indebitamento si scontra con la disciplina entrata in vigore dal primo gennaio 2021, riguardante la nuova definizione di *default* prevista dal Regolamento (UE) n. 575/2013 relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento.<sup>30</sup> Ai fini dell'attribuzione dello stigma del *default*, è necessario che lo sconfinamento superi la c.d. soglia di rilevanza, - vale a dire il livello superato il quale un credito bancario viene considerato a rischio - cioè contemporaneamente sia la soglia assoluta (100 o 500 euro, a seconda della natura del debitore) sia quella relativa (1% dell'esposizione) e che lo sconfinamento si protragga per oltre 90 giorni consecutivi (in alcuni casi, ad esempio per le amministrazioni pubbliche, 180 giorni).

La disciplina ha suscitato non poco allarme tra gli operatori, ancorché la Banca d'Italia abbia tentato di ridurre la portata «esclusivamente al modo con cui le banche e gli intermediari finanziari devono classificare i clienti a fini prudenziali, ossia ai fini del calcolo dei requisiti patrimoniali minimi obbligatori per le banche e gli intermediari finanziari». Si ammette che la nuova definizione di *default* potrebbe avere riflessi sulle relazioni creditizie fra gli intermediari e la loro clientela, con conseguenti iniziative volte ad assicurare la regolarizzazione del rapporto creditizio ma non si sostanzierebbe in un divieto agli scon-

---

<sup>30</sup> Cfr. <https://www.bancaditalia.it/media/fact/2020/definizione-default/index.html>: la nuova definizione di *default* prevede che, ai fini del calcolo dei requisiti patrimoniali minimi obbligatori per le banche e gli intermediari finanziari, i debitori siano classificati come deteriorati (*default*) al ricorrere di almeno una delle seguenti condizioni:

a) il debitore è in arretrato da oltre 90 giorni (in alcuni casi, ad esempio per le amministrazioni pubbliche, 180) nel pagamento di un'obbligazione rilevante.

b) la banca giudica improbabile che, senza il ricorso ad azioni quali l'escussione delle garanzie, il debitore adempia integralmente alla sua obbligazione.

La condizione b) è già in vigore e non cambia in alcun modo. Per quanto riguarda la condizione a), un debito scaduto va considerato rilevante quando l'ammontare dell'arretrato supera entrambe le seguenti soglie:

i) 100 euro per le esposizioni al dettaglio e 500 euro per le esposizioni diverse da quelle al dettaglio (soglia assoluta);

ii) l'1 per cento dell'esposizione complessiva verso una controparte (soglia relativa).

finamenti:<sup>31</sup> come già ora, le banche, nel rispetto delle proprie *policy*, possono consentire ai clienti utilizzi del conto che comportino uno sconfinamento oltre la disponibilità presente ovvero, in caso di affidamento, oltre il limite di fido.

In realtà, vero è che le regole europee sulla definizione di *default* non rappresentano un cambiamento improvviso; ma proprio la circostanza per la quale i criteri che le banche devono utilizzare per identificare le esposizioni in stato di *default* sono disciplinati a livello europeo da tempo - dal Regolamento sui requisiti di capitale delle banche, entrato in vigore il 1° gennaio 2014 e che per assicurarne un'applicazione uniforme in tutta Europa, la Commissione europea (con un Regolamento del 2018) e l'EBA (con linee guida del 2017) hanno fornito ulteriori specificazioni, applicabili dal 1° gennaio 2021 - lascia emergere che il contesto socio economico di maturazione delle prescrizioni in parola è significativamente diverso dall'attuale nel quale trovano piena applicazione. In altri termini, è proprio nella coerenza del progetto che si rinviene la maggiore criticità della questione, quasi che gli *standard* immaginati all'inizio dell'*iter* fossero cristallizzati nell'impostazione del legislatore a prescindere dagli sconvolgimenti e dalla produzione normativa emergenziale promanante dalla medesima fonte.

Se nella sostanza non si modifica la classificazione di una situazione debitoria quale "sofferenza" - sulla quale continua ad incidere la non temporaneità dell'incapacità di restituire il debito, a seguito di una valutazione condotta dall'intermediario sulla posizione complessiva del cliente, che dovrebbe evitare automatismi tra la classificazione a *default* e la segnalazione a sofferenza in Centrale Rischi<sup>32</sup> - non si può escludere il pericolo di una compromissione della capacità di accesso al credito, essendo connesse alla valutazione del merito creditizio rispetto al sistema bancario nel suo complesso.

---

<sup>31</sup> Lo sconfinamento, ossi l'utilizzo dei fondi per importi superiori alle disponibilità presenti sul conto o al fido accordato, rappresenta non un diritto del cliente, ma una facoltà concessa dalla banca, che può anche applicare commissioni.

<sup>32</sup> Cfr. M. CULMONE, *La segnalazione a sofferenza nella Centrale rischi: il preavviso al cliente tra tutela del consumatore e obblighi informativi di buona fede*, in *Giustiziacivile.com*, 2022, 4.

Del resto, secondo la giurisprudenza, la valutazione della complessiva situazione finanziaria del debitore funge quale criterio di riferimento al fine della stessa segnalazione: non è, infatti, sufficiente il mero inadempimento, poiché è necessaria «una valutazione da parte dell'intermediario della complessiva situazione finanziaria del cliente e non può scaturire automaticamente da un mero ritardo di quest'ultimo nel pagamento del debito. La contestazione del credito non è di per sé condizione sufficiente<sup>33</sup>». La segnalazione presuppone che l'intermediario creditizio «riscontri una situazione patrimoniale deficitaria, caratterizzata da una grave e non transitoria difficoltà economica equiparabile, anche se non coincidente con la condizione di insolvenza<sup>34</sup>». Stabilire se la banca abbia agito correttamente o meno nel segnalare il nominativo del debitore alla Centrale dei rischi è un giudizio che non può basarsi soltanto sull'accertata infondatezza delle eccezioni sollevate dal debitore, ma deve estendersi a valutare la meritevolezza delle ragioni invocate dal debitore a sostegno del rifiuto di adempiere, e la diligenza impiegata dalla banca nel valutarle.<sup>35</sup>

Lungi da tale prospettiva di promozione dell'accertamento condotto in concreto, i nuovi criteri di classificazione si riflettono uniformemente per tutti gli intermediari che fanno parte dello stesso gruppo bancario o finanziario, penalizzando inevitabilmente soprattutto le piccole imprese in ragione della minore flessibilità delle banche, che si trovano in un sentiero stretto nel quale sarà meno agevole concedere compensazioni tra linee di credito. Il comprensibile obiettivo europeo di armonizzare la regolazione bancaria alla luce della notevole fram-

---

<sup>33</sup> Istruzioni per gli intermediari creditizi della Banca d'Italia 11 febbraio 1991, n. 139, aggiornata al 1° marzo 2020, Cap. II, Sez. n 2.

<sup>34</sup> Cass. 9 luglio 2014, n. 15609, *Gius. civ. Mass.*, 2014.

<sup>35</sup> Così Cass., ord. 9 febbraio 2021, n. 3130, in *Guida al dir.*, 2021, p. 21.: «per stabilire se una banca abbia correttamente o meno segnalato alla centrale dei rischi l'inadempimento di un'obbligazione del cliente, non è sufficiente valutare ex post sì, all'esito del giudizio tra banche cliente le eccezioni da questi fraposte all'adempimento dei propri obblighi si siano rivelate infondate; è necessario invece stabilire, con valutazione ex ante, se al momento in cui il cliente ha rifiutato l'adempimento delle proprie obbligazioni i motivi del rifiuto apparissero oggettivamente non infondati, e prospettati in buona fede. L'onere della relativa prova grava su chi domanda il risarcimento del danno da illegittima segnalazione a Centrale dei rischi».

mentarietà del mercato interno, potrebbe produrre effetti punitivi sul nostro sistema, anche considerando che:

- lo stato di *default* permane anche dopo la regolarizzazione dei pagamenti, per altri 90 giorni, diversamente da quanto stabilito in precedenza, poiché fino al 31 dicembre 2020 saldare i debiti pregressi consentiva di porre fine allo stato di *default*.

- per la gestione dei conti c.d. “in rosso” non saranno più consentiti gli addebiti automatici se i clienti non avranno sufficienti disponibilità liquide sui loro depositi bancari.

Appare evidente l’inappropriatezza dei parametri rispetto alla realtà socioeconomica cui si applicano, solo se si considera, ad esempio, che in Italia il 63% del totale dei *non performing loans* riguarda finanziamenti superiori a 1 milione di euro.

Risulterebbe inspiegabilmente compresso il ruolo cruciale che il credito assume nelle crisi economiche e nel percorso di ricostruzione successiva per sostenere le imprese: facilitare anche sotto il profilo della qualificazione giuridica lo scivolamento automatico da situazioni di temporanea difficoltà dei debitori a condizioni di deterioramento sarebbe esiziale; inoltre, un istituto bancario con molti crediti in sofferenza nel proprio bilancio registra una carenza liquidità, che fatalmente comporta una riduzione della capacità di erogare nuovo credito.

Si aggiunga che la crisi produce effetti anche sulle stesse banche, anch’esse imprese, ancorchè destinatarie di uno statuto speciale: in un contesto di tassi d’interesse negativi, le banche subiscono la bassa redditività oltre che le sofferenze nei bilanci, scontando il ritardo della predisposizione di una garanzia unica europea sui depositi e di un meccanismo unico di risoluzione armonizzato.

In relazione a tali profili critici, che investono la prospettiva macroeconomica, la risposta del legislatore europeo rischia di essere altrettanto insensibile al contesto.

In primo luogo, si registra una battuta d’arresto nel faticoso percorso verso l’unione bancaria, lungo il quale si registrano divergenze sul nodo fondamentale dei rapporti tra la garanzia dei depositi, i limiti alla concentrazione dei titoli sovrani e il mercato unico dei servizi bancari: una posizione si attesta sulla richiesta che la garanzia comune dei depositi bancari si accompagni alla riduzione del rischio sul debito sovrano; il che comporterebbe una restrizione del numero di titoli di Stato

per le banche nazionali, al fine di evitare che quelle più esposte possano godere di una garanzia comune europea anche per scongiurare ipotetici aumenti degli indebitamenti statali contando sugli acquisti da parte dei propri istituti bancari; a ciò si obietta che l'attuale riduzione da parte della BCE degli acquisti di titoli pubblici deve escludere limiti all'intervento delle banche nazionali.

In secondo luogo, l'aumento dei tassi appena annunciato dalla BCE nel momento in cui si scrive rappresenta un evento atteso nella logica della normalizzazione della politica monetaria, dopo la lunga anomalia dei tassi negativi. Si tenga, tuttavia, conto che i principali effetti economici delle emergenze – sia pandemica sia bellica – sono l'aumento del debito pubblico e l'aumento del risparmio privato: una rigida politica di contrasto all'inflazione con i depositi bancari a basso rendimento potrebbe condurre sia ad una paralisi del risparmio sia ad una fase recessiva, poiché verrebbe meno la leva all'indebitamento costituito dal basso costo del denaro. È stata rilevata opportunamente la necessità di considerare quali siano i fattori sottostanti all'aumento dell'inflazione, in quanto altro è l'inflazione prodotta dalla parte della domanda, riguardo alla quale l'aumento dei tassi sarebbe appropriato, altro è l'effetto derivante dallo *shock* dell'offerta, che induce a qualificare l'aumento dei tassi come meno pertinente.<sup>36</sup>

La decisione della BCE parrebbe, allora, accreditare l'idea che le istituzioni economiche europee ritengano conclusa o non più necessaria o non più utile la strategia di politica monetaria impostata in seguito alla pandemia, ancora attuale alla luce dello sconvolgimento delle previsioni di crescita derivante dalla guerra.

#### **4. Rilievi conclusivi**

La sorte dei rapporti obbligatori sottostanti e delle relative garanzie si trova inserita in un quadro di distonia normativa, la cui scelta di fondo non è chiara, tra sostegni alle situazioni debitorie e rigidità, intervento statale ed autotutela esecutiva, garantismo e nuovi poteri creditori, istanze di tutela e meccanismi soddisfatti.

Si assiste ad una compressione dell'autonomia privata nella gestio-

---

<sup>36</sup> In questi termini si esprime lo stesso Ministro dell'economia e delle finanze, DANIELE FRANCO: cfr. *Il Sole 24 ore*, 11 giugno 2022.



ne e nella risoluzione della crisi bancaria per poi rilevare una sua notevole espansione – unilaterale – nella fase esecutiva del rapporto obbligatorio. La difficoltà nell'individuazione di un punto di equilibrio tra i termini di questa relazione dialettica, se non conflittuale, forse risiede nel fatto che si è dinanzi, più che ad una fase di rinnovamento degli strumenti giuridici coinvolti, a innovazioni nate vecchie o, comunque, invecchiate precocemente.

C'è da chiedersi quale tra i citati profili contrapposti si trasformerà in un carattere strutturale sia sotto il profilo giuridico sia sotto quello economico; in altre parole, occorre verificare se quanto giustificato dalle emergenze e instauratosi nella prassi e nella cultura giuridica sia ancora in grado di produrre effetti benefici ovvero distorsivi. Del resto, con riferimento ad altri contesti, è stato già affermato in letteratura che la garanzia statale sul risparmio, che cancella l'alea del mercato, produce a lungo andare un danno all'economia, poiché finisce per comprimere gli interessi del lavoro e delle imprese,<sup>37</sup> considerando anche che il ricorso agli aiuti determina maggiore difficoltà nell'individuare correttamente i rischi di credito.

Non si può, allora, fornire risposta efficace ai mutamenti che promanano dalle emergenze, strutturali o congiunturali che siano, se non si considera che la sostanza del capitalismo è nella sua continua capacità di adattarsi ed evolversi, in una sorta di distruzione creatrice<sup>38</sup> e di rimodularsi anche in una fase nella quale sembra riemergere il ruolo dello Stato nell'economia. Nell'immediata fase post pandemica le banche hanno esercitato il ruolo di esecutori di prestazioni per conto dello Stato, mediante aiuti, sostegni, prestiti garantiti; al contempo, devono anche attrezzarsi a finanziare la ripresa soprattutto per chi non ha

---

<sup>37</sup> Cfr. ANTONIO GRAMSCI, *Quaderni dal carcere, Americanismo e fordismo*, Quaderno 22, § 14, Torino, ed. 1977, p. 2137 sgg.

<sup>38</sup> JOSEPH A. SHUMPETER, *Capitalismo, socialismo, democrazia*, Milano, 1967. STEFANO CINGOLANI, *Il capitalismo buono*, Roma, 2020, definisce il capitalismo moderno Prometeo. Sul tema, si vedano le pagine suggestive di G. ROSSI, *Il gioco delle regole*, Milano, 2006, spec. p. 29 sg. e 37: «Il rapporto fra mercato e diritto, fra il gioco e le sue regole, ripropone il paradosso di Achille e della sua tartaruga, col secondo (il diritto) rassegnato a inseguire il primo (il mercato) sapendo che non lo raggiungerà mai. [...] Artificiale o naturale che sia, il mercato nasce dal basso, e il diritto è destinato a rincorrerlo, e tutt'al più a tentare di condizionarlo».

potuto accedere alla garanzia statale. Il che, però, dovrà avvenire non più sulla base delle regole pandemiche ma secondo gli *standard* europei descritti.

In momenti storici quale l'attuale, la reazione agli sconvolgimenti determinati da una pandemia o da una guerra coincide con l'ampliamento dell'area dell'intervento pubblico in economia, anche con riferimento ai salvataggi bancari; anche al ridosso dei conflitti mondiali, nell'ambito del dibattito sulla «ricostruzione» degli istituti giuridici, si rilevava che «l'ingresso dello Stato in un dato ordine di rapporti prima o poi modifica la disciplina e la natura di quei rapporti»<sup>39</sup> ed anche allora la tesi più condivisibile era quella di chi sosteneva che lo Stato non dovesse limitare l'economia di mercato ma articolarsi «in soggetti e discipline necessarie per rendere possibile ed efficace l'economia di mercato»<sup>40</sup>.

L'alternativa al neopatrimonialismo disintermediato risiede non nel neodirigismo emergenziale, ma nella costruzione di una fase nella quale il profilo della “macro-regolazione” sia coerentemente ancorato al complesso dei principi costituzionali ed europei, ciò che non sembra realizzarsi nell'analisi delle diversificate *rationes* degli interventi europei in materia: non può non scorgersi un'ambiguità nelle di politica legislativa, che in linea di principio sembrano timidamente sensibili alla concreta situazione debitoria, alla considerazione della ragione dell'inadempimento, al governo della fase preventiva, alla proporzionalità del rapporto. Nel disciplinare, però, il momento più inerente alle condizioni patrimoniali della persona, la preferenza ricade sulla rigidità di *standard* scanditi in base a criteri econometrici.

Il mercato del credito post crisi rappresenta, invece, il terreno più idoneo per un ripensamento del diritto europeo del credito da manifestarsi non soltanto sotto un profilo macroregolatorio nelle contingen-

---

<sup>39</sup> FILIPPO VASSALLI, *Della legislazione di guerra e dei nuovi confini del diritto privato*, in *Riv. dir. comm.*, 1919, 1, p. 20.

<sup>40</sup> PAOLO BARATTA, *Alberto Beneduce e la costituzione e la gestione del Credio e dell'Icipu*, in AA.VV., *Alberto Beneduce e i problemi dell'economia italiana del suo tempo. Atti della giornata di studio per la celebrazione del 50° anniversario dell'istituzione dell'IRI*, Roma, 1985, p. 62. In prospettiva diversa, cfr. diffusamente, CESARE SALVI, *Capitalismo e diritto civile. Itinerari giuridici dal Code civil ai Trattati europei*, Bologna, 2015.

ti deroghe al regime sugli aiuti di Stato quanto nella rilettura interna della relazione creditoria. È necessario che oltre le (e in seguito alle) crisi, l'economia del debito si sintonizzi su una centralità della figura del debitore – persona, di là da ogni prospettiva riduzionistica ad imprenditore o a consumatore,<sup>41</sup> nel rispetto della tutela costituzionale del risparmio.

A fronte del costante attivismo pubblico mediante interventi provenienti da molteplici fonti, l'autoregolamentazione privata è chiamata a presidiare uno spazio di agibilità giuridica che non può esaurirsi nell'area della realizzazione coattiva del credito: il legislatore europeo e nazionale innescano un processo forse eccessivamente prolifico ma efficace nella misura in cui la regolazione viene integrata mediante le buone prassi indicate dall'Autorità di vigilanza in grado di garantire maggiormente la trasparenza dei contratti sia dai sistemi di ADR come l'Arbitro Bancario Finanziario.<sup>42</sup>

L'area degli interventi pubblici, restrittivi dell'autonomia imprenditoriale, può trovare fondamento normativo nei limiti che l'art. 41 della Costituzione pone all'autonomia privata, la cui compressione può essere giustificata ovvero evitata grazie al ricorso ai principi di ragionevolezza e proporzionalità.<sup>43</sup>

Quanto mai attuale il richiamo appare nell'analisi dell'oggi e nella predisposizione degli equilibri dell'immediato futuro, nel quale il soggetto pubblico è chiamato alla regolazione del settore bancario e finanziario, soprattutto nella disciplina delle regole prudenziali.

Si pensi all'esigenza di tutela delle imprese strategiche, che ha indotto ad emanare la disciplina sul c.d. *golden power*,<sup>44</sup> in base alla qua-

---

<sup>41</sup> Sul tema, cfr. P. PERLINGIERI, *Il "diritto privato europeo" tra riduzionismo economico e dignità della persona*, in *Eur. dir. priv.*, 2010, pp. 345 sgg.

<sup>42</sup> MADDALENA RABITTI, *ABF e LEXITOR: estinzione anticipata e riduzione del costo del credito alla luce del principio di equità integrativa*, questa *Riv. dir. banc.*, gennaio 2020., p. 2.

<sup>43</sup> Dal punto di vista costituzionalistico interessante è la lettura *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 13-14 ottobre 1992, Milano, 1994. Sulla trasversalità dei principi richiamati nei rapporti tra privati, cfr. GIOVANNI PERLINGIERI, *Profili applicativi della ragionevolezza nel diritto civile*, Napoli, 2016.

<sup>44</sup> Introdotta dal legislatore del 2012, il c.d. *golden power* costituisce «una limitazione

le il Governo, al ricorrere di determinati presupposti, è legittimato ad esercitare un potere di veto o di imposizione di specifiche prescrizioni in presenza di operazioni economiche potenzialmente pregiudizievoli degli interessi essenziali dello Stato, per salvaguardare da possibili scolate ostili gli assetti proprietari delle società attive in settori strategici per l'economia nazionale. L'obiettivo risiede nell'individuare un punto di equilibrio tra due esigenze: la tutela delle libertà fondamentali secondo il diritto dell'Unione europea (sancite in particolare dagli artt. 63 e 49 del TFUE, relativi, rispettivamente, alla libertà di circolazione dei capitali e alla libertà di stabilimento di impresa) e la protezione degli interessi nevralgici dello Stato membro.<sup>45</sup> Mediante l'applicazione dei suddetti principi, occorre valutare se le esigenze di tutela dell'asset strategico possano essere soddisfatte con l'esercizio dei poteri speciali con l'imposizione di determinate prescrizioni; soltanto qualora queste ultime non risultino idonee al raggiungimento dello scopo, è possibile optare per la forma più incisiva di esercizio dei poteri speciali, costituita dal veto.

Emerge, così, una legittima preoccupazione in ordine ad un necessario bilanciamento tra gli interessi in gioco, da cui il dubbio sollevato da alcuni, anche alla luce della lunga serie di interventi statali connessi alla pandemia, che si sono espressi in sostegno generalizzato ai redditi se si tratti di un interventismo davvero eccezionale ovvero se sussista il pericolo di una soggezione nei confronti del pagatore di ultima (di unica) di natura statale. In altri termini il rischio è che dall'emergenza sorgano pericoli per le garanzie democratiche nella concentrazione di risorse, di gestione, di potere decisionale, in base alla suggestione negativa che gli stati autoritari sono più adatti a fronteggiare le emergenze.<sup>46</sup>

---

ai principi europei della libertà di stabilimento e della libera circolazione dei capitali per la protezione di asset strategici. Il *golden power* costituisce in questa fase storica una risposta alla "deglobalizzazione" e alla contrapposizione tra opposte visioni del mondo tra i principali attori sulla scena internazionale»: cfr. MARCELLO CLARICH e GIULIANA MARRA, *Golden power: il Giudice conferma il potere dello Stato*, in *Riv. dir. banc.*, aprile 2022. Per un'utile e aggiornato panorama della disciplina, ROBERTO CHIEPPA, *La nuova disciplina del golden power dopo le modifiche del d.l. n. 21/2022 e della legge di conversione n. 51/2022*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 15/06/2022, n. 16.

<sup>45</sup> GIULIANO AMATO, *Bentornato Stato, ma*, Bologna, 2022, p. 42 sgg. Nella prospettiva neo statalista, PAOLO GERBAUDO, *Controllare e proteggere. Il ritorno dello Stato*, Milano, 2022.

<sup>46</sup> S. CINGOLANI, cit., passim.

Le crisi, in primo luogo quella pandemica, hanno rivelato la necessità di un ripensamento delle regole sul debito, soprattutto nel momento inflattivo, considerato il tramonto dell'era dell'austerità sul versante pubblico e della visione del debito quale colpa, su quello privato: governare il debito implica la necessità di occuparsi più che di ridurre l'ammontare della spesa pubblica e dell'indebitamento privato vengono in rilievo la qualità del debito e le ragioni dell'eventuale inadempimento.

Eppure, quanto descritto in relazione alle recentissime determinazione delle istituzioni europee esprime un'istanza di segno opposto, orientata a concludere il ciclo del *Quantitative easing*, nel quale aveva preso piede una transizione anche culturale dall'austerità al "debito buono". Sottesa a simile tendenza, è l'idea che l'emergenza si stia esaurendo e possa chiudersi alla stregua di una parentesi della cronaca e, con essa, la funzionalizzazione delle politiche del diritto e degli istituti giuridici ad esigenze, appunto, straordinarie.

Appare, tuttavia, non condivisibile argomentare nel senso di una transitorietà delle conseguenze giuridiche ed economiche degli ultimi tempi: per tentare di rispondere all'interrogativo da cui si sono prese le mosse, il superamento effettivo di una logica emergenziale, pericolosamente strutturale tanto da alterare le categorie per sospingerle verso un sottosistema dell'eccezione, richiede la metabolizzazione dei relativi lasciti, che il sistema ordinamentale può assorbire ed appagare se si accoglie la prospettiva di un'innovazione sostenibile nella quale egualmente rilevante sono il ruolo dei privati e quello della regolazione pubblica.<sup>47</sup> Il che richiede una rimeditazione contestuale dei filoni della politica economica degli ultimi anni e delle categorie dei rapporti tra privati rigidamente interpretate, alla luce di una rinnovata centralità della persona nell'economia del debito. Ciò in quanto se è insostituibile l'apporto pubblico nella protezione dalle diseguaglianze prodotte in periodi emergenziali, il rilancio del sistema passa per l'interpretazione flessibile delle regole poste a tutela degli interessi meritevoli coinvolti.

---

<sup>47</sup> PHILIPPE AGHION, CÉLINE ANTONIN e SIMON BUNEL, *Il potere della distruzione creatrice. Innovazione, crescita e futuro del capitalismo*, Venezia, 2021, p. 450.



**La modernizzazione delle norme europee  
sulla protezione dei consumatori:  
novità e prospettive in materia di clausole vessatorie**

Marco Angelone

**1. Europeizzazione e modernizzazione dell'ordinamento giuridico**

Prima di offrire una panoramica sulle recenti riforme che hanno innovato la protezione dei consumatori in materia di clausole vessatorie, val l'opera svolgere una breve premessa per rimarcare quanto il diritto europeo – e la spinta armonizzatrice che lo permea – abbia costituito un fattore di forte evoluzione del nostro sistema ordinamentale e di progressiva modernizzazione delle categorie del diritto civile nazionale.<sup>1</sup>

Da questo punto di vista, è sufficiente riprendere il valore positivo che la dottrina pressoché unanime riconosce al processo di europeizzazione delle fonti dell'ordinamento;<sup>2</sup> valore positivo che, senza toni «apologetici» o «irenici»,<sup>3</sup> ma con lucidità di pensiero, veicola anche un'opera di cui la comunità scientifica ha festeggiato quest'anno i 6 lustri.<sup>4</sup>

Cruciale, per la consacrazione del ruolo promozionale del diritto di derivazione sovranazionale, è stata la transizione dalla Comunità

---

<sup>1</sup> S. BANAKAS, *Harmonisation of European Contract Law and General Principles of Contracts: a Common Lawyer's Look into the Future*, in E. Navarretta (a cura di), *Il diritto europeo dei contratti fra parte generale e norme di settore*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 615 sgg.; R. ZIMMERMANN, *Comparative Law and the Europeanization of Private Law*, in M. Reimann e R. Zimmermann (a cura di), *The Oxford Handbook of Comparative Law*, 2<sup>a</sup> ed., Oxford, Oxford University Press, 2019, p. 558 sgg.; G. DE CRISTOFARO, *40 anni di diritto europeo dei contratti dei consumatori: linee evolutive e prospettive future*, in *Contratti*, 2019, p. 177 sgg.; P. SIRENA, *L'europeizzazione degli ordinamenti giuridici e la nuova struttura del diritto privato*, in *Osserv. dir. civ. comm.*, 2014, p. 3 sgg.

<sup>2</sup> A. ZOPPINI, *Il diritto privato e i suoi confini*, Bologna, Il Mulino, 2020, p. 44 sgg.

<sup>3</sup> V. ROPPO, *Il contratto del duemila*, 4<sup>a</sup> ed., Torino, Giappichelli, 2020, p. 38.

<sup>4</sup> P. PERLINGIERI, *Diritto comunitario e legalità costituzionale. Per un sistema italo-comunitario delle fonti*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1992.

economica europea alla Comunità europea *tout court* (in concomitanza con il Trattato di Maastricht del 1992)<sup>5</sup>: l’elisione dell’aggettivo “economica”, non si riduce a un dettaglio puramente terminologico, ma è sintomatico del superamento della vocazione “mercantista” e “mercantile”,<sup>6</sup> che aveva ispirato il progetto dei Padri fondatori (incentrato sul “mito” della concorrenza nonché sul principio della libera circolazione dei fattori della produzione, dei beni e dei servizi); e segna l’approdo a una concezione ordoliberal,<sup>7</sup> che alla visione “produttivistica” e alle ragioni del mercato antepone i valori fondamentali del personalismo, del solidarismo e dell’uguaglianza (peraltro già radicati nelle tradizioni costituzionali comuni a numerosi Paesi membri (Italia, Germania e Spagna in testa).<sup>8</sup> Secondo questa impostazione – poi ulteriormente suggellata con il passaggio dalla “Comunità” all’“Unione” europea (nel 1997 con il Trattato di Amsterdam)<sup>9</sup> e con la formale adesione al modello dell’«economia sociale di mercato» (impresso nell’art. 3, comma 3, del Trattato sull’Unione europea<sup>10</sup>) – incombe sullo Stato e sui pubblici poteri il duplice compito di regolare il mercato, in modo da preservar-

---

<sup>5</sup> P. PERLINGIERI, *Le ragioni del mercato e le ragioni del diritto dalla Comunità economica europea all’Unione Europea*, in Id. e E. Caterini (a cura di), *Il diritto dei consumi*, IV, Napoli-Rende, Edizioni Scientifiche Italiane, 2009, p. 9.

<sup>6</sup> P. LAGHI, *Diritto europeo dei contratti*, in G. Buffone, C. De Giovanni e A.I. Natali (a cura di), *Il contratto*, I, Padova, Cedam, 2013, p. 103.

<sup>7</sup> Come ricorda A. GENTILI, *I concetti nel diritto privato europeo*, in *Riv. dir. civ.*, 2010, p. 261 sgg., è proprio questa dimensione sociale del mercato che ha orientato la disciplina del diritto europeo dei contratti.

<sup>8</sup> «[Q]uando si parla di economia sociale di mercato [...] si vuol sottolineare che non è solo il profitto, solo il libero mercato, solo l’interesse economico a sorreggere l’unione, e i suoi ideali, quanto piuttosto il modello di economia che tiene conto dei valori sociali quindi della persona» (G. ALPA, *Diritto privato europeo*, Milano, Giuffrè, 2016, p. 502). Cfr., altresì, L. DI NELLA, *La scuola di Friburgo o dell’ordoliberalismo*, in N. Irti (a cura di), *Diritto ed economia. Problemi e orientamenti teorici*, Padova, Cedam, 1999, p. 171 sgg.

<sup>9</sup> P. PERLINGIERI, *Le ragioni del mercato e le ragioni del diritto dalla Comunità economica europea all’Unione Europea*, cit., p. 9.

<sup>10</sup> Come ricorda A. GENTILI, *I concetti nel diritto privato europeo*, in *Riv. dir. civ.*, 2010, p. 261 sgg., è proprio questa dimensione sociale del mercato ad aver orientato il c.d. diritto europeo dei contratti.



ne la struttura aperta e competitiva, perseguendo al contempo obiettivi di giustizia e solidarietà sociale tesi a elevare il benessere collettivo e individuale.<sup>11</sup>

## **2. La direttiva 93/13/CEE quale paradigma della legislazione a difesa del c.d. contraente debole**

Quanto verificatosi *in apicibus* con l'abbandono del «riduzionismo mercantile»<sup>12</sup> (retaggio della originaria impronta liberista dei Trattati istitutivi) trova riscontro sul versante strettamente normativo<sup>13</sup> nell'ampliamento e nell'intensificazione – proprio in quegli anni – della legislazione consumeristica.<sup>14</sup>

Non a caso, venendo così al tema centrale della presente riflessione, è del 1993 la direttiva sulle clausole vessatorie (direttiva 93/13/CEE) che rappresenta ancora oggi, stante la sua portata generale, trasversale e transtipica (*id est* potenzialmente estensibile a qualsiasi rapporto<sup>15</sup>),

---

<sup>11</sup> Si avverte però ad oggi una regressione. Si ha l'impressione che questo spirito si stia perdendo probabilmente perché – anche a causa della rappresentazione che ne fanno i mezzi di informazione – si finisce ultimamente per ridurre la portata delle iniziative unionali al solo profilo finanziario: si pensi al dibattito pubblico sviluppatosi intorno al PNRR e al *Recovery Plan*, spesso (se non sempre) focalizzato sull'ingente mole di risorse pecuniarie messa a disposizione, che fa perdere di vista l'impatto e la dimensione sociale più che meramente economica dei programmi di investimento promossi dalle Istituzioni europee.

<sup>12</sup> P. PERLINGIERI, *Le ragioni del mercato e le ragioni del diritto dalla Comunità economica europea all'Unione Europea*, cit., p. 10.

<sup>13</sup> Quanto invece agli sviluppi avutisi sul terreno giurisprudenziale, cfr. S. PAGLIANTINI, *Il consumatore "frastagliato". (Istantanee sull'asimmetria contrattuale tra vicende circolatorie e garanzie)*, Pisa, Pacini Editore, 2021; e ID., *Diritto contrattuale dei consumatori (Nove esercizi di didattica avanzata)*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2022.

<sup>14</sup> Lo testimonia il fatto che il Trattato di Maastricht abbia previsto, per la prima volta, un titolo dedicato alla protezione del consumatore, al quale si sarebbe poi rafforzata con il Trattato di Amsterdam. In argomento, L. VALLE, *Il contratto e la realizzazione dei diritti della persona*, Torino, Giappichelli, 2020, p. 161 sg.

<sup>15</sup> Così, da ultimo, G. DE CRISTOFARO, *Il contratto del 2020 nel diritto derivato dell'Unione europea*, in A. D'Angelo e V. Roppo (diretto da), *Annuario del contratto 2019*, Torino, Giappichelli, 2020, p. 83; G. DE CRISTOFARO, *40 anni di diritto europeo dei contratti dei consumatori: linee evolutive e prospettive future*, cit., p. 184.

il paradigma del *corpus* di regole dettate a difesa del c.d. contraente debole, oltre che uno dei suoi tasselli fondamentali.

Si tratta peraltro di una disciplina che ha funzionato benissimo tanto da rimanere pressoché immutata per quasi un trentennio, stabilendo così un vero *record* visto che in altri ambiti “limitrofi” i segni del tempo si sono fatti sentire molto prima, sollecitando interventi correttivi; e ciò a dimostrazione di come le previsioni in parola abbiano sostanzialmente prodotto i risultati attesi, al pari delle norme interne di recepimento risalenti al 1996 che – eccettuata la migrazione dal Codice civile al Codice del consumo – non hanno subito variazioni fino al recentissimo passato.<sup>16</sup>

Senonché, al fine di rispondere a talune esigenze emerse nell’attuale contesto storico, economico e tecnologico, degli interventi in chiave modernizzatrice sono stati realizzati anche nel campo delle clausole vessatorie.

Rinviando al termine il tentativo di trarre qualche considerazione di massima, si anticipa sin da ora che entrambe le modifiche di cui si dirà a breve si collocano sul piano rimediale, puntando a fortificare uno dei pilastri della direttiva 93/13/CEE che impone agli Stati di fornire mezzi adeguati ed efficaci per far cessare l’inserzione di clausole abusive in ossequio al principio di effettività della tutela.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Non smentisce questo assunto l’inserimento, nel 2011, nel testo della direttiva 93/13/CEE dell’art. 8-bis che tuttavia non interferisce con gli aspetti sostanziali della disciplina, atteso che si limita a istituire un meccanismo informativo in base al quale ogni Stato membro è tenuto a comunicare alla Commissione l’adozione di disposizioni più severe (dettate per garantire un livello di protezione più elevato per il consumatore), specie là dove queste «estendano la valutazione di abusività a clausole contrattuali negoziate individualmente o all’adeguatezza del prezzo o della remunerazione» oppure «contengano liste di clausole contrattuali che devono essere considerate abusive».

<sup>17</sup> Principio ribadito, da ultimo, da Corte giust. UE, Grande sez., 17 maggio 2022, c. 693/19 (SPV Project 1502) e c. 831/19 (Banco di Desio e della Brianza), in *Foro amm.*, 2022, II, p. 609. Si veda anche Corte giust. UE, 26 giugno 2019, c. 407/18 (Addiko Bank), in *Guida dir.*, 2019, 31, p. 44, spec. § 44-46 (e la giurisprudenza ivi citata).

### **3. L'introduzione del controllo amministrativo avverso le clausole vessatorie ex art. 37-bis del Codice del consumo e il successivo superamento dell'effetto meramente reputazionale dell'accertamento compiuto dall'Agcm**

Il primo ritocco risale al 2012 ed è stato operato sul fronte interno con l'introduzione nel Codice del consumo dell'art. 37-bis che istituisce un sino ad allora inedito controllo amministrativo avverso le clausole vessatorie<sup>18</sup>: la novella devolve infatti all'Autorità garante della concorrenza e del mercato (Agcm) il compito di accertare la natura abusiva delle previsioni negoziali inserite nei contratti per adesione conclusi tra professionisti e consumatori.

Dirompente è l'impatto sistematico riferibile a questo (apparentemente chirurgico) innesto normativo, cui va riconosciuto il merito di aver relegato al passato il "monopolio" della giurisdizione nella lotta alle clausole vessatorie; opzione questa maturata in sede di recepimento della direttiva 93/13/CEE, quando si era deciso – non senza suscitare critiche<sup>19</sup> – di rinunciare a un sistema «misto», sebbene l'art. 7 della stessa direttiva lasciasse espressamente liberi gli Stati di coinvolgere tanto autorità giudiziarie quanto organi della p.a..<sup>20</sup> Ecco allora che al controllo giurisdizionale "diffuso" si è venuto ad affiancare un controllo "accentrato" affidato a un'autorità indipendente. L'accesso a tecniche rimediali differenziate e la possibilità di sfruttare un modello di protezione capace di combinare "private" e "public enforcement" ha

---

<sup>18</sup> Per approfondimenti (anche di carattere bibliografico) sia consentito il rinvio a M. ANGELONE, *La nuova frontiera del «public antitrust enforcement»: il controllo amministrativo dell'Agcm avverso le clausole vessatorie*, in *Rass. dir. civ.*, 2014, p. 9 sgg.; Id., *La tutela amministrativa contro le clausole vessatorie alla luce dell'attività provvedimentoale condotta dall'Agcm nel triennio 2013-2015*, in *Conc. merc.*, 2016, p. 525 sgg.

<sup>19</sup> E. MINERVINI, *Tutela del consumatore e clausole vessatorie*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1999, p. 199; G. CALVI, Art. 1469-sexies, in E. Cesàro (a cura di), *Clausole vessatorie e contratto del consumatore*, 1ª ed., Padova, Cedam, 1996, p. 683.

<sup>20</sup> V. RIZZO, *Le «clausole abusive» nell'esperienza tedesca, francese, italiana e nella prospettiva comunitaria*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1994, p. 626; C.M. BIANCA, *Le tecniche di controllo delle clausole vessatorie*, in Id. e G. Alpa (a cura di), *Le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori*, Padova, Cedam, 1996, pp. 359 sg. e 365; A. ORESTANO, *I contratti con i consumatori e le clausole abusive nella direttiva comunitaria: prime note*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1992, p. 502.

indubbiamente comportato un complessivo innalzamento della tutela dei consumatori,<sup>21</sup> che si è così allineata agli *standard* di altre esperienze europee.<sup>22</sup> Del resto, ne dà plastica dimostrazione la circostanza che, più che dai giudici comuni, è proprio dall’Autorità *antitrust* che sono giunti negli ultimi anni i più significativi provvedimenti in merito alla vessatorietà delle clausole impiegate da alcuni *big player* operanti nel campo digitale del calibro di WhatsApp,<sup>23</sup> Google, Dropbox e Apple.<sup>24</sup>

Tuttavia, il vero punto di svolta nella tutela amministrativa avverso le clausole vessatorie si è avuto in occasione della «legge europea 2019-2020» (l. 23 dicembre 2021, n. 238) con la quale il legislatore ha perfezionato lo strumento in esame, supplendo alla iniziale assenza di poteri inibitori o di diffida, volti a vietare l’uso della clausola tacciata di vessatorietà ovvero a reagire alla sua mancata eliminazione o modifica<sup>25</sup>: infatti, la natura meramente reputazionale dell’accertamento autoritativo (che

---

<sup>21</sup> M. ANGELONE, *Giudici e Autorità indipendenti: concorrenza e sinergia tra rimedi*, in *Rass. dir. civ.*, 2020, p. 403 sgg.

<sup>22</sup> E. ROPPO, *Contratti standard. Autonomia e controlli nella disciplina delle attività negoziali di impresa*, Milano, Giuffrè, 1975, p. 355 sgg.

<sup>23</sup> Prov. 11 maggio 2017, n. 26596 (CV154), in *Dir. informaz.*, 2017, p. 390 sgg., con commento di G. GIANNONE CODIGLIONE, *I dati personali come corrispettivo della fruizione di un servizio di comunicazione elettronica e la “consumerizzazione” della privacy*. Il provvedimento – illustrato anche da A. CERVONE, *Unfair Contract Terms and Sharing of Data with Facebook, Towards a Better Protection on Social Media Users: the WhatsApp Cases*, in *Riv. it. antitrust*, 2017, 2, spec. p. 208 sgg.; e da M. ANGELONE, *La tutela amministrativa contro le clausole vessatorie nel 2017*, in *Conc. merc.*, 2018, p. 347 sgg. – riveste grande importanza soprattutto là dove chiarisce che il servizio offerto tramite «WhatsApp Messenger», benché sia messo a disposizione degli utilizzatori in assenza di controprestazioni in denaro, non è affatto gratuito, dal momento che deve riconoscersi valore economico ai dati personali, alle preferenze e ai contenuti generati dagli utenti dei *social media* i quali ben possono fungere da remunerazione non pecuniaria idonea, quindi, a configurare l’esistenza di un rapporto di consumo assoggettabile *in toto* alle tutele consumeristiche.

<sup>24</sup> Cfr., rispettivamente, i provv. 7 settembre 2021, nn. 29817 (CV194), 29818 (CV195) e 29819 (CV196), in *Boll. uff. Agcm*, 27 settembre 2021, n. 38, pp. 36 sgg., 50 sgg., 74 sgg. Sul punto, *amplius*, M. ANGELONE, *La tutela amministrativa contro le clausole vessatorie nel 2021*, in *Conc. merc.*, 2022, in corso di pubblicazione.

<sup>25</sup> F. TRUBIANI, *Poteri regolatori dell’AGCM ed efficacia conformativa del contratto*, in M. Angelone e M. Zarro (a cura di), *Diritto civile della regolazione. Conformazione degli atti di autonomia e disciplina dei mercati*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2022, p. 23.

si risolveva nella pubblicazione del provvedimento sul sito del professionista) non aveva, in alcune vicende, «prodotto [...] con la dovuta efficacia i risultati attesi»,<sup>26</sup> tant'è che alla declaratoria di vessatorietà non erano talvolta seguiti comportamenti conformativi da parte delle imprese incolpate: in pratica, si erano verificati dei gravi episodi di inottemperanza<sup>27</sup> che, benché numericamente isolati, avevano in modo sintomatico mostrato le carenze (e i rischi) della *moral suasion*.

Per questa ragione, mediante un semplice rinvio normativo, sono stati estesi anche nel campo della repressione delle clausole abusive i medesimi poteri cautelari, inibitori e soprattutto sanzionatori di cui l'*Antitrust* già si avvale, ai sensi dell'art. 27 del Codice del consumo, per reagire alle pratiche commerciali scorrette.

#### **4. La previsione di sanzioni pecuniarie a carico del professionista che abbia fatto uso di contenuti vessatori a scapito dei consumatori: le novità della c.d. «direttiva omnibus» (2019/2161/UE)**

L'intento di amplificare l'effetto deterrente della disciplina italo-europea è del pari alla base di un'ulteriore novità recata dalla c.d. «direttiva omnibus» (2019/2161/UE), nata – com'è noto – proprio con l'intento di promuovere una migliore applicazione e una modernizzazione delle norme unionali sulla protezione dei consumatori.<sup>28</sup>

Il richiamato atto ha innestato nel corpo direttiva 93/13/CEE un apposito articolo in tema di sanzioni (art. 8-ter). In tal modo, come osservato dalla dottrina,<sup>29</sup> al rimedio demolitorio della inefficacia

---

<sup>26</sup> Così la Segnalazione del 6 novembre 2017 (AS1445 - Poteri d'intervento dell'Autorità in materia di clausole vessatorie), in *Boll. uff. Agcm*, 13 novembre 2017, n. 43, p. 133.

<sup>27</sup> Si considerino, in particolare, il provv. 10 gennaio 2018, n. 26933 (IP278), in *Boll. uff. Agcm*, 29 gennaio 2018, n. 3, p. 21 sgg.; e il provv. 8 novembre 2017, n. 26844 (IP277), *ivi*, 27 novembre 2017, n. 45, p. 49 sgg.

<sup>28</sup> G. VERSACI, *Le tutele a favore del consumatore digitale nella "direttiva omnibus"*, in *Pers. merc.*, 2021, 3, p. 583 sgg.; I. SPEZIALE, *La Dir. 2019/2161/UE tra protezione dei consumatori e promozione della competitività sul mercato unico*, in *Corr. giur.*, 2020, p. 441 sgg.

<sup>29</sup> G. DE CRISTOFARO, *Legislazione italiana e contratti dei consumatori nel 2022: l'anno della svolta. Verso un diritto "pubblico" dei (contratti dei) consumatori?*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2022, p. 39.

della clausola vessatoria e dell'inibitoria, si abbina per la prima volta la comminazione di sanzioni pecuniarie a carico del professionista; sanzioni che dovranno essere effettive, proporzionate e dissuasive e quantificate sulla scorta di criteri puntuali che tengano conto della natura, gravità, entità e durata della violazione, della reiterazione della stessa e della condotta collaborativa dell'autore della trasgressione.<sup>30</sup>

Uno dei passaggi topici della norma di nuovo conio si rintraccia, inoltre, nell'inciso che fa sì che, dinanzi alle infrazioni diffuse<sup>31</sup> o a quelle aventi una dimensione unionale,<sup>32</sup> il massimo edittale delle sanzioni inflitte – anche in tema di clausole vessatorie – debba essere almeno pari al 4% del fatturato annuo del professionista censurato.

Al momento, la concretizzazione di queste misure è stata rimessa al Governo, che nell'art. 4 della «legge di delegazione europea 2021» (l. 4 agosto 2022, n. 127) chiama, nell'ordine, a «revisionare e [ad] adeguare l'apparato sanzionatorio amministrativo, già previsto dal codice del consumo [...], attraverso la previsione di sanzioni efficaci, dissuasive e proporzionate alla gravità delle relative violazioni» (cri-

---

<sup>30</sup> F. CAFAGGI, *Rimedi e sanzioni nella tutela del consumatore: l'attuazione del new deal*, in *Quest. giust.*, 2020, 2, p. 18.

<sup>31</sup> Per «infrazione diffusa» si devono intendere: «a) atti od omissioni contrari alle norme dell'Unione sulla tutela degli interessi dei consumatori, che abbiano arrecato, arrechino o possano arrecare un danno agli interessi collettivi dei consumatori che risiedono in almeno due Stati membri diversi dallo Stato membro in cui: i) hanno avuto origine o si sono verificati l'atto o l'omissione in questione; ii) è stabilito l'operatore responsabile dell'atto o dell'omissione; o iii) si rinvergono elementi di prova o beni dell'operatore riconducibili all'atto o all'omissione; o b) atti od omissioni contrari alle norme dell'Unione sulla tutela degli interessi dei consumatori che abbiano arrecato, arrechino o possano arrecare un danno agli interessi collettivi dei consumatori e abbiano caratteristiche comuni, comprese l'identità della pratica illecita e dell'interesse leso, e si verifichino contemporaneamente, commessi dal medesimo operatore, in almeno tre Stati membri» [art. 3, comma 1, n. 3, del regolamento (UE) 2017/2394].

<sup>32</sup> Per «infrazione diffusa avente una dimensione unionale» si deve intendere «un'infrazione diffusa che abbia arrecato, arrechi o possa arrecare un danno agli interessi collettivi dei consumatori in almeno due terzi degli Stati membri, che insieme rappresentano almeno i due terzi della popolazione dell'Unione» [art. 3, comma 1, n. 4, del regolamento (UE) 2017/2394].

terio *sub* lett. c).<sup>33</sup>

## **5. Implicazioni sistematiche e tendenze evolutive dei recenti interventi riformatori**

Le riforme che hanno consolidato il controllo amministrativo e le sanzioni pubblicistiche in caso di violazione del divieto di clausole vessatorie consentono qualche notazione di contesto e riflessione di natura sistematica.

Innanzitutto, emerge come nel corso degli anni l'influsso dell'Unione europea abbia alimentato una disintermediazione giudiziaria nella

---

<sup>33</sup> A quanto consta, nello Schema di decreto legislativo (trasmesso al Senato per i pareri delle competenti Commissioni parlamentari) si propone a tal fine di inserire, dopo il comma 2 del citato art. 37-*bis* del Codice del consumo, i seguenti commi: «Qualora l'Autorità accerti, in alcuno dei contratti di cui al comma 1, l'utilizzo di clausole vessatorie come definite all'articolo 33, comma 1, applica una sanzione amministrativa pecuniaria nella misura prevista dall'art. 27, comma 9, primo periodo. In caso di sanzioni inflitte a norma dell'articolo 21 del Regolamento (UE) 2017/2394 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2017, l'importo massimo della sanzione irrogata dall'Autorità è pari al 4 per cento del fatturato annuo del professionista realizzato in Italia ovvero negli Stati membri dell'Unione europea interessati dalla relativa violazione» (comma 2-*bis*).

«Ai fini dell'irrogazione delle sanzioni di cui al comma 2-*bis*, l'Autorità tiene conto, ove appropriato, dei seguenti criteri non esaustivi:

- a) la natura, gravità, entità e durata della violazione;
- b) le eventuali azioni intraprese dal professionista per attenuare il danno subito dai consumatori o per porvi rimedio;
- c) eventuali violazioni commesse in precedenza dal professionista;
- d) i benefici finanziari conseguiti o le perdite evitate dal professionista in conseguenza della violazione, se i relativi dati sono disponibili;
- e) le sanzioni inflitte al professionista per la medesima violazione in altri Stati membri in casi transfrontalieri, in cui informazioni relative a tali sanzioni sono disponibili attraverso il meccanismo istituito dal Regolamento UE 2017/2394;
- f) eventuali altri fattori aggravanti o attenuanti applicabili alle circostanze del caso» (2-*ter*).

«Per le sanzioni amministrative pecuniarie inflitte ai sensi del presente articolo si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni contenute nel capo I, sezione I e negli articoli 26, 27, 28 e 29 della legge 24 novembre 1981, n. 689. Il pagamento delle sanzioni amministrative di cui al presente articolo è effettuato entro trenta giorni dalla notifica del provvedimento dell'Autorità» (2-*quater*).

protezione del consumatore.<sup>34</sup> La tutela del contraente debole risulta oramai “degiurisdizionalizzata” ossia in larga parte attratta nell’orbita di rimedi alternativi alla *iurisdictio*.<sup>35</sup>

Si tratta di un fenomeno che di per sé non va demonizzato o guardato con sospetto nei limiti in cui – ferma l’irrinunciabilità della giurisdizione e ferme le garanzie costituzionali (artt. 24 e 111 cost.) – funge da «fattore moltiplicatore» che eleva il livello di protezione, arricchendo il corredo dei rimedi esperibili e quindi potenziandone l’incisività.

---

<sup>34</sup> M. ANGELONE, *La «degiurisdizionalizzazione» della tutela del consumatore*, in *Rass. dir. civ.*, 2016, p. 723 sgg.

<sup>35</sup> Sull’evoluzione delle politiche europee in tema di ADR per i consumatori, cfr. A. FACHECHI, *La giustizia alternativa nel commercio elettronico. Profili civilistici delle ODR*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2016, *passim*; N. CREUTZFELDT, *Alternative Dispute Resolution for Consumers*, in M. Stürner, F. Gascón Inchausti e R. Caponi (a cura di), *The Role of Consumer ADR in the Administration of Justice. New Trends in Access to Justice under EU Directive 2013/11*, Monaco, Sellier, 2015, p. 3 sgg.; V. VIGORITI, *Le proposte europee in tema di ADR e ODR*, in G. Alpa e V. Vigoriti (a cura di), *Arbitrato. Profili di diritto sostanziale e di diritto processuale*, in *Giur. sist. civ. comm.* Bigiavi, Torino, Utet, 2013, p. 819 sgg.; M.P. MANTOVANI, *Sistemi di Alternative Dispute Resolution a livello europeo ed internazionale fra sistemi di regolazione del mercato e tutela dei contraenti in condizioni di asimmetria negoziale*, in R. Favale e M. Gambini (a cura di), *Mediazione civile e strumenti alternativi di composizione delle liti. Itinerari*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2013, p. 407 sgg.; G. SCARCHILLO, *L’evoluzione europea delle ADR in materia di consumo*, in F. Briolini e M. Gambini (a cura di), *La mediazione nelle controversie civili e commerciali, II, Problemi di diritto civile, commerciale e comparato*, Padova, Amon, 2012, p. 1 sgg.; I. BENÖHR, *Alternative Dispute Resolution for Consumers in the EU*, in C. Hodges, I. Benöhr e N. Creutzfeldt-Banda (a cura di), *Consumer ADR in Europe. Civil Justice Systems*, Oxford-Portland, Bloomsbury Publishing, 2012, p. 1 sgg.; P. CORTÉS, *Online Dispute Resolution for Consumers in the European Union*, Abingdon-New York, Routledge, 2011, spec. p. 181 sgg. In tema di sistemi alternativi di risoluzione delle controversie funzionanti in rete, cfr., più in generale, E. MINERVINI, *I sistemi di ODR*, in Id. (a cura di), *Le online dispute resolution (ODR)*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2016, p. 7 sgg.; F. SBORDONE, *L’UNCITRAL e l’edificazione di un Global ODR System*, *ivi*, p. 57 sgg.; M. FRANCESCA, *Dalle ADR Offline alle procedure di Online Dispute Resolution: statuti normativi e suggestioni di sistema*, in M. Imbrenda e A. Fachechi (a cura di), *Meccanismi alternativi di risoluzione delle controversie nel commercio elettronico*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2015, p. 7 sgg.; M. GAMBINI, *La risoluzione on-line delle controversie nel commercio elettronico e nelle transazioni telematiche*, in R. Favale e M. Gambini (a cura di), *Mediazione civile e strumenti alternativi di composizione delle liti. Itinerari*, cit., p. 341 sgg.



Inoltre, l'arretramento dei giudici comuni (quale portato dalla più estesa crisi in cui versa la giustizia) e il concomitante rafforzamento/ridefinizione del regime sanzionatorio (divenuto troppo disomogeneo e obsoleto dinanzi alle innovazioni tecnologiche e alla fisionomia assunta dai mercati negli ultimi anni) sono andati – per il momento<sup>36</sup> – a tutto vantaggio delle Autorità garanti della concorrenza, sempre più votate alla tutela dei consumatori, specie di quelli più vulnerabili, percorrendo quella linea evolutiva (tracciata dal pensiero neo-brandeiano<sup>37</sup>) che identifica nell'*antitrust* «uno strumento idoneo non solo a garantire il libero mercato, ma anche a contribuire alla protezione di diritti non-economici, di valori democratici e pluralistici, di giustizia sociale».<sup>38</sup>

Simili approdi ci permettono di tornare idealmente all'inizio del presente discorso e cioè alla convinzione che mercato e diritto (e i contenuti assiologici di cui si fa portatore) non possono essere scissi, dovendosi anzi immaginare un «percorso comune per la concorrenza e la solidarietà. Tradizionalmente, i due concetti – e la loro pratica applicazione – sono stati agli antipodi: la concorrenza è stata spesso considerata come l'impetosa logica del mercato; mentre la solidarietà è stata vista come il generoso intento di aiutare coloro che più soffrono delle ingiustizie e delle diseguglianze. Le nuove utilizzazioni dell'*antitrust* mostrano, invece, che concorrenza e solidarietà possono marciare insieme e hanno significati e finalità in parte comuni»,<sup>39</sup> come in fondo conferma l'ideologia accolta nell'art. 41 cost.

Queste tendenze evolutive si colgono in filigrana anche nelle riferite modifiche settoriali alla disciplina delle clausole vessatorie che segnano – se si alza lo sguardo – l'odierna sfida delle Autorità (europee e nazionali) della concorrenza chiamate, in funzione redistributiva, a

---

<sup>36</sup> Questo perché la «direttiva *omnibus*» e il citato art. 8-ter non escludono che un simile potere sanzionatorio pubblicistico possa essere affidato a un giudice.

<sup>37</sup> Per un primo livello di approfondimento sui lineamenti del movimento in parola, si legga R. PARDOLESI, *Hipster antitrust e sconvolgimenti tettonici: «back to the future»?», in Merc. conc. reg.*, 2019, p. 81 sgg.

<sup>38</sup> M. D'ALBERTI, *Concorrenza e giustizia sociale*, in *Merc. conc. reg.*, 2020, p. 250.

<sup>39</sup> M. D'ALBERTI, *Concorrenza e giustizia sociale*, cit., p. 250.

contrastare «il potere dei giganti del mercato, quali veri nemici della democrazia economica e politica»: d'altronde, «[l]e grandi multinazionali [e i colossi digitali *in primis*] esercitano un potere effettivo che è in grado di imporre, a soggetti pubblici e privati, le proprie regole e le proprie condizioni economiche», il che «giustifica che nel diritto *antitrust* oggi taluni riconoscano non solo lo strumento per preservare l'efficiente funzionamento dei mercati [...], ma anche l'arma per contrastare il dominio della grande impresa e per evitare che il potere di mercato si trasformi e condizioni il sistema politico-istituzionale». <sup>40</sup>

E, in fondo, ciò ci rammenta che il consumatore (in ognuna delle sue molteplici declinazioni: utente, cliente, risparmiatore, investitore, assicurato, *etc.*) è prima di tutto «persona». <sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> A. ZOPPINI, *Il diritto privato e i suoi confini*, cit., p. 57.

<sup>41</sup> P. PERLINGIERI, *Il "diritto privato europeo" tra riduzionismo economico e dignità della persona*, in *Eur. dir. priv.*, 2010, p. 345 sgg.; G. VETTORI, *Il contratto senza numeri e aggettivi. Oltre il consumatore e l'impresa debole*, in *Pers. merc.*, 2012 spec. pp. 18 e 21 sgg.

## **Sull'armonizzazione del contratto**

Domenico Russo

### **1. Sull'ermeneusi del titolo**

Il titolo dell'intervento evoca considerazioni – nei limiti del possibile – di sintesi, di carattere sistematico, volte ad evidenziare, almeno alcuni risultati dell'armonizzazione contrattuale (risultati che, ritengo, in base ad una ermeneusi “teleologica” del titolo dell'intervento, inducono pure sollecitazioni “di metodo” rivolte all'interprete affinché asseconi e sviluppi le direttrici dell'armonizzazione, nel rispetto dei principi di effettività e adeguatezza).

Per raggiungere intanto le valutazioni d'insieme (per poi dire successivamente degli impulsi di metodo) mi occuperò delle diverse direzioni del processo di armonizzazione, almeno di alcune di esse, tra quelle più visibili e, anche, tra quelle meno visibili ad occhio nudo, daché visibili solo con gli “occhiali del giurista”, ma che sono di massimo rilievo per la valutazione del “contratto armonizzato”.

### **2. Premessa. Il contratto non armonizzato**

Ritengo necessario svolgere una breve premessa.

Per comprendere l'armonizzazione del contratto, le nuove discipline sul contratto, dunque l'impatto del nuovo dato positivo sull'atto di autonomia, dobbiamo ricordare il “punto di partenza” che poi è anche un punto di arrivo, cioè un punto nella storia dove c'è sempre un prima e un dopo. Ecco il nostro punto di partenza è il contratto per come appare nella codificazione ultima, cioè nel dato positivo, poi “stravolto” dalla normativa “armonizzatrice”. Lo stravolgimento deriva, piuttosto che da modifiche della disciplina generale, esperienza invece conosciuta dal diritto francese e da quello tedesco, dalla progressiva erosione della competenza generale del codice a favore di discipline “speciali”, che, però, riguardando i rapporti più frequenti e di rilievo, non possono non rifluire sul diritto comune e dunque per spingere alla riconcettualizzazione delle categorie tradizionali.

Dirò, in pillole, con espressioni di sintesi, spero non ermetiche, del contratto “non armonizzato”, cioè della sua disciplina, e ricordando

il punto di vista ermeneutico adottato dalla comune civilistica classica, quella positivista, posizionata essenzialmente sul piano del codice civile del '42 (ciò si legherà alle notazioni sui cambiamenti in atto e necessari che riguardano il metodo di intendimento del dato positivo armonizzato).

Ebbene il contratto, per come appare nell'impianto normativo del codice del '42, è un contratto espressione del formale esercizio del potere di autonomia privata, del principio di eguaglianza formale, dell'idea della distinzione rigida tra pubblico e privato; rispecchia ancora l'idea dell'affare privato. Non rilevano le concrete differenze nella situazione dei contraenti, né la specifica situazione del mercato o le modalità o il *locus* della contrattazione. Non rileva la concreta differenza di potere negoziale. I contraenti sono uguali agli occhi della legge; hanno (in via astratta e basta) eguale potere e l'esercizio di tale potere attiene alla "competenza dispositiva privata".

Il contratto è *loi pour les parties*, è legge per le parti: è, punto, una legge privata che aspira all'autosufficienza; rispetto alla quale eccezionali sono i fenomeni eterointegrativi, ed innaturali interventi eterocorrettivi. L'integrazione nella civilistica più classica è vista come *extrema ratio* ed ha funzione *ab initio* suppletiva.

Il contratto "non armonizzato" riceve nel codice civile la sua disciplina generale. Una disciplina certa, uguale per tutti.

Ancora può affermarsi, anche se vi sono molte e profonde differenze negli impianti, tra il codice del '42 ed il codice Pisanelli: *Qui dit contractuel dit juste*.

Il contratto, quale contenuto esso abbia, purché validamente concepito, è per definizione "giusto".

*Le juge doit respecter cette loi privée.*

Sullo sfondo c'è l'approccio positivista classico, l'idea del normativismo, nelle sue declinazioni (normativismo ontologico, gnoseologico, metodologico, logico, deontologico).

Il civilista classico è fedele al codice, alle sue fattispecie. In esse (si sente a casa) trova la sua sicurezza e s'incatena volentieri alle parole scritte. Una sorta di sindrome di Stoccolma ha pervaso la civilistica.

Insomma volevo, nelle premesse, evidenziare due punti che non posso sviluppare:

a. Il primo è rappresentato dal fatto che il codice presenta una di-

disciplina generale del contratto che fa riferimento alla generalità dei contratti, senza dare rilievo a situazioni di disuguaglianza sostanziale, di disparità di potere negoziale, di debolezza del consentire, di ingiustizia. Certo qualcuno potrebbe obiettare che in verità il codice del 42 non è il codice Pisanelli; che lo stesso presentava due puntuali correttivi: a1) la disciplina delle clausole vessatorie da un lato; a2) la disciplina della rescissione per lesione, dall'altro. Ma sappiamo che la prima è una disciplina inefficiente e che sostanzia un favore per il contraente forte e la seconda pure si colloca su tale linea ed è stata definita "statuto dell'approfittamento". Ancora si potrebbe obiettare che il codice del 42 divergeva pure per il limite di meritevolezza, il canone di buona fede. Ma anche tali strumenti non riescono nella pratica a penetrare il contratto e a garantirne un controllo a fin di bene, se non in tempi assai recenti, in concomitanza, appunto con l'armonizzazione.

b. (il secondo punto che non posso sviluppare è che) al dato positivo ancora rigido del codice, fa *pendant* il metodo ermeneutico "classico" (che non deve far pensare a qualcosa di ben fatto, come per gli spumanti, al metodo *champenoise!*)

Il metodo ermeneutico ispirato al positivismo classico si traduce in un approccio esegetico, avalutativo, meccanicistico, burocratico. Riflette la teoria pura del diritto che valuta il dato positivo sganciato dalla realtà regolata, dal problema, dagli interessi, dai valori normativi (...).

Mi fermo qui tornerò su questo ultimo punto alla fine della riflessione.

Non potrò neppure evocare in questa sede:

- dell'impatto - *i.e.*: della rivoluzione copernicana determinata dalla Costituzione, dunque dai principi-valori costituzionali sul diritto civile e sulla civilistica;

- del "demansionamento" del codice civile; del fatto dunque che dopo l'avvento del testo costituzionale i principi non si estraggono più per distillato dalle fattispecie, bensì rivengono dall'alto, punto dalla Costituzione;

- della "età della decodificazione";

- dei tentativi dottrinali volti a reinterpretare, anche in chiave costituzionale, il dato positivo codicistico per superare la denunciata rigidità della disciplina del contratto non armonizzato;

- della *Drittwirkung*;

- non parlerò del pensiero dei civilisti più sensibili (dotati cioè di maggior “senso giuridico”) che a partire dagli anni 60 cominciarono a rielaborare la teoria del contratto (il riferimento è al Rodotà, al Maestro che oggi ci ha onorato della sua presenza Prof. Pietro Perlingieri, a Gazzoni, a Bessone, a Barcellona, Nuzzo etc.);

- Non vi parlerò dunque della valorizzazione della buona fede, dunque della solidarietà contrattuale posta al centro del sistema di fonti del contratto, dunque al vertice della gerarchia delle fonti di integrazione del contratto; né della meritevolezza come criterio per sindacare la giustezza della pattuizione atipica derogatrice del diritto dispositivo; oppure ancora dell’equità.

Passo invece *ex abrupto* alle direzioni dell’armonizzazione.

### **3. Su alcune direttrici dell’armonizzazione. a) La direttrice del neoformalismo di protezione**

Un punto particolarmente inciso dall’armonizzazione è rappresentato dalla forma. Per la verità non solo normative di derivazione comunitaria, ma anche discipline concepite all’interno del sistema nazionale, hanno toccato tale ambito. Sta di fatto che si è assistito negli ultimi decenni, in particolare sulla spinta del diritto europeo, al sempre più frequente ricorso a requisiti di forma.

Ad esempio si prescrivono oneri di forma per i contratti d’investimento, di finanziamento, per le locazioni infranovennali, per il *franchising*, la subfornitura, i contratti di viaggio, di assicurazione, della filiera agroalimentare. Ed anche là dove il diritto comune già prevede prescrizioni formali, si prescrivono novelle discipline di forma connotativa, così nel *timesharing*, nei contratti su carta di immobili da costruire.

Il contratto armonizzato è sempre più frequentemente un contratto formale. Ma la forma non è da valutare in modo classico. Non si è peraltro mai in presenza di mere prescrizioni di forma (cioè di una previsione limitata a prevedere che il contratto debba esser redatto per iscritto a pena di nullità e basta). Il legislatore invece concepisce regole di forma-contenuto, come sopra cennato, “connotative”, imponendo viepiù un contenuto minimo da documentare.

Tanto non solo conferma la perdita di valore del c.d. principio di libertà della forma, la cui fallacia è stata dimostrata già in tempi non sospetti dal nostro Presidente (e che però conosce ancora molti fedeli

nella giurisprudenza pratica e teorica), ma viepiù sollecita l'interprete, chiamato ad applicare le previsioni di forma (vecchie e nuove), a praticarne l'interpretazione logica-sistematica e teleologica-assiologica, il metodo cioè alla base appunto dell'impostazione che supera tale pseudo principio. Tutte le regole, come appunto da sempre insegna il Prof. Perlingieri, hanno una funzione, un perché, una *ratio legis*, anche quelle di forma.

Ebbene le novelle previsioni di forma se valutate con tale metodo funzionale evidenziano la finalità alle stesse sottesa, che non si sostanzia in quella di porre laccioli all'autonomia privata, bensì nello scopo di offrire tutela alla posizione deteriore di uno dei contraenti.

Tutela che si assicura attraverso la forma informativa. Il che consente poi di misurare la risposta sanzionatoria sulla base non già del riscontro burocratico del difetto di forma, bensì della "penetrazione del vizio nell'area del valore", dunque di ciò che è necessario per rispondere al pregiudizio dell'interesse protetto.

Ebbene tale approccio sostanzialistico si registra penetrato anche di recente nella giurisprudenza del Supremo Collegio. Emblematica è la pronuncia sul contratto monofirma (Cass., Sez. un., 16 gennaio 2018, n. 898), cui poi si correla quella, meno plausibile, sulla nullità selettiva (Cass., Sez. un., 4 novembre 2019, n. 28314).

La cassazione, nella pronuncia sul contratto di investimento, riconosce dunque la possibilità di intendere le regole di forma, pur formulate in modo tradizionale – come appunto quella dell'art. 23 TUF - in modo funzionale, finendo per "ridurne teleologicamente" la portata al solo consenso del contraente debole. Il che apre a soluzioni graduate sulla concreta esigenza di tutela, che consegue al *gap* informativo e cognitivo.

#### **4. Segue. b) La direttrice dell'informazione.**

Un'altra direttrice dell'armonizzazione contrattuale è rappresentata dalle discipline dell'informazione.

Il nuovo diritto dei contratti, per lo più derivante dall'armonizzazione, contiene discipline che rovesciano i dogmi della tradizione.

Il consumatore, l'investitore, il cliente, il turista, in genere il contraente debole e disinformato, non ha più l'onere di acquisire le informazioni, ma ha diritto a riceverle dal contraente forte, informato. E tale

diritto è diversamente graduato, il suo contenuto è cioè misurato in ragione della particolare operazione e della modalità di negoziazione dacché il *gap* informativo dipende anche dalla sorpresa, dalla distanza dalla merce, dunque, appunto, non solo dalla tipologia dell'operazione negoziale, bensì dalle modalità e dai tempi della contrattazione.

Il codice del consumo contiene ricche discipline sull'informazione che si arricchiscono ancor più nella contrattazione a distanza oltre che per particolari tipologie di operazioni (v. ad. es. *timesharing*). Il codice del turismo fa altrettanto prescrivendo doveri informativi, il loro contenuto, regolamentando le modalità di trasmissione dei dati cognitivi, dunque disciplinando anche la forma dell'informazione.

E tanto si registra negli altri ambiti dei rapporti asimmetrici.

Non solo, gli "occhiali del giurista" consentono di apprezzare come l'informazione da un lato si emancipi dalla fonte della buona fede (perciò dal limite dell'apprezzabile sacrificio), dall'altro conquisti una posizione centrale all'interno della teoria del contratto. Diviene, l'informazione, nuovo "centro di gravità" attorno al quale ruotano discipline ancillari, come l'educazione (al consumo s'intende), la pubblicità (che diviene appunto informativa).

La stessa forma, quella di protezione, cioè informativa, è, evidentemente, strumento dell'informazione.

La forma, peraltro, viene, nel nuovo diritto dei contratti, non più riferita solo al contratto (con funzione informativa del suo contenuto), ma viepiù riguarda, come detto, la stessa informazione. Si prescrivono cioè sempre più spesso regole di forma (non già o non solo del contratto, bensì) dell'informazione (si pensi ai prospetti, alle prescrizioni dell'adempimento dei doveri informativi su supporti durevoli, agli obblighi di consegna dei documenti contrattuali).

Tutto ciò fa risaltare l'emersione di una novella clausola generale: l'informazione adeguata, come si esprime ripetutamente il codice del consumo [art. 2 comma 2 let. c); art. 5 comma 3], ma anche tante altre discipline, per lo più di provenienza europea (il riferimento è ai regolamenti in tema di distribuzione di alimenti dove punto si prescrive che l'informazione dovuta è quella adeguata a sopperire al *gap* cognitivo del caso e non quella derivante dalla buona fede, dunque trattenuta nei limiti dell'apprezzabile sacrificio).



Ecco allora che la direttrice della forma è intrecciata con altre direttrici, con altre discipline, in particolare con quelle dell'informazione.

Ma le une e le altre sono strumentali non già al "risultato dell'informazione".

L'informazione non è mai un "fine", se non intermedio, dacché serve, rimediando all'asimmetria conoscitiva, a far sì che il contraente *ab initio* disinformato, possa maturare un consenso punto "informato" cioè consapevole, previa ponderazione.

In sintesi:

l'armonizzazione che segue le evidenziate e combinate direttrici contenenti discipline sulla forma e sull'informazione, serve per potenziare il consenso del contraente *ab initio* debole perché disinformato. Si tratta di discipline pertanto che afferiscono tutte al consenso. Così pure la disciplina sullo *ius poenitendi* che qui però non si può che evocare.

### **5. Segue. c) La direttrice della proporzionalità**

Un'altra direttrice dell'armonizzazione attiene al profilo dell'equilibrio del contenuto negoziale. Un tema, questo, storicamente affrontato in modo a dir poco cauto se non con sospetto. Eppure l'equità del rapporto, nei casi in cui le parti non sono sullo stesso piano e ciò comporta che il contenuto non riflette in concreto un giusto temperamento degli interessi, è il problema centrale del diritto contrattuale e lo è in particolare quello dell'equilibrio economico.

Mi limiterò solo ad alcune battute, per ragioni di tempo.

È noto il passaggio dalla tutela solo formale ad una tutela sostanziale che consente al giudice di ficcare il naso nell'affare privato, al fine di verificarne l'iniquità e di purgarla mercé la nullità di protezione.

La disciplina sulle clausole vessatorie fa però riferimento esplicito al solo equilibrio normativo.

Sembra escludersi il rilievo dello squilibrio economico a norma dell'art. 34, co. 2 cod. cons.

L'art. 9 della legge 192/98 sul divieto di abuso di dipendenza economica invece prevede la possibilità di contestare la validità del contratto imposto all'impresa dipendente, anche per il caso in cui il contenuto imposto sia sproporzionato dal punto di vista economico (in tal senso è la comune ermeneusi del disposto normativo).

Sembra un paradosso: il consumatore, il prototipo del contraente debole, risulta (sembrerebbe) meno protetto dell'impresa debole, che l'ordine positivo ha solo in seconda battuta sentito il bisogno di proteggere (ed in misura minore: v. limite dell'eccessivo squilibrio dell'art. 9 l. 192/98, in luogo del significativo squilibrio dell'art. 33 cod. cons.).

Il paradosso è tuttavia apparente.

La regola che esclude la possibilità di sindacare la determinazione del corrispettivo, consegnata all'art. 34 comma 2 cod. cons., si spiega perché normalmente c'è il mercato che tutela il consumatore, il quale pertanto potrà avvalersi di offerte alternative: in tal caso l'abuso non è prospettabile dacché il professionista non può punto imporre un contenuto iniquo al consumatore.

Là dove tuttavia manchi il mercato ecco che (la regola che esclude la rilevanza dello squilibrio economico non si applica ed) emerge il diritto fondamentale all'equità, dunque alla proporzionalità anche economica, come statuito dall'art. 2 cod. cons. lett. e).

L'interpretazione logica-sistematica e teleologica-assiologica delle disposizioni dell'art. 34 comma 2 e 2 lett. e) cod. consumo fa emergere una direzione nascosta, visibile solo con gli "occhiali del giurista", dell'armonizzazione (rilevanza dello squilibrio economico nei casi disfunzionali del mercato). Ed emerge pure che tale risultato può risaltare solo se si adotta un metodo non burocratico.

## **6. Conclusioni. Verso il contratto armonioso**

Mi avvio alla chiusura, per ragioni di tempo, cercando di evidenziare alcuni esiti dell'armonizzazione.

In modo schematico voglio sottolineare come le direttrici dell'armonizzazione (che sono numerose, non solo quelle evidenziate, si pensi alle direttrici manutentive del contratto di durata che perde il proprio equilibrio, alle discipline su: pratiche commerciali scorrette, azione inibitoria, *class action*, garanzia beni di consumo etc.) siano sempre interrelate, mai slegate o parallele, bensì convergenti verso alcuni obiettivi.

In particolare traspare l'obiettivo del potenziamento del consenso attraverso il rafforzamento del consentire, della ponderazione. Ciò al fine di *prevenire* l'abuso, quindi l'imposizione di un contratto non voluto o iniquo: e prevenire, si sa, è meglio che curare!

Risalta peraltro il carattere di tutele preventive pure nelle discipline sulle pratiche commerciali scorrette, (che afferiscono all'attività, dunque ad un momento precedente rispetto alla – eventuale – stipulazione), sull'azione inibitoria che punto consente di eliminare in radice, nei modelli negoziali, le previsioni iugulatorie, dunque sul controllo amministrativo sempre più potenziato.

Là dove ciò non risulti sufficiente ad evitare la concretizzazione di un abuso, è ammissibile curare, rimediando al contratto non voluto (*i.e.* voluto con consenso insufficiente) o ingiusto.

È evidente infatti il perseguimento pure del fine dell'equilibrio, della proporzionalità. Il che sembra sovvertire gli antichi dogmi, la classica idea del contratto.

*Qui dit contractuel dit juste*, certo, ma il presupposto è che il contratto “funzioni come contratto”, sia cioè il frutto di autonomia e ciò è da affermarsi per l'intero ciclo di vita (v. spinte volte alla conservazione/restaurazione dell'equilibrio turbato da sopravvenienze).

Quando l'autonomia negoziale è insufficiente in uno dei contraenti - e resta tale anche in presenza di discipline volte a prevenire l'abuso - allora il giusto temperamento degli interessi è tale solo in apparenza e diviene giustificato l'intervento nel contratto, finanche nel suo cuore, l'equilibrio economico.

Ecco, l'armonizzazione non mira dunque a una disciplina banalmente uniforme, bensì persegue l'obiettivo di far sì che il contratto armonizzato, sia (e rimanga per tutta la sua vita, v. l'attenzione sia nei testi di soft law che in quelli nazionali alla manutenzione del contratto turbato dalle sopravvenienze) altresì *armonioso*, dunque, in definitiva, *giusto*.

Quando l'equilibrio soggettivo disegnato dalle parti è (e rimane) attendibile allora il contratto è *loi pour les parties*, altrimenti sono plausibili controlli, reazioni, aggiustamenti, attraverso lo strumentario rimediabile.

Se questo è ciò che emerge dalla valutazione dell'armonizzazione, appare evidente che l'interprete pure deve fare la sua parte, affinché gli input normativi siano assecondati e le soluzioni in concreto adeguate.

Alla rivoluzione copernicana che ha riguardato il diritto dei contratti, cui l'armonizzazione ha in modo determinante contribuito, si giustappone il passaggio dal positivismo assiomatico deduttivo al sistema

etico ed ermeneutico, all'idea del diritto come composto non già da mere fattispecie, bensì da regole e principi, e dove la giuridicità sta già nel fatto. Tanto rifluisce sul metodo dell'intendimento e dell'applicazione del diritto, dunque delle discipline del contratto, da attuare giammai burocraticamente, in modo logicistico, asettico, matematico. All'opposto è fondamentale un approccio problematico che dia conto della "carnalità del diritto", del suo carattere "impuro", degli interessi che di volta in volta cercano soddisfazione. È necessario che ogni interprete si faccia carico della responsabilità dell'interpretazione a fini applicativi e che sia in grado di assecondare regole e principi, contribuendo così ad armonizzare il contratto, a renderlo (e a mantenerlo) *armonioso*. Ecco dunque che posso denunciare il titolo completo del mio intervento che ho pensato quando, nel cominciare la mia riflessione, ho interpretato (con metodo logico-sistematico e teleologico-assiologico, s'intende) il tema assegnatomi:

*Sull'armonizzazione del contratto: verso il contratto armonioso.*

## Le sopravvenienze contrattuali nel diritto europeo

Valentina Rossi

### 1. Sopravvenienze nel diritto italiano

Nei contratti di durata, cioè in tutti quei contratti in cui il rapporto tra le parti è destinato a protrarsi nel tempo (con risalente terminologia si direbbe “contratti a tratto successivo”: si tratta essenzialmente di contratti ad esecuzione differita o periodica o continuata), si pone il problema delle cd. sopravvenienze. Il rapporto contrattuale, infatti, è esposto al rischio di mutamenti che possono incidere sull’equilibrio originario tra le prestazioni: si tratta di fatti e circostanze varie che intervengono dopo la conclusione del contratto – quando il contratto è ancora in corso, non avendo ancora esaurito la sua funzione economica per le parti – e mutano il contesto (economico e, più in generale, degli interessi) esistente al momento della conclusione del contratto.

La sopravvenienza, dunque, incide sulla convenienza del contratto per le parti, spesso avvantaggiandone una e pregiudicando l’altra, e comunque sull’originario equilibrio di interessi, proprio perché, come appena detto, determina il mutamento delle circostanze esistenti al tempo della conclusione del contratto. Tale mutamento non può non avere riflessi sui suoi profili economici. Il tema della sopravvenienza è legato all’alea, sempre presente nei contratti di durata. È, infatti, normale che il passaggio del tempo determini (in particolare) per una delle parti la maggiore o minore convenienza del contratto, che può essere fisiologica – se contenuta entro certi limiti – dunque irrilevante. Si parla di sopravvenienza rilevante quando circostanze imprevedibili, e che esulano dalla normale alea contrattuale, sovvertono l’equilibrio tra le prestazioni oggetto del contratto. La recente pandemia è un esempio di sopravvenienza,<sup>1</sup> ma non è l’unico: se ne potrebbero citare altri, come

---

<sup>1</sup> Si veda a tale proposito: G. ALPA, *Note in margine agli effetti della pandemia sui contratti di durata*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2020, 57 sgg., suppl. 3; M. FRANZONI, *Il covid-19 e l’esecuzione del contratto*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 2021, 1 ss; P. SIRENA, *L’impossibilità ed eccessiva onerosità della prestazione debitoria a causa dell’epidemia di covid-19*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2020, 73 ss, suppl. 3; M. ZACCHEO, *Brevi riflessioni sulle sopravvenienze contrattuali alla luce della normativa sull’emergenza epidemiologica da covid-19*, in *giustizia-*

una guerra, un terremoto, una forte ed imprevedibile svalutazione monetaria, o una altrettanto forte ed imprevedibile variazione di rapporto di cambio tra valute, o ancora forte variazione (in più o in meno) del valore di mercato di un bene.

Alcune sopravvenienze sono previste e regolate dal codice civile, come, ad esempio, l'impossibilità sopravvenuta della prestazione<sup>2</sup> e l'eccessiva onerosità.<sup>3</sup> Tuttavia i rimedi per esse predisposti tutelano solo in parte il contraente che subisce gli effetti della sopravvenienza. Se infatti ricorre un'ipotesi di impossibilità sopravvenuta della prestazione, il contratto si risolverà ai sensi dell'art. 1463 c.c., ma tale conseguenza potrebbe non corrispondere all'interesse della parte colpita dalla sopravvenienza (ma neanche della controparte). L'effetto risolutorio potrebbe non prodursi solo nell'ipotesi di impossibilità parziale: infatti in tal caso, per come previsto dall'art. 1464 c.c., il debitore, di norma, si libererà eseguendo la parte di prestazione rimasta possibile, con adeguamento della controprestazione. Se invece la sopravvenienza sia tale da determinare non una impossibilità della prestazione, ma una eccessiva onerosità sopravvenuta di essa, allora la disciplina applicabile è quella dell'art. 1467 c.c., che prevede che – nei contratti ad esecuzione continuata o periodica, ovvero ad esecuzione differita – il debito-

---

*civile.com*, 21 aprile 2020. Sull'applicabilità dell'art. 2932 in caso di obbligo di rinegoziazione negoziale si veda: F. MACARIO, *Adeguamento e rinegoziazione nei contratti a lungo termine*, Napoli, 1996, 424 sgg. A. DE MAURO, *Pandemia e contratto: spunti di riflessione in tema di impossibilità sopravvenuta della prestazione*, in *Giustiziacivile.com*, marzo 2020; F. GAMBINO, *Il rinegoziare delle parti e i poteri del giudice*, in *Jus Civile*, 4, 2019, 400 ss; F. TRUBIANI, *La rinegoziazione contrattuale tra onere ed obbligo per le parti*, in *Obbl. e Contr.*, 451 sgg.; M. BARCELLONA, *Appunti a proposito di obbligo di rinegoziazione e gestione delle sopravvenienze*, in *Europa e Dir. Priv.*, 2003, 467 sgg.

<sup>2</sup> Sull'impossibilità sopravvenuta si veda, *ex plurimis*: C. MARCHESINI, *L'impossibilità sopravvenuta*, Milano, 2008; L. CABELLA PISU, *Dell'impossibilità sopravvenuta* (artt. 1463; 1466), in *Comm. Cod. civ. Scialoja-Branca*, Bologna-Roma, 2002; A. DE MAURO, *Impossibilità definitiva e impossibilità temporanea*, art. 1256, in *Commentario al cod. civ. diretto da P. Schlesinger*, Milano, 2011; C.M. BIANCA, *Diritto civile, La responsabilità*, Milano, 2021, 398 sgg.

<sup>3</sup> Sulla eccessiva onerosità sopravvenuta: A. RICCIO, *Eccessiva onerosità (1447-1469)*, in *Comm. al Cod. Civ. a cura di Scialoja Branca*, Bologna-Roma, 2010; C.G. TERRANOVA, *L'eccessiva onerosità nei contratti* (artt. 1467-1469), in *Comm. al Cod. civ. diretto da P. Schlesinger*, Milano, 1995; C.M. BIANCA, *Diritto civile, La responsabilità, cit.*, 385 sgg.

re della prestazione divenuta eccessivamente onerosa può chiedere la risoluzione del contratto, sempre che la eccessiva onerosità non rientri nella “normale” alea del contratto. La risoluzione, in tale ultimo caso, può essere impedita dalla controparte, cioè da colui che non è colpito dalla eccessiva onerosità, il quale può offrire di modificare equamente le condizioni del contratto.

Il nostro Codice, dunque, non prevede né un obbligo delle parti di rinegoziazione delle condizioni del contratto; né un potere del giudice di modificare l’assetto contrattuale, ristabilendo l’originario equilibrio sinallagmatico. In realtà, parte della dottrina afferma che il giudice avrebbe un tale potere facendo ricorso all’istituto dell’integrazione del contratto, e, più in particolare, all’equità ed alla buona fede,<sup>4</sup> intese

---

<sup>4</sup> Si veda, per un esame della dottrina favorevole a fondare l’obbligo di rinegoziazione sulla buona fede: F. PIRAINO, *Osservazione intorno a sopravvenienze e rimedi nei contratti di durata*, in *Europa e Diritto privato*, 2019, 585 sgg., il quale affronta anche il meccanismo di adeguamento del contratto delineato dall’art. 1664 c.c., dando una “rilettura” del secondo comma dell’articolo. Si veda, inoltre, sempre sul tema dell’integrazione: C.M. BIANCA, *Diritto civile, Il contratto*, vol. 3, Milano, 2000, 500; V. ROPPO, *Il contratto*, Milano 2001, 493; S. RODOTÀ, *Le fonti di integrazione del contratto*, Milano, 112 sgg.; F. GAZZONI, *Equità e autonomia privata*, Milano, 1970, 133 sgg., quest’ultimo con specifico riferimento alla discrezionalità ed equità del giudice. Si veda, inoltre, S. RODOTÀ, *Le fonti di integrazione*, cit. 3 sgg. La buona fede è anche fonte dei cd. obblighi di protezione, che si aggiungono alla prestazione principale; nota a tutti è la (ormai divenuta classica) distinzione tra obblighi di prestazione e obblighi di protezione: si veda sul tema, A. ALBANESE, *Buona fede e contratto legge*, in *Europa e Di.Priv.*, 2021, 34 sgg., il quale però, dopo aver riportato l’opinione, prevalente in dottrina e giurisprudenza, secondo la quale la buona fede è fonte di obblighi di protezione, afferma che “*in realtà l’esistenza di obblighi integrativi di protezione trova espresso riconoscimento legislativo nell’art. 1175 c.c. che, imponendo anche al creditore il rispetto delle regole di correttezza, rende doverose condotte diverse da quella strumentale alla prestazione, che è invece dovuta dal (solo) debitore. La norma non è infatti volta a soddisfare l’interesse positivo del creditore al raggiungimento del risultato utile che gli spetta, ma proteggere entrambe le parti rispetto a ingerenze dannose nelle rispettive sfere di appartenenza*”. Si veda anche: M. SENESE, *L’incidenza dell’emergenza sanitaria da Covid-19 sui contratti di locazione commerciale e affitto di azienda*, in *Giustizia civile.com*, 12 agosto 2022, secondo il quale: “*L’art. 1375 c.c., dunque, viene interpretato come norma ex se produttiva di obblighi, che nel caso dei contratti di durata comportano la necessità di rinegoziare il canone, o di dilazionarne il tempo dell’adempimento. Si tratta di una vera e propria norma di condotta per i contraenti, che riceverà una concreta specificazione a seconda delle esigenze di tutela poste dal caso concreto. Tale interpretazione del principio di buona fede esecutiva, che le attribuisce immediata precettività, è in linea con quell’orientamento dottrinale che ha sempre considerato l’art. 1375 c.c. come la più importante delle norme di integrazione contrattuale previste dal Codice civile*”.

proprio come fonti di integrazione del contratto stesso. Tuttavia, questi rilievi circa la portata dei principî generali di equità, buona fede e (secondo l'opinione di alcuni anche) correttezza, pure se intesi quali fonte di integrazione del contratto, non consentono di risolvere il problema delle sopravvenienze, dal momento che i suddetti principî non consentono di affermare che il giudice abbia un potere generale di intervento e di modifica delle condizioni contrattuali, sostituendosi di fatto alle parti, le uniche che legittimamente potrebbero esercitare la loro autonomia privata. Del resto, tale potere del giudice, di modificare – d'ufficio o su istanza di parte – i patti contrattuali, non è previsto dal codice civile; almeno non in via generale, ma semmai in alcuni specifici casi, comunque non attinenti al profilo della sopravvenienza, come ad esempio nel caso di riduzione dell'ammontare della penale manifestamente eccessiva, ai sensi dell'art. 1384. Al di fuori di tali specifiche ipotesi, il potere di intervento del giudice è generalmente negato dalla giurisprudenza, anche in casi analoghi a quelli in cui tale potere è, invece, espressamente previsto (cioè il caso già citato della riduzione della penale manifestamente eccessiva): un siffatto potere è, infatti, negato nell'ipotesi in cui, ad essere eccessivo, sia l'ammontare della caparra confirmatoria.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> A tal proposito l'orientamento della giurisprudenza è univoco: Cass. 25 agosto 2020, n. 17715, in *Giust. civ. mass.*, 2020, “*Il potere del giudice di ridurre la penale, previsto dall'art. 1384 c.c., non può essere esercitato per la caparra confirmatoria, sia a cagione del carattere eccezionale della norma in questione, che ne preclude l'applicazione analogica, sia per le differenze strutturali intercorrenti tra i due istituti, in quanto la caparra pur assolvendo, come la clausola penale, alla funzione di liquidare preventivamente il danno da inadempimento, svolge l'ulteriore funzione di anticipato parziale pagamento per l'ipotesi di adempimento*”; Cass. 30 giugno 2014, n. 14776, in *Giust. civ. mass.*, 2014: “*Il potere del giudice di riduzione della penale previsto dall'art. 1384 c.c. non può essere esercitato per la caparra confirmatoria*”. Al confronto tra i due istituti si riconnette pure la nota questione della riducibilità della caparra confirmatoria di ammontare manifestamente eccessivo, nell'assenza, nella relativa disciplina, di una previsione analoga a quella dell'art. 1384 c.c.; questione sulla quale la giurisprudenza di legittimità è ferma nell'escludere la possibilità di un'applicazione analogica di tale norma, non solo in ragione della predicata sua eccezionalità, ma anche della affermata diversità strutturale e funzionale tra i due istituti (v. in proposito Cass., sez. III, 30 giugno 2014, n. 14776, ed ivi i richiami ai precedenti nel medesimo senso; v. in dottrina, per la inapplicabilità della analogia, V. Pescatore, *Clausola di “irriducibilità” della penale ed estensione analogica dell'art. 1384 c.c.*, in *Obbligazioni e contratti*, 2007, 903 sgg., nota a Cass., sez. II, 28 settembre 2006, n.21066); e ciò,



Il tema del potere del giudice di modifica del contratto, in caso di sopravvenienze, è molto complesso, ed impossibile da approfondire in questa sede; ma possiamo ribadire che non vi sono elementi per affermare con certezza né che sulle parti gravi un obbligo di rinegoziazione; né che il giudice abbia un potere di intervenire sul contratto, nel caso in cui l'equilibrio contrattuale risulti successivamente (dopo la conclusione del contratto) violato. Dobbiamo, dunque, vedere se la situazione è la stessa nei paesi europei vicini al nostro, in particolare Germania e Francia,<sup>6</sup> o ci sono differenze con il nostro ordinamento.

---

benché la Corte Costituzionale, in due occasioni, abbia rilevato la possibilità, o forse la necessità, di un'interpretazione adeguatrice, basata sul dovere di solidarietà, di matrice costituzionale, e sul principio di buona fede nell'esecuzione del contratto e nell'adempimento delle obbligazioni (Corte cost., ord., 24 ottobre 2013, n. 48, e 2 aprile 2014, n. 77); ciò che ha indotto la dottrina a far parola di mancato dialogo tra le corti (così F. Macario, *La (ir)riducibilità della caparra (eccessiva) e il (mancato) dialogo tra le corti*, in *Foro it.*, 2015, I, 1044, in nota alla citata sentenza della Cassazione. V. pure i commenti alle menzionate ordinanze della Corte Costituzionale di E. Scoditti, *Il diritto dei contratti tra costruzione giuridica e interpretazione adeguatrice*; in *Foro it.*, 2014, I, 2036; di R. Pardolesi, *Un nuovo superpotere giudiziario: la buona fede adeguatrice e demolitoria*, in *Foro it.*, 2014, I, 2039; di G. Lener, *Quale sorte per la caparra confirmatoria manifestamente eccessiva?*, in *Foro it.*, 2014, I, 2042. La questione può essere riguardata anche alla luce dei principi comunitari: v. in proposito F. Criscuolo, *Principio di proporzionalità, riduzione ad equità della penale e disciplina della multa penitenziale*, in *Riv. arbitrato*, 2006, 387 sgg. Per una recente analisi del problema, v. M. Proto, *Clausola di caparra confirmatoria*, in M. Confortini, *Clausole negoziali*, vol. I, cit., 201 sgg. Si veda pure, nella stessa opera (p.195), la trattazione del punto, sopra accennato nel testo, relativo alla valutazione di non scarsa importanza ai fini del recesso ex art. 1385, secondo comma, c.c.: come afferma l'Autore, tale valutazione dovrebbe intendersi già compiuta dalle parti con l'attribuzione del potere di provocare lo scioglimento del rapporto in forza della clausola di caparra confirmatoria, rimanendo perciò sottratta all'accertamento giudiziale; ma, nell'opera e luogo citati si dà atto dell'opposto orientamento di parte della dottrina e della giurisprudenza, ribadito da ultimo da Cass., sez. II, 28 ottobre 2019, n. 27491.

<sup>6</sup> Nell'ordinamento spagnolo, come in Italia, non c'è una regola codificata che imponga la rinegoziazione delle previsioni contrattuali. Generalmente, per il diritto spagnolo, l'obbligo di rinegoziazione viene considerato come una applicazione del principio di buona fede. Per un esame del diritto spagnolo si veda C. LASARTE, *Pandemia, contratti frustrati, rebus sic stantibus e integrazione contrattuale*, in *Contratto e impresa europea*, 2021, fasc. 3.

## 2. Germania

Si occupa delle sopravvenienze contrattuali il § 313 del BGB, il quale prevede che l'alterazione delle circostanze poste a base del contratto, dopo la conclusione del contratto stesso, che sia rilevante a tal punto che le parti, se l'avessero prevista, non avrebbero concluso il contratto o lo avrebbero concluso con un contenuto diverso, determina la possibilità di ciascuna parte di domandare all'altra l'adeguamento del contratto. Non si può, infatti, pretendere, aggiunge la norma, che una parte rimanga vincolata al contratto, considerando tutte le circostanze del singolo caso, e, in particolar modo, la ripartizione del rischio contrattuale o legale. Il medesimo paragrafo prevede, inoltre, che all'alterazione delle suddette circostanze, poste a base del contratto, equivale la situazione in cui le rappresentazioni essenziali delle parti, quando costituiscono un presupposto del contratto, si rivelino erronee.<sup>7</sup> Nel caso in cui, invece, l'adeguamento del contratto non sia possibile o non possa essere preteso da una delle parti, la parte svantaggiata può recedere dal contratto. Nei contratti di lunga durata il diritto di risolvere il contratto sostituisce il diritto al recesso dal contratto stesso.

Dal contenuto della norma si comprende subito che essa è volta a contenere gli effetti di una applicazione rigida del principio secondo cui *pacta sunt servanda*, per evitare che le parti rimangano vincolate ad un contratto il cui adempimento comporterebbe, soprattutto per una di esse, un'ingiustizia insopportabile. I presupposti della modifica delle condizioni del contratto, tuttavia, sono rigidi: l'alterazione delle circostanze esistenti al momento della conclusione del contratto deve essere grave e profonda; il mutamento di quelle circostanze deve incidere in modo significativo sull'equilibrio del contratto, tanto da rendere inconcepibile richiedere l'adempimento del contratto originario. Notiamo, inoltre, che l'adeguamento del contratto non è automatico, ma è rimesso anzitutto all'accordo tra le parti; anche se non si può non notare che la norma prevede, almeno di regola, non lo scioglimento, ma proprio l'adeguamento del contratto, in modo da salvaguardare il più possibile il rapporto concepito dalle parti, espressione dell'autonomia contrattuale. In realtà, già prima della riforma del 2022, la giurisprudenza tedesca, sentendo la necessità di far salvo il contratto adeguato-

---

<sup>7</sup> Si tratta dell'istituto della nostra presupposizione, che ha derivazione germanica.

dolo alle sopravvenienze, aveva concepito un adeguamento automatico – legale – del contratto, che richiedeva soltanto la determinazione e la conferma, da parte del giudice, delle nuove condizioni contrattuali già subentrate per legge, dunque non per volontà delle parti. Nella nuova disciplina introdotta dalla riforma, invece, è l'autonomia contrattuale delle parti a prevalere, infatti, tale disciplina prevede che siano le stesse parti a decidere le modifiche da apportare al contratto. La modifica del contratto, il suo adeguamento, non è più automatico. La nuova norma, infatti, attribuisce alla parte svantaggiata il diritto di chiedere alla controparte contrattuale una modificazione del contratto, volta a riequilibrare il contratto. Se il contraente al quale viene richiesta la modifica la rifiuta, la parte svantaggiata ha la possibilità di instaurare un giudizio attraverso cui ottenere l'adeguamento del contratto colpito dalla sopravvenienza.

In sostanza, il legislatore, seguendo l'orientamento giurisprudenziale favorevole all'adeguamento del contratto, con il § 313, ha introdotto un obbligo giuridico di rinegoziazione, che risulta, dunque, la conseguenza necessaria di una ipotesi di *wegfall* (caducazione di situazioni antecedenti) o, nella dizione attuale della norma, di *störung* (sopra-venienze che incidono sul rapporto negoziale). A differenza, dunque, di quanto accade nel nostro ordinamento, a seguito della riforma, nell'ordinamento tedesco vi è un obbligo giuridico di rinegoziazione in presenza di sopravvenienze che sovvertono le condizioni esistenti nel momento in cui il contratto è stato concluso.

### **3. Francia. *Imprévision***

In Francia, la recente – ed imponente – riforma del Code Civil (e, in particolare, della disciplina generale del contratto e delle obbligazioni e della prova dei contratti) entrata definitivamente in vigore ad ottobre del 2016 (l'*Ordonnance de réforme du droit des contrats, du régime général et de la preuve des obligations* era stata pubblicata su *le Journal officiel de la République française* del febbraio 2016, ed è entrata in vigore il giorno 1 ottobre). La riforma ha riguardato anche il problema della eccessiva onerosità sopravvenuta nei contratti a prestazioni corrispettive. Questo problema era stato tradizionalmente ricondotto dalla dottrina

francese all'ambito della cd. *imprévision*,<sup>8</sup> e ravvisabile ogni qual volta circostanze economiche imprevedute, posteriori alla conclusione del contratto, rendevano la sua esecuzione estremamente difficile o molto più onerosa, rispetto al momento in cui il contratto era stato concluso, senza che per questo la prestazione fosse divenuta impossibile.<sup>9</sup>

In origine l'art. 1134, I<sup>ere</sup> alinéa, Code civil, prevedeva che «*les conventions légalement formées tiennent lieu de loi à ceux les ont faites*». La norma, dunque, delineava un principio fondamentale del diritto francese delle obbligazioni, statuendo la vincolatività del contratto. Il Code civil non prevedeva, tuttavia, nessuna disposizione che regolasse l'istituto dell'eccessiva onerosità sopravvenuta: i contraenti erano sempre vincolati al rispetto del contenuto originario dell'accordo, anche in presenza di circostanze sopravvenute che ne alterassero in modo significativo il sinallagma. Nonostante le voci critiche di parte rilevante della dottrina e della giurisprudenza, seppure quest'ultima minoritaria, si affermava, da parte della maggioranza degli interpreti, la forza obbligatoria dell'accordo originario, e si impediva al giudice di intervenire per modificare il contratto adeguandolo alle circostanze sopravvenute. Un famoso *arrêt* della Giurisprudenza della Court de Cassation del 6 marzo del 1876, stabilì che «*dans aucun cas, il n'appartient aux tribunaux, quelque équitable que puisse leur paraître leur décision, de prendre en considération les temps et les circonstances pour modifier les conventions des parties et substituer des clauses nouvelles à celles qui ont été librement acceptées par le*

---

<sup>8</sup> È stata invocata la teoria dell'*imprévision* anche per l'aumento del costo dell'energia: «*Dans le contexte de la crise énergétique, la Circulaire n°6374/SG du 29 septembre 2022 prévoit les modalités de mise œuvre de la théorie de l'imprévision dans les contrats commande publique*», si veda: <https://www.entreprises.cci-paris-idf.fr/web/reglementation/developpement-entreprise/droit-affaires/clause-imprevision>.

<sup>9</sup> Ordonnance n.2016-131, in vigore dal 1 ottobre 2016, che introduce nel *code civil* la cd. *théorie de l'imprévision*, già nota alla fine del primo conflitto mondiale, elaborata dalla dottrina con lo scopo di ridurre gli effetti sui contratti della svalutazione monetaria seguita alla guerra. Per un esame storico: L. MOSCATI, *Sulla teoria dell'imprévision tra radici storiche e prospettive attuali*, in *Contr. e impr.*, 2015, 423 sgg. Per un esame dell'istituto: F. BENATTI, *L'imprévision nel code civil riformato*, in *Giur. it.*, 2018, 1302 sgg.; E. TUCCARI, *Note sull'introduzione della "révision pour imprévision" nel codice civile francese*, in *Europa e dir. priv.*, 2017, 1517, ss., ma anche dello stesso autore, per un esame più generale del tema delle sopravvenienze contrattuali nel diritto europeo si veda: E. TUCCARI, *Sopraavvenienze e rimedi nei contratti di durata*, Padova, 2018.

*contractants*». La giurisprudenza francese è rimasta poi sostanzialmente coerente con tale principio di diritto, come dimostrano le successive sentenze della Court de Cassation, anche recenti. Questo sistema pur se criticato da molti, è stato rivisto solo nell'ambito dei progetti di riforma del Codice civile, e la revisione si è poi concretizzata solo con la riforma del 2016. Un *Projet de Chancellerie* del 2015, che mirava proprio alla riforma della materia, prevedeva: la rinegoziazione tra le parti delle clausole contrattuali; la possibilità della parte onerata di sciogliersi dal contratto; e subordinava l'adeguamento ad un accordo tra le parti. Senza accordo l'unico rimedio era la risoluzione del contratto. Tale riforma proposta dal *Projet* del 2015<sup>10</sup> non è stata recepita, per le critiche da parte dei rappresentanti del mondo delle imprese, i quali sostenevano che la nuova disciplina minacciasse il valore della certezza giuridica nei contratti, e perciò gli scambi commerciali.<sup>11</sup> Si è dunque superato il *Projet* e si è arrivati alla riforma del 2016, che ha modificato, tra l'altro, anche l'art. 1195 c.c. Vediamo, dunque, come tale norma è stata riformata.

Nessuna sorpresa sulla definizione dell'*imprévision*: la riforma ha specificato che si tratta di "*changement de circonstances imprévisibles lors de la conclusion du contrat*", in grado di rendere l'esecuzione del contratto *excessivement onéreuse*.<sup>12</sup> La novità riguarda i rimedi contro l'im-

---

<sup>10</sup> Sul processo di approvazione della riforma del Code civil, si veda: G. ALPA, *Réflexions sur le projet de réforme du droit des contrats*, in R.I.C.D., 2015, 878. G. ALPA, *Note sul progetto francese di riforma del diritto dei contratti*, in Riv. crit. Dir. priv., 2015, 177 sgg. Si veda, inoltre, N. DISSAUX, C. JAMIN, *Projet de réforme du droit du contrats, du régime général et de la preuve des obligations. Commentaire article par article*, Paris, 2015, 93 sgg.; N. MOLFESSIS, *Le rôle du juge en cas d'imprévision dans la réforme du droit des contrats*, in J.C.P., 2015, 1415.

<sup>11</sup> Tra le voci contrarie vi era quella del Club d'Iéna. Si tratta di un organismo molto influente. Il Club si definisce (nel suo sito) come un *Think tank*, e partecipa al dibattito sulle maggiori tematiche economiche e sociali, anche tenendo un approccio tecnico-giuridico. Sempre sul sito si legge che: «*l'objet du club est de promouvoir un débat sans langue de bois, avec ceux qui savent et ceux qui font, sur les questions politiques, économiques et sociales les plus fondamentales pour l'avenir de la société française*». All'interno del Club si è affermato che il *projet* fosse causa di "*une grande insécurité juridique pour les entreprises et une perte d'attractivité et de compétitivité du droit français*".

<sup>12</sup> Sull'eccessiva onerosità sopravvenuta in Francia si veda: N. MOLFESSIS, *Droit des contrats: l'heure de la réforme*, in J.C.P. 2015, 7, 319, ss.

*prévision*. Si tratta di un processo fatto da diverse tappe: dapprima la parte svantaggiata dall'eccessiva onerosità sopravvenuta, pur continuando ad eseguire le sue prestazioni, può domandare la rinegoziazione dell'accordo originario. In caso di rifiuto della controparte o di fallimento della rinegoziazione, i contraenti possono accordarsi per la risoluzione del contratto, determinando congiuntamente la data e le condizioni dello scioglimento. In alternativa le parti possono accordarsi per chiedere al giudice l'adeguamento del contratto, suggerendo insieme metodi e criteri orientativi dell'intervento giudiziale. In assenza di un accordo fra le parti, il giudice può, dopo un intervallo di tempo ragionevole e dietro specifica domanda di una parte, adeguare oppure sciogliere il contratto nella data e alle condizioni che il giudice fissa. Ci sono dunque tre tappe che scandiscono il rimedio dell'eccessiva onerosità sopravvenuta durante l'esecuzione di rapporti di durata: la prima è quella della rinegoziazione volontaria fra le parti, che cercano liberamente di giungere a un accordo per la conservazione del rapporto; la seconda è quella che prevede l'accordo fra le parti volto a determinare le condizioni dello scioglimento o dell'adeguamento giudiziale del contratto; la terza ed ultima tappa è quella che prevede lo scioglimento ovvero l'adeguamento contrattuale da parte del giudice, richiesto su iniziativa di parte, senza alcun preventivo accordo sui criteri dell'intervento giudiziale. Dunque è il giudice a decidere se il contratto della essere sciolto o adeguato alle nuove circostanze, così come i termini della risoluzione e dell'adeguamento.

Quest'ultima tappa è l'unica soluzione che non richiede un (preventivo) accordo fra le parti: essa costituisce la novità più rilevante nel panorama dei rimedi dell'eccessiva onerosità sopravvenuta; infatti, una volta escluso l'obbligo a carico delle parti di rinegoziare l'accordo originario, si prevede la conseguenza dell'adeguamento giudiziale del contratto ad istanza anche di una sola delle parti. La riforma ha, dunque, introdotto la cosiddetta "*révision pour imprévision*", cioè l'adeguamento giudiziale del contratto originario in caso di eccessiva onerosità sopravvenuta. Notiamo che la nuova disciplina non fornisce parametri al giudice per sciogliere o modificare l'accordo né richiama la ragionevolezza l'equità a cui si deve conformare l'intervento giudiziale: questo è senza dubbio un punto debole posto in evidenza dalla dottrina e dai commentatori della riforma.

#### 4. Principî di cd. *soft law*

Il problema delle sopravvenienze e dei possibili rimedi per assicurare alle parti la conservazione del contratto viene affrontato anche nell'ambito dei principî di *soft law*. Bisogna dire che tutti questi principî, sia che si tratti di Principî UNIDROIT; che dei *Principles of European Contract Law* (PECL); o dei *Draft Common Frame of Reference* (DCFR), affermano, in modo più o meno deciso, la necessità di salvaguardare, quando possibile, il rapporto contrattuale, nel caso in cui si verifichino delle sopravvenienze tali da sconvolgere il sinallagma, l'equilibrio contrattuale esistente al momento della conclusione del contratto. In particolare essi: attribuiscono al giudice il potere di adeguare il contratto alla nuova situazione creatasi con la sopravvenienza, ristabilendo l'equilibrio tra le posizioni delle parti; attribuiscono, sempre al giudice, il potere di sciogliere il contratto, qualora le parti non dovessero raggiungere un accordo sul nuovo assetto contrattuale, e qualora non fosse possibile la modifica giudiziale del contratto. Dunque, in accordo con i suddetti principî, lo scioglimento del contratto sarebbe l'ultimo rimedio esperibile, nel caso in cui fallissero gli altri possibili rimedi volti alla modifica – consensuale o giudiziale – del contenuto del contratto, che fosse idonea a ristabilire un nuovo equilibrio contrattuale, dopo la perturbazione generata dalla sopravvenienza.

a. Una disciplina piuttosto complessa è prevista nei *Principles of European Contract Law* (PECL), della Commissione Lando.

Si occupa delle sopravvenienze, o meglio del cambiamento delle circostanze, l'art. 6 e dei PECL,<sup>13</sup> il quale prevede che ciascuna parte è

---

<sup>13</sup> L'articolo 6:111 dei PECL, "Change of Circumstances", prevede che: "(1) A party is bound to fulfil its obligations even if performance has become more onerous, whether because the cost of performance has increased or because the value of the performance it receives has diminished.

If, however, performance of the contract becomes excessively onerous because of a change of circumstances, the parties are bound to enter into negotiations with a view to adapting the contract or terminating it, provided that: (a) the change of circumstances occurred after the time of conclusion of the contract, (b) the possibility of a change of circumstances was not one which could reasonably have been taken into account at the time of conclusion of the contract, and (c) the risk of the change of circumstances is not one which, according to the contract, the party affected should be required to bear.

If the parties fail to reach agreement within a reasonable period, the court may: (a) terminate the contract at a date and on terms to be determined by the court; or (b) adapt the contract

obbligata ad adempiere alle proprie obbligazioni anche nel caso in cui tale adempimento della prestazione sia divenuto più oneroso a causa dell'aumento del costo della prestazione ovvero per la diminuzione del valore della controprestazione. La stessa norma prevede, inoltre, che se la prestazione diventa eccessivamente onerosa, le parti sono obbligate alla rinegoziazione del contenuto del contratto, per ripristinare l'equilibrio contrattuale (il rimedio potrebbe essere quello dell'aumento della controprestazione rispetto alla prestazione colpita da eccessiva onerosità sopravvenuta) ovvero a risolvere il contratto. Per il sorgere degli obblighi di rinegoziazione o per la risoluzione sono necessari i seguenti presupposti: il mutamento delle circostanze deve essere successivo alla conclusione del contratto; il mutamento delle circostanze deve essere imprevedibile, come riferimento al momento della conclusione del contratto e non deve rientrare nella normale alea contrattuale o nel rischio che una delle parti ha assunto con la conclusione del contratto. La parte colpita dalla sopravvenienza ha il diritto di chiedere la rinegoziazione alla controparte. Se le parti non raggiungono un accordo sul nuovo assetto contrattuale, il giudice può risolvere il contratto o adeguarne il contenuto alla nuova situazione determinata dalla sopravvenienza.

Da notare, anche, che la norma prevede il diritto al risarcimento del danno a favore della parte del contratto che abbia subito un pregiudizio per il rifiuto alla rinegoziazione opposto dalla controparte o per il recesso dalle trattative, sempre che tali rifiuto o recesso siano dovuti a malafede.

b. Anche il *Draft Common Frame of Reference* (DCFR) tratta in modo specifico delle sopravvenienze contrattuali, precisamente all'art. III-1:110,<sup>14</sup> il quale, dopo aver dettato il generale principio secondo cui la

---

*in order to distribute between the parties in a just and equitable manner the losses and gains resulting from the change of circumstances.*

*In either case, the court may award damages for the loss suffered through a party refusing to negotiate or breaking off negotiations contrary to good faith and fair dealing”.*

<sup>14</sup> art. III - 1:110 D.F.C.R., Variation or termination by court on a change of circumstance: “(1) An obligation must be performed even if performance has become more onerous, whether because the cost of performance has increased or because the value of what is to be received in return has diminished. (2) If, however, performance of a contractual obligation or of an obligation arising from a unilateral juridical act becomes so onerous because of an ex-



prestazione deve essere adempiuta anche se divenuta eccessivamente onerosa, prevede che se l'eccessiva onerosità della prestazione è dovuta ad un eccezionale ed imprevedibile mutamento delle circostanze esistenti al momento della conclusione del contratto tale da rendere ingiusto l'adempimento della prestazione della parte colpita dalla suddette modifiche, la parte stessa può ricorrere al giudice per ottenere la modificare il contratto, o meglio la sua riduzione ad equità. Non è, invece, previsto l'obbligo di rinegoziazione, dunque la disciplina in questo caso si concentra tutta sul ricorso al giudice e sui poteri del giudice di intervenire sciogliendo il contratto o riducendolo ad equità.

c. Nei principî UNIDROIT<sup>15</sup> (artt. da 6.2.1 a 6.2.3.) si prevede che, in caso di sopravvenienza, imprevedibile ed insuperabile da parte del debitore – che alteri gli equilibri esistenti al momento della conclusio-

---

*ceptional change of circumstances that it would be manifestly unjust to hold the debtor to the obligation a court may: (a) vary the obligation in order to make it reasonable and equitable in the new circumstances; or (b) terminate the obligation at a date and on terms to be determined by the court. (3) Paragraph (2) applies only if: (a) the change of circumstances occurred after the time when the obligation was incurred; (b) the debtor did not at that time take into account, and could not reasonably be expected to have taken into account, the possibility or scale of that change of circumstances; (c) the debtor did not assume, and cannot reasonably be regarded as having assumed, the risk of that change of circumstances; and (d) the debtor has attempted, reasonably and in good faith, to achieve by negotiation a reasonable and equitable adjustment of the terms regulating the obligation.*

<sup>15</sup> Art. 6.2.1.: “Se l'adempimento del contratto diviene più oneroso per una delle parti, tale parte rimane ugualmente obbligata ad adempiere le sue obbligazioni, salvo quanto previsto dalle seguenti disposizioni sull'hardship”, art. 6.2.2.: “Ricorre l'ipotesi di hardship quando si verificano eventi che alterano sostanzialmente l'equilibrio del contratto, o per l'accrescimento dei costi della prestazione di una delle parti, o per la diminuzione del valore della controprestazione, e (a) gli eventi si verificano, o divengono noti alla parte svantaggiata, successivamente alla conclusione del contratto; (b) gli eventi non potevano essere ragionevolmente presi in considerazione dalla parte svantaggiata al momento della conclusione del contratto; (c) gli eventi sono estranei alla sfera di controllo della parte svantaggiata; e (d) il rischio di tali eventi non era stato assunto dalla parte svantaggiata”; art. 6.2.3.: “(1) In caso di hardship la parte svantaggiata ha diritto di chiedere la rinegoziazione del contratto. La richiesta deve essere fatta senza ingiustificato ritardo e deve indicare i motivi sui quali è basata. (2) La richiesta di rinegoziazione non dà, di per sé, alla parte svantaggiata il diritto di sospendere l'esecuzione. (3) In caso di mancato accordo tra le parti entro un termine ragionevole, ciascuna delle parti può rivolgersi al giudice. (4) Il giudice, se accerta il ricorrere di una ipotesi di hardship, può, ove il caso, (a) risolvere il contratto, in tempi e modi di volta in volta da stabilire, oppure (b) modificare il contratto al fine di ripristinarne l'originario equilibrio”.

ne del contratto (cd. *hardship*)<sup>16</sup> – quest’ultimo può richiedere alla controparte la rinegoziazione del contratto. Tale richiesta, tuttavia, non giustifica l’inadempimento del soggetto colpito dalla eccessiva onerosità: non vi è, dunque, deroga al principio generale della vincolatività del contratto e, dunque, al principio *pacta sunt servanda*.<sup>17</sup> Anche in questo caso, il rimedio della rinegoziazione, che la parte svantaggiata ha diritto di richiedere all’altra, presuppone, comunque, che il fatto che integra la sopravvenienza non sia prevedibile (e superabile, alla stregua di un comportamento diligente) e non rientri nella cd. sfera di controllo del soggetto obbligato; deve, inoltre, essere sopravvenuto rispetto al momento di conclusione del contratto, e – come anche per gli altri principî – non deve rientrare nell’alea tipica del contratto, né deve riguardare un rischio di cui il soggetto obbligato abbia volontariamente assunto il rischio (assumendo su di sé un’alea ulteriore rispetto a quella, eventuale, insita nel tipo contrattuale). Ovviamente, la richiesta rivolta alla controparte di rinegoziare le condizioni del contratto non vuol dire (è fin troppo ovvio) che poi tale rinegoziazione vada a buon fine, peraltro entro un termine ragionevole di tempo. Proprio per tale ovvia ragione, in assenza di nuovo accordo viene consentito alle parti (entrambe) di ricorrere al giudice, affinché risolva il contratto o, se possibile, ne modifichi il contenuto in modo da ripristinare il sinalagma tra le prestazioni.

## 5. Considerazioni conclusive

La difficoltà di individuare un rimedio avverso le sopravvenienze che possa soddisfare l’interesse dei contraenti, salvando il contratto, e

---

<sup>16</sup> Si legge nel commento ai principi Unidroit ([www.unidroit.com](http://www.unidroit.com)): “Giacché il principio generale vuole che un mutamento nelle circostanze non incida sull’obbligazione da adempiere (si veda l’articolo 6.2.1), ne deriva che l’*hardship* non può essere invocata a meno che l’alterazione dell’equilibrio contrattuale non sia sostanziale. Naturalmente, in concreto la natura “sostanziale” o meno di una certa alterazione dipenderà dalle circostanze del caso. Tuttavia, qualora le prestazioni possano essere esattamente valutate in termini monetari, un’alterazione che ammonti al 50% od oltre del costo ovvero del valore della prestazione con ogni probabilità equivarrà ad una alterazione sostanziale”.

<sup>17</sup> Art. 1.3.: “Un contratto validamente concluso è vincolante per le parti. Può essere modificato o risolto soltanto in conformità alle sue clausole o di comune accordo tra le parti o secondo quanto altrimenti previsto da questi Principi”.

la distanza ormai tra il nostro ordinamento e gli ordinamenti europei, che invece hanno introdotto una disciplina per i fatti sopravvenuti che sconvolgono l'equilibrio contrattuale, e la distanza con i principî di *soft law*, renderebbero necessario un avvicinamento (alle altre legislazioni europee che hanno una disciplina più attuale) del nostro Codice civile, limitatamente alle norme applicabili alla sopravvenienze.

Anche le diverse soluzioni adottate dai giudici italiani durante il periodo di restrizioni imposte dalla pandemia da Covid-19<sup>18</sup> mostrano l'urgenza di una riforma in tal senso. L'obbligo di rinegoziazione, la possibilità di rivolgersi al giudice – nel caso di fallimento delle trattative per la modifica del contratto e il ripristino del sinallagma sconvolto – affinché modifichi o risolva il contratto, devono essere espressamente regolati dalla legge e non lasciati all'iniziativa giudiziale, attraverso l'interpretazione e l'applicazione di principî quali la buona fede o l'equità, che si rivelano insufficienti sia per riconoscere l'obbligo di rinegoziazione quale rimedio generale; sia per affermare il potere del

---

<sup>18</sup> Non sono mancate pronunce a favore dell'obbligo di rinegoziazione: Trib. Torre Annunziata, 10 aprile 2022, in [www.dejure.it](http://www.dejure.it) “*In materia di contratti di locazione commerciale e di affitto di azienda, la sopravvenienza di eventi fattuali o giuridici che alterino il presupposto stesso della convenzione negoziale, come la situazione pandemica, determina la possibilità per la parte che riceverebbe uno svantaggio dal protrarsi dell'esecuzione del contratto alle stesse condizioni pattuite inizialmente di ottenere la rinegoziazione del contenuto dello stesso. Il dovere di buona fede oggettiva nell'esecuzione del contratto (1375 c.c.) e il principio generale di solidarietà (art. 2 Cost.) impongono una rinegoziazione dei canoni, in ragione dell'imprevedibilità della sopravvenienza al momento della stipulazione del contratto, e dell'inevitabile alterazione del sinallagma ad essa conseguente*”. Ma ci sono state anche pronunce contrarie alla tutela della parte svantaggiata dalla sopravvenienza, che si sono basate sulla rigorosa applicazione del principio *pacta sunt servanda*: in particolare, Trib. Roma, 29 maggio 2020, in [www.dejure.it](http://www.dejure.it). Si tratta di una delle prime decisioni subito dopo la pandemia, relativa ad un caso di richiesta di sospensione del canone di un contratto di affitto di ramo di azienda. In quel caso, il Tribunale ha affermato che l'obbligo di buona fede, di cui all'art. 1375 c.c., era un mero obbligo di collaborazione tra le parti, e non poteva incidere, in via diretta, sulle obbligazioni principali del contratto, le quali dovevano essere eseguite nonostante la sopravvenienza. Sempre in senso contrario al riconoscimento dell'obbligo di rinegoziazione è: Trib. Firenze, 22 settembre 2021, n. 1605, in [www.dejure.it](http://www.dejure.it), che ha escluso che gli artt. 1374 e 1375 c.c. possano costituire norme di eterointegrazione del contratto, ed ha affermato (ex art. 1372 c.c.) che il contenuto essenziale del contratto non può essere determinato dalla volontà di soggetti diversi dai contraenti; il contenuto del contratto non può, dunque, essere modificato dal giudice.

giudice di intervenire sul contenuto del contratto per il ristabilire l'equilibrio esistente al momento della sua conclusione. Tale mancanza di disciplina non solo determina incertezza sui rimedi applicabili, con conseguente non omogeneità delle decisioni in materia di sopravvenienze, ma scoraggia anche investimenti da parte di imprese straniere o l'utilizzo da parte di esse (o anche di imprese italiane) del nostro diritto per la regolamentazione dei loro rapporti contrattuali, dal momento che le stesse imprese si esporrebbero ad un grosso rischio finanziario qualora si verificasse una sopravvenienza tale da turbare l'equilibrio contrattuale, le cui conseguenze, proprio per la mancanza di norme certe, non sono sempre prevedibili. Dunque un intervento del legislatore sarebbe auspicabile,<sup>19</sup> non solo per le ragioni appena accennate, ma anche per uniformare il nostro diritto al diritto dei paesi europei a noi più vicini, non solo geograficamente, ma anche e soprattutto per la comunanza dei principi di base della legislazione civilistica.

---

<sup>19</sup> Vi è un disegno di legge presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri, insieme con il Ministro della Giustizia, il 19 marzo 2019 al Senato (Atto S.1151), recante Delega al Governo per la revisione del codice civile, costituito da un solo articolo di cui il primo comma delega il Governo di adottare uno o più decreti legislativi per la revisione e integrazione del codice civile su alcune materie. Con riguardo alle sopravvenienze contrattuali, si dovrebbe prevedere: *“...il diritto delle parti di contratti divenuti eccessivamente onerosi per cause eccezionali e imprevedibili di pretendere la loro rinegoziazione secondo buona fede o, in caso di mancato accordo, di chiedere in giudizio l'adeguamento delle condizioni contrattuali in modo che sia ripristinata la proporzione tra le prestazioni originariamente convenuta dalle parti”*.

## **Le indicazioni geografiche europee tra certezze consolidate e prospettive di riforma**

Federica Girinelli

### **1. Le indicazioni geografiche europee: le certezze consolidate**

Nel processo di integrazione europea, l'indicazione geografica degli alimenti da sempre ha dato adito ad intensi dibattiti. In primo luogo, non è stato agevole stabilire quale sia l'origine di un alimento; in secondo luogo, i paesi membri hanno faticato ad accordarsi sulla obbligatorietà o meno della indicazione di provenienza geografica dell'alimento; infine, l'indicazione geografica, se qualificata, è divenuta sinonimo di qualità alimentare.

Con riferimento alla nozione di origine geografica, si ravvisa un primo riferimento normativo nel Codice Doganale Comunitario, introdotto con il Regolamento n. 2913 del 1992 ed attualmente contenuto nel Regolamento n. 952 del 2013<sup>1</sup>: ivi si stabilisce che sono considerate originarie di un paese le merci interamente ottenute in tale paese. Diversamente, le merci alla cui produzione abbiano partecipato più paesi sono considerate originarie del paese in cui ha avuto luogo l'ultima trasformazione sostanziale ed economicamente giustificata. *Ictu oculi*, non è semplice comprendere quando una lavorazione sia sostanziale, trattandosi infatti di un requisito soggetto ad un'ampia discrezionalità applicativa. Nel tempo, la giurisprudenza, sia europea che nazionale, ha definito i contorni della nozione di lavorazione sostanziale ed economicamente giustificata degli alimenti<sup>2</sup> ed ha altresì elaborato una acuta distinzione tra origine e provenienza: mentre, infatti, l'origine di un alimento (e in generale di una merce) attiene al luogo della sua materiale produzione, la provenienza attiene alla sfera personale

---

<sup>1</sup> Si tratta del Regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 ottobre 2013, che istituisce il codice doganale dell'Unione, in G.U.U.E. del 10 ottobre 2016, L 269, 1 sgg.

<sup>2</sup> A riguardo, dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia si evince che la trasformazione può essere ritenuta sostanziale soltanto ove, all'esito, il prodotto presenti delle proprietà specifiche che in precedenza non possedeva.

dell'imprenditore, che assicura la vigilanza dell'intero processo produttivo.<sup>3</sup> Ne è conseguita l'affermazione della liceità della condotta degli imprenditori nazionali di utilizzo dei loro marchi registrati, che inevitabilmente richiamano l'Italia e la sua cultura eno-gastronomica, pur avendo delocalizzato la produzione in paesi terzi: in tali casi, diversamente, non risulta possibile inserire in etichetta la dicitura "*Made in Italy*" o similari, poiché la produzione materiale del prodotto è avvenuta altrove.

Con riferimento alle ipotesi di obbligatorietà dell'indicazione di origine nei prodotti alimentari immessi nel mercato dell'Unione Europea, si ravvisa un quadro normativo farraginoso a causa della presenza di molteplici fonti del diritto. Vi sono, in primo luogo, delle Convenzioni internazionali molto risalenti nel tempo, che vietano le false indicazioni geografiche e sanzionano le ipotesi di falsità con il sequestro della merce alla dogana.<sup>4</sup> Nell'ambito della legislazione europea, dagli artt. 9 par. 1 lett. a) e 26 del Regolamento n. 1169 del 2011 si evince che è obbligatoria l'indicazione di origine di un alimento in etichetta solo nelle ipotesi in cui sia previsto espressamente da fonti europee nonché laddove l'eventuale omissione possa indurre in errore il consumatore in merito al paese d'origine del prodotto alimentare.<sup>5</sup> A livello nazionale, infine, il Legislatore ha approntato una tutela penalistica a fronte della falsità nelle indicazioni di origine dei prodotti industriali all'art. 517 cp, successivamente estesa ai prodotti alimentari tramite l'art. 4 co. 49 della Legge 24 dicembre 2003, n. 350. Tanto posto, sembra potersi concludere nel senso che, allo stato, non vi è un obbligo generalizzato di indicazione di origine degli alimenti che circolano nel mercato unico europeo: vi sono, invece, obblighi specifici per settori produttivi (es.

---

<sup>3</sup> Il ragionamento svolto dalla Corte di Cassazione ambisce a tutelare l'ordine pubblico economico, comprensivo sia della libertà del consumatore che della liceità della concorrenza. Sul punto, fra le tante, si segnala Cass. Pen. Sez. III, 2 febbraio 2005 n. 3352.

<sup>4</sup> Si intende far riferimento alla Convenzione di Parigi del 1883 e all'Accordo di Madrid del 1891.

<sup>5</sup> Si tratta del Regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, in G.U.U.E. del 22 novembre 2011, L 304, 18-64.

per le carni), ed obblighi desumibili dalla necessità di non indurre in errore i consumatori.

La provenienza geografica dell'alimento ha assunto con il tempo una rilevanza per il consumatore medio tale da indurre il Legislatore europeo a fondare su di essa il sistema di qualità alimentare dell'Unione. La prima normativa che ha introdotto in Europa strumenti di certificazione della qualità alimentare si rinviene nei Regolamenti n. 2081 e n. 2082 del 1992: dai *Considerando* dei predetti regolamenti si comprendono esattamente le ragioni sottese all'intervento normativo, consistenti nella promozione della diversificazione delle colture nonché delle produzioni rurali e nella introduzione di denominazioni legali tali da comunicare ai consumatori la qualità di un alimento, ovunque sia realizzato all'interno degli Stati membri dell'Unione europea. Le ragioni su esposte non sono mutate nel tempo; tuttavia, gli interventi normativi successivi si sono rivelati più efficaci ed incisivi. La politica europea della qualità alimentare, infatti, ha subito delle modifiche nel 2006 e nel 2012, anno in cui è stato adottato il Regolamento n. 1151, allo stato vigente.<sup>6</sup>

Nonostante le riforme abbiano mutato la base giuridica degli interventi normativi, in passato la Politica Agricola Comune ed in seguito la normativa sugli interventi di mercato, l'opzione a favore del requisito geografico al fine di accertare la qualità di un alimento non è più venuta meno. In altre parole, dal 1992 ad oggi un alimento di qualità in Europa è un alimento le cui proprietà sono intrinsecamente e scientificamente derivate dall'area geografica di produzione: si suole, pertanto, riferirsi ai segni europei di qualità alimentare come segni di provenienza geografica qualificata, al fine ultimo di distinguerli dal segno "*made in*" che costituisce un segno di provenienza geografica semplice, attestando unicamente che un prodotto è stato realizzato in un determinato luogo, secondo le regole proprie del Codice Doganale Europeo.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Si tratta del Regolamento (UE) n. 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, in G.U.U.E. del 14 dicembre 2012, L 343, 1-29.

<sup>7</sup> Interessante riflessione sul punto viene svolta da G. RUSCONI, *Diritto alimentare*, Milano, Wolters Kluwer 2017, 515. L'Autore precisa che l'ampiezza dell'indicazione *Made in Italy* non garantisce che un alimento abbia acquisito la qualità dal territorio di pro-

Al tempo presente, la certificazione pubblica della qualità alimentare prende avvio tramite una procedura di registrazione bifasica: la prima fase, nazionale, si instaura a seguito di richiesta di registrazione di un segno di qualità presentata da un gruppo di produttori (sovente riuniti in consorzio) al Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste, cui compete un primo controllo sulla regolarità della domanda, sulla completezza della documentazione allegata e sulla presenza dei requisiti richiesti dalla normativa europea. All'esito positivo del primo scrutinio segue la trasmissione dell'istanza da parte del Ministero alla Commissione Europea: prende avvio, di conseguenza, la fase europea di registrazione del segno. Lo scrutinio da parte della Commissione risulta molto articolato e rigoroso: ad una prima valutazione della domanda di registrazione, segue una pubblicazione notiziale sulla Gazzetta Ufficiale dell'Ue, al fine di sollecitare eventuali opposizioni da parte di soggetti interessati in tutti gli Stati membri. In assenza di opposizioni ovvero in presenza di opposizioni istruite e superate, la Commissione procede all'accoglimento della domanda e all'inserimento del nome richiesto nell'elenco dei segni europei di qualità.

Si osserva che un momento essenziale della procedura di registrazione consiste nell'esame del disciplinare di produzione, di cui tutti i nomi muniti di certificazione europea di qualità alimentare devono essere dotati. Ai sensi dell'art. 7 del Regolamento n. 1159 del 2012, il disciplinare di produzione deve riportare, tra le altre indicazioni, "la definizione della zona geografica delimitata (...); gli elementi che dimostrano che il prodotto è originario della zona geografica delimitata (...); gli elementi che stabiliscono il legame tra la qualità o le caratteristiche del prodotto e l'ambiente geografico, o se del caso il legame fra una data qualità, la reputazione o un'altra caratteristica del prodotto e l'origine geografica". In altre parole, il disciplinare di produzione esplicita il *proprium* dei segni europei di qualità, che, come noto, non si limitano a identificare un prodotto con un nome bensì comunicano il collegamento del medesimo prodotto con una delimitata area geografica.

A seconda se il collegamento con l'area geografica interessata sia materiale o reputazionale, si distinguono i segni DOP e IGP, da un lato; STG, dall'altro. Difatti, risulta possibile ottenere la registrazione di De-

---

duzione, bensì informa soltanto del luogo della sua venuta ad esistenza.



nominazione di Origine Protetta ovvero di Indicazione Geografica Protetta laddove tutte le fasi di produzione (per la DOP) ovvero almeno una fase di produzione (per la IGP) si siano verificate nell'area geografica *de qua*. Diversamente, si può richiedere ed ottenere la registrazione di una Specialità Tradizionale Garantita se il prodotto sia stato realizzato secondo metodi e ricette tradizionali di una zona geografica determinata.

L'art. 13 del Regolamento n. 1151 del 2012 costituisce il braccio operativo della disciplina,<sup>8</sup> poiché individua esattamente l'ambito di protezione dei segni europei di qualità. Come evidenziato dalla dottrina, si tratta di una protezione ampia già *de iure condito*, ma che è stata ulteriormente ampliata *de iure condendo* da parte della giurisprudenza della Corte di Giustizia: i segni di qualità europei, infatti, sono tutelati nei confronti di ogni impiego commerciale diretto o indiretto del nome, qualsiasi usurpazione, imitazione o evocazione nonché qualsiasi altra pratica che possa indurre in errore il consumatore sulla vera origine del prodotto. Arricchiscono ulteriormente la tutela offerta ai segni europei di qualità la cd. protezione *ex officio* ed anche l'esclusione del fenomeno della volgarizzazione, proprio dei marchi industriali.

Alla luce di quanto esposto, si evince che il processo di certificazione pubblica dei segni europei di qualità alimentare ha proceduto speditamente ed incisivamente. Ad oggi, i produttori europei godono, difatti, di strumenti giuridici in grado di comunicare alla platea dei consumatori la qualità impressa nei prodotti alimentari, derivante dalla provenienza geografica qualificata dell'alimento. L'opzione a favore della qualità operata dai legislatori europei in ambito alimentare riflette una scelta più ampia, operata a livello di politica economica: difatti, garantire una forte tutela ai segni di qualità implica imporre dei limiti stringenti alla libertà di iniziativa economica degli "altri" produttori alimentari, ossia di quelli che hanno deciso, per scelta aziendale o per necessità, di rimanere fuori dal circuito della qualità. D'altronde, come ci insegna la dottrina più autorevole, l'economia liberista adottata dall'Unione è temperata dalla tutela del consumatore e dei segni di proprietà intellettuale ed industriale, nonché dalla protezione della salute umana, animale e ambientale.

---

<sup>8</sup> Per approfondire, si veda S. MASINI, *Corso di diritto alimentare*, Milano, Giuffrè Editore 2018, 281-301.

## **2. Le indicazioni geografiche europee: le prospettive di riforma**

La politica europea di qualità alimentare è pacificamente considerata una pietra miliare dell'ordinamento giuridico europeo, che garantisce da anni la diffusione dei prodotti alimentari di qualità europei sui mercati globali. Tuttavia, è *in fieri* un tentativo di riforma della disciplina di cui al citato Regolamento n. 1151 del 2012.

Si tratta della proposta di regolamento "COM(2022)134 final" adottata il 31.03.2022 dalla Commissione europea e attualmente all'esame dei co-legislatori, Parlamento europeo (presso la Commissione per l'agricoltura e lo sviluppo, in cui relatore della proposta risulta essere l'italiano Paolo De Castro) e Consiglio dell'Unione (presso il Consiglio "Agricoltura e Pesca"). Essa intende riformare il sistema europeo delle indicazioni geografiche, sia per quanto riguarda i prodotti agricoli che per quanto afferisce ai vini e alle bevande spiritose. La proposta aspira ad ulteriormente armonizzare le legislazioni nazionali in materia e ad aumentare la diffusione e la protezione delle indicazioni geografiche, in special modo in rete.

La proposta di regolamento è particolarmente attenzionata dall'Italia, che come noto detiene il maggior numero di prodotti con certificazione di qualità in Europa (al 15 giugno 2022, ben 874 su un totale europeo di 3466).

Gli stati membri dell'Unione hanno individuato alcune criticità nella disciplina allo stato vigente in materia di indicazioni geografiche: in particolare, per i produttori, carenza nei controlli e difficoltà nel far rispettare i loro diritti al di fuori dello stato membro di produzione; per i consumatori, una scarsa consapevolezza e comprensione dei loghi delle indicazioni geografiche e delle rispettive differenze tra loro.

La proposta si è tradotta in un regolamento che allo stato consta di 5 titoli e 89 articoli.

Nella prima parte della proposta, i regolatori individuano esattamente gli obiettivi della disciplina, che consistono nella responsabilizzazione dei produttori riuniti in consorzi, nella concorrenza leale tra gli stessi nonché nella tutela dell'affidabilità ed autenticità delle informazioni che vengono rese ai consumatori.

Successivamente, nella proposta si dettagliano le fasi della procedura di registrazione, in modo da renderla più celere e trasparente.

L'*hard core* della disciplina è contenuto negli artt. 27 e ss, laddove i

regolatori esplicano la protezione cui hanno diritti le indicazioni geografiche: si tratta di una tutela ampia, che si estende anche ai domini su Internet, in tal modo adattando la normativa europea agli sviluppi propri della società tecnocratica allo stato vigente. Si tratta, inoltre, di una tutela che tiene conto della copiosa giurisprudenza elaborata dalla Corte di Giustizia in materia di denominazioni alimentari geografiche.

Nella proposta, numerose norme sono dedicate alle associazioni di produttori, quali uniche in grado di presentare le richieste di riconoscimento delle indicazioni geografiche; nonché ai controlli, quali indici di affidabilità dell'intero sistema della qualità alimentare europea.

La proposta, infine, termina dedicando alcuni articoli alle specialità tradizionali garantite, auspicandosi un incremento nella diffusione del predetto segno di qualità, le cui potenzialità non sembra siano state sviluppate pienamente nel corso degli anni.

### **3. Aspettative vs Realtà**

In quello che potremo definire il nuovo Rinascimento dell'Europa, a seguito della Pandemia da Covid-19, la politica europea della qualità alimentare potrebbe di certo giocare un ruolo decisivo. Puntare sulla qualità, anziché sulla quantità, è stata una scelta lungimirante dei regolatori europei, che richiede di essere aggiornata e adattata ai tempi moderni, ma non di certo modificata. Lo stesso relatore al Parlamento europeo della proposta di riforma ha sottolineato in una intervista che "salvaguardare e rafforzare quella che rappresenta una delle storie di maggior successo dell'Unione: saranno questi gli obiettivi imprescindibili del mio lavoro sulla riforma del sistema delle Indicazioni Geografiche". Si osserva che nell'aggiornamento della normativa *de qua* protagonista indiscusso appare essere non il consumatore *tout court*, ma il consumatore informato, ossia quel soggetto munito degli strumenti cognitivi idonei a compiere scelte di acquisto consapevoli ed in tal modo garantire la lotta ad armi pari tra le imprese. Ne consegue la rilevanza della formazione e della ricerca: soltanto un consumatore educato può comprendere gli elementi utili al compimento di decisioni di acquisto consapevoli, in tal modo incentivando le imprese ad investire nella qualità alimentare.



## **Nuove forme di genitorialità in una prospettiva di armonizzazione**

Martina De Marchi

### **1. Presentazione del problema**

Quello della genitorialità intenzionale è un tema rispetto al quale il difetto di armonizzazione del diritto si palesa particolarmente evidente e genera conseguenze di non poco momento che inaspriscono gli animi e alimentano i dibattiti in molti campi del sapere. Ma, poiché l'indagine che in queste righe prende corpo è di stampo prettamente tecnico-giuridico, mi limiterò a mettere in luce le criticità e le incoerenze che l'attuale stato dell'arte solleva, così investendo anche la giurisprudenza di compiti che, a rigore, non gli appartengono. La dottrina, parimenti, si affanna nel tentativo di porgere – in una prospettiva *de iure condendo* – modelli di disciplina, sempre, però -a mio avviso- inficiati dal vizio di cedere al fascino di uno fra i diversi interessi in conflitto. Rischio -o meglio esito- purtuttavia connaturato al tema in esame, che vede l'individuazione di una soluzione bilanciata e proporzionata obiettivo molto arduo da traguardare, come nel prosieguo cercherò di dimostrare.

Comunque, il mio sforzo è orientato a promuovere la strada dell'armonizzazione, che può forse essere percorsa prendendo le mosse dal versante rimediabile. L'attenzione al piano dei rimedi si rivelerà – forse e – quantomeno in un primo tempo ben distante dalla promozione della uniformazione delle discipline normative dei diversi Paesi. Ma questo è il prezzo che si deve pagare, a mio avviso, quando innanzi a temi di carattere filosofico ed etico prim'ancora che giuridico le diverse regolamentazioni risentono anche del diverso grado di sviluppo della coscienza sociale. Ed il prezzo, non lo si vuole certo negare, è alto: innanzi al persistere dei divieti persistono -inevitabilmente- diseguglianze che guardano non solo al sesso ma anche alle facoltà economiche.

Al fine di introdurre il discorso che mi avvio a sviluppare ricordo che nel nostro ordinamento la legge 19 febbraio 2004 n. 40,<sup>1</sup> pur in se-

---

<sup>1</sup> “Norme in materia di procreazione medicalmente assistita”.

guito a numerosi interventi di sostanziale riscrittura dal parte della Corte costituzionale,<sup>2</sup> contiene ancora oggi ben saldi il divieto di fecondazione eterologa per le coppie omosessuali,<sup>3</sup> presidiato da sanzione

---

<sup>2</sup> Il primo intervento demolitorio ha riguardato l'art. 14, comma 1, della legge 2004 n. 40, cit. Esso vietava la creazione di un numero di embrioni superiore a quello strettamente necessario ad un unico e contestuale impianto, prevedendo comunque il limite massimo di tre. Con la sentenza 8 maggio 2009, n. 151 la Corte costituzionale ha ritenuto il suddetto divieto irragionevole e in contrasto con il principio di eguaglianza che impone di differenziare il trattamento di situazioni differenti, mettendo tutti nelle medesime condizioni. Il limite, infatti, può ad esempio pregiudicare le donne che hanno problemi di salute e non possono sottoporsi a ripetuti cicli di stimolazione ovarica, ovvero non possono portare avanti eventuali gravidanze gemellari. Con la medesima pronuncia la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo il comma 2 dello stesso articolo nella parte in cui non prevede che il trasferimento degli embrioni nell'utero della donna (non impiantati a causa delle precarie e imprevedute condizioni di salute della stessa), da realizzare non appena possibile, debba essere effettuato «senza pregiudizio per la salute della donna».

Con la successiva pronuncia 10 giugno 2014, n. 162 la Consulta ha determinato la caducazione del divieto del ricorso a tecniche di procreazione medicalmente assistita di tipo eterologo qualora sia stata diagnosticata una patologia che sia causa di sterilità o infertilità assolute ed irreversibili, dichiarando parzialmente incostituzionali l'art. 4, comma 3, l'art. 9, comma 1 e art. 12, comma 1, delle legge 2004 n. 40, cit. Con una complessa motivazione il Giudice delle leggi ha ritenuto il divieto di fecondazione eterologa (in caso di sterilità o infertilità assolute e irreversibili) in contrasto con lo scopo della legge, che si evince dall'art. 1: tutelare la procreazione, connessa alla libertà di ogni individuo di formare una famiglia.

Un ulteriore intervento della Corte costituzionale si è registrato con la sentenza 5 giugno 2015, n. 96. La parziale dichiarazione di incostituzionalità ha colpito entrambi i commi dell'art. 1 nonché il comma 1 dell'art. 4 della suddetta legge, nella parte in cui non consentono «il ricorso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita alle coppie fertili portatrici di malattie genetiche trasmissibili [...]». La Consulta ha riscontrato, infatti, la totale irragionevolezza del divieto che non consente il ricorso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita, mediante le quali si può verificare se l'embrione formato è o meno portatore della malattia; ciò in quanto la donna, riscontrata dopo l'inizio della gestazione la patologia del feto, resta libera (nel rispetto delle condizioni di legge) di procedere alla interruzione volontaria della gravidanza. L'incisione della salute della donna, dunque, non è controbilanciata da alcun interesse parimenti meritevole di tutela.

<sup>3</sup> L'art. 5 della legge 2004 n. 40, cit., prevede, fra i requisiti soggettivi per l'accesso alle tecniche, la diversità di sesso dei membri della coppia.

amministrativa,<sup>4</sup> e il divieto di maternità surrogata, presidiato da sanzione penale.<sup>5</sup> Ebbene, le storture che discendono dalla divergenza fra le discipline normative dei diversi Stati si sostanziano, in primo luogo, in questo: molte coppie, com'è noto, si rivolgono a Paesi esteri, dove le suddette pratiche sono consentite, per soddisfare il proprio desiderio di genitorialità. Solo a titolo esemplificativo, e al fine di dare contezza della vastità del problema, si consideri che, fuori dall'Europa, è ammessa la gestazione per altri, nel rispetto del principio di gratuità, in Giappone, in Nuova Zelanda, in Australia, in alcuni Stati USA, in Canada. In California si ammette la previsione di un compenso e si esclude la revocabilità del consenso della gestante. Del Pari, in Russia la pratica è lecita anche dietro accordo commerciale e la gestante formalizza la rinuncia ai diritti sul bambino dopo il parto. In Ucraina agenzie e cliniche private predispongono programmi a prezzo fisso e la gestante non può trattenere il bambino presso di sé o rivenderne la maternità. In Europa, invece, alcuni Paesi vietano il ricorso alla pratica e prevedono sanzioni penali per il caso di violazione: Francia, Germania, Spagna, Bulgaria, Austria, Malta. Altri la ammettono, stabilendo con legge limiti e condizioni, ma è vietata la finalità commerciale: Grecia, Portogallo,<sup>6</sup> Inghilterra.

---

<sup>4</sup> Cfr. art. 12, comma 2, legge 2004 n. 40, cit.

<sup>5</sup> Cfr. art. 12, comma 6, legge 2004 n. 40, cit.

<sup>6</sup> Un riferimento alla legge portoghese del 21 novembre 2021 si rinviene in EMANUELE BILOTTI, *Tecniche procreative vietate e status dei nati. Riflessioni de iure condendo a partire dalle proposte legislative di estensione dell'ambito territoriale di perseguibilità del reato di maternità surrogata* in *Atti del IV Forum Internazionale del Gran Sasso*, 2021, IV, 2, pp. 670-672, che la considera «una soluzione permissiva, ma di estremo rigore». Il testo normativo assoggetta l'accordo di surrogazione al controllo pubblicistico e a precisi limiti di contenuto; segnatamente, alla gestante, che non ha diritto ad alcun corrispettivo per la prestazione promessa (salvo il rimborso delle spese sostenute), deve essere riconosciuto il diritto a partecipare a qualsiasi scelta clinica che la riguardi, nonché a revocare il consenso alla consegna del bambino fino alla registrazione della nascita. Il ricorso alla maternità surrogata, inoltre, è consentito, dal lato dei committenti, solo in caso di assenza di utero o di gravi lesioni o comunque in presenza di una situazione clinica che impedisca in modo definitivo la gravidanza. Rilevato che si tratta di una prospettiva rimediale, e cioè sussidiaria e non alternativa alla procreazione attraverso l'esercizio della sessualità, l'A. conclude che la scelta normativa in commento non è dunque «ispirata alla logica del riconoscimento di un diritto a procreare "sempre e comunque sia"».

Innanzi al frequente, e per certi versi agevole, aggiramento dei limiti, la Corte costituzionale, con la notissima pronuncia 2021 n. 33, non ha mostrato tentennamenti sulla tenuta dei divieti, chiarendo che la facile elusione di questi ultimi non impone al legislatore di conformare la normativa interna a quella, più permissiva, straniera.<sup>7</sup> Come dire, condivisibilmente, che il disappunto mostrato dai consociati verso le norme divietanti non è sufficiente, di per sé, ad invalidarne la *ratio*. D'altro canto, il Giudice delle leggi ha aggiunto che, quantomeno in un'ottica rimediale, occorre farsi carico delle conseguenze che discendono dalla violazione dei suddetti divieti. L'applicazione delle sanzioni comminate, dunque, non basta a chiudere la vicenda, mettendola nel "dimenticatoio", perché un terzo interesse fa capolino, e richiede a gran voce tutela.

## 2. Lo stato dell'arte

Come anticipato, preso atto dei divieti vigenti nel nostro territorio, molte coppie accedono all'estero alle tecniche di procreazione medicalmente assistita. Ivi il nato ottiene l'accertamento dello *status filiationis* sia nei confronti del genitore biologico sia nei confronti di quello d'intenzione che, tornati in Italia, chiedono che l'atto di nascita venga trascritto nei registri dello stato civile. Investita del compito di vagliare la legittimità costituzionale del divieto di accesso alla fecondazione eterologa per le coppie omosessuali, la Consulta,<sup>8</sup> sulla scorta dell'ar-

---

<sup>7</sup> Corte cost., 9 marzo 2021, n. 33.

<sup>8</sup> Corte cost., 23 ottobre 2019, n. 221. Si riportano, per chiarezza espositiva, alcuni significativi passaggi della sentenza: «La possibilità - dischiusa dai progressi scientifici e tecnologici - di una scissione tra atto sessuale e procreazione, mediata dall'intervento del medico, pone, in effetti, un interrogativo di fondo: se sia configurabile - e in quali limiti - un "diritto a procreare" (o "alla genitorialità", che dir si voglia), comprensivo non solo dell'an e del quando, ma anche del quomodo, e dunque declinabile anche come diritto a procreare con metodi diversi da quello naturale. Più in particolare, si tratta di stabilire se il desiderio di avere un figlio tramite l'uso delle tecnologie meriti di essere soddisfatto sempre e comunque sia, o se sia invece giustificabile la previsione di specifiche condizioni di accesso alle pratiche considerate: e ciò particolarmente in una prospettiva di salvaguardia dei diritti del concepito e del futuro nato. [...]. La legge prevede, infatti, una serie di limitazioni di ordine soggettivo all'accesso alla PMA, alla cui radice si colloca il trasparente intento di garantire che il suddetto nucleo riproduca il modello della famiglia caratterizzata dalla presenza



gomento per cui non esiste un diritto alla genitorialità, ha ritenuto la preclusione non irragionevole. La motivazione della sentenza poggia, segnatamente, sulla finalità terapeutica che si imputa alla legge. L'obiettivo della procreazione medicalmente assistita è quello di contrastare patologie, ossia rimuovere l'incapacità di procreare dovuta ad infertilità o sterilità (quindi a cause patologiche). L'incapacità di procreare delle coppie omosessuali, invece, nulla ha di patologico ma è equiparabile alla situazione in cui si trova la donna sola, o la coppia in età avanzata.

Non si tratta però, allora -mi pare- di porre limiti al diritto alla genitorialità, al diritto di procreare e a quello, connesso, di realizzarsi all'interno delle formazioni sociali, protetti dalla Costituzione, ma di indicare requisiti soggettivi e oggettivi per l'accesso alle tecniche procreative artificiali.

Nondimeno, è ammessa la trascrizione nei registri dello stato civile dell'atto di nascita formato all'estero che attribuisce la genitorialità del minore a due donne (l'una madre biologica, l'altra madre intenzionale)

---

di una madre e di un padre: limitazioni che vanno a sommarsi a quella, di ordine oggettivo, insita nel disposto dell'art. 4, comma 3, che - nell'ottica di assicurare il mantenimento di un legame biologico tra il nascituro e gli aspiranti genitori - pone il divieto (in origine, assoluto) di ricorso a tecniche di PMA di tipo eterologo (ossia con impiego di almeno un gamete di un donatore "esterno"). [...]. L'ammissione alla PMA delle coppie omosessuali [...] esigerebbe, infatti, la diretta sconfessione, sul piano della tenuta costituzionale, di entrambe le idee guida sottese al sistema delineato dal legislatore del 2004, con potenziali effetti di ricaduta sull'intera platea delle ulteriori posizioni soggettive attualmente escluse dalle pratiche riproduttive (oltre che con interrogativi particolarmente delicati quanto alla sorte delle coppie omosessuali maschili, la cui omologazione alle femminili - in punto di diritto alla genitorialità - richiederebbe, come già accennato, che venga meno, almeno a certe condizioni, il divieto di maternità surrogata). [...]. l'infertilità "fisiologica" della coppia omosessuale (femminile) non è affatto omologabile all'infertilità (di tipo assoluto e irreversibile) della coppia eterosessuale affetta da patologie riproduttive: così come non lo è l'infertilità "fisiologica" della donna sola e della coppia eterosessuale in età avanzata. Si tratta di fenomeni chiaramente e ontologicamente distinti. L'esclusione dalla PMA delle coppie formate da due donne non è, dunque, fonte di alcuna distonia e neppure di una discriminazione basata sull'orientamento sessuale».

Si v., in argomento, il contributo di E. BILOTTI, *La Corte costituzionale e la doppia maternità*, in *Nuove Leggi Civ. Comm.*, 2021, p. 430 sgg.

a condizione che non si siano avvalse della maternità surrogata;<sup>9</sup> ciò in quanto si assume che la norma divietante, seppure non esorbitante dai limiti della ragionevolezza, non risponde ad una scelta costituzionalmente imposta. Non è invece consentita la trascrizione dell'atto di nascita o il riconoscimento del provvedimento giurisdizionale straniero che attribuiscono la genitorialità del minore a due uomini, e ciò per contrasto con l'ordine pubblico internazionale,<sup>10</sup> poiché in tale evenienza si registra necessariamente la violazione del divieto di maternità surrogata, che tutela la dignità della donna gestante e si oppone alla mercificazione del fanciullo.<sup>11</sup> Che sia la sola pratica di gestazione per altri ad incontrare il limite dell'ordine pubblico -ostativo al recepimento dell'atto straniero- è stato nuovamente confermato da altra e più recente pronuncia delle Sezioni Unite.<sup>12</sup> Il Supremo Collegio, segnatamente, ha affermato che l'adozione piena ottenuta all'estero da parte di una coppia omosessuale maschile è riconoscibile in Italia (se non c'è stata violazione del divieto di maternità surrogata) poiché viene adottato un bambino che è già nato.

Non si può però obliterare l'interesse del nato in seguito all'utilizzo di tecniche procreative vietate. Quest'ultimo deve entrare nel bilanciamento con i valori sottesi al divieto di maternità surrogata.<sup>13</sup> Ma si tratta di un bilanciamento, come accennavo, difficile da realizzare. Al

---

<sup>9</sup> Critico E. BILOTTI, *Tecniche procreative vietate e status dei nati*, cit., p. 674, il quale ritiene che «la soluzione indicata si fonda su un modo di intendere l'eccezione di ordine pubblico che ne depotenzia significativamente la tipica funzione di preservare l'armonia interna del sistema».

<sup>10</sup> Sugli sviluppi del concetto di ordine pubblico cfr. Cass. civ., 30 settembre 2016 n. 19599.

<sup>11</sup> Cfr. Cass. civ., Sez. Un., 8 maggio 2019, n. 12193.

<sup>12</sup> Cass. civ., Sez. Un., 12 gennaio 2021, n. 9006.

<sup>13</sup> Critico MICHELE SESTA, *La prospettiva paidocentrica quale fil rouge dell'attuale disciplina giuridica della famiglia*, in *Famiglia e diritto*, VII, 2021, p. 775, il quale richiama quanto, nella vicenda di Serena Cruz, «scrisse la Corte d'Appello di Torino e cioè che “la legge difende le persone di tutti i bambini. Rifiutando di tradire la legge e di ‘legalizzare la frode ad essa’, i giudici operano al servizio dell'interesse di tutti i bambini. Se tale rifiuto produce una sofferenza per Serena, quella sofferenza non è conseguenza dell'applicazione della legge, bensì della prolungata frode di chi l'ha violata”».

fine di tenere nella debita considerazione il miglior interesse del minore, che spesso –o meglio, di regola– consiste nella formalizzazione anche sul piano giuridico di un rapporto che si è già instaurato sul piano fattuale e sociale, la giurisprudenza, confermata dalla menzionata sentenza delle Sezioni Unite, aveva individuato il rimedio nell’istituto dell’adozione in casi particolari, di cui all’art. 44 lett. d) della legge 4 maggio 1983, n. 184.<sup>14</sup> Si trattava, dunque, di una forma di genitorialità rimediabile. Non si riconosceva, già in questa prospettiva, il diritto alla genitorialità intenzionale, ma forme di genitorialità meramente strumentali alla tutela del minore.

Detto espediente, però, non ha soddisfatto il livello di tutela del minore che la giurisprudenza europea impone. La Corte Europea dei diritti dell’uomo, in particolare, chiede che gli Stati accordino il riconoscimento giuridico del legame di filiazione con entrambi i componenti della coppia che hanno condiviso il progetto procreativo, sia pure consentendo che –in virtù del margine di apprezzamento– siano gli Stati stessi ad individuare le forme per pervenire a tale imprescindibile risultato. Ciò in quanto il diritto fondamentale del minore alla identità familiare e alla vita privata, protetto dall’art. 8 Cedu, impone che in tempi celeri venga apprestata protezione, tanto sotto il profilo affettivo quanto sotto il profilo patrimoniale.<sup>15</sup> La Corte costituzionale,<sup>16</sup> così, pur assumendo che il miglior interesse del minore non deve tiranneggiare sulle altre situazioni costituzionalmente rilevanti protette, ed esortando quindi il legislatore ad individuare una disciplina bilanciata, non ha mancato di rimarcare che il nato da tecniche pro-

---

<sup>14</sup> La norma così recita: «I minori possono essere adottati anche quando non ricorrono le condizioni di cui al comma 1 dell’art. 7: d) quando vi sia la constatata impossibilità di affidamento preadottivo».

Le Sezioni Unite 8 maggio 2019, n. 12193, cit., ricorrono al rimedio dell’azione in casi particolari intendendo l’impossibilità anche come impossibilità giuridica, di diritto: è impossibile procedere all’affidamento preadottivo perché il minore non è in stato di abbandono.

<sup>15</sup> V., tra le altre, Corte EDU, 12 dicembre 2019, C. contro Francia ed E. contro Francia; Corte EDU, 16 luglio 2020, D. contro Francia.

<sup>16</sup> Corte cost., 9 marzo 2021, n. 33, cit.

creative vietate deve comunque ricevere una tutela piena.<sup>17</sup> Per tale via, additata l'adozione in casi particolari di inefficienza, a causa dei suoi effetti minori,<sup>18</sup> ha inviato un monito al legislatore, invitandolo ad elaborare un rimedio alternativo nell'esercizio della sua discrezionalità, che si sostanzia in un procedimento effettivo e celere, conforme alle prescrizioni provenienti dalla Corte Edu.

### **3. Ipotesi di soluzione. Ricerca di una risposta bilanciata o prevalenza della risposta favorita?**

Ma qui viene, a mio avviso, il punto. La stessa Corte costituzionale ha affermato che: non v'è dubbio che l'interesse di un bambino accudito sin dalla nascita (nel caso oggetto del giudizio a quo, ormai da quasi sei anni) da una coppia che ha condiviso la decisione di farlo venire al mondo è quello di ottenere un riconoscimento anche giuridico dei legami che, nella realtà fattuale, già lo uniscono a entrambi i componenti della coppia.<sup>19</sup> Ebbene, tanto conforta l'idea, che ho già accennato in esordio, che si tratta di un bilanciamento davvero difficile da realizzare. La soluzione equilibrata, che preservi in maniera sostanziale ciascun interesse in conflitto, sembra ardua da scorgere. Laddove l'interesse del minore coincide con il riconoscimento, anche sul piano giuridico, di un rapporto che opera sul piano del fatto e che ha rilievo sociale (come di regola accade) qualsiasi soluzione che attribuisca effetti minori, cioè più limitati rispetto a quelli che discendono dallo *status filiationis*, al fine di non sconfessare il divieto di maternità surrogata sembra non ac-

---

<sup>17</sup> Va precisato, per completezza, che le stesse esigenze di tutela del fanciullo e, quindi, la stessa necessità di individuare rimedi adeguati ed effettivi vengono in rilievo nei casi in cui la nascita del minore avvenga in Italia in seguito a pratiche di fecondazione eterologa eseguite all'estero da parte di coppie omosessuali femminili. In simili ipotesi, al momento della formazione dell'atto di nascita la genitorialità della donna non partorienti non può essere riconosciuta, in conseguenza della violazione della norma (art. 5 legge 2004 n. 40, cit.) che vieta l'accesso alla fecondazione eterologa alle coppie omosessuali. Del tema si è occupata Corte cost., 9 marzo 2021, n. 32.

<sup>18</sup> Si ricordi, tra l'altro, che l'adozione in casi particolari è subordinata al consenso del genitore biologico il quale, se dissenziente, può privare il minore di ogni tutela nei confronti di quello d'intenzione. Ipotesi che si verifica specialmente nei casi di disgregazione della coppia che aveva inizialmente condiviso il progetto genitoriale.

<sup>19</sup> Corte cost., 9 marzo 2021, n. 33, cit.

cordare una tutela piena al fanciullo. Se il *best interest* del minore corrisponde al riconoscimento del rapporto di genitorialità con entrambi gli adulti (sia pure *ex post* e in seguito ad una indagine condotta dal giudice in concreto) qualsiasi soluzione normativa che cerchi di salvaguardare l'effettività del divieto di gestazione per altri lo frustra almeno in parte. Del pari e di contro, se si ammette – sempre previa intermediazione del legislatore – la costituzione di un rapporto di filiazione, sia pure *ex post* ed in seguito ad una indagine in concreto di rispondenza dell'esito al *best interest* del fanciullo, pare uscirne surrettiziamente compromessa la finalità perseguita attraverso la posizione del divieto di gestazione per altri.

Ed invero, i suggerimenti di regolazione avanzati si rivelano in genere tutt'altro che equilibrati; essi, cioè, non raccordano tutti gli interessi in conflitto ma ne privilegiano uno (o alcuni) destinando gli altri a soccombere. A posizioni di netta chiusura,<sup>20</sup> volte a negare al nato da tecniche avversate ogni tutela, al fine di punire gli adulti che hanno aggirato i divieti, si contrappongono pensieri antitetici,<sup>21</sup> culminati in una proposta di legge.<sup>22</sup> Essa sollecita la regolamentazione della gestazione per altri, con il fine di riconoscere al fanciullo nato da tali pratiche lo *status* di figlio dei committenti, e consentendone l'accesso anche alle coppie unite civilmente. È imposto, però, il rispetto di alcune condizioni; si richiede, in particolare, una valutazione psicologica nei

---

<sup>20</sup> Si considerino anche le due proposte di legge (AC 306 e AC 2599) dirette ad estendere l'ambito territoriale di perseguibilità del reato previsto dall'art. 12, comma 6, legge 19 febbraio 2004, n. 40, cit. Si v., sul punto, E. BILOTTI, *Tecniche procreative vietate e status dei nati*, cit. pp. 669-670.

<sup>21</sup> Cfr. il pensiero di FEDERICO AZZARRI, *I diritti dei nati da gestazione per altri e limiti costituzionali dell'ordine pubblico*, in *Le nuove leggi civili commentate*, V, 2021, p. 1175 sgg.

<sup>22</sup> AC 3016 del 13 aprile 2021. In dottrina v. la posizione di VINCENZO SCALISI, *Maternità surrogata: come "fare cose con regole"*, in *Riv. dir. civ.*, 2017, I, p. 1100. Così l'A. conclude il suo contributo: « si deve sapere che un diritto soltanto rinunciatario, che dinnanzi alla cruda realtà dei fatti e alla complessità delle questioni dagli stessi sollevate preferisce ritrarsi o sa soltanto vietare anziché regolare, oltre a lasciare senza adeguata protezione giuridica soggetti deboli che maggiormente ne avrebbero bisogno, apre inevitabilmente le porte al caos e al disordine sociale. Parafrasando il titolo di un noto libro di *jurisprudenza* si può concludere dicendo che non è solo urgente, ma anche necessario "far cose con regole"».

confronti degli aspiranti genitori e della gestante, la quale deve avere già portato a termine una gravidanza ed avere almeno un figlio proprio vivente, salvo il caso in cui intercorrano legami di parentela o di affinità, fino al terzo grado, con il genitore singolo o con la coppia; gli aspiranti genitori devono sostenere tutte le spese collegate alla gravidanza e al parto e aprire a tal fine un conto corrente dedicato; la pratica deve essere caratterizzata da gratuità, quindi a fini altruistici e non commerciali e alla gestante deve essere riconosciuta la possibilità di revocare il consenso prestato, attraverso l'esercizio del diritto di accedere alla interruzione volontaria della gravidanza.

Al primo orientamento, cui deve attribuirsi il pregio di non rendere le norme divietanti sprovviste di sanzione, è facile obiettare che le esigenze di tutela del minore ne escono del tutto compromesse. Il diniego di protezione del fanciullo diviene strumento di deterrenza e punizione dell'adulto, in contrasto con i più elementari imperativi di rispetto della vita privata, diritto che trova anche nella Cedu la sua consacrazione.<sup>23</sup> La direzione cui si rivolge il secondo approccio è, al contrario, l'armonizzazione delle discipline normative, volta- fra l'altro- a prevenire il fenomeno del turismo procreativo; obiettivo nobile che, peraltro, viene perseguito nel rispetto di due principi fondamentali del nostro ordinamento in materia di atti di disposizione del proprio corpo: il consenso, che deve essere sempre revocabile, e la gratuità della pratica.<sup>24</sup> La proposta sconta però due difficoltà, solo la prima delle quali è, a mio avviso, superabile. Ripetutamente la giurisprudenza ha affermato che il divieto di maternità surrogata è posto specialmente a presidio della dignità della donna gestante, offesa da una pratica etichettata come umiliante e svilente.<sup>25</sup> Si può però obiettare che l'idea di

---

<sup>23</sup> V., segnatamente, l'art. 8 Cedu.

<sup>24</sup> Si consideri che le leggi civili che disciplinano gli atti dispositivi dell'integrità fisica osservano il principio di gratuità dell'atto.

<sup>25</sup> Cfr. Cass. civ. Sez. Un. 8 maggio 2019, n. 12193, cit., che qualifica il divieto di maternità surrogata come principio di ordine pubblico in quanto posto a tutela di valori fondamentali tra cui, segnatamente, la dignità della donna gestante e, in termini sostanzialmente analoghi, già Corte cost. 2017, n. 217 secondo cui la pratica della maternità surrogata «offende in modo intollerabile la dignità della donna e mina nel profondo le relazioni umane».

una concezione imposta di dignità personale è da tempo tramontata<sup>26</sup> e che sempre più, sia pure innanzi a temi di differente impatto, la stessa giurisprudenza promuove una concezione di dignità elastica, legata al vissuto intimo di ciascun soggetto, alle sue convinzioni personali, etiche e filosofiche.<sup>27</sup> Resta, però, l'ostacolo, legato alla posizione di quella che è la vittima del ricorso alle pratiche vietate, e che a ragione reclama protezione: il fanciullo. La pratica di gestazione per altri, infatti, prelude alla "mercificazione" del minore che, dopo aver instaurato con la gestante un rapporto comunicativo e di fisiologica dipendenza durante i mesi di gravidanza, viene, al momento della nascita, separato dalla donna che lo ha portato in grembo. Se, allora, secondo quelle che sono le indicazioni del Giudice delle leggi, il migliore interesse del bambino deve essere soddisfatto, deve convenirsi che la mercificazione lo atterra, rendendo così il divieto di "utero in affitto" un baluardo da salvaguardare.

La soluzione che più, a mio avviso, cerca di realizzare un sano bilanciamento è attenta al principio di effettività del divieto e, del pari, alle esigenze di protezione del fanciullo. La dottrina<sup>28</sup> avvisa che i due interessi apparentemente antagonisti convergono, invece, se si ammette che l'automatico riconoscimento della genitorialità intenzionale non realizza il *best interest* del minore poiché quest'ultimo è fatto strumento

---

<sup>26</sup> Cass. civ., sent. 16 ottobre 2007, n. 21748.

<sup>27</sup> Non sempre, tuttavia, per il vero. In alcuni casi la tutela della dignità assume una connotazione di tipo oggettivo che determina un restringimento della libertà di autodeterminazione. Rispetto alla prostituzione volontaria e al problema della punizione delle condotte parallele (che la favoriscono), ad esempio, la Corte costituzionale, con la sentenza 7 giugno 2019, n. 141, ha determinato la riemersione di un concetto imposto di dignità affermando che quand'anche volontaria la prostituzione lede la dignità della persona. A ben vedere, infatti, la scelta – ad avviso della Corte – non è mai veramente libera ma è sempre il frutto dell'incidenza negativa di una serie di condizioni di disagio sociale e personale.

In disparte la discutibilità delle affermazioni, resta però rispetto alla prostituzione volontaria il problema della mercificazione del corpo, che svanisce invece innanzi a una pratica di maternità surrogata gratuita.

<sup>28</sup> E. BILOTTI, *Tecniche procreative vietate e status dei nati*, cit., p. 675 sgg.; ID, *La tutela dei nati a seguito di violazione dei divieti previsti dalla l. n. 40/2004. Il compito del legislatore dopo il giudizio della Corte costituzionale*, in *Nuova giur. civ.*, 2021, IV, p. 919 sgg.

della realizzazione di scelte adultocentriche. La soluzione normativa prospettata è quella di riconoscere al solo nato (e non anche all'adulto), per il tramite di un curatore speciale, l'esercizio di un'azione volta a rivendicare i diritti del figlio nei confronti del committente privo di legame biologico, diritti che verrebbero riconosciuti previa una verifica giudiziale in concreto di conformità di tale esito al *best interest* del minore e senza che tale esito discenda dalla costituzione di uno *status*. La responsabilità genitoriale viene in quest'ottica riconosciuta al genitore d'intenzione in una logica puramente rimediale e può essere conformata dal giudice; all'adulto non legato biologicamente al nato vengono attribuiti singoli poteri funzionali contenuti nello *status*. Nel caso di violazione del divieto della maternità surrogata, peraltro, dovrebbe adottarsi una identica soluzione anche con riguardo all'adulto legato biologicamente al nato. Ciò per non incorrere nella disparità di trattamento fra situazioni eguali in quanto il contributo di quest'ultimo all'attuazione del progetto avversato dall'ordinamento non è di certo meno rilevante rispetto a quello apportato dal committente non biologico.

Seppure pienamente rispondente alla logica puramente rimediale, logica cui il legislatore è tenuto ad ispirarsi nell'assolvimento del compito cui è stato richiamato, la soluzione rappresentata pare difficilmente praticabile, per la ragione che la responsabilità genitoriale è già costruita dal legislatore come funzione, come strumento servente rispetto ai diritti del figlio. Il termine "responsabilità", infatti, evocando a monte una situazione di doverosità, pone l'accento sui diritti del figlio piuttosto che sui poteri dei genitori. Questi ultimi, in definitiva, sono strumento di massima espressione dei primi, sì che appare difficile scindere gli uni dagli altri. Escluso dunque che gli adulti possano rivendicare una genitorialità volontaria conforme al loro progetto - avversato dall'ordinamento-, ed ammesso che la costituzione del rapporto sul piano giuridico presupponesse una verifica in concreto sulla conformità al *best interest* del fanciullo, non è semplice scorgere una sostanziale differenza tra l'attribuzione dello *status* e il riconoscimento dei suoi soli contenuti.



#### 4. L'approccio rimediabile come via da percorrere per l'armonizzazione del diritto

Pur giudicando l'adozione in casi particolari un rimedio ineffettivo, la Consulta, con la recentissima pronuncia n. 79 del 2022,<sup>29</sup> ha riconosciuto che essa crea lo *status filiationis* ed ha per questo ammesso l'instaurazione dei rapporti di parentela fra l'adottato in casi particolari e i parenti dell'adottante. Segnatamente, ha precisato che il minore adottato nelle ipotesi di "adozione in casi particolari" ha lo *status* di figlio e non può essere privato dei legami parentali, che il legislatore della riforma della filiazione «ha voluto garantire a tutti i figli a parità di condizioni». Non riconoscere i legami familiari con i parenti del genitore adottivo equivale a disconoscere l'identità del minore «che gli deriva dall'inserimento nell'ambiente familiare del genitore adottivo e, dunque, dall'appartenenza a quella nuova rete di relazioni». Sulla base di tale motivazione, il Giudice delle Leggi ha dichiarato incostituzionale l'art. 55 della legge adozioni<sup>30</sup> facendo quindi venire meno una delle criticità – sebbene non la più importante – che portano a ritenere la suddetta tipologia di adozione un rimedio inadeguato alla soluzione del problema in esame.

La presa di posizione della Consulta dimostra che la tensione è quella a riconoscere l'instaurazione dei rapporti di filiazione e a parificarli in punto di disciplina. Essa consente, a mio avviso, di intercettare un punto di svolta ai fini della individuazione dell'approccio da seguire. Infatti, se dall'adozione in casi particolari discende la costituzione dello *status filiationis*, e purtuttavia tale pratica è considerata ancora rimedio ineffettivo al fine di tutelare gli interessi del nato da gestazione per altri, a maggior ragione la soluzione che il legislatore è stato richiamato dalla Corte costituzionale ad individuare dovrà ammettere che il minore assume lo *status* di figlio, sia pure *ex post*, previa indagine in concreto da parte del giudice sulla rispondenza di tale esito al migliore interesse del nato. Rispondenza che, normalmente, sarà soddisfatta.

---

<sup>29</sup> Corte cost., 28 marzo 2022 n. 79.

<sup>30</sup> nella parte in cui, mediante rinvio all'art. 300, comma 2, c.c. prevede che l'adozione in casi particolari non induce alcun rapporto civile tra l'adottato e i parenti dell'adottante.

I divieti, dunque, non si sconfessano sul piano formale, ma sul piano rimediabile dalla giurisprudenza sembra trasparire la necessità di accordare prevalenza alla situazione di fatto che (si assume) corrisponde(re) al migliore interesse del minore e di tradurla sul piano giuridico. Sotto il profilo del contenuto, pertanto, le differenze fra lo *status filiationis* di “fisiologica” costituzione e quello che sorge in esito ad un controllo giudiziale di “meritevolezza” tendono ad appiarsi e questo mostra che, sul piano rimediabile, si può recuperare la dimensione dell’armonizzazione del diritto.

Tra i diversi beni in gioco, in definitiva, la tutela del minore sembra – giustamente- destinata a prevalere. La prospettiva apparirà non soddisfacente, perché senza dubbio lascia impregiudicate alcune criticità: l’efficacia deterrente delle norme divietanti è vulnerata e residua spazio per le disegualianze originate specialmente dalle differenze in punto di capacità economiche.<sup>31</sup> Sembrerà ipocrita, dunque, riaffermare i divieti e poi “sanare” gli effetti delle condotte illecite,<sup>32</sup> ma in questo modo si conservano i divieti senza privare il fanciullo dei suoi diritti. Non è la condotta dell’adulto, infatti, che viene “perdonata” ma è la tutela del minore che non può essere rinunciata e, solo di riflesso, coloro che hanno condiviso il progetto genitoriale avversato dall’ordinamento ne beneficiano.

## 5. Osservazioni conclusive

Non posso concludere questo breve contributo senza segnalare quella che appare una riconferma di recentissima venuta. Nuovamente sollecitate ad intervenire<sup>33</sup> a causa della persistente inerzia legislativa e del conseguente (supposto) vuoto normativo creatosi in seguito alla senten-

---

<sup>31</sup> Cfr. E. BILOTTI, *La tutela dei nati*, cit., spec. par. 4.

<sup>32</sup> Un problema parzialmente analogo si riscontra in merito al disposto dell’art. 9 della legge 19 febbraio 2004 n. 40, cit., che, in relazione alla violazione del divieto di fecondazione eterologa (per la parte in cui continua a conservare la sua efficacia), preclude al coniuge o convivente l’esercizio dell’azione di disconoscimento della paternità o l’impugnazione del riconoscimento e alla madre del nato la dichiarazione della volontà di non essere nominata.

<sup>33</sup> Cfr. Cass. civ., prima sez., ord. 21 gennaio 2022, n. 1842.

za della Corte cost. n. 33 del 2021, le Sezioni Unite,<sup>34</sup> muovendosi sui passi della Corte costituzionale,<sup>35</sup> hanno chiarito che l'adozione in casi particolari «*si profila come strumento potenzialmente adeguato al fine di assicurare al minore nato da maternità surrogata la tutela giuridica richiesta dai principi convenzionali e costituzionali, restando la valutazione in ogni caso sottoposta al vaglio del giudice nella concretezza della singola vicenda e ferma la possibilità per il legislatore di intervenire in ogni momento per dettare una disciplina ancora più aderente alle peculiarità della situazione*». Il difetto di effettività della tutela apprestata dal rimedio indicato, come il Supremo Collegio ha rimarcato, è stato infatti in gran parte ridimensionato dopo la pronuncia del Giudice delle leggi<sup>36</sup> che ha rimosso l'impedimento alla costituzione di rapporti civili con i parenti dell'adottante «*intervenendo su uno snodo centrale della disciplina dell'adozione in casi particolari all'insegna della piena attuazione del principio di unità dello stato di figlio*».<sup>37</sup>

Il riconoscimento dello *status filiationis*, dunque, sembra costituire un livello minimo di tutela imprescindibile e, come affermavo poc'anzi, sia pure senza sconfessare il divieto di maternità surrogata, sposta gli esiti del bilanciamento in favore della miglior protezione del fanciullo. Ciò rende il ritardo dell'intervento legislativo sicuramente non auspicabile ma, perlomeno, tollerabile.

---

<sup>34</sup> Cass. civ., Sez. Un., 30 dicembre 2022, n. 38162.

<sup>35</sup> che ha evidenziato l'insufficienza -ai fini della tutela del nato da pratiche vietate- dell'adozione in casi particolari «*ma non ha avallato la tesi di un accertamento *ab initio* di una genitorialità puramente intenzionale*».

<sup>36</sup> Corte cost. 28 marzo 2022, n. 79, cit.

<sup>37</sup> Quanto all'ulteriore aspetto di criticità della disciplina dell'adozione in casi particolari, ossia la necessità che il genitore biologico presti il consenso, la Suprema Corte ha avanzato una lettura costituzionalmente orientata del presupposto ed ha così ritenuto che il dissenso potrà avere valore solo ove si riveli conforme all'interesse del minore, come nel caso in cui, dopo aver partecipato al disegno procreativo, il genitore d'intenzione non abbia poi intrattenuto alcun rapporto di cura e affetto con il nato. Ribadisce invece il Collegio che il divieto di maternità surrogata rappresenta un principio di ordine pubblico internazionale poiché posto a presidio della dignità della donna gestante e nega, di talché, la praticabilità della trascrizione del provvedimento giudiziario straniero o dell'atto originario di nascita, che indichino quale genitore del bambino anche quello d'intenzione. Le Sezioni Unite riaffermano, nella materia in esame, la dimensione anche oggettiva della dignità umana, riferita al valore non comprimibile e non rinunciabile di ogni persona.



## La rinegoziazione nei testi di *soft law* - verso un generale rimedio effettivo?

Giulia Di Giammarco

Il principio di vincolatività del contratto è stato considerato dogma intangibile fino agli ultimi decenni del XX secolo.

Sul finire di quegli anni, però, il panorama giuridico ha assistito ad una mitigazione di tale principio che si è accompagnata ad una rivalutazione della clausola *rebus sic stantibus* quale strumento in grado di giustificare una modifica delle relazioni turbate da eventi sopravvenuti alla stipula.<sup>1</sup> Tale processo è stato peraltro coadiuvato dalla nascita di una corrente ermeneutica che, per il tramite di un'interpretazione basata su principi e clausole generali, ha prospettato l'esistenza nell'ordinamento giuridico italiano di un generale obbligo legale di rinegoziazione dei contratti di durata in caso di sopravvenienze.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> La mitigazione del principio di vincolatività, accompagnata dall'applicazione ai rapporti di durata di rimedi anche modificativo-conservativi, si è osservata e si è giustificata, primariamente, in tutte quelle occasioni in cui una o più circostanze sopravvenute abbiano impedito ad un contratto già stipulato di assolvere la propria apprezzabile funzione. Ed infatti, come rilevato inizialmente da MARIO BESSONE in *Adempimento e rischio contrattuale*, Milano, Giuffrè Editore, 1969, («Collana degli annali della facoltà di giurisprudenza dell'università di Genova», 22), p. 27, in tutti in casi in cui un contratto non fosse stato più in grado di assolvere la propria funzione apprezzabile sarebbe stato del tutto irrazionale vincolare le parti alla sua esecuzione.

<sup>2</sup> Tale dottrina, sensibile alle istanze dei contraenti che, stipulando contratti di lungo periodo, necessitavano di rimedi diversi dalla risoluzione, nasce e si sviluppa a seguito della pubblicazione del volume di FRANCESCO MACARIO, *Adeguamento e rinegoziazione nei contratti a lungo termine*, Napoli, Jovene Editore, 1996, («Biblioteca di diritto privato ordinata da Pietro Rescigno», 47), pp. 1-442.

Nell'ambito di una più ampia riflessione sui cc.dd. *relational contracts*, quale capofila di tale innovativa linea di pensiero, MACARIO ha altresì ipotizzato l'esistenza di un generale obbligo legale di rinegoziazione dei contratti a lungo termine, e ciò utilizzando la buona fede, quale criterio di integrazione del contratto, per interpretare evolutivamente la disciplina codicistica sulla risoluzione per eccessiva onerosità sopravvenuta. Oltre ad un obbligo generale di rinegoziazione dei rapporti di durata, vi è stato chi, in un momento storico in cui l'intervento del giudice sul contratto, e quindi sull'autonomia contrattuale, era considerato al pari di un'eresia, ha esposto alcune puntuali

L'apertura verso soluzioni conservative dei contratti di lungo periodo è da riscontrarsi massimamente a livello internazionale ove, all'interno dei cosiddetti testi di *soft law*, è possibile cogliere numerosi indizi di un processo di armonizzazione dei rapporti contrattuali che ha condotto alla previsione di discipline uniformi applicabili agli scambi transnazionali, per facilitarne il traffico.<sup>3</sup>

In tali testi, considerati all'avanguardia nella predisposizione di strumenti manutentivi atti alla gestione del fenomeno sopravvenuto, alla rigida alternativa scioglimento – intangibilità del contratto<sup>4</sup> viene af-

---

riflessioni sulla revisione del contratto, intesa quale strumento manutentivo da applicarsi ai contratti di lungo periodo turbati da sopravvenienze. Per tali riflessioni *ante litteram* si veda PAOLO GALLO, *Soppravvenienza contrattuale e problemi di gestione del contratto*, Milano, Giuffrè Editore, 1992, («Università degli studi di Milano, facoltà di giurisprudenza, studi di diritto privato» a cura di G. Andreoli, F. Benatti, U. Carnovali, G. Cattaneo, G. De Nova, A. Gambaro, P.G. Jaeger, A.C. Pelosi, G. Rossi, G. Sena, L. Spagnuolo Vigorita, P. Trimarchi), 1992, pp. 1-446. Secondo tale dottrina, inoltre, la revisione del contratto si è affermata non solo in tema di sopravvenienze contrattuali, ma anche quale rimedio in caso di squilibrio originario tra le prestazioni derivante, tra le altre cause, da errore o approfittamento dell'altrui stato di bisogno. PAOLO GALLO, *Revisione e rinegoziazione del contratto*, Torino, UTET Giuridica, 2011, («Digesto delle discipline privatistiche – sezione civile», aggiornamento, diretto da R. Sacco), p. 820. Per una ulteriore disamina su rinegoziazione e revisione giudiziale così come contenute all'interno dei codici di diritto europeo e di diritto uniforme si veda PAOLO GALLO, *Dai rimedi ablativi a quelli conservativi in materia contrattuale*, Torino, UTET, 2009, («Diritto Privato. Studi in onore di Antonio Palazzo», III, Proprietà e rapporti obbligatori, a cura di A. Donati, A. Garilli, S. Mazzarese, A. Sassi), pp. 312 e sgg.

<sup>3</sup> Non è un caso, infatti, che proprio nel panorama internazionale possono riscontrarsi i primi esempi di codificazione del rimedio della rinegoziazione, e ciò in virtù della maggiore esposizione dei contratti internazionali al rischio di sopravvenienze. La necessità di apprestare un rimedio diverso dalla risoluzione del contratto, inoltre, si lega intimamente all'avvertita esigenza di armonizzazione del nuovo diritto dei contratti, verso la creazione di una sorta di diritto uniforme, nonché dalla insufficienza dei rimedi apprestati dai singoli ordinamenti statuali alle problematiche concrete che possono riscontrarsi nella prassi negoziale. Cfr. GERARDO MARASCO, *La rinegoziazione del contratto. Strumenti legali e convenzionali a tutela dell'equilibrio negoziale*, Padova, CEDAM, 2006, («Le monografie di Contratto e impresa, serie diretta da Francesco Galgano», 99), p. 71.

<sup>4</sup> Per una riflessione circa l'alternatività delle soluzioni utilizzabili in caso di sopravvenienze contrattuali si faccia riferimento a ENRICO DEL PRATO, *Sulle clausole di rinegoziazione del contratto*, «Rivista di diritto civile», III, 2016, p. 801, il quale ritiene specifica-

fiancata la possibilità di adattare le prestazioni squilibrate a causa degli eventi sopravvenuti.<sup>5</sup> E d'altronde tale *favor* verso la conservazione dei contratti si riscontra segnatamente nel contesto internazionale poiché le relazioni che vi abitano, a causa di un mercato in continuo mutamento, nonché in virtù dell'incessante innovazione tecnologica e della rilevante instabilità delle relazioni economiche e politiche che lo contraddistinguono, sono particolarmente esposte agli imprevisti. Quindi, per ragioni di flessibilità, e per limitare gli effetti negativi dovuti alle sopravvenienze, in tali testi ci si allontana dal principio della *sanctity of contract* e si prediligono soluzioni manutentivo-conservative.<sup>6</sup>

---

mente che l'incidenza delle sopravvenienze sul contratto «si risolve nell'alternativa tra scioglimento [...], intangibilità e adattamento alle nuove circostanze».

<sup>5</sup> Proprio all'interno di tali testi, infatti, si registra una proliferazione di interventi tesi ad elaborare tecniche e procedure atte a disciplinare il rimedio rinegoziativo. Cfr. VINCENZO MARIA CESÀRO, *Clausola di rinegoziazione e conservazione dell'equilibrio contrattuale*, Napoli, ESI, 2000, («Collana del dipartimento «Diritto dei rapporti civili ed economico-sociali»»), p. 26.

Ed invero, un approfondimento sulle modalità con cui tale categoria rimediale viene declinata nei vari testi di *soft law* si considera di fondamentale importanza data la particolare diffusione, che contraddistingue proprio la prassi del commercio internazionale, di una generale esigenza di rinegoziare il contratto, così prediligendo l'adeguamento degli assetti economici piuttosto che una caducazione immediata degli stessi. A tal proposito si vedano anche le riflessioni di MATTEO LUDOVICO VITALI, *Clausole di forza maggiore, di «hardship», e di «assenza di effetti sfavorevoli»: riflessioni ai tempi della "grande epidemia"*, «Rivista di diritto bancario», ottobre/dicembre 2020, p. 694.

<sup>6</sup> Cfr. MARISARIA MAUGERI, *Ricodificare? Riflessioni in occasione dell'ottantesimo del Codice civile*, «Contratto e impresa», III, 2022, pp. 740-741. Secondo tale opinione, la ragione che avrebbe condotto la prassi internazionale ed i progetti di armonizzazione del diritto privato europeo verso l'introduzione di una categoria di rimedi conservativi si intersecerebbe inscindibilmente con l'evoluzione dei processi produttivi. La intangibile vincolatività del contratto, infatti, viene posta in discussione dalla teoria gius-economica che, ponendo in primo piano le esigenze di flessibilità di un contesto caratterizzato dall'intensificarsi delle connessioni tra diversi soggetti, ritiene che la perdita degli investimenti inizialmente sostenuti rappresenti una problematica che il rimedio conservativo si propone di evitare, e ciò contrariamente a quanto perseguito per il tramite del rimedio caducatorio che non sarebbe in grado di garantire e preservare l'esigenza di allocazione delle risorse.

Concorda con tale rilievo, tra gli altri, RICCARDO FORNASARI, *L'intervento giudiziale sul contratto: pronunce arbitrali e politica del diritto*, «Contratto e impresa», III, 2016, pp. 868-869, il quale avalla quella linea di pensiero che ritiene doveroso l'abbandono di una

Ma possono tali soluzioni – prima fra tutte la rinegoziazione - rappresentare un rimedio generale che orienti gli interpreti verso soluzioni effettive ed adeguate?

Gli *Unidroit Principles of International Commercial Contracts* alla sezione 2 del capitolo 6 presentano una disciplina relativa all'ipotesi di cd. *Hardship*.<sup>7</sup>

---

prospettiva degli scambi incentrata sulla logica della parità tra le parti e dell'egemonia dell'autonomia privata, per guardare ad un nuovo modello neoliberale che richieda specifici e continui interventi per mantenere l'ordine concorrenziale e per conservare e preservare le relazioni commerciali che, in caso contrario, sarebbero destinate a soccombere sotto il peso di sopravvenuti eventi straordinari ed imprevedibili.

<sup>7</sup> Il termine anglosassone *hardship*, che letteralmente è traducibile con 'difficoltà', 'avversità', è utilizzato per denominare una serie di circostanze che – sopravvenute alla stipula – comportano una alterazione dell'equilibrio contrattuale originario e rendono l'esecuzione del contratto maggiormente complessa. Cfr. GERARDO MARASCO, *La rinegoziazione del contratto. Strumenti legali e convenzionali a tutela dell'equilibrio negoziale*, cit., p. 61.

Infatti, secondo la disciplina prevista dall'articolo 6.2.2., rubricato 'Definizione di *Hardship*', ricorre una ipotesi di *hardship* ogniqualvolta si verificano eventi in grado di alterare sostanzialmente l'equilibrio del contratto, sia per accrescimento dei costi della prestazione, sia nel caso di diminuzione della stessa, sempre che: gli eventi si verificano o siano resi noti alla parte svantaggiata successivamente alla conclusione del contratto (lettera a); gli eventi non potevano essere ragionevolmente presi in considerazione dalla stessa parte in sede di stipula (lettera b); gli eventi siano estranei alla sfera di controllo della parte svantaggiata (lettera c), e il rischio degli stessi non sia stato assunto dal medesimo contraente, in sede di conclusione del contratto (lettera d).

Nonostante vi siano diversi modelli di gestione delle difficoltà derivanti da eventi sopravvenuti alla conclusione di un contratto, l'*hardship* si atteggia comunque quale costante nei testi di *soft law*, rappresentando la causa originaria che dà luogo alla necessità di un rimedio. In tal senso si veda ENRICO DEL PRATO, *Covid-19, Act of God, force majeure, "hardship clauses", performance and nonperformance*, «Nuova giurisprudenza civile», III, 2020, Suppl., p. 64, secondo cui «*all the studies developed by international legal institutions in order to harmonize contract law – which by parties can stipulate to apply as conventional law through a clause indicating it as the private regulation that governs their contract – provide for the so-called "hardship" as a clause of termination or variation of the contract*».

La disciplina dell'*hardship* che figura dei Principi Unidroit, al pari di quella dei Principi di diritto europeo dei contratti, prenderebbe ispirazione, secondo alcuni, dall'ordinamento tedesco e dal sapiente uso che lo stesso ha saputo fare, negli anni, della clausola di buona fede quale indicazione generale cui debba orientarsi la rinegoziazione, ovvero l'adeguamento del contratto a circostanza sopravvenute. Si veda FRAN-



Gli articoli 6.2.1<sup>8</sup> e 6.2.3<sup>9</sup> attenuano il rigore del principio *pacta sunt servanda* e prevedono il diritto della parte svantaggiata di domandare all'altra la rinegoziazione del contratto squilibrato da un evento sopravvenuto imprevedibile e straordinario. Il fallimento di tale rinegoziazione legittima entrambe le parti ad adire l'autorità giudiziaria, alla quale è concesso di agire, tenuto conto delle peculiarità del caso concreto, per risolvere il contratto, ovvero modificarlo per ripristinare l'equilibrio sinallagmatico delle prestazioni dedotte.<sup>10</sup>

Anche nella codificazione offerta dalla Camera di Commercio Internazionale i contraenti sono tenuti a ri-negoziare entro un termine ragionevole. È necessario, però, che la parte svantaggiata dimostri che l'adempimento sia divenuto eccessivamente oneroso a causa di un evento non imputabile, né prevedibile, le cui conseguenze dannose siano inevitabili ed insuperabili.<sup>11</sup>

---

CESCO MACARIO, *Regole e prassi della rinegoziazione al tempo della crisi*, «Giustizia civile», III, 2014, p. 843. A parere di tale dottrina, in relazione a quanto anzidetto, l'ordinamento tedesco sarebbe indubbiamente all'avanguardia rispetto a quello italiano, dato che in quest'ultimo la risoluzione del contratto viene posta addirittura quale *prius* logico rispetto alla riduzione ad equità, considerata quale esempio di rimedio conservativo del vincolo.

<sup>8</sup> In tale previsione è ribadita la vigenza del dogma *pacta sunt servanda* qualora il contratto divenga più oneroso, salva l'applicazione delle norme sull'*hardship* contenute nella sezione 2. Tale articolo, rubricato 'obbligatorietà del contratto' recita, infatti, che «se l'adempimento del contratto diviene più oneroso per una delle parti, tale parte rimane ugualmente obbligata ad adempiere le sue obbligazioni, salvo quanto previsto dalle seguenti disposizioni sull'*hardship*».

<sup>9</sup> Art. 6.2.3. punto (1), UPICC, rubricato 'Effetti dell'*hardship*', secondo cui, a differenza di quanto previsto dall'articolo 1467 comma 3 del Codice civile italiano, è proprio la parte svantaggiata ad avere il diritto di richiedere la rinegoziazione.

<sup>10</sup> L'art. 6.2.3. punto (4), UPICC, infatti, concede espressamente al giudice che accerti il ricorrere di una ipotesi di *hardship*, ove il caso, di risolvere il contratto (a), ovvero modificarlo al fine di ripristinarne l'equilibrio originario (b).

Per una analisi puntuale sulla disciplina dell'*hardship* contenuta nei principi Unidroit, nonché nei Principi Lando, si vedano le riflessioni di FRANCESCO MACARIO, *Rischio contrattuale e rapporti di durata nel nuovo diritto dei contratti: dalla presupposizione all'obbligo di rinegoziare*, «Rivista di Diritto Civile», I, 2002, pp. 79- 82.

<sup>11</sup> Si ritiene interessante rilevare che il Consiglio della Camera di Commercio Internazionale, fin dal 1978, aveva già previsto la possibilità per le parti di adire un comi-

Soluzione altrettanto interessante è contenuta nei *Principles of european contract law* (PECL), redatti dalla Commissione sul Diritto Europeo dei Contratti. All'art. 6:111 è previsto - in deroga al principio di vincolatività del contratto - un obbligo per la parte onerata dall'evento sopravvenuto di intavolare trattative per modificare o sciogliere il contratto a condizione che la prestazione sia divenuta eccessivamente onerosa e si siano altresì verificate le ulteriori condizioni previste dall'articolo medesimo.<sup>12</sup> Qualora le parti non giungano ad un accordo, anche i PECL invocano l'intervento giudiziale.<sup>13</sup>

Nel Codice Europeo dei Contratti, pubblicato dall'Accademia dei giuristi europei, viene ugualmente previsto che il debitore, qualora eventi straordinari ed imprevedibili rendano la sua prestazione eccessivamente onerosa,<sup>14</sup> goda del diritto di chiedere la rinegoziazione

---

tato permanente per la regolarizzazione delle relazioni contrattuali, con il compito di nominare, su richiesta delle medesime, una o tre persone cui affidare la revisione dell'accordo. Il riferimento è tratto da FRANCESCO MACARIO, *Rischio contrattuale e rapporti di durata nel nuovo diritto dei contratti: dalla presupposizione all'obbligo di rinegoziare*, cit., p. 81.

<sup>12</sup> Nello specifico, oltre ad una eccessiva onerosità della prestazione, secondo quanto previsto dall'art. 6:111, devono sussistere anche i seguenti presupposti: «(a) il mutamento delle circostanze si verifichi dopo la conclusione del contratto, (b) il mutamento delle circostanze non fosse una possibilità suscettibile di essere presa in considerazione al momento della conclusione del contratto, e (c) il rischio di mutamento delle circostanze non sia uno di quelli che, in relazione al contratto, la parte che lo subisce possa essere tenuta a sopportare».

<sup>13</sup> Articolo 6:111 (3) PECL.

<sup>14</sup> L'articolo 97 del Codice Europeo dei Contratti attribuisce rilevanza proprio a quegli 'avvenimenti straordinari ed imprevedibili che abbiano reso eccessivamente gravosa l'esecuzione' della prestazione. Tale articolo, rubricato 'Obblighi che non possono considerarsi inadempiti' recita che «1. Anche se il debitore è in ritardo nell'esecuzione della prestazione dovuta o questa è stata eseguita solo parzialmente, non può ritenersi che si sia verificato un inadempimento, qualora siano precedentemente sopraggiunti degli avvenimenti straordinari e imprevedibili che abbiano reso eccessivamente gravosa l'esecuzione e che pertanto - come previsto nell'art. 157 - attribuiscono al debitore il diritto di ottenere la rinegoziazione del contratto. Il debitore deve però aver comunicato al creditore la sua intenzione di avvalersi di questo suo diritto prima della scadenza del termine previsto per l'esecuzione o prima che il creditore gli abbia rivolto l'intimazione di cui all'art. 96 lett. a) che precede. 2. Se dopo la con-

ne del contratto,<sup>15</sup> la quale però è subordinata ad una serie di adempimenti cui la parte è preliminarmente tenuta.<sup>16</sup>

La medesima previsione di un rimedio rinegoziativo al verificarsi di un evento sopravvenuto imprevedibile che abbia creato una eccessiva onerosità di una delle prestazioni è inserita anche nel *Draft common frame of reference* (DCFR) (predisposto dallo *Study group on a european civil code* (cd. *Study group*) e dal *Research group on EC Private Law* (cd. *Acquis Group*)).

Nonostante la sintetica analisi condotta, emerge con chiarezza il generale *favor* verso un rimedio manutentivo – ad opera dei contraenti (rinegoziazione) o per il tramite del giudice (revisione) – in grado di adattare i rapporti di lungo periodo alle mutate esigenze fattuali.<sup>17</sup>

---

clusione del contratto la prestazione diviene oggettivamente impossibile, per motivi dei quali il debitore non deve rispondere, non si ha inadempimento del relativo obbligo; ma se nel contratto può ritenersi esplicitamente o implicitamente contenuta una garanzia che l'adempimento è possibile, il debitore deve risarcire il danno che il creditore ha subito per avere confidato nell'esecuzione della prestazione».

<sup>15</sup> L'articolo 157 del Codice Europeo dei Contratti, rubricato proprio 'Rinegoziazione del contratto' prevede che qualora si siano «verificati degli avvenimenti straordinari e imprevedibili, quali indicati nell'art. 97 comma 1, la parte che intende avvalersi della facoltà prevista da tale norma deve indirizzare alla controparte una dichiarazione che contenga le necessarie indicazioni e inoltre precisi - a pena di nullità della richiesta - quali diverse condizioni ella propone per mantenere in vita il contratto stesso».

<sup>16</sup> Tali adempimenti sono descritti agli stessi articoli 97 e 157 del Codice Europeo dei Contratti.

Anche secondo quanto previsto da tale codificazione, inoltre, residua al giudice (articolo 157, ultimo comma) la possibilità di modificare o risolvere il contratto nel suo complesso, ovvero nella parte ineseguita, valutate le circostanze del caso concreto e tenuto conto delle richieste e degli interessi delle parti.

<sup>17</sup> Del resto, tale rinnovato *favor conservationis* non è estraneo neppure agli ordinamenti dei principali stati dell'Europa continentale. Gli ordinamenti giuridici di Francia e Germania, infatti, sono stati modificati proprio sulla scia di tale rinnovata predilezione verso soluzioni conservative per la gestione del fenomeno sopravvenuto, e ciò per il tramite della previsione di strumenti atti a gestire, in modo pieno ed effettivo, i rischi nascenti dal verificarsi di sopravvenienze contrattuali. Si fa riferimento, per la Francia, alla modifica prevista con l'*ordonnance* n. 2016-131 del 10 febbraio 2016 all'articolo 1995 del Codice civile francese, che ha introdotto il rimedio della rinegoziazione, nonché, per la Germania, alla riforma dello *Schuldrecht* del 2002 con la quale, oltre ad essere introdotta una disciplina unitaria per la gestione delle sopravvenien-

Metodi di gestione conservativa di tale tipologia contrattuale rappresentano, infatti, la soluzione più confacente alla realizzabilità effettiva del risultato economico voluto e perseguito con l'operazione posta in essere.<sup>18</sup>

La rinegoziazione, quindi, atteggiandosi quale mezzo tecnico in grado di assicurare, nel tempo, la flessibilità delle relazioni di durata, permette la sopravvivenza di quei contratti che, fisiologicamente, richiedono maggiore capacità adattiva<sup>19</sup> per soddisfare, in maniera piena, gli interessi delle parti in un'ottica di effettività e adeguatezza. La rinegoziazione diviene così rimedio in grado di assicurare non solo una corretta gestione dei costi e degli investimenti effettuati dalle parti, ma soprattutto una tutela che sia proporzionata e adeguata, adatta a preservare e soddisfare gli interessi dedotti in stipula.<sup>20</sup>

In via generale, invero, il rimedio deve rappresentare lo strumento che massimamente permette una adeguata ed effettiva tutela dell'interesse del caso concreto, e ciò sotto la guida di proporzionalità e ragionevolezza.<sup>21</sup> Effettività e adeguatezza, infatti, rappresentano le compo-

---

ze, al § 313 del BGB è stata codificata una tipologia di rimedio conservativo - peraltro già utilizzato nella prassi -.

<sup>18</sup> FRANCESCO MACARIO, *Adeguamento e rinegoziazione nei contratti a lungo termine*, cit., pp. 213-214.

<sup>19</sup> Si vedano, anche a tal proposito, le riflessioni di FRANCESCO MACARIO, *Adeguamento e rinegoziazione nei contratti a lungo termine*, cit., pp. 213-215, afferenti, nello specifico, ad un più ampio discorso sulle clausole di rinegoziazione.

<sup>20</sup> Il 'rimedio', infatti, che sia previsto a livello europeo, internazionale ovvero nazionale, deve intendersi quale dispositivo tecnico prossimo e strumentale al bisogno di tutela dell'interesse primario. Pertanto, è lasciato all'interprete il compito di ricostruire il percorso ermeneutico che renda il rimedio applicabile alla fattispecie re-trostante. Incentivata anche dal diritto privato europeo, che tra le proprie funzioni vanta quella di armonizzazione del diritto dei paesi membri, questa evolutiva teoria dei rimedi si pone, quindi, nel solco del principio di effettività. Si veda SALVATORE MAZZAMUTO, *La prospettiva dei rimedi in un sistema di civil law: il caso italiano*, «Contratto e impresa», III, 2019, pp. 835-836.

<sup>21</sup> I rimedi non debbono più intendersi, infatti, quali valori, ma quali strumenti utili all'ordinamento per la risoluzione di problemi concreti. Ciò, quindi, conduce ad un radicale cambiamento di prospettiva circa il sistema rimediario, il quale deve ora essere essere ri-pensato in ottica funzionale, alla luce proprio dei principi di proporzio-

nenti imprescindibili che devono caratterizzare ogni rimedio secondo quell'ermeneusi che fa della commistione indivisibile tra momento interpretativo e momento applicativo il proprio vessillo distintivo.<sup>22</sup>

Gli input normativi che si ricavano dai testi di *soft law* analizzati sottolineano, quindi, che l'obiettivo perseguito è quello di armonizzare e, al contempo, (non già di caducare, bensì) di assecondare l'assetto d'interessi voluti dai contraenti.

L'armonizzazione assume così un nuovo profilo, ampliando i propri contorni. Come illustrato dal Prof. Russo,<sup>23</sup> il termine 'armonizzazione' non evoca un mero processo di uniformazione ed unificazione della disciplina, non corrisponde solo ad una evoluzione normativa sostanziata da disposizioni comuni, bensì significa anche perseguimento di risultati adeguati, massimamente coerenti con gli interessi leciti e meritevoli di tutela investiti nelle operazioni negoziali. Gli spunti offerti dalla disciplina internazionale, pertanto, spingono anche l'interprete alla ricerca di risultati che, per il tramite di tale processo di armonizzazione, permettano la piena, effettiva e adeguata soddisfazione degli interessi del caso concreto.

Se i menzionati esempi di codificazione offrono norme generali e astratte, diviene cioè compito dell'interprete immergersi in tali discipline e proseguire nella ricerca di soluzioni che possano preservare o

---

nalità e ragionevolezza, nonché di effettività ed adeguatezza. Cfr. PIETRO PERLINGIERI, *Il «giusto rimedio» nel diritto civile*, «Il giusto processo civile», I, 2011, pp. 3 e sgg. Ed in tal senso, quindi, è d'uopo liberarsi dagli schematismi propri della logica deduttiva per recuperare la ragionevolezza e la logicità che intimamente, e più opportunamente, si legano alla dimensione esperienziale, intesa quale concetto contraddistinto da una intrinseca problematicità. Si veda, a tal proposito, il rilievo di NICOLÒ LIPARI, *Il diritto civile tra passato e futuro*, «Rivista trimestrale di diritto e procedura civile», II, 2021, pp. 320-321.

<sup>22</sup> Cfr. PIETRO PERLINGIERI, *Applicazione e controllo nell'interpretazione giuridica*, «Rivista di diritto civile», III, 2010, p. 317, secondo il quale interpretazione e applicazione si pongono quali «aspetti indivisibili dell'ermeneutica giuridica, ricostruibili in un unico procedimento che riconosca anche la valenza della fattualità e che instauri una corretta dialettica fatto-norma, senza temere contaminazioni alla presunta purezza del diritto».

<sup>23</sup> DOMENICO RUSSO, *Sull'armonizzazione del contratto*, relazione tenuta in data 30 settembre 2022 al «V Forum internazionale del Gran Sasso», presieduto dal Prof. Pietro Perlingieri.

restaurare (come sottolinea il Prof. Russo) 'l'armonia del contratto', adeguando la soluzione alla realtà concreta, a quella *quaestio facti* che, nella sua storicità e peculiarità, deve concorrere all'individuazione della normativa più adeguata.<sup>24</sup> Il giurista, infatti, deve agire adottando un approccio rimediale e funzionalistico, contraddistinto dalla ricerca di soluzioni efficaci che permettano ai cittadini di ottenere adeguata tutela alle loro posizioni giuridiche e ai loro interessi.

Tale approccio rimediale, modulatosi sull'ermeneutica quale processo necessariamente logico-sistematico e teleologico-assiologico, è contraddistinto dall'atipicità dei rimedi, e consente di giungere alla conclusione – come sostenuto dal Professor Pietro Perlingieri – che non debba essere «l'interesse a strutturarsi attorno al rimedio, ma il rimedio a trovare modulazione in funzione degli interessi considerati dalla fattispecie concreta».<sup>25</sup> Finanche la rinegoziazione, quindi, lungi dall'essere la soluzione esclusiva al problema delle sopravvenienze, può rappresentare un rimedio applicabile, anche in concorso con altri, ogniqualevolta, in base alla *quaestio facti*, risulti in grado di fornire una risposta effettiva, adeguata, proporzionata e ragionevole al caso concreto.

---

<sup>24</sup> PIETRO PERLINGIERI, *Applicazione e controllo nell'interpretazione giuridica*, «Rivista di diritto civile», III, 2010, p. 321. A tal proposito, occorre precisare, in via generale, che non deve più guardarsi al momento in cui viene posto un precetto, o al suo contenuto letterale, o ancora all'intento momentaneo e contingente che ha mosso colui che lo ha dettato, bensì devono considerarsi il momento attuativo di tale precetto e il contesto nel quale quest'ultimo è destinato ad operare, posto che il ruolo che una regola giuridica è in grado di assolvere lo si comprende massimamente nel momento attuativo, e non già esclusivamente in quello della sua produzione, e ciò ancor di più se il ruolo cui ci si riferisce è quello di 'guida normativa' per i consociati. Si veda NICOLÒ LIPARI, *I ruoli giuridici nel diritto civile del postmoderno*, in «Rivista trimestrale di diritto e procedura civile», IV, 2019, p. 1286.

<sup>25</sup> PIETRO PERLINGIERI, *Il «giusto rimedio» nel diritto civile*, cit., pp. 4-5, le cui parole limpida-mente definiscono il concetto di flessibilità dei rimedi (cfr. pp. 5 e sgg.).

**Area 7**  
**Economia, scienze finanziarie**  
**e organizzazione aziendale**





## **Possible new scenarios for monetary challenges in the years to come**

Angelo Federico Arcelli<sup>1</sup>

Whilst today we still live in a post-Bretton Woods era, as the dominant currency in the settlement of international trades is still the US Dollar, which also maintain its position at the centre of the international system as the primary reserve currency Worldwide, we need to consider that what has been developed since August 1971 is something profoundly different than the mechanism theorized in 1944.

Rather, today we are on the verge of a new major change, possibly driven by the digital revolution and all its consequences. In fact, as we all recall, the Bretton Woods system had flaws and limits which were exposed by the early 1960s, when trade imbalances caused tensions within the group of advanced economies, and, in the end, given the pressure on the U.S. Federal Reserve System (the Fed) to honour the dollar peg on gold, it led to the US abandoning the agreement in August 1971.

Since then, the international monetary system had evolved, but the currencies of the Western countries were free to float with neither fluctuations bands nor any peg. Since its origins, the system gave the United States a relevant advantage: as the owner of the central currency the US got what we then called an “exorbitant privilege” as the sole issuer of such currency. In the last 50 years the central position of US Dollar in the international economy and trade has also represented the way the US leadership has consolidated.

The leverage that the US Dollar (and somehow, in recent years, the role of the Euro) allows to the US and their allies represents a tool which influences from within the economy of any competing power and allows the West an undisputable leadership, even beyond military and geopolitical aspects. But the rising role of China, which aims competing for global leadership, could also imply a quest for the dominance in the international trade and related tools for payment settlement.

---

<sup>1</sup> Professore straordinario a t.d. di Economia delle Istituzioni Finanziarie Internazionali, Università telematica Guglielmo Marconi, Roma.

In this scenario, in the first two decades of the New Millennium, the role of digital tools, including payment tools and crypto-assets, created the conditions for a challenging environment for Central Banks. And the growing tensions amongst areas of the World had made even more difficult their role, as today we live in a historical moment of change.

On one side we see China's interest in a reshaping of the international monetary system which could reduce the role of the US Dollar; on the other the US and its main allies wish to protect the role of the US Dollar, to the point of risking a "decoupling" in the international monetary system; the EU struggling to find a stable equilibrium under the stress of the recent economic and geopolitical implications (current Ukraine crisis may also cause, as a side effect, the acceleration of decoupling).

But a force silently influencing all the players' agendas is and will be the digital revolution. In fact the shift in the available set of payment tools that it represents is putting pressure on Central Banks – Worldwide – to the point of the concrete developing of the idea of the "Central Bank Digital Currencies" (CBDC), which seems a defensive move aiming at maintaining the full control of monetary policy.

And that, likely, if becoming reality also in the Western countries, might lead to the need of a new deal and, possibly, a renewed IMF treaty, if not even a new stability guardian, empowered to intervene in a different monetary landscape.

Will it be something planned (so by the growing introduction of central bank digital currencies on different platforms) or something coming from the growing challenge to traditional monetary tools currently represented by the development of cryptocurrencies, digital currencies and all the other monetary tools which are starting to be widely used, including in the Western countries?

Current Ukrainian crisis and the possible downfalls of what is happening is pushing the "decoupling" option high in several political agendas, in particular the ones of those countries which fear that the dollar weaponization as well as any form of financial warfare could be something so harmful to be well considered ahead of any geopolitical strategic decision. Likely, the USA and its allies, mainly Europeans, will have to rally in order to preserve the role of the US dollar and, consequently, of the Euro, as main and sole reserve currencies worldwide.

But a possible question, in this time of uncertainty, is precisely if the strategy to strengthen the bond amongst Western allies – which needs to be demonstrated on the field, given multiple distinctions also within the EU – will be the only and best option. Clearly this is a US-led decision, but an analysis about pros and contra of the eventual negotiation of a new scheme to manage international monetary policy is an idea which deserves some consideration, also in order to evaluate if the financial World stability, if restored by a rebalanced agreement eventually extended to emerging powers, may lead to a new “dividend of peace”, both in terms of maintaining the substantial leadership of the US and the West, and, possibly, helping settling the warfare scenario we are now seeing emerging.

Anyway, whatever option is pursued by the US and its allies, this will anyhow impact substantially our current post-Bretton Woods architecture, at least in the capability of organizations as IMF and central bank to preserve financial stability and control on money supply. Actually, a step change like this could represent an ancillary way to push, indirectly, for the need of a new architecture, which, if not agreed/proposed in advance by the US and allies, will imply relevant geopolitical consequences worldwide. Should the Western World be timely in react to a war which (hopefully, but also likely) will not necessarily be fought by the military in the first place?

The Ukraine war has created a new casus for the international geopolitical equilibrium and, at least for what Europe is concerned, also heightened awareness amongst EU Member States of the full extent of EU dependency on Russian gas imports, at least for some relevant economies (Germany, Italy). Such event might likely enhance the chances of a new European deal on energy, which, in turn, might impact the future vision of Europe that member states agree upon.

Nevertheless, the events of 2022 also created a general awareness on a path of some kind of “decoupling” as possible future consequence of current crisis: in fact the World seems accelerating on that path, although in far less structured and planned way than the one which Western observers saw as a possible option for China until 2021.

Rather, China seems willing to take a more prudent approach, and this seems clear at least until the early 2023 months, which makes the global scenario even more uncertain. In consequence, despite the

current debate on new EU energy strategies, any observer should pay close attention to current geopolitical turmoil, which is highlighting a transition phase that might impact monetary stability. What can be the next likely path for the more developed areas of the World? It is difficult to say, but it seems that the US Dollar will remain at the centre still for a while, which, in turn, makes the Euro stronger in perspective terms.

## **Le competenze distintive delle persone a garanzia del successo di Banca Ifis**

Mauro Baracchi

Direttore Risorse Umane Banca Ifis S.p.A.

Banca Ifis S.p.A. è un Challenger Bank, capogruppo di un Gruppo bancario veneto che continua ad investire sulle proprie persone.

Banca Ifis sviluppa soluzioni specializzate per il mondo delle imprese e dei privati. Nasce nel 1983 come operatore specializzato nel factoring e dal 2003 è quotata alla Borsa di Milano. Nel tempo ha saputo evolversi con velocità e flessibilità, cogliendo le nuove opportunità di mercato nello “specialty finance”. Per questo, oggi, occupa una posizione unica nel panorama bancario italiano.

Nel proprio piano industriale 2022-2024 le risorse umane rimangono al centro del percorso di trasformazione, attraverso programmi di formazione, welfare dedicato e modalità di lavoro che favoriscono l’equilibrio vita-lavoro.

La curva delle assunzioni di Banca Ifis ha segnato una accelerazione dal 2007, raggiungendo oggi quasi quota 2.000 dipendenti, di cui oltre il 50% donna e con una età media di 40 anni.

Anche per questo la Banca è stata premiata come la prima in Italia certificata dal Winning Women Institute, società impegnata in tema di gender equality.

Le persone, infatti, vogliono stare bene, trovare un senso in quello che fanno, ma anche avere flessibilità, autonomia, possibilità di esprimersi con competenze diverse.

In questo senso Banca Ifis vuole dar loro l’occasione di gestire il lavoro coniugando le esigenze personali e familiari, senza rinunciare all’elemento prezioso dello scambio ‘dal vivo’. Le Ifis People, così come vengono chiamati i dipendenti del Gruppo, sono considerate la ricchezza più grande della Challenger Bank presieduta da Ernesto Fürstenberg Fassio e l’obiettivo della Banca è riuscire a dar loro equilibrio, liberando il proprio vero potenziale.

Dopo il contesto pandemico, anni sfidanti per famiglie e imprese di tutto il Paese, da aprile 2021 Banca Ifis ha inaugurato una nuova fase

organizzativa che si basa sui principi di alternanza fra lavoro a distanza e in presenza e una nuova flessibilità nella scelta degli orari e degli spazi per svolgere le attività, in un'ottica di fiducia e responsabilità reciproca. Investire su modalità di lavoro che favoriscono il work-life balance si traduce in un migliorato equilibrio tra gli obiettivi di efficienza e produttività della Banca e le esigenze personali e familiari dei dipendenti; oltre che un miglioramento in termini di sostenibilità ambientale.

Occorre inoltre ricordare che la strategia della Banca, che si appresta a diventare nel prossimo triennio sempre più digitale, efficiente e orientata alla crescita, si basa infatti su quattro pillar fondamentali:

- sostegno allo sviluppo delle proprie persone - per creare internamente i manager di domani
- valorizzazione dei talenti - creando i presupposti per una crescita continua
- attenzione al benessere e alla soddisfazione delle Ifis People
- diffusione di una cultura che rispetti i principi di diversità, equità e inclusione

Seguendo il principio per cui la gestione di un talento rappresenta un patrimonio aziendale che si basa su partecipazione volontaria, equità, merito ed esperienze memorabili, i cantieri su cui la Banca vuole sviluppare i leader di domani sono quelli della sostenibilità, dell'innovazione del business e della digitalizzazione.

In questo senso si muove la funzione HR di Banca Ifis: essere un solo Gruppo che cresce come un grande team. Raggiungere questo obiettivo significa creare un 'noi' in cui ciascuno possa portare la propria voce, ed è in questo senso che la Challenger Bank sviluppa progetti dedicati come Ifis Academy, all'interno del Social Impact Lab della Banca - Kaleidos: si tratta di un centro di formazione, valorizzazione e sviluppo dei talenti, una vera e propria **scuola manageriale** che potenzia continuamente le competenze tecniche e comportamentali di tutte le proprie persone.

Dal 2023 prende inoltre il via Ready to Race, il primo percorso triennale destinato ai talenti della Banca e che si propone come un viaggio formativo esperienziale in cui coesistono momenti in aula, visite aziendali, incontri con guest speaker e viaggi strategici all'estero. Nello specifico tale percorso è gestito in collaborazione con The European

House – Ambrosetti e rappresenta un investimento importante che la Banca ha deciso di fare verso cinquanta dei suoi giovani per dar loro la possibilità di sviluppare tanto le potenzialità acclerate quanto quelle ancora celate.

In conclusione, occorre precisare che, proprio perché ogni individuo rappresenta un tassello fondamentale del successo aziendale, i progetti dedicati alle Ifis People si muovono a 360 gradi, basandosi su piani di upskilling e reskilling, ma anche servizi di consulenza legati al benessere psicofisico (sono attivi infatti colloqui individuali gratuiti con specialisti quali psicologi, nutrizionisti, sport coach, counselor per la genitorialità, per il caregiver e terapeuti anti-fumo) e che sono molti gli appuntamenti e le iniziative per fare community e sperimentare nuovi modi per raccontare il proprio modello.





# **Urban Mobility: What Future Scenario for Public Transportation?**

Vincenzo Mergiotti<sup>1</sup>

## **Abstract**

The manuscript aims to explore possible scenarios of Public Transportation under the urban mobility policies stressed by the European agenda on green transition. European cities face the challenge of how to enhance mobility, ensure accessibility, and create high quality and efficient transport systems while at the same time reducing congestion, pollution and accidents. We see a rising public awareness about the environmental and other costs of motorized mobility with calling for a shifting choice towards green solutions. The need for sustainable mobility (in all three dimensions: economic, social and environmental) has been receiving increasing attention. European Commission's strategy aims to contribute to the improvement of the current framework also helping cities modernize their policy toolbox, including in areas such as micro mobility, support for the procurement of zero-emission vehicles, buses and ferries, and associated infrastructure. Mobility in the urban environment is a multi-faceted matter that requires a multi-disciplinary solution because it combines different modes of transport into a new style of urban mobility.

## **Keywords:**

Urban mobility, Green transition, Public transportation, MaaS

## **1. Introduction**

According to the World Bank (2015), urban mobility was traditionally about moving people from one location to another location within or between urban areas. This notion was based on two assumptions: (i) citizens needed to access housing, jobs and other urban services and, (ii), they displayed a choice for motorized mobility because econom-

---

<sup>1</sup> PhD, post-doctoral researcher; Chief Accounting Officer in 'TUA SpA' (Abruzzo, Italy).

ically more efficient. These assumptions have been challenged from rising public awareness about the environmental and other costs of motorized mobility, coupled with the behavior people during and after the coronavirus outbreak, as the rise of e-commerce, e-business and various on-line services, and the surging popularity of micro-mobility. Notably, the influx of micro-mobility service in many cities, such as dockless scooter-share and e-bikes, are contributing to a substantial change in urban transportation (McKenzie, 2019 p. 13).

The spread rates of micro-mobility services is touted as a solution to the last mile problem, and a multitude companies have situated themselves in urban centers promising low cost alternative transportation options for short, urban travel (McKenzie, 2019 p. 13). So, the demand for mobility is changing at a rapid pace, sped up also from the new offer.

The new mobility market context calls for a real making changes in the traditional offer of mobility that also involves every management and production aspect. How will these changes impact on the transport system will taken into account within the framework of this work, by touching on a key topic in the debate about urban mobility scenarios.

This manuscript aims to explore possible scenarios of Public Transportation (PT) under the urban mobility policies of the European green transition agenda.

This work proceeds as follows. The next section presents an introduction on the European agenda on urban mobility with overview on Green Deal and Sustainable and Smart Mobility Strategy. Following to the issue of urban mobility and some future scenarios. The work ends with a final discussion.

## **2. Urban mobility on the European agenda**

The theme of urban mobility is closely linked to the environmental implications (EC, 2022a) caused by transport and traffic and how to enhance mobility while at the same time reducing congestion, accidents and pollution. Congestion in the European Union (EU) is often located in and around urban areas and costs nearly €100bln, or 1% of the EU's GDP, annually. However, mobility in urban areas is an important facilitator for growth and employment and for sustainable development in the EU areas annually (EC, 2022a).

For decades the European Commission (EC) has been stimulating the development and application of new sustainable urban mobility planning approaches and innovative solutions through concrete policies, European structural and investment funds and research and innovation funding programme (EU, 2017 p. 7).

The development of the current EU urban transport policy has a long history and it was discussed in a number of EU policy papers: starting with the Green Paper of 2007 'Towards a new culture for urban mobility' until today with the 'European Green Deal', passing through the 'Paris Agreement' of 2015 (EC, 2017 p. 14-15).

There are four EU policy papers. Firstly, the Green Paper 'Towards a new culture for urban mobility' <sup>2</sup>adopted in 2007, a new European agenda for urban mobility was set, aiming at stimulating discussion on urban mobility at the European level (EC, 2017 p. 14). Secondly, the White Paper 'Roadmap to a Single European Transport Area',<sup>3</sup> adopted in 2011, a novel vision for a competitive and sustainable transport system was set, including clean urban transport and commuting. This White Paper includes a road map of (40) concrete initiatives to dramatically reduce house green gas emission via two specific goals by 2030: (i) halving the use of conventionally-fuelled cars in cities and, (ii), achieving essentially CO<sub>2</sub> free logistics in major urban centres (EU, 2017 p. 15; EESC, 2016 p. 1). Thirdly, the 'Urban Mobility Package',<sup>4</sup> adopted in 2013, a new integrated strategies for sustainable urban mobility were set in which the EC put forward the new concept for Sustainable

---

<sup>2</sup> Green Paper 'Towards a new culture for urban mobility', presented by the European Commission, Brussels, September 25, 2007, COM(2007) 551 final, available at: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0551:FIN:EN:PDF>

<sup>3</sup> White Paper 'Roadmap to a Single European Transport Area – Towards a competitive and resource efficient transport system', presented by the European Commission, Brussels, March 28, 2011, COM(2011) 144 final, available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0144&from=EN>

<sup>4</sup> Urban Mobility Package 'Together towards competitive and resource-efficient urban mobility' and Annex, presented by the European Commission, Brussels, December 17, 2013, COM(2013) 913 final, available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0913&from=EN>

Urban Mobility Plans,<sup>5</sup> including the area of city logistics, access regulation, urban intelligent transport systems and urban safety (EU, 2017 p. 15; EC, 2013a p. 4). Finally, the ‘Paris Agreement’ of 2015, as a result of the Paris climate conference in December 2015, the (195) global countries adopted the first-ever universal, legally-binding global climate deal. The Agreement sets out a global action plan following: (i) to scale up their efforts and support actions to reduce emissions; (ii) to build resilience and decrease vulnerability to the adverse effects of climate change, and (iii) to uphold and promote regional and international cooperation (EC, 2017 p. 15).

Recently the European Green Deal and the Sustainable and Smart Mobility Strategy, adopted in 2019 and 2020 respectively, provide a new framework for the overall direction of EU transport policy for the years to come, and acknowledge the importance of urban mobility in the context of the green and digital transitions (EC, 2022a p. 23). Mobility and transport in the European strategy,<sup>6</sup> while playing a vital economic and social role, they are not devoid of environmental costs, by now unsustainable. Hence the need for the transport system to become resilient, also to crises, and its growth subservient to greening. With a

---

<sup>5</sup> Sustainable and Smart Mobility Strategy, presented by the European Commission, Brussels, December 9, 2020, COM(2020) 789 final, available at: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14012-2020-INIT/en/pdf>

<sup>6</sup> According to the Commission, the sustainable urban mobility concept considers the functional urban strategy improving accessibility of urban areas and providing high-quality and sustainable mobility and transport to, through and within the urban area (EC, 2013b). In pursuit of this goal, a sustainable urban mobility plan seeks to contribute to development of an urban transport system which (EC, 2013b): (a) Is accessible and meets the basic mobility needs of all users; (b) Balances and responds to the diverse demands for mobility and transport services by citizens, businesses and industry; (c) Guides a balanced development and better integration of the different transport modes; (d) Meets the requirements of sustainability, balancing the need for economic viability, social equity, health and environmental quality; (e) Optimises efficiency and cost effectiveness; (f) Makes better use of urban space and of existing transport infrastructure and services; (g) Enhances the attractiveness of the urban environment, quality of life, and public health; (h) Improves traffic safety and security; (i) Reduces air and noise pollution, greenhouse gas emissions, and energy consumption; and (j) Contributes to a better overall performance of the trans-European transport network and the Europe’s transport system as a whole.

view to attaining the green targets the European agenda draws an ad hoc green package (Hafner and Raimondi, 2020 p. 386; Valentini, 2022 p. 119) that provides intermediate goals supported by a framework of eligible community funding (Perotto, 2022 pp. 390-391).

Upon closer examination the perspective of the European green transition, on one side, speeded up climate change policies and, on the other side, emphasized the status of new environmental rights as stimulus for growth.

### *Overview on European Green Deal*

The European Green Deal (EGD), launched by the present Commission President, Ursula von der Leyen, is the EC's blueprint and roadmap to make Europe the first climate neutral continent by 2050 via a package of policy initiatives to a green transition. This transition makes use of significant investments, research and innovation, new ways of producing and consuming, and changes in the way European citizens work, use transport and live together (EC, 2022b).

Ursula von der Leyen (2019 p. 3)'s thought aims in a «Union that strives for more [...] for the (next) generations [...] in a unique aspiration of living in a natural and healthy continent», and adds:

*«People are at the core of the European Green Deal, our vision to make Europe climate-neutral by 2050. The transformation ahead of us is unprecedented. And it will only work if it is just - and if it works for all. We will support our people and our regions that need to make bigger efforts in this transformation, to make sure that we leave no one behind. The Green Deal comes with important investment needs, which we will turn into investment opportunities. The plan that we present today, to mobilise at least €1 trillion, will show the direction and unleash a green investment wave» (CNBC, 2020).*

To become the world's first climate-neutral continent by 2050, EC agenda suggests a series of step intermediate.

In 2021 the EC adopted a series of legislative proposals setting out also the intermediate target of an at least 55% net reduction in gas emissions by 2030. Climate action is at the heart of the EU agenda as an ambitious package of measures ranging from ambitiously cutting greenhouse gas (GHG) emissions, to investing in cutting-edge research and innovation, to preserving Europe's natural environment (EC, 2022b).

Transport represents almost a quarter of Europe's GHG emissions and is the main cause of air pollution in cities, and road transport is by far the biggest emitter accounting for GHG emissions.

EC (2022c)'s low-emission mobility strategy is an irreversible shift to less-energy motorized mobility and new public transit system thanks to the roll-out of digital technologies by identifying three priority area for action. First, increasing the efficiency of the public transport system by making the most of digital technologies, smart pricing and further encouraging the shift to lower emission transport modes. Second, speeding up the deployment of low-emission alternative energy for transport. Finally, moving towards zero-emission vehicles.

Effective Europe's answer to the emission reduction challenge in the transport sector can not ignore the municipality and local authority proactive role towards low-emission alternative energies and vehicles, encouraging active travel (cycling and walking), green public transport and micro-mobility services.

The strategy draws on specific mechanisms and funds (EC, 2022c) that rely on several sources and programme from both the EU and the national public sector, as well as the private sector (EC, 2020a). The EGD plan mobilize at least €1tn showing the direction and unleash a green investment wave (EC, 2020a).

#### *Overview on Sustainable and Smart Mobility Strategy*

As part of the Green Deal's climate neutrality strategy, the Sustainable and Smart Mobility Strategy (SaSMS) <sup>7</sup>is particularly relevant and, in fact, it starts the transition to sustainable mobility, as outlined by the EC's road map. This strategy lays the foundation for how the EU transport system can achieve its green and digital transformation and become more resilient to future crises (EC, 2022e).

Concrete milestones <sup>8</sup>are foreseen that identifies initiatives – related

---

<sup>7</sup> The Sustainable and Smart Mobility Strategy is presented by the European Commission, Brussels, December 9, 2020, COM(2020) 789 final, available at: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14012-2020-INIT/en/pdf>

<sup>8</sup> The milestones for a Sustainable and Smart Mobility Strategy provide three deadlines. (EC, 2022e). First, by 2030: at least 30 million zero-emission cars will be in operation on European roads; 100 European cities will be climate neutral; high-speed rail traffic will double across Europe; scheduled collective travel for journeys under 500 km should be carbon neutral; automated mobility will be deployed at large scale; zero-emission marine vessels will be market-ready. Second, by 2035: zero-emission large aircraft will be market-ready. Finally, by 2050: nearly all cars, vans, buses as

to sustainable, smart and resilient actions – in ten key areas for action, called flagships,<sup>9</sup> each with specific measures. Within the ten flagship actions those related to the need to rethink mobility in urban areas can be identified (EC, 2020b). Regarding to sustainable initiatives,<sup>10</sup> two main courses of action are marked: (i) boosting the uptake of zero-emission vehicles and, (ii), making interurban and urban mobility healthy and sustainable. Regarding to smart initiatives,<sup>11</sup> two further actions are listed: (i) making connected and automated multimodal mobility a reality and, (ii), boosting innovation and the use of data and artificial intelligence for smarter mobility. Regarding to resilient initiatives,<sup>12</sup>

---

well as new heavy-duty vehicles will be zero-emission; rail freight traffic will double; a fully operational, multimodal Trans-European Transport Network (TEN-T) for sustainable and smart transport with high speed connectivity.

<sup>9</sup> The ten flagships actions are divided into sustainable, smart and resilient themes (EC, 2022e).

<sup>10</sup> For transport to become sustainable, the EC points out five flagships. First, boosting the uptake of zero-emission vehicles, vessels and aeroplanes, renewable and low-carbon fuels and related infrastructure - for instance by installing three million public charging points by 2030. Second, creating zero-emission airports and ports - for instance through new initiatives to promote sustainable aviation and maritime fuels. Third, making interurban and urban mobility healthy and sustainable - for instance by doubling high-speed rail traffic and developing extra cycling infrastructure over the next 10 years. Forth, greening freight transport - for instance by doubling rail freight traffic by 2050. Finally, pricing carbon and providing better incentives for users - for instance by pursuing a comprehensive set of measures to deliver fair and efficient pricing across all transport.

<sup>11</sup> For transport to become smart the EC points out two flagships. First, making connected and automated multimodal mobility a reality - for instance by making it possible for passengers to buy tickets for multimodal journeys and freight to seamlessly switch between transport modes. Second, boosting innovation and the use of data and artificial intelligence for smarter mobility - for instance by fully supporting the deployment of drones and unmanned aircraft and further actions to build a European Common Mobility Data Space. Transport has been one of the sectors hit hardest by the COVID-19 pandemic, and many businesses in the sector are seeing immense operational and financial difficulties.

<sup>12</sup> For transport to become resilient, the Commission commits to three flagships. First, reinforce the Single Market - for instance through reinforcing efforts and investments to complete the Trans-European Transport Network (TEN-T) by 2030 and

two additional actions are detailed: (i) making mobility fair and just for all and, (ii), step up transport safety and security across all modes.

As seen the EC's strategy aims to contribute to the improvement of the current European framework for urban mobility also helping cities modernize their policy toolbox, including in areas such as micro mobility, support for the procurement of zero-emission vehicles, including buses and ferries, and associated infrastructure (EC, 2020b), so that users and commuters are given sustainable mobility options.

### **3. Urban mobility and public transit scenarios**

#### *Problems and challenges in urban mobility*

More than three quarters of European citizens now living in urban areas and it is expected that this quota will increase by 2050. Urban areas are the 'engine' to economic growth and employment, and the foremost producers of knowledge and innovation (EC, 2017 p. 6). Around 85% of the EU's GDP is generated in European cities, so towns and cities are the hubs and drivers of economic activity and welfare (EC, 2017 p. 6).

Urban transport systems are vital to the economic functioning of cities through their provision of accessibility for goods and commuters. Similarly, they are vital to the welfare of the population by providing accessibility for all social activities (EC, 2017 p. 6).

At the same time, transport systems generate negative external effects. Congestion, air and noise pollution, and road safety are examples of commonly shared problems in European cities. Besides this direct impact, urban transport also affects social development, social inclusion and accessibility for people with reduced mobility.

The need for sustainable mobility (in all three dimensions: economic, social and environmental) has been receiving increasing attention.

European cities face the challenge of how to enhance mobility, ensure accessibility, and create high quality and efficient transport sys-

---

support the sector to build back better through increased investments, both public and private, in the modernization of fleets in all modes. Second, make mobility fair and just for all- for instance by making the new mobility affordable and accessible in all regions and for all passengers including those with reduced mobility and making the sector more attractive for workers. Finally, step up transport safety and security across all modes - including by bringing the death toll close to zero by 2050.



tems while at the same time reducing congestion, pollution and accidents (EC, 2017 p. 5).

Overall, the sustainable mobility does not only affect Europe, but addresses a global problem as one of the key issues for city sustainability (Kazhamiakin *et al.*, 2015). The theme is not new and it has been already investigated in the past (Gakenheimer, 1999; Lam and Head, 2012; Liu and Biderman and Ratti, 2009; Schrank and Lomax, 2005, 2007; Schrank *et al.*, 2011, 2015; Van Wee and Handy, 2012) and in the relatively recent past (Kazhamiakin *et al.*, 2015; Lopes Toledo and Lèbre La Rovere, 2018; Pavone, 2015; Schrank *et al.*, 2019). Nowadays the theme is becoming increasingly urgent in tandem with the great concern of sustainability problem that it evokes the awareness ever-more to climate change.

Mobility in the urban environment is a multi-faceted matter that requires a multi-disciplinary solutions because it combines different modes of transport into a new style of urban mobility.

Some sound out interest in the mobility market regarding the possible future scenarios, showing a process of rethinking the unclear course on future-mobility development, even for the unforeseeable developments that will accompany progressive COVID-19 recovery globally (Ceder, 2021 pp. 1-2). Post pandemic times the urban city's sustainability depends upon the resilience of medium and long-term policies (Thombre and Agarwal, 2021 p. 336).

ECs' actions also support the increasing pressure of passenger for new and innovative means solutions through various services being integrated via digital platform access, following the Mobility as a Service (MaaS) concept (EC, 2020b). The core idea is that intermediary digital services make it easier for users to plan, book, and pay for complementary mobility services, thereby facilitating less car-centric lifestyles (Smith, 2020 p. 1) by promoting smart mobility choices.

Smart mobility aims to provide efficient, sustainable and connected mobility solutions to congested urban centers, nevertheless, smart mobility strategies presuppose that transport users are digitally literate, autonomous and capable of affording either public or private transportation (Ranchordás, 2020 p. 1).

PwC (2022 p. 3)'s work shows that 'smart' mobility strategies require more than just technology adoption given that real 'smartness' means purposefully combining data and technology to create affordable, in-

clusive, safe, and sustainable mobility solutions. For many leaders the goal of fostering a truly smart city remains frustratingly out of reach. The study's findings, that rely in a sample of 28 cities worldwide, show that most authorities are facing in different ways to solve mobility challenges (in the five study areas: congestion, environmental sustainability, affordability of public transit, road safety, and financing of infrastructure for so-called active mobility). However, the different local strategies draw attention to how ecosystems represent a fundamental strategic choice of the future.

While the future of urban mobility seems uncertain, Miskolczi *et al.* (2021 pp. 7-8)'s research aims to understand the foreseeable scenario until the 2030s, via a systematic literature review by finding four potential scenarios that synthesize researcher's current forecasts, called 'Grumpy old transport', 'At an easy pace', 'Mine is yours' and 'Tech-eager mobility'. The 'Grumpy old transport' scenario forecasts an urban transport system very similar to the current one, in which the use of privately-owned cars is the most conventional way of private mobility. The 'At an easy pace' scenario forecasts moderate changes although the dominant transport mode remains privately-owned cars complemented by public transport. The 'Mine is yours' scenario forecasts major changes in which the role of shared mobility dominates transport modes. Finally, the 'Tech-eager mobility' scenario predicts the most intense transition in which technological advances affect the transport process as well as travel behavior. By the 2030s Miskolczi *et al.* (2021 pp. 9-10) show that the most likely scenarios are 'At an easy' and 'Mine is yours' with only an incremental advance, such as a slow shift towards self-driving, electric and shared vehicle use can be predicted.

According to recent KPMG (2022 pp. 6-7)'s work, the landscape is changing rapidly as the public transport sector looks to leave the impact of COVID-19 behind. New market entrants are changing the last-mile equation through enhanced services and convenient new offerings. The findings of the study rely in a survey on 483 leaders from public transportation organizations across the globe to understand their perspectives on the sector's future.

KPMG (2022 p. 8-19)'s study shows six signals of change. First, customer signals display the shifting their expectations to demanding services that are digital, personalized to their needs and preferences,

accessible and equitable. Second, political and economic signals reveal the opening to policies to rebuild urban economies in a more equitable and financially sustainable way and in this context some countries are exploring alternative city planning concepts, such as ‘15-minute cities’ (also referred to as 20 or 30-minute cities). This concept aims to give people access to jobs and local services within 15 minutes by walking, cycling or public transport and it has a significant impact on land use, infrastructure and public transport planning. Third, environmental signals present how the sustainability global and European agendas are the political factor with the greatest potential to change the landscape for transport. Fourth, technology signals stress how emerging digital technologies are disrupting the status quo and rapidly changing the landscape of the public transport ecosystem and the nature of how services are delivered. Fifth, competitive signals show the changing the public transport paradigm from competitive and monopolistic systems to models (i.e. MaaS model) that integrate new mobility providers into a financially coherent and joined-up transport ecosystem. Finally, regulatory signals highlight how the speed of innovation increasingly exceeds the rate at which traditional regulatory systems can adapt, presenting an inherent challenge for public transport regulators. So, regulation frameworks should become more dynamic in order to respond to emerging modes and new private-sector players — helping to ensure safe, controlled, seamless experiences. KPGM’s study also describes as signals of change are clues to what the future of the public transport sector could look like. Seven predictions are displayed: (i) political influence over public transport will likely grow as it is increasingly seen as a lever to drive social and economic opportunity; (ii) public transport agencies will likely become the commissioner of markets rather than the deliverer; (iii) customer choice may be a luxury that society cannot afford transport authorities to take; (iv) decarbonization of public transport operations will likely become a strategic business priority, not just a policy priority; (v) public transport will likely be free for some citizens; (vi) technology will likely revolutionize service delivery and employment in the public transport sector, and, (vii), outcome and risk-based regulation will likely be required to embed flexibility and better accommodate the “known-unknowns” and “unknown-unknowns”.

Other more current scenarios are shown. As Seleta Reynolds's perspective, by Los Angeles Department of Transportation (Gindrat, 2019), the cities should become 'app stores' for mobility services. As it proves in several metropolitan cities, while now private operators (i.e. Uber and Lyft drivers) add public transport operators to their apps to help customers plan door-to-door journeys, becoming aggregators of MaaS, really the model should be reversed: public operators should add private operators apps to their platform. Besides 'there is nothing to prevent MaaS commercial operators from favoring their own solutions, after all; public transportation could very well be set aside', San Francisco' SPUR <sup>13</sup>urban planners warn (Gindrat, 2019).

*Is MaaS as part of the solution to urban mobility problems?*

The rapid emergence of MaaS model into the transport sector's lexicon has brought with it an air of expectation that suggests a future mobility revolution (Lyons *et al.*, 2020 pp. 1-2). MaaS has been argued as part of the solution to prevalent transport problems, however, progress from pilots to large-scale implementation has hitherto been slow (Karlsson *et al.*, 2020 p. 1).

Several studies focus on what's driving interest and experimentation in MaaS in cities around the world and how local authorities are implementing the mobility services (ex multis, Pangbourne *et al.*, 2020; Smith and Hensher, 2020; Utriainen and Pöllänen, 2018; Jittapirom *et al.*, 2017; Kamargianni and Matyas, 2017).

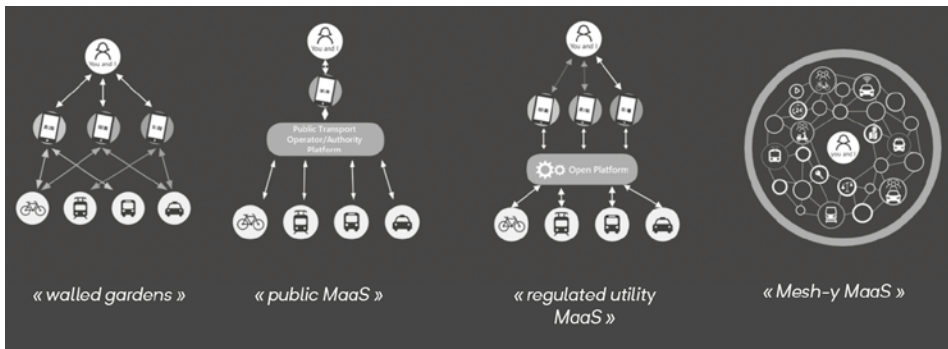
The MaaS models also highlight how the active collaboration of private and public mobility actors may turn out to be a fair chance in the post pandemic era. We refer to public-private partnership (PPP), as a cooperative arrangement between the public and private sectors (Graci, 2013 p. 33; Wan *et al.*, 2022 p. 6), in the innovation PT sector so that we may overcome the difficulties know to us all.

Mulley and Nelson (2020 pp. 8-9)'s research provides an overview of the possible business models that may look very different depending

---

<sup>13</sup> The acronym SPUR stands for San Francisco Planning and Urban Research Association, as nonprofit public policy organization focused on regional planning, housing, transportation, sustainability and resilience, economic justice, good government, and food and agriculture in the San Francisco Bay Area.

on how the division of public and private responsibilities are governed during the development and diffusion phases of MaaS. There are four different models, so-called ‘Walled Gardens’, ‘Public MaaS’, ‘Regulated utility MaaS’ and ‘Mesh-y MaaS’, as shown in the note figure.<sup>14</sup> By shaping a pyramid structure of sorts, the first three models have in common three levels within each model. The lowest levels are the different mobility service provider with its the modes of transport, e.g. train, bus, shared car, e-scooters, e-bicycle, and others micro mobility. The middle levels represents the digital platform providers/integrators (with separate providers as commercial, public and regulated utility). At the top of pyramid is the customer or user. The fourth model has no formal structure between the different elements.



According to Mulley and Nelson (2020 pp. 8-9)’s MaaS framework, firstly model is ‘Walled Gardens’ curated by a commercial entity which operates by signing agreements with multiple mobility operators by providing additional services. Typically, the commercial entity (at the middle level) is one of the platform providers via mobile phone in the space between the different provides of modes transport (at the lowest level) and the customer or users (at the top level). The users link to multiple platform provider – by mobile phone –for the purchase of their package mobility requirements. This model is present in Singapore. Secondly, ‘Public MaaS’ model presents the public transport au-

<sup>14</sup> The following figure is taken from the Mulley and Nelson (2020 pp. 8-9) s’ findings on the possible permutations of stakeholders in a MaaS ecosystem (p. 8).

thority or public transport operator as integrator role, who makes arrangements with the mode or mobility operators. Typically, the public authority/operator sets the rules and there is one platform provider in the space between the integrator (at the middle level) and the customer or user (at the top level). This model is present in Oslo and Berlin (Smith, 2020 p. 93) and, in Italy, it will be present in Rome (Municipality of Rome, 2022). Thirdly, 'Regulated utility MaaS' model presents the public authority regulates a platform provider, usually by a public entity, which serves as public infrastructure for integrators to set up their mixes of mobility that can be offered to customers/users. The model that failed in Sweden (Smith *et al.*, 2020 p. 166) is under development in Denmark (Smith, 2020 p. 92). Finally, 'Mesh-y MaaS' model is a distributed system with automatic transactions via smart mobile occurring between customers or users at the centre of the system. In principle, there are no transaction costs and so bilateral contracts between users and providers will not need integrators to act as intermediaries. This arrangement has been trialed in the Netherlands. Mulley and Nelson (2020 pp. 21-22)s' findings show as the spread of the MaaS models is contingent to potential subsidy options for public transport operators and, on the other hand, the options for subsidy also depends on whether or not MaaS remains niche or whether it becomes scalable.

From the standpoint of the user, the level of integration of different mobility services varies from one MaaS to another (Cerema, 2019) depending on the degree of integration, as Sochor *et al.* (2018 pp. 10-12) note that distinguish four level. The minimum level (level 1) concerns the integration of information: the system is in this case a multimodal route planner providing fare information. The intermediate levels also allow passengers to purchase and validate their tickets, either individually (level 2), by subscription or in the form of packages giving rights to access different mobility services (level 3). The three MaaS systems in Vienna, Hanover and Helsinki are at these intermediate levels. Finally, in the most integrated systems (level 4), MaaS takes into account societal objectives, such as encouraging the use of the most virtuous means of transport (Cerema, 2019 p. 2).

However, MaaS development and implementation to take off,<sup>15</sup> a common vision and roadmap are needed, where public and private actors share the risk inherent in investing in a new and unproven concept (Karlsson *et al.*, 2020 p. 292).

#### 4. Discussion

Urban mobility is no longer just about moving people around by motorized vehicles [rather] what people really need is the accessibility to various urban services (World Bank, 2015).

However, while the future of urban mobility seems uncertain, the community of researchers, consultants and practitioners seek to understand the foreseeable urban mobility scenario in the choice of transportation mode.

The fall in passenger urban demand would change the public mobility market and what impact on the public service offer, not forgetting its social function (Van Goeverden *et al.*, 2006 pp. 5-6) and income redistribution to certain groups (Black, 1995 pp. 362-363).

As public mobility demand declines, the influx of micro-mobility services, such as dockless scooter-share and e-bikes, in many cities contributes to a substantial change in urban transportation (McKenzie, 2019 p. 1-2) with adoption rates ever-increasing.

Already before the outbreak, the urban mobility demand had seen the first signs of a behavioral change for more environmentally-friendly vehicles.

These novel modes of mobility are gradually decreasing the rates of demand for public mobility and public operators try to recover market shares with more attractive offer. The main approach towards re-shaping the public offer concerns “As a service” model (MaaS) that involves integrating transport systems, the development of public private partnerships and availability of various users’ services by fast access via

---

<sup>15</sup> According to Cerema (2019 pp. 1-10)’s study, while MaaS services generally cover large urban areas, in Finland, several pilot projects are aiming to develop MaaS services in rural areas. Unlike urban MaaS systems, these projects include one or more actions directly related to the mobility offer, ranging from optimising or decompartmentalising existing mobility offers to creating new mobility services, generally in the form of demand-responsive transport or shared taxis. Other projects aim to create MaaS services on a regional or even international scale.

mobile phone (Mergiotti e Sargiacomo, 2022 pp. 93-98). In name, MaaS is a new and hyped phenomenon whose potential is at the early stages of being explored through a growing number of trials in different parts of the world (Lyons *et al.*, 2020 pp. 23-25). While MaaS holds the promise of providing a compelling alternative to the private car, distinctive in its proposition is the ability to harness digital connectivity to put convenience in the hands of the user in the form of an app that enables multi-modal planning, booking and payment for travel (Lyons *et al.*, 2020 pp. 23-25).

The entry of private operators in the PT industry offers novel solutions. This state produces a remarkable stress on the accounts of public operators due to the reduction of fare revenues. In addition, this state is a severe blow to the PT industry monopolistic regime that it would lead to a downsizing of public supply (Mergiotti e Sargiacomo, 2022 pp. 89-93) and thus promote turnaround strategies (Boyne, 2004 pp. 97-103).

Such context can not leave public operators indifferent that try to regain the market through out conservative models, as 'Public MaaS' (Mullely and Nelson, 2020 pp. 8-9). By this model public transport operator/ authority claims an important role, as integrator, to directly manage the transactions between users and mode or mobility providers (by imposing the quantum of commissions) and flows of passengers.

To shape a sustainable future of urban mobility seems simple - but as you consider the tangible factors (such as infrastructure and technology), intangible factors (such as politics and culture) and all stakeholders in the system (institutional bodies, players, citizens-users) - how we navigate cities is a complex subject with an ancient history and an increasingly sophisticated technology-fueled future (Intel, 2023).

We share with Miskolczi *et al.* (2021 p. 10)'s thought that the most likely scenarios are related to an incremental advance towards more green public vehicle, autonomous vehicle, shared e-mobility and micro-mobility means for commuting on the last mile delivery.

This work shows some unresolved critical issues with respect to the topic addressed. The future research aims to face an in-depth analysis of the transport business model cities managed and what challenges they tackled in the right equilibrium between the sustainable urban policies by 2030 and guarantee key social functions of transport system.



## References

- A. BLACK, *Pricing and financing*. «Urban Mass Transportation Planning», (Chapter 15), New York: McGraw-Hill, 1995, pp. 362-363.
- A. BOYNE, *A 3R's Strategy for Public Service Turnaround: Retrenchment, Repositioning and Reorganization*, «Public Money and Management», Vol. 24, Issue, 2, 2004, pp. 97-103.
- A. CEDER, *Syncing sustainable urban mobility with public transit policy trends based on global data analysis*, «Scientific Reports», Vol. 11, 14597, 2021, available at: <https://doi.org/10.1038/s41598-021-93741-4>
- CEREMA, *MaaS in Europe: Lessons from the Helsinki, Vienna and Hannover experiments*, December 2019, pp. 1-10, available at: [https://www.cerema.fr/system/files/documents/2020/04/cerema\\_parrangonnage\\_maas\\_synthesis\\_eng.pdf](https://www.cerema.fr/system/files/documents/2020/04/cerema_parrangonnage_maas_synthesis_eng.pdf)
- CNBC, *EU wants to spend 1 trillion to help make it climate neutral by 2020*, January 15, 2020, available at: <https://www.cnn.com/2020/01/15/eu-wants-to-spend-1-trillion-to-help-make-it-climate-neutral-by-2050.html>
- EC EUROPEAN COMMISSION (2013a), *Together towards competitive and resource-efficient urban mobility*, «Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the Regions», Brussels, December 17, 2013, COM(2013) 913 final, available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/DOC/?uri=CELEX:52013DC0913&from=EN>
- EC EUROPEAN COMMISSION (2013b), *Annex - A Concept for Sustainable Urban Mobility Plans*, «Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the Regions», Brussels, December 17, 2013, COM(2013) 913 final, available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/DOC/?uri=CELEX:52013DC0913&from=EN>
- EC EUROPEAN COMMISSION (2017), *European Urban Mobility. Policy Context*, March 2017, pp. 1-38, available at: <https://op.europa.eu/>

en/publication-detail/-/publication/8262a9e0-da37-11e7-a506-01aa75ed71a1/language-en

- EC EUROPEAN COMMISSION (2020), *Financing the green transition: The European Green Deal Investment Plan and Just Transition Mechanism*, available at: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/newsroom/news/2020/01/14-01-2020-financing-the-green-transition-the-european-green-deal-investment-plan-and-just-transition-mechanism](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/2020/01/14-01-2020-financing-the-green-transition-the-european-green-deal-investment-plan-and-just-transition-mechanism)
- EC EUROPEAN COMMISSION (2020b), *Sustainable and Smart Mobility Strategy. Putting European transport on track for the future*, presented by the European Commission, Brussels, December 9, 2020, COM(2020) 789 final, pp. 1-26. available at: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14012-2020-INIT/en/pdf>
- EC EUROPEAN COMMISSION (2022a), *Urban mobility*, available at: [https://transport.ec.europa.eu/transport-themes/clean-transport-urban-transport/urban-mobility\\_en](https://transport.ec.europa.eu/transport-themes/clean-transport-urban-transport/urban-mobility_en)
- EC EUROPEAN COMMISSION (2022b), *European Green Deal*, available at: [https://climate.ec.europa.eu/eu-action/european-green-deal\\_en](https://climate.ec.europa.eu/eu-action/european-green-deal_en)
- EC EUROPEAN COMMISSION (2022c), *Transport emissions. A European Strategy for low-emission mobility*, available at: [https://climate.ec.europa.eu/eu-action/transport-emissions\\_en](https://climate.ec.europa.eu/eu-action/transport-emissions_en)
- EC EUROPEAN COMMISSION (2022d), *European Green Deal Call: Commission funds 72 projects with € 1 billion to boost the EU's green recovery*, available at: [https://research-and-innovation.ec.europa.eu/news/all-research-and-innovation-news/european-green-deal-call-commission-funds-72-projects-eu1-billion-boost-eus-green-recovery-2021-06-03\\_en](https://research-and-innovation.ec.europa.eu/news/all-research-and-innovation-news/european-green-deal-call-commission-funds-72-projects-eu1-billion-boost-eus-green-recovery-2021-06-03_en)
- EC EUROPEAN COMMISSION (2022e), *Mobility Strategy. A fundamental transport transformation: Commission presents its plan for green, smart and affordable mobility*, available at: [https://transport.ec.europa.eu/transport-themes/mobility-strategy\\_en](https://transport.ec.europa.eu/transport-themes/mobility-strategy_en)
- EESC EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE (2016), *The White Paper on Transport*, Position Paper, May 2016, available at: <https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/resources/docs/pp-white-paper-transport-may16-en.pdf>

- EU EUROPEAN UNION (2017), *European Urban Mobility. Policy Context*, Luxembourg, March 2017, pp. 14-15, available at: <https://transport.ec.europa.eu/system/files/2017-11/2017-sustainable-urban-mobility-policy-context.pdf>
- EU EUROPEAN UNION (2019), *A Union that strives for more. My agenda for Europe*, by candidate for President of the European Commission, Ursula von der Leyen, July 2019, Luxembourg, pp. 1-21, available at: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/43a17056-ebf1-11e9-9c4e-01aa75ed71a1>
- R. GAKENHEIMER, *Urban mobility in the developing world*, «Transportation Research Part A: A Policy and Practice», Vol. 33 (7-8), pp. 671-689, [https://doi.org/10.1016/S0965-8564\(99\)00005-1](https://doi.org/10.1016/S0965-8564(99)00005-1)
- R. GINDRAT, *The City as a Platform: How Cities and New Mobility Services Can Work Together*, February 18, 2019, available at: <https://medium.com/bestmile/the-city-as-a-platform-how-cities-and-new-mobility-services-can-work-together-c62e57827cd2>
- S. GRACI, *Collaboration and Partnership Development for Sustainable Tourism*, «Tourism Geographies», Vol. 15, Issue 1, 2013, pp. 25-42, available at: <https://doi.org/10.1080/14616688.2012.675513>
- M. HAFNER AND P.P. RAIMONDI, *Priorities and challenges of the EU energy transition: From the European Green package to the new Green Deal*, «Russian Journal of Economics», Vol. 6, Issue 4, pp. 374-389, December 14, 2020, available at: <https://doi.org/10.32609/j.ruhe.6.55375>
- INTEL, *Urban Mobility and the Future of Smart Transportation*, available at: <https://www.intel.com/content/www/us/en/transportation/urban-mobility.html>
- P. JITTRAPIROM, V. CAIATI, A.M. FENERI, S. EBRAHIMIGHAREHBAGHI, M. ALONSO-GONZÁLEZ AND J. NARAYAN, *Mobility as a Service: A Critical Review of Definitions, Assessments of Schemes, and Key Challenges*, S. RASOULI, H. TIMMERMANS, AND D. YANG, (Ed.), *Smart Cities, Infrastructure and Information*, Eindhoven University of Technology, The Netherlands, Vol. 2, Issue 2, June 29, 2017, pp. 13-25.

- M. KAMARGIANNI AND M. MATYAS, *The Business Ecosystem of Mobility-as-a-Service*, «96th Transportation Research Board (TRB) Annual Meeting», Washington DC, January 2017, pp. 8-12.
- I.C.M. KARLSSON, D. MUKHTAR-LANDGREN, G. SMITH, T. KOGLIN, A. KRONSELL, E. LUND, S. SARASINI, J. SOCHOR, *Development and implementation of Mobility-as-a-Service. A qualitative study of barriers and enabling factors*, «Transportation Research Part A: Policy and Practice», Vol. 131, MaaS Special Issue, January 2020, pp. 283-295, <https://doi.org/10.1016/j.tra.2019.09.028>
- R. KAZHAMIKIN, A. MARCONI, M. PERILLO, M. PISTORE, G. VALETTO, L. PIRAS, F. AVESANI, N. PERRI, *Using gamification to incentivize sustainable urban mobility*, «2015 IEEE First International Smart Cities Conference (ISC2)», Guadalajara, Mexico, 2015, pp. 1-6, [https://doi: 10.1109/ISC2.2015.7366196](https://doi:10.1109/ISC2.2015.7366196)
- KPMG, *Future of public transport*, November 2022, pp. 1-37, available at: <https://kpmg.com/xx/en/home/insights/2022/11/future-of-public-transport.html>
- D. LAM AND P. HEAD, *Sustainable Urban Mobility*, «Energy, Transport & the Environment», 2012, pp. 359-371, available at: [https://doi:10.1007/978-1-4471-2717-8\\_19](https://doi:10.1007/978-1-4471-2717-8_19)
- L. LIU, A. BIDERMAN AND C. RATTI, “Urban mobility landscape. Real time monitoring of urban mobility patterns”, «Proceedings of the 11<sup>th</sup> International conference on computers in urban planning and urban management», Hong Kong, China, Citeseer, 2009, pp. 1-16, available at: <https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=f6ceca10e6e6882345a6a9214fd12e36fc13dcf3>
- G. LYONS, P. HAMMOND, K. MACKAY, *Reprint of: The importance of user perspective in the evolution of MaaS*, «Transportation Research Part A: Policy and Practice», MaaS Special Issue, Vol. 131, January 2020, pp. 20-34, available at: <https://doi.org/10.1016/j.tra.2019.11.024>
- A.L. LOPES TOLEDO AND E.L. LÈBRE LA ROVERE, *Urban Mobility and Greenhouse Gas Emissions: Status, Public Policies, and Scenarios in a Develop-*

- ing Economy City, Natal, Brazil*, «Sustainability», Vol. 10 (11), 3995, 2018, available at: <https://doi.org/10.3390/su10113995>
- G. MCKENZIE, *Urban mobility in the sharing economy: A spatiotemporal comparison of shared mobility services*, «Computers Environment and Urban Systems», Vol. 79, November 2019, available at: <https://doi.org/10.1016/j.compenvurbsys.2019.101418>
  - V. MERGIOTTI AND M. SARGIACOMO, *Managing Local Public Transport organizations. Efficiency vs. sustainability in post-pandemic times*, in: E. BETTINI, D. TONDINI, (eds) «La progettazione e la gestione di imprese sane tra economicità e socialità», 4th Gran Sasso International Forum, Teramo, 2022, pp. 83-105, available at: <https://www.diocesiteramoatri.it/atti-del-forum-internazionale-del-gran-sasso-2021/>
  - M. MISKOLCZI, D. FÖLDES, A. MUNKÁCSY, M. JÁSZBERÉNYI, *Urban mobility scenarios until the 2030s*, «Sustainable Cities and Society», Vo. 72, September 2021, pp. 1-11, available at: <https://doi.org/10.1016/j.scs.2021.103029>
  - C. MULLEY AND J.D. NELSON, *How mobility as a service impacts public transport business models*, «Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)», International Transport Forum, Paris, No. 17, 2020, available at: <http://dx.doi.org/10.1787/df75f80e-en>
  - MUNICIPALITY OF ROME, *Mobilità: Giunta approva Governance MaaS (Mobility as a Service)*, 9 aprile 2022, available at: <https://www.comune.roma.it/web/it/notizia.page?contentId=NWS912493>
  - K. PANGBOURNE, M.N. MLADENVIĆ, D. STEAD, D. MILAKIS, *Questioning mobility as a service: Unanticipated implications for society and governance*, «Transportation Research Part A: Policy and Practice», Vol. 131, January 2020, pp. 35-49.
  - M. PAVONE, *Autonomous Mobility-on-Demand Systems for Future Urban Mobility*, in: M. MAURER, J. GERDES, B. LENZ, H. WINNER, (eds) «Autonomes Fahren», Springer Vieweg, Berlin, Heidelberg, 2015, available at: [https://doi.org/10.1007/978-3-662-45854-9\\_19](https://doi.org/10.1007/978-3-662-45854-9_19)

- G. PEROTTO, *Il Green Deal europeo e il sistema delle risorse proprie*, in «European Papers», Vol. 7, No. 1, European Forum, Insight of 18 July 2022, pp. 385-398, doi:10.15166/2499-8249/571
- PwC, *Smart Cities: Mobility ecosystems for a more sustainable future*, by H. GALAL, H. WIMMER AND A. KHURANA, September 14, 2022, pp. 1-15, available at: <https://www.pwc.com/gx/en/issues/reinventing-the-future/smart-mobility-hub/sustainable-mobility-ecosystems-in-smart-cities.html>
- S. RANCHORDÁS, *Smart Mobility, Transport Poverty and the Legal Framework of Inclusive Mobility*, in: M. FINCK, M. LAMPING, V. MOSCON, H. RICHTER, (eds) «Smart Urban Mobility. MPI Studies on Intellectual Property and Competition Law», Vol. 29, 2020, Springer, Berlin, Heidelberg, available at: [https://doi.org/10.1007/978-3-662-61920-9\\_4](https://doi.org/10.1007/978-3-662-61920-9_4)
- D. SCHRANK, B. EISELE, T. LOMAX (2019), *Urban Mobility Report 2019*, Texas A&M Transportation Institute, August 2019, pp. 1-47, available at: <https://rosap.ntl.bts.gov/view/dot/61408>
- D. SCHRANK, B. EISELE, T. LOMAX AND J. BAK (2015), *2015 Urban Mobility Scorecard*, Texas A&M Transportation Institute, August 2015, pp. 1-82, available at: <https://static.tti.tamu.edu/tti.tamu.edu/documents/umr/archive/mobility-scorecard-2015-wappx.pdf>
- D. SCHRANK, T. LOMAX AND B. EISELE (2011), *TTI'S 2011 Urban Mobility Report*, Texas Transportation Institute, September 2011, pp.1-148, available at: [https://nacto.org/docs/usdg/2011\\_urban\\_mobility\\_report\\_schrank.pdf](https://nacto.org/docs/usdg/2011_urban_mobility_report_schrank.pdf)
- D. SCHRANK AND T. LOMAX (2007), *The 2007 Urban Mobility Report*, Texas Transportation Institute, September 2003, pp. 1-93, available at: <https://rosap.ntl.bts.gov/view/dot/37858>
- D. SCHRANK AND T. LOMAX (2005), *The 2005 Urban Mobility Report*, Texas Transportation Institute, May 2005, pp. 1-28, available at: <https://rosap.ntl.bts.gov/view/dot/61838>
- D. SCHRANK AND T. LOMAX (2003), *The 2003 Annual Urban Mobility Report*, Texas Transportation Institute, September 2007, pp. 1-53, available at: <https://rosap.ntl.bts.gov/view/dot/15904>

- G. SMITH, *Making Mobility-as-a-Service: Towards Governance Principles and Pathways*, Chalmers University of Technology, 2020, available at: <https://research.chalmers.se/en/publication/516812>
- G. SMITH AND D.A. HENSHER, *Towards a framework for Mobility-as-a-Service policies*, «Transport Policy», Vol. 89, April 2020, pp. 54-65.
- G. SMITH, J. SOCHOR AND I.C.M. KARLSSON, *Intermediary MaaS Integrators: A case study on hopes and fears*, «Transportation Research Part A: Policy and Practice», MaaS Special Issue, January 2020, Vol. 131, pp.163-177, available at: <https://doi.org/10.1016/j.tra.2019.09.024>
- J. SOCHOR, H. ARBY, M. KARLSSON, S. SARASINI, S., *A topological approach to Mobility as a Service: A proposed tool for understanding requirements and effects, and for aiding the integration of societal goals*, «Research in Transportation Business & Management», vol. 27, 2018, pp. 3-14.
- A. THOMBRE AND A. AGARWAL, *A paradigm shift in urban mobility: Policy insights from travel before and after COVID-19 to seize the opportunity*, «Transport Policy», Vol. 110, September 2021, pp. 335-353, available at: <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2021.06.010>
- R. UTRIAINEN AND M. PÖLLÄNEN, *Review on mobility as a service in scientific publications*, *Research in «Transportation Business & Management»*, Vol. 27, 2018, pp. 15-23, available at: <https://doi.org/10.1016/j.rtbm.2018.10.005>
- C. VAN GOEVERDEN, P. RIETVELD, J. KOELEMMEIJER AND P. PEETERS, *Subsidies in public transport. European Transport*”, «European Transport», ISTIEE Institute for the Study of Transport within the European Economic Integration, Issue 32, 2006, pp. 5-25.
- B. VAN WEE AND S. HANDY (2012), *Key research themes on urban space, scale, and sustainable urban mobility*, «International Journal of Sustainable Transportation», Vol. 10, Issue 1, 2012, pp. 18-24, available at: <https://doi.org/10.1080/15568318.2013.820998>
- E. VALENTINI, *Il Green Deal europeo per la lotta al cambiamento climatico e per uno sviluppo economico sostenibile: alcuni spunti di riflessione in una prospettiva economica*, «Sustainable and Responsible Man-

agement. *The Journal of Sustainable Business*», Vol. 3, Issue 1, 2022, pp. 102-124.

- U. VON DER LEYEN, *A Union that strives for more. My agenda for Europe*, July 2019, European Union, Luxembourg, 2019, pp. 1-24, available at: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/43a17056-ebf1-11e9-9c4e-01aa75ed71a1>
- Y.K.P WAN, X. LI, V.M.C. LAU, L. DIOKO, *Destination governance in times of crisis and the role of public-private partnerships in tourism recovery from Covid-19: The case of Macao*, «*Journal of Hospitality and Tourism Management*», Vol. 51, 2022, pp. 218-228, available at: <https://doi.org/10.1016/j.jhtm.2022.03.012>.
- WORLD BANK, *Smart mobility: is it the time to re-think urban mobility?*, April 29, 2015, available at: <https://blogs.worldbank.org/transport/smart-mobility-it-time-re-think-urban-mobility>



# **L'interazione uomo-macchina e i processi decisionali per la competitività delle imprese nella trasformazione intelligente**

Mario Riso, Mirko Di Bernardo, Elisa Cecconi

## **1. Premessa**

L'innovazione digitale nelle sue composite varianti (industria 4.0., *e-commerce*, *network*, piattaforme digitali, etc.) sta radicalmente trasformando il mondo delle imprese, ormai sempre più connesse e obbligate a considerare con continuità i vantaggi competitivi perché operanti in una complessità organizzativa nel tempo e nello spazio sconosciuta finora.

Inevitabilmente, i modelli di *business* divengono più complessi, interdipendenti e qualificati da nuove leve di creazione di valore. L'innovazione di prodotto e di processo è alimentata da nuovi *assets* intangibili (*big data*, *Internet of things*, intelligenza artificiale, *blockchain*, applicazioni *fintech*, etc.) che interagiscono sinergicamente creando un portafoglio interconnesso che orbita attorno alle piattaforme digitali su Internet.

La crisi dell'organizzazione fordista è la crisi degli strumenti di controllo del sistema sulla complessità dell'ambiente esterno; se l'obiettivo in quell'epoca era rimuovere la complessità dal proprio orizzonte, nel sistema economico odierno l'impresa deve affrontarla perché la competizione si è spostata su scala mondiale.

Nel nuovo sistema economico le imprese dell'economia della conoscenza hanno riconosciuto un ruolo cardine al sapere, alle scoperte scientifiche, al capitale intellettuale e a tutti gli altri intangibili, dedicandovi massicci investimenti quali *driver* di creazione di valore primariamente per l'impresa e in via sussidiaria e con declinazioni diverse per tutti gli *stakeholders*. Queste risorse alimentano la crescita dell'economia attraverso nuove possibilità di consolidamento di extraprofitti e di raggiungimento di posizioni competitive dominanti, che oggi sono difficilmente raggiungibili attuando esclusivamente il razionale ed efficiente impiego dei fattori produttivi tradizionali.

Le attività innovative sono così fondate su strategie integrate di investimento in *assets* materiali e immateriali e rappresentano un pro-

cesso qualitativo, discontinuo e interattivo dove l'interazione non è più solamente correlata ai processi interni all'impresa e alle retroazioni positive che producono, bensì alle relazioni esterne con altre imprese, clienti, fornitori, strutture finanziarie, centri di ricerca, competitori e con il suo contesto territoriale. Si tratta di una realtà dinamica, fluida, in continuo cambiamento.

L'integrazione della nuova tecnologia, delle sue funzionalità e delle persone che la usano nell'azione d'impresa necessita di un disegno consapevole; affinché l'*information technologies* aiuti a migliorare significativamente i risultati delle imprese deve fondersi con capacità di organizzazione e coordinamento. Della progettazione di tale integrazione sono responsabili i manager, attori-costruttori del luogo di intersezione di relazioni locali e globali dove si affrontano e si risolvono i problemi posti alle aziende dalla competizione globale; essi sono radicati nel contesto dell'impresa, non sono solo esecutori e riproduttori di esperienze, ma sono portatori di quella moralità barnardiana che legittima l'agire sistemico e ne cura l'operato, affinché lo scopo della produzione di beni e servizi si integri positivamente con quello delle altre organizzazioni della società.<sup>1</sup>

## **2. L'interazione uomo macchina nella “trasformazione intelligente” dell'industria 4.0**

La globalizzazione esalta le potenzialità dei territori e sposta la concorrenza ad un livello più alto, fluido e immateriale. Dal punto di vista dell'amministrazione aziendale il fattore critico di contesto è la tecnologia *soft* e, più specificamente, l'informazione e la conoscenza elaborate e gestite con tecnologie leggere, tipiche dell'elettronica, dell'informatica, delle telecomunicazioni. Forme evolute di tecnologia – quali l'intelligenza artificiale – combinate con nuovi saperi e scoperte scientifiche, sono necessarie per estrarre valore da una crescente mole di dati ed informazioni e superare i limiti della razionalità dei decisori aziendali.

---

<sup>1</sup> Cfr. CHESTER I. BARNARD, *The functions of the executive*, Cambridge, Harvard University Press 1938.

Le imprese odierne sviluppano il tema della specializzazione in senso tridimensionale: specializzano e personalizzano i prodotti per soddisfare bisogni volatili ed influenzabili; specializzano le mansioni per adattare a processi e tecnologie nuove; specializzano il loro spettro di attività, focalizzandosi su poche e distintive competenze.

L'Industria 4.0 ha innescato una vera e propria rivoluzione industriale introducendo meccanismi di automazione molto più spinti rispetto al passato e l'innesto sui processi produttivi di una costante integrazione tra i saperi scientifici implica una sorta di fusione tra mondo reale e mondo virtuale; d'altra parte, l'elemento che contraddistingue la fabbrica 4.0 è dato dalla interconnessione tra sistemi fisici e digitali, che si produce attraverso adattamenti continui e impiego di macchine intelligenti. La velocità sempre più elevata dell'innovazione tecnica spinge a delegare alle macchine una gamma crescente di azioni, funzioni e perfino decisioni. L'attività cognitiva dell'unità ibridativa uomo-macchina, è profondamente influenzata da questa delega.

La tecnologia retroagisce sull'uomo in una logica avanzata di causalità circolare. In questa prospettiva, l'evoluzione dell'uomo va ricercata nelle complesse interazioni tra evoluzione biologica (darwiniana), evoluzione socio-culturale (lamarckiana) e sviluppo o evoluzione tecnologica. Per questo motivo si può parlare di co-evoluzione uomo-macchina.<sup>2</sup>

Alla base di un processo decisionale c'è sempre la raccolta di informazioni sulle alternative disponibili e relative conseguenze. L'aumento e l'arricchimento delle informazioni disponibili possono migliorare la razionalità e l'intelligenza delle decisioni, ma possono al tempo stesso creare problemi di sovraccarico informativo, di allocazione inefficiente dell'attenzione e di maggiore facilità di caduta in trappole cognitive tipiche.<sup>3</sup>

La tecnologia e più nello specifico le tecniche di intelligenza artificiale possono svolgere il compito di aiutare i decisori a selezionare le informazioni rilevanti. Sistemi basati su reti neurali e/o algoritmi

---

<sup>2</sup> Cfr. GIUSEPPE O. LONGO, *Homo technologicus*, Milano, Ledizioni 2012.

<sup>3</sup> Cfr. DANIEL KAHNEMAN AND AMOS TVERSKY, *Choices, Values, and Frames*, New York, Russell Sage Foundation 2000; *Heuristics and Biases. The psychology of intuitive judgment*, edited by T. Gilovich, D. Griffin, D. Kahneman, Cambridge, Cambridge University Press 2001.

genetici sono particolarmente efficaci nel filtrare l'informazione, dato che i loro meccanismi inferenziali sono basati appunto sulla capacità di pesare in modo opportuno informazioni disparate e non preselezionate. <sup>4</sup>Così strutturato, il compito di selezione del decisore è coadiuvato dallo strumento tecnico, che svolge anche il ruolo di selezionatore delle informazioni rilevanti e offrire al decisore alternative d'azione. Il ruolo degli strumenti basati su tecniche di intelligenza artificiale, è ancora più determinante se si considerano i limiti della razionalità dei decisori dovuti ai vincoli cognitivi ossia di sintesi, organizzazione e utilizzo di informazioni. Per questi aspetti, i cambiamenti tecnologici più influenti sono soprattutto quelli relativi alla capacità di memoria, alla velocità di computazione e alla sofisticazione delle tecniche di programmazione.

La connessione tra mondo fisico e mondo digitale veicolata dal modello industriale 4.0, non è di facile definizione, sia a causa dei repentini e continui cambiamenti del mondo digitale sia perché l'uomo deve trovare velocemente dei processi e metodi adatti per poter interagire con esso; ma le diversità sostanziali che sussistono tra un cervello artificiale e un cervello biologico sono varie ma le più nodali sono indubbiamente quelle di tipo funzionale: il cervello umano per espletare le sue attività necessita di capacità sub-cognitive mediante le quali gli individui possono svolgere l'attività di associazione tra le più disparate idee, possono riconoscere l'aspetto emozionale dei termini, comprendere i sensi ambigui delle espressioni linguistiche e svolgere ulteriori operazioni simili. In altri termini è possibile affermare che l'intelligenza propriamente umana è fortemente influenzata dalla cultura nel quale gli individui si trovano immersi e indirizzata dalle molteplici esperienze che li coinvolgono nella globalità della loro esistenza. <sup>5</sup>In tal guisa appare alquanto improbabile che l'intelligenza artificiale sia in grado di percepire e vivere determinate situazioni alla stessa stregua dell'uomo.

In aggiunta a quanto esposto finora potremmo dire che un ulteriore aspetto di cui le macchine sono prive è certamente la creatività; esse non sono in grado di svolgere delle azioni completamente nuove o ori-

---

<sup>4</sup> Cfr. MICHAEL O'NEILL, Riccardo Poli, William B. Langdon, Nicholas F. McPhee: *A Field Guide to Genetic Programming*, «Genetic Programming and Evolvable Machines», vol. X, 2009, pp. 229-230.

<sup>5</sup> Cfr. JOHN R. SEARLE, *Minds, Brains and Science*, Harvard, Harvard University Press 1984.

ginali come invece fanno gli individui. Vale a dire che la creatività è vista come un elemento dal quale emerge una novità straordinaria o dal quale si origina qualcosa che non ha alcunché a che fare con un aspetto meccanico; intendendo con quest'ultimo le operazioni che svolgono i congegni nella misura in cui sono in grado di rispondere a degli stimoli.

Infine un ulteriore limite dell'intelligenza artificiale è contraddistinta dalle difficoltà che essa ha di essere una struttura dotata di coscienza nel modo in cui lo è l'uomo; quest'ultimo proprio per il fatto di essere un ente coscienziato può esperire sé stesso, la realtà circostante con la quale è incessantemente connesso, può generare pensieri o azioni.<sup>6</sup>

La creazione dell'artificiale in generale e dei dispositivi intelligenti al servizio dei *decision makers* aziendali in particolare, deve quindi necessariamente passare per la comprensione e l'interazione con il naturale: vita cognizione ed organizzazione economica sono infatti fenomeni emergenti adattativi e complessi che richiedono il superamento dei modelli della meccanica classica per volgere lo sguardo verso una riflessione filosofica ed etica dove occorre fare i conti con la coincidenza fra *hardware* e *software*. Vita, mente ed organizzazione economico-sociale o amministrativa sono processi storici che implicano un *hardware* che si fa *software* e viceversa e questo può avvenire solo nel caso di organismi *embodied* e tramite l'utilizzo di complessi modelli autopoietici più adeguati alla intelligibilità dei loro processi di *embodiment*.<sup>7</sup>

L'aumento della velocità computazionale, della quantità di memoria e il miglioramento delle tecniche di programmazione creano strumenti e applicazioni che si inseriscono nei processi decisionali in modo sempre più pervasivo, cambiando in supervisor il ruolo dei decisori umani. È una tendenza già sperimentata nelle situazioni di automazione molto spinta che contiene opportunità importanti e rischi altrettanto seri. Per queste ragioni, lo studio dell'interazione tra uomo e macchina nei processi decisionali appare davvero cruciale per il futuro delle organizzazioni economiche, e non dovrebbe essere lasciato ad una riflessione esclusivamente tecno centrica.

---

<sup>6</sup> Cfr. MIRKO DI BERNARDO, *Neurophenomenology and intersubjectivity. An interdisciplinary approach*, «Axiomathes», vol. XXXII, 2021, pp.1-17.

<sup>7</sup> Cfr. MIRKO DI BERNARDO, *Neuroplasticity, Memory and Sense of Self. An Epistemological Approach*, Aurora, The Davies Group Publishers 2021.

Non tutta la nuova tecnologia ha creato nuova conoscenza; <sup>8</sup>ancora una volta, si deve fare appello alla razionalità soft dei processi decisionali, alla creatività e alla moralità della *leadership* di tipo barnardiano per far fronte allo sviluppo della competitività.

### **3. I processi decisionali a confronto con la neuroplasticità cerebrale e la cognizione incarnata**

Nello scenario attuale l'impresa si presenta come un sistema cognitivo aperto, adattativo, dinamico e caratterizzato da funzioni di coordinamento strategico: un eco-sistema variabile di agenti *discovery-oriented*.

In questa ottica lo studio dei processi decisionali diviene un aspetto centrale per le riflessioni organizzative e quelle inerenti l'implementazione della tecnologia. Esistono diversi livelli di integrazione della tecnologia nei processi decisionali, a partire da un mero supporto informativo, per arrivare ad una vera e propria sostituzione del decisore umano da parte dello strumento.

I concetti di decisione e di processo decisionale sono da sempre oggetto di acceso dibattito. Nella letteratura organizzativa, così come in quella più specifica sui processi decisionali, le alternative concettuali disponibili sono numerose. Quando Simon ha cominciato a riflettere sui comportamenti delle organizzazioni economiche, prima ancora che sulla razionalità degli individui, l'orizzonte delle scienze umane era dominato dalla teoria della scelta razionale 'pura', per cui la decisione non è altro che l'elaborazione di una risposta in base ad un contesto perfettamente conosciuto comprese tutte le sue possibili evoluzioni dettate dalle diverse azioni attuabili. <sup>9</sup>Il modello classico (e i modelli da esso derivati), pur mostrando efficacia nella rappresentazione di fenomeni aggregati, evidenzia limiti seri per quanto riguarda la rappresentazione dei processi decisionali individuali e organizzativi (Simon 1947; March e Simon 1958).<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Cfr. NICOLAI J. FOSS, *Strategy, Economic organization and knowledge economy*, Oxfords, Oxford University press 2005.

<sup>9</sup> Cfr. JOHN VON NEUMAN AND OSKAR MORGENSTERN, *Theory of games and economic behavior*, Princeton University Press 1944.

<sup>10</sup> Cfr. JAMES J. MARCH AND HERBERT A. SIMON, *Organizations*, New York, Wiley 1958; H.A. SIMON, *Administrative Behavior*, New York, McMillan 1957.

In un contesto instabile dove le preferenze sono fluide, con informazioni disperse, lacunose e distorte la Teoria della Scelta Razionale va invece sostituita con altre teorie, a più basso grado di astrazione. Fu questa l'intuizione di Herbert Simon: alla razionalità pura della Teoria della Scelta Razionale va realisticamente sostituita la razionalità limitata delle persone in carne ed ossa, ciascuna di esse alle prese con insuperabili vincoli cognitivi e informativi, persone che lungi dal massimizzare la propria funzione di utilità devono accontentarsi di soluzioni soddisfacenti alle condizioni dateli.

Simon ha chiuso una epoca scardinando l'idea di un uomo logico e razionale e inserendo accanto al concetto di probabilità quello di imprevedibilità. I limiti oggettivi della conoscenza, l'impossibilità di considerare contemporaneamente troppe variabili, l'incertezza interna a ogni gerarchia delle preferenze, la disposizione mentale, le convinzioni dovute alla formazione culturale e i vari condizionamenti sociali fanno sì che nella maggior parte dei casi le decisioni vengano prese secondo un criterio di sufficienza e di soddisfazione minimale. In ottica simoniana quindi l'essere umano che opera in questo contesto non è più guidato da perfetta razionalità ma da una razionalità limitata.

L'eredità di Simon è considerevole. I suoi contributi hanno di fatto evidenziato l'inscindibile legame fra scienze cognitive ed economia; ciò deriva non solo da un cambiamento epistemologico all'interno dell'economia ma anche da una ragione radicata evolutivamente: la bi-direzionalità tra cervello e mondo sociale, ovvero l'integrazione fra dimensione ereditaria, ruolo dell'ambiente sociale e componente biologica. In altre parole, Simon ha compreso prima del tempo che il cervello è un'interfaccia flessibile verso l'ambiente e che l'interazione corporea con l'ambiente plasma e modella la stessa attività cognitiva. Per evidenziare la plasticità cerebrale, paradigma interpretativo delle neuroscienze attuali, occorre infatti abbandonare la desueta visione di un cervello rigido, centralizzatore. Come sostenuto da Edelman è nella nozione di modulazione che il concetto di plasticità acquista il suo significato più proprio; gran parte dello sviluppo cerebrale è stocastico ed epigenetico così come l'organizzazione del sistema nervoso è di natura connessionale.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Cfr. EVA JABLONKA AND MARION J. LAMB, *Evolution in Four Dimensions: Genetic, Epigenetic,*

Semplicisticamente il cognitivismo aveva rappresentato la mente che pensa e decide come ‘disincarnata’ dal corpo e ‘disancorata’ dall’ambiente in cui interagisce. L’approccio adattativo alla cognizione di Simon anticipa la nuova prospettiva introdotta dalla teoria della *embodied cognition* che ci parla invece di una cognizione *embodied* (incarnata) e *grounded* (con i piedi per terra). Cioè di una cognizione integrata con il corpo attraverso l’azione e plasmata dall’ambiente con cui il corpo interagisce che non significa solo lo studio del funzionamento del sistema nervoso centrale, ma del ruolo di tutte le altre parti corporee di tipo viscerale, sensoriale e motorio.<sup>12</sup>

In quest’ottica non esistono dualismi fra mente e corpo, non esistono gerarchie verticali fra alto e basso, fra cognizione corticale ed emozione subcorticale. I processi percettivi, cognitivi e motori sono intrecciati ed integrati. Si può parlare di ‘circolarità’ e di impasto, perché l’azione influenza sia la percezione che il pensiero, oltre ad essere da loro influenzata.

A sostegno di questa interpretazione della cognizione umana che sposta il baricentro dell’attività razionale del cervello e le sue capacità computazionali, all’interazione cervello-corpo-ambiente, ci sono gli studi condotti dalla Scuola di Parma sui neuroni specchio<sup>13</sup> che rivelano la strettissima relazione esistente fra processi percettivi, cognitivi e motori e il loro influenzarsi reciprocamente: agire è già pensare e l’azione è alla base dell’apprendimento. Non ci sono più piani simbolici, sub-simbolici e manipolazioni, ma una creazione del significato che

---

*Behavioral, and Symbolic Variation in the History of Life*, Bradford Books/The MIT Press 2005; GERALD M. EDELMAN, *Neural Darwinism: The Theory of Neuronal Group Selection*, Hardcover 1995.

<sup>12</sup> Cfr. ANNA M. BORGHİ AND FAUSTO CARUANA, *Embodiment theories*, *International Encyclopedia on Social and Behavioral Neuroscience*, 2nd. Edition (editor James Wright), Section of Cognitive Neuroscience (editor Stefano Cappa), Elsevier 2013.

<sup>13</sup> Sono definiti neuroni specchio quella classe di cellule nervose presenti nell’area F5 della corteccia premotoria la cui attivazione è correlata a compiti visuo-motori e/o audio-motori: la loro peculiarità sta nel fatto che si attivino selettivamente sia durante l’esecuzione di una azione transitiva, sia durante l’osservazione della stessa tipologia di azione. Cfr. GIACOMO RIZZOLATTI, LUCIANO FADIGA, VITTORIO GALLESE, LEONARDO FOGASSI, *Premotor cortex and the recognition of motor actions*, «Brain Res Cogn Brain Res», 1996, pp.131-41.



avviene spontaneamente come conseguenza della struttura dei viventi e del loro rapporto con il mondo.<sup>14</sup>

Inoltre, i neuroni specchio sono considerati dagli scienziati come la base neurofisiologica del 'rispecchiamento empatico', utile strumento decisionale nei contesti socio economici che permette al soggetto che decide di relazionarsi con l'altro e di capire il suo mondo dall'interno.<sup>15</sup> Il meccanismo specchio ci consente di comprendere preriflessivamente lo stato emotivo altrui, integrando le componenti viscerali ed emozionali che altrimenti sarebbero assenti nella comprensione con modalità cognitive *top down*.

L'aspetto senso motorio della corporeità, dunque, postulato prima dalla fenomenologia francese e dall'approccio enattivo poi, sta avendo sempre maggiore risonanza all'interno degli studi cognitivi legati ai processi decisionali: ad oggi appare chiaro che la nostra struttura corporea e le nostre abilità senso motorie siano alla base della capacità di capire gli altri.<sup>16</sup>

#### **4. Considerazioni conclusive. Profilare l'organizzazione economica rappresentativa del nostro tempo**

Interpretare il cambiamento è compito di chi sta vivendo. Interazione e appartenenza a nuove comunità digitali, la robotica all'interno del sistema produttivo, nuove forme di lavoro e veloci processi di innovazione sociale fanno parte di questa trasformazione che richiede la capacità di astrarre la nostra vita dalla quotidianità per prefigurare non solo il futuro ma anche il presente.

Descrivibile come uno degli step evolutivi più significativi della storia umana, la quarta rivoluzione industriale indotta dall'innovazione digitale, ha comportato una rivoluzione economica e sociale profonda capace di interessare l'intera umanità. Dal 1970 con la nascita dell'informatica, dalla quale si è generata l'era digitale destinata a incrementare i livelli di automazione si è verificato un autentico sovvertimento

---

<sup>14</sup> Cfr. FRANCISCO J. VARELA, EVAN THOMPSON, ELEANOR ROSCH, *The embodied mind: Cognitive science and human experience*, Cambridge, MA: MIT Press 1991.

<sup>15</sup> Cfr. LUCIANO FADIGA AND VITTORIO GALLESE, *Action Representation and Language in The Brain*, «Theoretical Linguistics», vol. XXIII, 1997, pp. 267-280.

<sup>16</sup> Cfr. MAURICE M. MERLEAU-PONTY, *Phenomenology of Perception*, Routledge 1945.

*bottom up* della produzione e del trasferimento delle informazioni, che si manifesta con una velocità mai conosciuta fino ad oggi.

Il rapporto tra uomo e tecnologia di produzione è dibattuto sin dalle origini dell'impresa capitalistica. La tecnologia è uno strumento che incrementa la 'razionalità procedurale degli agenti economici' migliorando – ma non ottimizzando – la performance economica delle organizzazioni complesse.<sup>17</sup> All'aumentare dell'incertezza ambientale e delle pressioni competitive aumentano la quantità e la qualità di informazioni necessarie per prendere decisioni.<sup>18</sup> Le tecnologie complesse – tra cui l'informatica, le telecomunicazioni, l'intelligenza artificiale – divengono sempre più richieste per supportare i nuovi processi industriali e sostenere il ritmo dei nuovi bisogni. Le informazioni benché puntuali offrono una mappa necessariamente riduttiva della realtà. Le macchine prendono pertanto decisioni sulla base di mappe che sono riduzioni di realtà che hanno pertanto un fattore di fallibilità.<sup>19</sup> La creazione della conoscenza non corrisponde alla gestione e/o elaborazione delle informazioni ma è frutto della combinazione dell'informazione con l'esperienza, il contesto e l'interpretazione. La tecnologia necessita quindi della capacità di contestualizzazione ed interpretazione che solo l'uomo è in grado di produrre.

Mediante soluzioni tecnologiche innovative e più sostenibili, si può costruire un modello industriale più efficiente, riducendo i costi delle materie prime e creando nuova occupazione. La trasformazione digitale può favorire la crescita di molti settori manifatturieri e di servizi evidenziando potenzialità espansive anche per la pubblica amministrazione, l'educazione e la formazione.

Occorre tuttavia evitare di pensare che l'intelligenza artificiale possa prevalere – in termini di capacità di generare valore – sull'intelligenza umana.<sup>20</sup> Il rischio è quello di ritornare alla centralità della mac-

---

<sup>17</sup> Cfr. H.A. SIMON, *Information technologies and organizations*, «The Accounting Review», vol. LV, 1990, pp. 658-667.

<sup>18</sup> Cfr. JAY R. GALBRAITH, *Designing complex organizations*, Addison-Wesley 1973.

<sup>19</sup> Cfr. PAOLO BENANTI; *Le machine sapienti. Intelligenze artificiali e decisioni umane*. Marietti 1820, 2018.

<sup>20</sup> Cfr. MARK C. CASSON, *An Entrepreneurial Theory of the Firm*, Cheltenham, Edward Elgar,

china e del *know-how* immateriale e impersonale in essa incorporato, dimenticando il ruolo strumentale e di supporto che la tecnologia invece dovrebbe avere nelle decisioni d'impresa.

Nel sistema economico è presente un pluralismo organizzativo delle dimensioni aziendali e del modo di fare impresa in cui coesistono modelli di business ereditati dal passato – votati all'efficienza in ottica di stampo neo-fordista – con altri più contemporanei protesi alla *learning organization* e basati su flessibilità, partecipazione e capacità di adattamento.<sup>21</sup> Per tutte le imprese vi è però la necessità di procedere in una prospettiva di sviluppo condiviso e sostenibile.<sup>22</sup>

L'evoluzione dell'impresa contemporanea porta alla definizione di un sistema che ruota intorno all'innovazione collaborativa in cui le potenzialità offerte dalle nuove tecnologie si combinano a conoscenza auto-generata con stimoli e spunti provenienti dall'esterno.<sup>23</sup> È sempre più evidente l'esigenza di un'impresa che non ha una gerarchia univoca e necessita di relazioni, coordinamento virtuale e competenze *soft* ove le considerazioni antropologiche ed etiche devono divenire forze efficaci e cultura organizzativa per plasmare e guidare l'innovazione tecnologica.

Nell'era della trasformazione digitale, gli elementi fondamentali delle imprese sono dunque gli stessi delineati dai classici del pensiero organizzativo per le imprese del primo capitalismo:<sup>24</sup> ordine, regole, cooperazione e una *leadership* che sappia coniugare creatività e moralità.<sup>25</sup>

---

2003.

<sup>21</sup> Cfr. DAVID A. GARVIN, *Building a Learning Organization*, Harvard, «Harvard Business Review», vol. IV, 1993.

<sup>22</sup> Cfr. MICHAEL PORTER AND MARK KRAMER, *Strategy and society: the link between competitive advantage and corporate social responsibility*, «Strategic Direction», vol. XXIII, 2006.

<sup>23</sup> Cfr. OLIVER GASSMANN, ELLE ENKEL, HENRY CHESBROUGH, *The future of open innovation*, «R&D Management», vol. XL, 2010, pp.213-221.

<sup>24</sup> Cfr. ROBERTO CAFFERATA, *Management in adattamento. Tra razionalità economica, evoluzione e imperfezione dei sistemi*, Bologna, il Mulino, 2022.

<sup>25</sup> Cfr. CHESTER I. BARNARD, *op.cit.*

## References

- BARNARD C.I., *The functions of the executive*, Cambridge, Harvard University Press 1938.
- PAOLO BENANTI; *Le machine sapienti. Intelligenze artificiali e decisioni umane*. Marietti 1820, 2018
- BORGHI A.M. AND CARUANA F., *Embodiment theories*, *International Encyclopedia on Social and Behavioral Neuroscience*, 2nd. Edition (editor James Wright), Section of Cognitive Neuroscience (editor Stefano Cappa), Elsevier 2013.
- CAFFERATA R., *Management in adattamento. Tra razionalità economica, evoluzione e imperfezione dei sistemi*, Bologna, il Mulino, 2022.
- CASSON M.C., *An Entrepreneurial Theory of the Firm*, Cheltenham, Edward Elgar, 2003.
- DI BERNARDO M., *Neurophenomenology and intersubjectivity. An interdisciplinary approach*, «Axiomathes», vol. XXXII, 2021, pp.1-17.
- DI BERNARDO M., *Neuroplasticity, Memory and Sense of Self. An Epistemological Approach*, Aurora, The Davies Group Publishers 2021.
- EDELMAN G.M., *Neural Darwinism: The Theory of Neuronal Group Selection*, Hardcover 1995.
- FADIGA L. AND GALLESE V., *Action Representation and Language in The Brain*, «Theoretical Linguistics», vol. XXIII, 1997, pp. 267-280.
- FOSS N.J., *Strategy, Economic organization and knowledge economy*, Oxfords, Oxford University press 2005.
- GALBRAITH J.R., *Designing complex organizations*, Addison-Wesley 1973.
- GARVIN D.A., *Building a Learning Organization*, Harvard, «Harvard Business Review», vol. IV, 1993.
- GASSMANN O., ENKEL E., CHESBROUGH H., *The future of open innovation*, «R&D Management», vol. XL, 2010, pp.213-221.
- GILOVICH T., GRIFFIN D., KAHNEMAN D. (edited by), *Heuristics and Biases. The psychology of intuitive judgment*, Cambridge, Cambridge University Press 2001.

- JABLONKA E. AND LAMB M.J., *Evolution in Four Dimensions: Genetic, Epigenetic, Behavioral, and Symbolic Variation in the History of Life*, Bradford Books/The MIT Press 2005
- KAHNEMAN D. AND TVERSKY A., *Choices, Values, and Frames*, New York, Russell Sage Foundation 2000.
- LONGO G.O., *Homo technologicus*, Milano, Ledizioni 2012.
- MARCH J. AND SIMON H.A., *Organizations*, New York, Wiley 1958; H.A. SIMON, *Administrative Behavior*, New York, McMillan 1957.
- MERLEAU-PONTY M.M., *Phenomenology of Perception*, Routledge 1945.
- O'NEILL M., *Riccardo Poli, William B. Langdon, Nicholas F. McPhee: A Field Guide to Genetic Programming*, «Genetic Programming and Evolvable Machines», vol. X, 2009, pp. 229-230.
- PORTER M. AND KRAMER M., *Strategy and society: the link between competitive advantage and corporate social responsibility*, «Strategic Direction», vol. XXIII, 2006.
- RIZZOLATTI G., FADIGA L., GALLESE V., FOGASSI L., *Premotor cortex and the recognition of motor actions*, «Brain Res Cogn Brain Res», 1996, pp.131-41.
- SEARLE J.R., *Minds, Brains and Science*, Harvard, Harvard University Press 1984.
- SIMON H.A., *Information technologies and organizations*, «The Accounting Review», vol. LV, 1990, pp. 658-667.
- VARELA F.J., THOMPSON E., ROSCH E., *The embodied mind: Cognitive science and human experience*, Cambridge, MA: MIT Press 1991.
- VON NEUMAN J. AND MORGENSTERN O., *Theory of games and economic behavior*, Princeton University Press 1944.



**Area 8**  
**Economia e territorio**





## Qualità istituzionale e geografia elettorale in Europa<sup>1</sup>

Bernardo Cardinale, Dante Di Matteo<sup>2</sup>

### 1. La dimensione territoriale della qualità istituzionale

La qualità istituzionale esprime la forza e l'efficacia complessiva delle istituzioni di un paese. Il concetto di qualità istituzionale è spesso utilizzato nel contesto dello sviluppo economico, poiché è condiviso che un quadro istituzionale forte rappresenti un prerequisito necessario per una crescita economica dei territori (Rodriguez-Pose, 2020). Tuttavia, la qualità istituzionale può rilevare anche in altre dimensioni della vita pubblica, come la politica, il diritto e il benessere sociale.

La questione della qualità istituzionale è ampiamente dibattuta in varie aree di ricerca, tra cui l'economia, la scienza politica e la sociologia. Nella definizione di North (1990), le istituzioni figurano come "le regole del gioco in una società, o più formalmente, i vincoli ideati dall'uomo che modellano l'interazione umana". Secondo questa visione, la qualità delle istituzioni dipende dalla misura in cui queste regole sono trasparenti, stabili e applicabili. North ritiene rilevanti ai fini del miglioramento delle performance economiche sia le istituzioni formali, come leggi e regolamenti, sia le istituzioni informali, come norme e consuetudini. Analogamente, Acemoglu e Robinson (2012) evidenziano come la qualità delle istituzioni sia tra le principali determinanti in grado di spiegare i diversi gradi di prosperità (nonché i livelli di povertà) tra i paesi, e come le istituzioni abbiano un impatto rilevante sullo sviluppo economico. Inoltre, secondo gli autori, il persistere di bassi livelli di qualità istituzionale rappresenta un ostacolo allo sviluppo per i paesi, oltre che un freno al potenziale successo politico dei governi locali. Nella definizione della Banca Mondiale –che ha avuto un ruolo significativo nel promuovere lo studio e la ricerca sulla qualità delle istituzioni– essa si riferisce alla "misura in cui le istituzioni di un Paese sostengono i risultati economici e sociali" (World Bank, 2017). Pertan-

---

<sup>1</sup> B. Cardinale è autore del paragrafo 1; D. Di Matteo dei paragrafi 2 e 3 e delle elaborazioni grafico-statistiche; conclusioni e bibliografia sono in comune.

<sup>2</sup> B. Cardinale: Università di Teramo; D. Di Matteo: CiMET.

to, fattori quali lo stato di diritto, la qualità della regolamentazione, il controllo della corruzione, l'efficacia del governo e la stabilità politica hanno un ruolo chiave nel determinare migliori o peggiori performance economiche e/o sociali. Tuttavia, la qualità istituzionale agisce anche come fattore indiretto dello sviluppo economico, avendo un ruolo nel determinare i livelli di fiducia sociale, che a loro volta influenzano la crescita e mitigano le disuguaglianze territoriali (Rothstein, 2011).

Numerosi sono gli indicatori proposti per tentare di misurare la qualità istituzionale. Il compito resta tuttavia difficile, poiché le dimensioni da tenere in considerazione sono del tutto eterogenee e spesso scontano una sostanziale carenza di dati a disposizione, soprattutto in termini di granularità dei livelli amministrativi inferiori. Tra i principali indicatori utilizzati per comparare le performance tra paesi e regioni figura il 'Quality of Government Dataset', elaborato dal Quality of Government Institute dell'Università di Göteborg, il quale sintetizza all'interno di vari indici di qualità istituzionale più di 450 variabili provenienti da dataset dei singoli paesi europei, fornendo misure a livello-paese, ma anche per macroaree funzionali (NUTS1) e regioni (NUTS2). Un altro set di indici spesso utilizzato come parametro di riferimento per confrontare la qualità istituzionale tra i paesi di tutto il mondo è il 'World Governance Indicators' elaborato dalla World Bank (Kaufmann et al., 2009): esso si basa su sei dimensioni strutturali, ovvero il diritto alla libera espressione, la stabilità politica, l'efficacia del governo, la qualità della regolamentazione, lo stato di diritto e il controllo della corruzione, offrendo un grado di copertura per oltre 200 paesi.

In definitiva, la qualità istituzionale può essere intesa come un concetto vasto che ricomprende una ampia gamma di fattori, dalle leggi e dai regolamenti formali alle norme e alle usanze informali, che modellano l'interazione umana e la performance complessiva dei sistemi politici, sociali ed economici di un paese.

### **1.1. Qualità istituzionale e sviluppo del territorio**

La qualità istituzionale può avere un impatto significativo sullo sviluppo territoriale. Le differenze nei livelli di qualità istituzionale possono essere causa di squilibri territoriali, oltre che determinare velocità di sviluppo diverse non solo orizzontalmente (tra paesi diversi), ma anche verticalmente (tra regioni diverse all'interno dello stesso pae-

se). La qualità istituzionale può influire sullo sviluppo territoriale in maniera diretta o indiretta, essendo parte delle dinamiche di sviluppo del territorio a varia intensità. Una delle dimensioni interessate dalla qualità istituzionale e collegate allo sviluppo territoriale è quella relativa agli investimenti: la qualità istituzionale può influenzare il livello di investimenti che affluiscono nei paesi o nelle diverse regioni di un paese (Jude, Levieuge, 2017). Quando le istituzioni sono percepite come forti, trasparenti e affidabili, possono creare un ambiente favorevole agli investimenti, che possono stimolare a loro volta la crescita economica e la creazione di posti di lavoro. Diversamente, una bassa qualità istituzionale può generare incertezza e scoraggiare gli investimenti, rappresentando un ostacolo allo sviluppo territoriale.

La qualità istituzionale può anche influire sulle disparità regionali nell'ambito dello sviluppo economico, o più in generale in termini di benessere sociale (Ferrara, Nisticò, 2019). Quando le istituzioni sono forti, possono crearsi condizioni di parità per le imprese e gli individui nelle diverse regioni di un paese, contribuendo a ridurre le disparità. Al contrario, la presenza di istituzioni deboli può esacerbare le disuguaglianze regionali, in quanto alcune regioni potrebbero avere un accesso migliore alle risorse e alle opportunità rispetto ad altre. Ad esempio, il miglioramento complessivo della qualità delle istituzioni nei paesi dell'Africa occidentale –espresso attraverso l'alleggerimento dei vincoli burocratici, il rafforzamento del sistema giudiziario e normativo, il controllo della corruzione e la stabilità del governo– ha avuto un ruolo importante nel ridurre notevolmente la povertà e le disuguaglianze di reddito nel lungo periodo (Kouadio, Gakpa, 2022).

La qualità istituzionale può determinare anche una migliore governance locale nelle diverse regioni (Albalade del Sol, 2013). Quando le istituzioni sono forti e trasparenti, possono crearsi i presupposti per un governo locale più responsabile ed efficace, che può promuovere una migliore erogazione dei servizi e migliorare la qualità della vita dei cittadini di una determinata regione. Invece, istituzioni deboli possono contribuire all'incremento della corruzione e condurre ad una governance inefficace, certamente una barriera allo sviluppo territoriale.

La qualità istituzionale può avere un impatto anche sullo sviluppo delle infrastrutture (Cavaliere et al., 2020). Quando le istituzioni sono forti, l'ambiente diventa potenzialmente favorevole per i partenaria-

ti pubblico-privati interessati a contribuire al finanziamento di opere pubbliche, al fine di costruire infrastrutture quali strade, ponti e reti per la viabilità. Ciò assume particolare rilevanza nel caso in cui l'area di interesse sia collocata in una località marginale, dove lo sviluppo economico non può prescindere da un potenziamento delle infrastrutture per l'accesso ai luoghi (Hernandez, Dávila, 2016) e dove quindi la qualità istituzionale gioca un ruolo decisivo nella capacità di rigenerare un'area in ritardo di sviluppo. Diversamente, istituzioni deboli possono creare ostacoli allo sviluppo infrastrutturale, ad esempio a causa delle lungaggini della burocrazia amministrativa, determinando quindi un freno allo sviluppo territoriale.

Nel complesso, la qualità istituzionale appare quindi un fattore molto rilevante nel determinare il livello di sviluppo territoriale di un paese o di una regione. Istituzioni forti possono promuovere gli investimenti, ridurre le disparità regionali, migliorare la governance locale e facilitare lo sviluppo delle infrastrutture, mentre istituzioni deboli possono generare l'effetto opposto.

## **2. Qualità istituzionale e 'voting behavior'**

La qualità istituzionale può avere un ruolo anche sulle dinamiche elettorali e nel comportamento di voto dei cittadini, influenzando, tra gli altri, il corretto svolgimento delle elezioni, l'atteggiamento dei partiti politici e la salute generale della democrazia. Ad esempio, elevati livelli di qualità istituzionale possono contribuire a garantire che le elezioni si svolgano in modo equo e trasparente, riducendo il rischio di frodi e manipolazioni. Commissioni elettorali indipendenti, magistrature imparziali e forti misure anticorruzione possono contribuire a garantire che le elezioni siano libere ed eque e che i risultati riflettano accuratamente la volontà del popolo (Birch, 2010).

Altro elemento discriminante è la fiducia ('trust') nelle istituzioni democratiche. Quando percepite come corrotte, inefficaci o poco reattive, le istituzioni possono erodere la 'fiducia' nel cittadino-elettore, e questo spesso si riflette generalmente in un crollo dell'affluenza alle urne. Al contrario, quando la qualità istituzionale è alta, aumenta anche la 'fiducia' dei cittadini nei confronti del processo democratico, incoraggiando una maggiore partecipazione e coinvolgimento degli elettori alla vita politica del luogo (Bjørnskov, 2011).

La qualità delle istituzioni può anche influenzare la conoscenza politica dei cittadini. Quando le istituzioni sono trasparenti, forniscono accesso alle informazioni e promuovono la responsabilità dei decisori pubblici, i cittadini possono essere meglio informati sulle questioni politiche e sui candidati. Questo può portare a un comportamento di voto più informato e a un migliore processo decisionale da parte degli elettori. A tal proposito, quando le istituzioni pongono efficacemente le basi per favorire l'avanzamento tecnologico –soprattutto nei paesi in ritardo di sviluppo– migliora anche la diffusione della conoscenza a proposito di questioni economiche, politiche e sociali (Asongu, Nwachukwu, 2016), generando un maggiore coinvolgimento politico dell'elettorato.

Istituzioni in grado di assicurare la competizione e la responsabilità politica possono contribuire a garantire che i politici rispondano alle istanze reali dei cittadini. Media indipendenti, organizzazioni della società civile e misure anticorruzione efficaci possono incoraggiare una maggiore trasparenza e responsabilità nel sistema politico e ridurre il rischio di abuso di potere, avvicinando il cittadino-elettore alle urne (Berliner, Erlich, 2015).

Inoltre, la stabilità delle istituzioni può accrescere la fiducia degli investitori tale da stimolare la crescita economica dei luoghi, riducendo in questo modo il rischio di instabilità politica e disordini sociali. Di conseguenza, un'economia robusta può a sua volta contribuire a sostenere le istituzioni democratiche, fornendo le risorse necessarie per una governance efficace (Asongu, 2013).

Infine, una bassa qualità istituzionale può dare il largo alla annosa questione della polarizzazione politica e dell'estremismo, minando la legittimità delle istituzioni democratiche e dello stato di diritto. Misure anticorruzione deboli, magistrature di parte e media inefficaci possono contribuire alla rottura delle norme democratiche e all'ascesa di movimenti populistici ed estremisti (Ferrante, Pontarollo, 2022). La questione del 'malcontento elettorale' –che sarà oggetto del caso studio sulle regioni europee proposto in seguito– è sempre più al centro del dibattito nell'ambito delle scienze geografiche e delle scienze regionali. Oltre ad individuare le classiche determinanti socioeconomiche del 'malcontento', inizia ad essere riconosciuta l'esigenza di affrontare la relazione tra malcontento e qualità istituzionale in un quadro geograficamente

determinato, individuando quelle eterogeneità territoriali che determinano un funzionamento più o meno adeguato delle istituzioni democratiche, il quale riflette poi sulla percezione del cittadino-elettore nei modi e nelle misure indicate poc'anzi.

### **3. Geografia elettorale in Europa e ruolo della qualità istituzionale**

Obiettivo del presente contributo è quello di mappare la geografia elettorale nelle regioni europee a livello NUTS3 (o NUTS2, in base alle caratteristiche amministrative dei paesi) nell'arco del ventennio 1999-2019. Successivamente, mediante un modello esplorativo verrà testata la relazione tra la variazione delta dell'orientamento di voto prevalente nella regione *i*-esima e la qualità istituzionale.

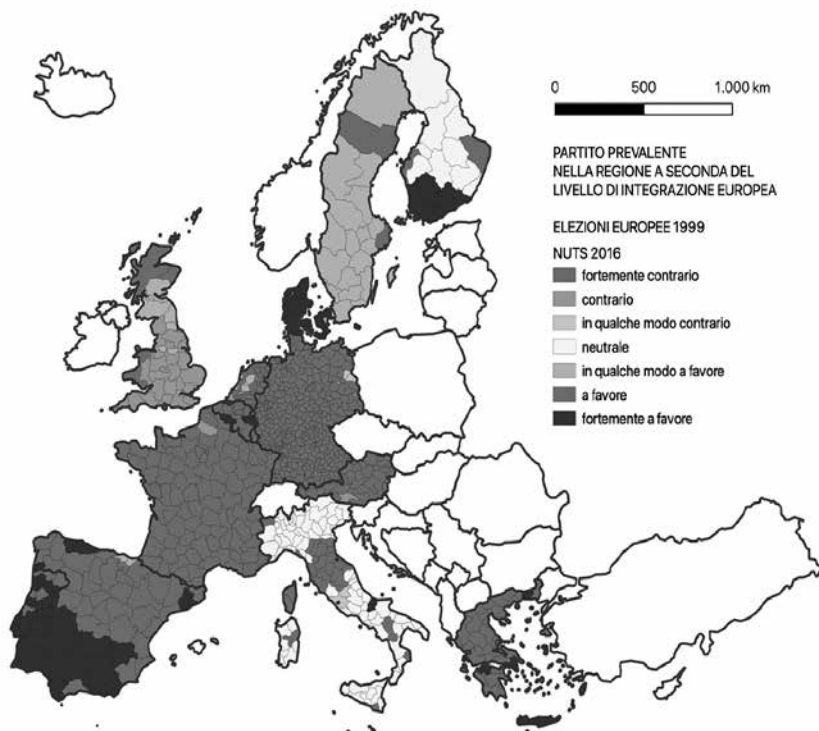
I dati elettorali a livello regionale sono resi disponibili in formato panel dal dataset di Schraff et al. (2022), che copre un arco elettorale di circa 40 anni, intervallando elezioni parlamentari nazionali ed elezioni europee. Per uniformità del dato, questo lavoro considera solo le elezioni al Parlamento europeo, poiché svoltesi simultaneamente, a differenza delle elezioni parlamentari nazionali, che possono avere cicli diversi a seconda dei paesi.

Ciascuna regione europea, dunque, verrà categorizzata a seconda del partito prevalente nei due tempi elettorali considerati (1999 e 2019). Per la categorizzazione dei partiti, ci si avvale dei punteggi individuati dal Chapel Hill Expert Survey (CHES), una survey condotta periodicamente tra panel di esperti di scienza politica che mira a classificare i partiti a seconda dell'opinione espressa da ciascun partito presente in una determinata elezione a proposito di varie questioni di politica economica e sociale, nonché sulle questioni strutturali dell'Ue (ad esempio, immigrazione, politica energetica e sostenibilità ambientale, mercato unico del lavoro, circolazione beni e servizi, posizione espressa sull'interferenza estera nei processi comunitari, ecc.). Sempre il CHES offre altre tipologie di classificazione dei partiti, a seconda dell'orientamento politico puro (destra radicale, ..., sinistra radicale), oppure in base alla posizione generale espressa sul processo di integrazione europeo.

Quest'ultima classificazione verrà utilizzata per categorizzare ciascun partito prevalente all'interno delle regioni europee, e prevede un punteggio che va da 1 (posizione del partito fortemente contraria

all'integrazione) a 7 (posizione del partito fortemente a favore dell'integrazione). Ne deriva quindi una variabile categorica (1-7), particolarmente adatta all'utilizzo in contesti di ricerca applicati a modelli logistici multinomiali, elemento, questo, che rappresenterà il secondo step dell'analisi.

Figura 1 Livello di integrazione europea a seconda del partito prevalente nella regione. Elezioni al Parlamento europeo 1999.



Fonte: elaborazione degli autori su dati <https://eu-ned.com/> e <https://www.chesdata.eu/>

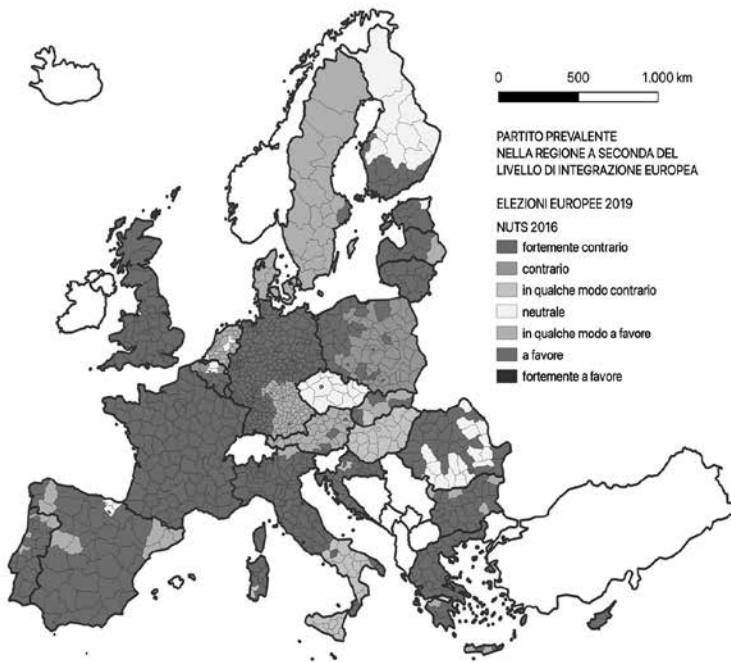
Ciò che emerge dalla rappresentazione cartografica relativa alle elezioni al Parlamento europeo del 1999 è uno scenario pressoché compatto, con un orientamento a favore o fortemente a favore dell'integrazione europea tra i Paesi in oltre 700 regioni su 917 (a livello NUTS 3 o NUTS2).

Prevalgono, tra i vari partiti a favore o fortemente a favore dell'integrazione, l'unione cristiano-sociale-democratica (coalizione CDU,

‘Christlich Demokratische Union Deutschlands’ – CSU, ‘Christlich-Soziale Union in Bayern’) e i socialdemocratici (SPD, Sozialdemokratische Partei Deutschlands) in Germania, l’unione socialisti-repubblicani (PS, ‘Parti Socialiste’ – UDF, ‘Union pour la démocratie française’) in Francia, i popolari (PP, ‘Partido Popular’) e il partito dei lavoratori (PSOE, ‘Partido Socialista Obrero Español’) in Spagna; i socialisti (PSD, ‘Partido Social Democrata’) in Portogallo.

In Italia prevale una posizione (al tempo) sostanzialmente neutra verso l’integrazione. Invece, le principali regioni contrarie o fortemente contrarie all’integrazione si rilevano nel Regno Unito, con la netta prevalenza dei conservatori rispetto ai labouristi (in 27 regioni) e in alcune poche regioni sparse di Francia, Austria, Paesi Bassi, Belgio, Danimarca e Svezia.

Figura 2 Livello di integrazione europea a seconda del partito prevalente nella regione. Elezioni al Parlamento europeo 2019



Fonte: elaborazione degli autori su dati <https://eu-ned.com/> e <https://www.chesdata.eu/>

Nel 2019 il quadro cambia sostanzialmente: avanzano i movimenti fortemente contrari, contrari o in qualche modo contrari all’integra-



zione (302 regioni su 1144) in Germania, Francia, Italia, e Polonia (partiti prevalentemente di matrice conservatrice / euroscettica / nazionalista), oltre che il 'BREXIT Party' in UK, che ha traghettato verso l'uscita dall'Unione europea, completata il 31 gennaio 2020.

Il 'pattern' a favore dell'integrazione si mantiene nella Germania centro-settentrionale, in Spagna e Portogallo e nella maggior parte dei nuovi paesi entranti a partire dal 2004 (Estonia, Lettonia, Lituania, Slovacchia, Bulgaria, Romania, Croazia).

### 3.1. L'effetto della qualità istituzionale sul cambiamento di voto in Europa (1999/2019)

A questo punto, utilizzando la variazione delta tra le due elezioni come variabile di esito, è possibile stimare l'effetto della qualità istituzionale sul cambiamento di voto nelle regioni europee. La variabile di esito di tipo categorico consente l'applicazione di un modello logistico multinomiale, che nella sua forma base esprime la probabilità del verificarsi di un evento con più di due esiti possibili, date alcune condizioni di interesse espresse in forma di covariate, ovvero

$$\ln \frac{(y_i = 1, 2, \dots, k - 1)}{(y_i = k)} = \beta_{k-1} \bar{X}_i$$

dove  $y_1$  è la variabile di esito in uno dei possibili eventi  $1, 2, \dots, k$ , mentre  $\beta_{k-1} \bar{X}_i$  è il coefficiente di ogni covariata rispetto a ciascuno dei possibili esiti di  $y_1$ . È dunque possibile riscrivere il modello nel seguente modo:

$$\text{orientamento di voto prevalente}_{\frac{(1,2,\dots,7)}{7}} = \beta_{1, \frac{(1,2,\dots,7)}{7}} \text{qualità istituzionale} + \beta_{n, \frac{(1,2,\dots,7)}{7}} \bar{X}_i$$

dove *orientamento di voto prevalente* <sub>$\frac{(1,2,\dots,7)}{7}$</sub>  variabile dipendente come definita in precedenza secondo il grado di integrazione europea dei partiti leader all'interno di ciascuna regione  $i$ -esima (classificazione 1-7 secondo CHES);  $\beta_{1, \frac{(1,2,\dots,7)}{7}}$  qualità istituzionale è la principale variabile esplicativa di interesse, che esprime il livello di qualità istituzionale all'interno della regione  $i$ -esima secondo il 'Quality of Government' dataset fornito dal Quality of Government Institute dell'Università di Göteborg (vedasi paragrafo 1); mentre,  $\beta_{n, \frac{(1,2,\dots,7)}{7}}$  è un vettore di variabili

di controllo utili a tenere in considerazione altre dimensioni prevalenti nell'ambito delle dinamiche elettorali, vale a dire: il cambiamento economico di lungo periodo, espresso attraverso la variazione delta tra i periodi del PIL pro capite regionale a livello NUTS 3 (o NUTS 2 ove necessario, come nel caso del Belgio); il cambiamento della struttura demografica (variazione delta della popolazione residente al 1° gennaio) e il cambiamento della popolazione in età avanzata (variazione delta del numero di over 65 al 1° gennaio). Queste ultime tre variabili sono riconosciute da un'ampia letteratura di riferimento come 'drivers' in grado di incidere sull'esito elettorale, a seconda dell'intensità e dalla direzione delle stesse.

Tabella 1 Risultati. Determinanti del voto prevalente nelle regioni europee (delta elezioni parlamentari europee 2019/1999)

	orientamento fortemente contrario (y=1)	orientamento contrario (y=2)	orientamento in qualche modo contra- ri (y=3)	orientamento neutrale (y=4)	orientamento in qualche modo a favo- re (y=5)
Qualità ist.	-0,360*** (0,111)	-0,554*** (0,164)	-2,474*** (0,238)	1,093*** (0,341)	1,450*** (0,315)
Camb. eco.	-2,701*** (0,503)	-0,035 (0,116)	-0,666*** (0,124)	1,201*** (0,204)	0,251 (0,203)
Camb. dem.	-6,806*** (1,477)	6,771*** (1,725)	3,380*** (1,004)	-3,674*** (1,060)	2,919*** (0,712)
Camb. pop. av	7,860*** (1,580)	-6,482*** (1,930)	-2,434** (1,043)	4,965*** (1,169)	-3,274*** (0,757)

Fonte: elaborazione degli autori. Note: la categoria y= 6 (orientamento a favore) è la categoria di riferimento sulla quale insiste il modello logistico multinomiale. I risultati, quindi sono da leggere come lo scostamento dalla categoria di base y=6. La categoria y=7 non mostra valori corrispondenti nel dato, pertanto è omessa dalla tabella. Errore standard clusterizzato a livello NUTS3 in parentesi. \*\*\*indica significatività a  $p < 0,01$ , \*\*indica significatività a  $p < 0,05$ . Pseudo R2=0,275;  $\chi^2=399,93$ ,  $p > \chi^2$  (0,000). Numerosità campione = 1062 regioni.

Per ciò che concerne il risultato relativo alla principale variabile esplicativa di interesse, dalla in Tabella 1 si evince come le regioni dove prevale un orientamento contrario, fortemente contrario o in qualche modo contrario all'integrazione europea sperimentano peggiori livelli di qualità istituzionale. Questo risultato appare del tutto coerente con la letteratura di riferimento discussa in precedenza, che evidenzia

come il deterioramento della qualità delle istituzioni abbia un ruolo nel modellare negativamente il comportamento di voto dei cittadini. In effetti, dai risultati di cui alla tabella, emerge che nel cambiamento di voto avvenuto nell'arco del periodo ventennale utilizzato –in cui non con poche sorprese sono emersi esempi di prevalenze di voto a favore di partiti contrari o fortemente contrari all'integrazione europea (nel 1999 quasi del tutto assenti, tranne alcune eccezioni)– la qualità istituzionale abbia avuto un ruolo determinante. In effetti, laddove la qualità istituzionale è minore, la probabilità di alimentare il 'malcontento' alle urne diventa maggiore.

In riferimento alle altre tre variabili di interesse, il cambiamento economico negativo di lungo termine influisce sull'orientamento di voto prevalente nella regione *i*-esima a vari gradi contrario all'integrazione europea. Invece, nelle aree a prevalenza neutrale il cambiamento economico è positivo, mentre non è significativo per le aree in qualche modo a favore dell'integrazione. In altre parole, aree che hanno vissuto tempi migliori e ora a rischio di cadere nella 'trappola dello sviluppo regionale' (Diemer et al., 2022) sono quelle in cui la variazione economica negativa incide maggiormente sul comportamento elettorale, con una ricaduta a favore dei partiti maggiormente contrari all'integrazione europea.

Per ciò che concerne il cambiamento demografico di lungo periodo, emerge che le aree dove è in atto un deciso spopolamento sono più propense ad esprimere una forte contrarietà all'integrazione europea; tuttavia, aree dove la densità demografica è in crescita possono comunque esprimere un certo grado di contrarietà all'integrazione europea. In tal senso, la direzione dell'effetto non è complementare, pertanto le aree dove è in atto lo spopolamento maggiore non sono le uniche in cui emerge un orientamento contrario all'integrazione europea, mettendo in evidenza risultati non univoci, in linea con i risultati di Dijkstra et al. (2020).

I risultati relativi all'ultima covariata di interesse, vale a dire il cambiamento nella struttura demografica della popolazione anziana, mostrano analogamente una non complementarità nella relazione con la variabile di esito: dove l'invecchiamento della popolazione è maggiore, la regione esprime un orientamento politico prevalente fortemente opposto all'integrazione (o neutrale). Questo risultato è in linea con quanto accaduto in alcune aree specifiche, in cui l'incidenza del voto della popolazione anziana ha avuto un ruolo chiave nell'esito elettorale (il caso più eclatante è senza dubbio quello britannico con la Brexit, spinta soprat-

tutto dalle classi di popolazione in età più avanzata). D'altra parte, dove l'invecchiamento è minore i risultati non sono univoci, ma determinano un esito mediamente a favore o mediamente contro l'integrazione.

### **3.2. Conclusioni e prospettive future di ricerca**

La geografia economica europea è profondamente mutata nell'arco dell'ultimo ventennio. I numerosi eventi esogeni che a più fasi hanno inciso sulla stabilità e sulla crescita delle regioni europee hanno inevitabilmente avuto un riflesso sulla geografia elettorale, dove si è assistito all'emergere di nuovi e vecchi partiti contraddistinti da una forte spinta antieuropeista, che hanno intercettato il sentimento di malcontento crescente in molte regioni d'Europa, un tempo saldamente governate da partiti con un orientamento a favore o fortemente a favore dell'integrazione.

In questo contesto, è evidente come il peggioramento della qualità istituzionale, che dipende da una pluralità di fattori che possono variare nel tempo da paese a paese, abbia contribuito ad esacerbare il disaffezionamento del cittadino-elettore dalla vita politica. In un momento delicato come quello attuale in cui sono in corso dibattiti centrali che indirizzeranno le scelte di policy dell'Unione per le prossime decadi (come, ad esempio, gli interventi strutturali previsti per porre un freno alle emissioni globali mediante eliminazione graduale delle fonti energetiche ad alto impatto ambientale), la distanza sempre più marcata tra l'elettorato e la partecipazione politica rappresenta certamente un problema per il corretto funzionamento delle democrazie rappresentative. A tal proposito, le istituzioni dovrebbero facilitare il contatto tra il cittadino e la vita politica, al contrario di quanto spesso accade, anche alla luce dei risultati derivanti da questo studio. Sarà quindi opportuno concentrare maggiormente gli studi sulla relazione tra la qualità istituzionale e le performance economiche e sociali delle regioni, anche al fine di individuare se e come le istituzioni possano avere un ruolo di mediazione tra la dimensione politica ed economica dei luoghi.

Saranno necessari, quindi, casi comparati tra le regioni all'interno dei paesi, ma anche analisi trasversali tra paesi diversi, al fine di cogliere sia le specificità territoriali, sia le principali generalizzazioni sovranazionali. Inoltre, sarà opportuno provare a definire nuove misure di qualità istituzionale al livello più disaggregato possibile (verosimil-

mente, il livello comunale, ad oggi non disponibile in nessun tipo di dataset nazionale o transnazionale); in tal modo, la maggiore precisione delle analisi –soprattutto alla scala locale– potrà contribuire a porre in rilievo in maniera più appropriata le eventuali criticità nella qualità delle istituzioni locali, verosimilmente quelle più ‘vicine’ all’elettorato e maggiormente in grado di influenzarne le scelte (non solo) elettorali.

### **Bibliografia**

- ANDREAS DIEMER, SIMONA IAMMARINO, ANDRÉS RODRÍGUEZ-POSE, MICHAEL STORPER, *The Regional Development Trap in Europe*, «Economic Geography», XCVIII, 2022, pp. 487-509.
- ANDRES RODRIGUEZ-POSE, *Institutions and the fortunes of territories*, «Regional Science Policy and Practice» XII, 2020, pp. 371-386.
- ANTONELLA RITA FERRARA, ROSANNA NISTICÒ, *Does Institutional Quality Matter for Multidimensional Well-Being Inequalities? Insights from Italy*, «Social Indicators Research», CXLV, 2019, pp. 1063-1105.
- BO ROTHSTEIN, *The Quality of Government. Corruption, Social Trust, and Inequality in International Perspective*, The University of Chicago Press, 2011.
- CHIARA FERRANTE, NICOLA PONTAROLLO, *The Populist Outbreak and the Role of Institutional Quality in European Regions*, «Scienze Regionali», XXI, 2022, pp. 337-366.
- CHRISTIAN BJØRNSKOV, *Combating Corruption: On the Interplay between Institutional Quality and Social Trust*, «The Journal of Law and Economics», LIV, pp. 135-159.
- CRISTINA JUDE, GREGORY LEVIEUGE, *Growth Effect of Foreign Direct Investment in Developing Economies: The Role of Institutional Quality*, «The World Economy», XL, 2017, pp. 715-742.
- DANIEL ALBALATE DEL SOL, *The institutional, economic and social determinants of local government transparency*, «Journal of Economic Policy Reform», XVI, 2013, pp. 90-107.
- DANIEL BERLINER, AARON ERLICH, *Competing for Transparency: Political Competition and Institutional Reform in Mexican States*, «American Political Science Review», CIX, 2015, pp. 110-128.

- DANIEL KAUFMANN, AART KRAAY, MASSIMO MASTRUZZI, *Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996-2008*, World Bank Policy Research Working Paper No. 4978, 2009.
- DANIEL OVIEDO HERNANDEZ, JULIO D. DÁVILA, *Transport, urban development and the peripheral poor in Colombia – Placing splintering urbanism in the context of transport networks*, «Journal of Transport Geography», LI, 2016, pp. 180-192.
- DARON ACEMOĞLU, JAMES A. ROBINSON, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, Crown Business, New York, 2012.
- DOMINIK SCHRAFF, IOANNIS VERGIOGLOU, BUKET BUSE DEMIRCI, *The European NUTS-level election dataset: A tool to map the European electoral geography*.
- DOUGLASS NORTH, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 1990.
- HUGUES KOUASSI KOUADIO, LEWIS-LANDRY GAKPA, *Do economic growth and institutional quality reduce poverty and inequality in West Africa?*, «Journal of Policy Modelling», XLIV, 2022, pp. 41-63.
- LEWIS DIJKSTRA, HUGO POELMAN, ANDRÉS RODRÍGUEZ-POSE, *The geography of EU discontent*, «Regional Studies», LIV, 2020, pp. 737-753.
- MARINA CAVALIERI, CALOGERO GUCCIO, DOMENICO LISI, ILDE RIZZO, *Does Institutional Quality Matter for Infrastructure Provision? A Non-parametric Analysis for Italian Municipalities*, «Italian Economic Journal», VI, 2020, pp. 521-562
- SARAH BIRCH, *Perceptions of Electoral Fairness and Voter Turnout*, «Comparative Political Studies», XLIII, 2010, pp. 1601-1622.
- SIMPLICE ASONGU, *On the Effectiveness of Foreign Aid in Institutional Quality*, «European Economic Letters», II, 2013, pp. 12-19.
- SIMPLICE A. ASONGU, JACINTA C. NWACHUKWU, *The Mobile Phone in the Diffusion of Knowledge for Institutional Quality in Sub-Saharan Africa*, «World Development», LXXXVI, 2016.
- WORLD BANK, *World Development Report 2017: Governance and the Law*, 2017.

## **Providing military assistance to Ukraine: ethical concerns and economic aspects in the EU**

Atanas Dimitrov<sup>1</sup>

### **1. Introduction**

The Russian invasion of Ukraine, that began on 24 February 2022 and which at the moment of writing is still ongoing, has caused devastation across the country. Thousands of civilians have been killed and many more injured, while millions of Ukrainians have sought a refuge in other European states.

The war has severely affected many countries in both economic and political terms, which has been especially visible in some of the EU member states. From an economic perspective, the most evident consequence has been the sharply rising prices of energy and other commodities. From a political point of view, the war has resulted in further political divisions and a rise of populism and cynicism. Two main topics have become a bone of contention: the economic sanctions imposed on the Russian Federation and the (lethal) military assistance to Ukraine.

For every single country, the decision to support or reject such proposals is inextricably linked to choices that are also ethical in their nature. That said, one might ask what then should be an ethical response to what has been happening in Ukraine since February 2022? Does each country have a moral obligation to protect the UN Charter, in particular the right of another state to preserve its independence and territorial integrity? Is it enough to simply condemn the Russian invasion and impose sanctions that we consider in theory sufficient to make the aggressor change its course of action and seek a peaceful resolution to the conflict? The list of questions can go on and on. Even if we narrow it to these decisions only, they contain ethical dilemmas with the potential to have a serious impact on our nations in economic, political and social terms.

Therefore, it is important to know what the reasons behind a decision to provide or not (lethal) military assistance are. Are they politically, economically or ideologically motivated? If a country makes a

---

<sup>1</sup> University of National and World Economy, Sofia, Bulgaria.

decision, for example, to provide weapons to Ukraine, could that be because it is believed that the latter is a victim of military aggression and thus, it has the right to defend itself against it? This is all the more valid if we consider the Russian invasion a threat to international peace. Or maybe a country will provide military assistance to Ukraine out of a will to balance an unjust intervention. It is also crucial to always bear in mind what the short- and long-term consequences would be in the case of our intervention, that is, if we provide or not military assistance.

This paper makes an attempt to examine the EU member states' provision of military support to Ukraine from an ethical perspective. At the same time, it explores some economic aspects of doing so, and respectively upon refusal to provide such assistance.

## **2. Ethics in the defence field**

Ethics regards virtually every single human activity. This applies to both the individual and the group. People often face ethical dilemmas while being employees of governmental or international institutions or in private companies whose specific activities have the potential to negatively affect the lives of other individuals. In some cases, this impact can regard hundreds, thousands and even millions of people in one or more countries and regions.

In this line of thinking, some of the most important ethical dilemmas not only to the state, but to humankind as well, lie in the defence and security field: waging war, production, storage and usage of weapons of mass destruction, easy availability of small arms and light weapons, AI weaponizing, cybersecurity transparency and possible harms to privacy, participating in peace operations, just to name a few.

Ethics concerns business as well. Despite its core functions and aims, the military industry and the security sector in general are a business field millions of people around the world work in. For example, in 2020, more than 462 000 people were employed in the European defence sector alone, while its turnover amounted to approximately 120 billion euro (ASD, 2021). The products and services that the military industry provides inevitably raise some ethical concerns. With regards to this, Newall (in Burgess et al. 2016, p. 278) poses the question whether ethics should be limited to business ethics or expand to society when it comes to defence acquisition and procurement.



Narrowing the subject to arms supply, the literature deals mainly with the case of providing weapons to rebels. Pattison (2015) argues that arming rebels should be avoided and regarded generally as impermissible, with some exceptions that can be justified to some extent from a moral point of view. According to Christensen (2018, p. 118) there is one particular consideration in favour of providing arms, namely this can be a less costly option compared to sending troops. Undoubtedly, in the case of Ukraine, the latter is all the more complicated by the fact that most countries that provide lethal military support to Kiev are NATO members, that is, apart from the evident immediate risk to their soldiers, there is also a risk of engaging in direct military conflict with Russia.

Furthermore, ethics is also related to the imposition of economic sanctions. They are inextricably linked to the spheres of defense, security and business, especially when the sanctions are being implemented as a consequence of an armed conflict. Although it is widely believed that economic sanctions make a given armed conflict less desirable, they alone cannot be perceived as a victory over the target country.

Economic sanctions and more precisely economic isolation, limits the target country's strategic decision-making. By doing so, that state goes towards riskier decisions that can initially expand the conflict, but then often lead to a defeat (Sand, 2020). Whereas sanctions are aimed at making a military engagement less desirable in the event of armed conflict, especially in the long-term, they go hand in hand with both expected and non-intended economic consequences for all parties involved. Cortright et al. (1997, p. 15) argue that the increasing globalization of trade and finance makes every nation – and particularly poor and weak countries, or those heavily dependent on exports and imports – vulnerable to economic coercion. Bearing this in mind, economic sanctions inevitably relate to some moral questions. As Ellis (2021, p. 410-411) states, if properly imposed, the economic sanctions are potentially very harmful to the people in the target country, thus the application of just war principles to economic sanctions can be regarded as misconceiving. Nonetheless, at the same time the application of nonviolent sanctions allows national leaders to 'do something' while avoiding the risks that a military involvement of their armed forces would bring (Cortright et al., 1997, p. 15). Yet, given the fact that economic sanctions have costs in both the sender and the target countries,

the former can try to design the sanctions in such a way that they will have a less negative impact on its economy, which in turn will make the sanctions less effective (Van Bergeijk, 2021, p. 16). This is all the more significant in the case of sanctions imposed by a group of states, which can be observed in the EU in terms of the war in Ukraine.

Certainly, as a valid reason for imposing sanctions some would point that they are more humane and therefore, preferable compared to military engagement. Cortright et al., (1997, p. 17), however, argue that this has nothing to do with some humanitarian values, but rather with a less political price in the country imposing the sanctions as well as with the lower risk of losing credibility in the event of failure.

Last but not least, ethics are inextricably linked with defence spending. Although the war may be per se a good reason for a government to increase military expenditures, it should be said that they put us in front of other ethical dilemmas, especially when the competition with other public sectors such as healthcare and education is taken into account. Crane et al. (2019, p. 540) note that ethics is deeply involved in the defence industry for many deals are being conducted with a high degree of confidentiality, combined with a relatively small number of buyers and sellers and other prerequisites for corruption to flourish. The war in Ukraine can also be seen in this line of thinking, as many military deals and investments are being discussed and defence budgets increasing. As De Agostini (2022, p. 4) highlights, the absence of a comprehensive, detailed, and disaggregated dataset on military spending leads to transparency and parliamentary control over military budgeting processes being obstructed.

### **3. Ethical concerns in providing military assistance to Ukraine**

Since 24 February 2022 all EU member states have faced the ethical dilemma whether to provide or not military assistance to Ukraine, especially under the form of lethal military equipment. Across the countries, this dilemma has been further exacerbated by the dependence on Russian energy sources, the geographical position of Ukraine, as well as by the fact that Russia is a nuclear power and permanent member of the UN Security Council. In other words, it should not be surprising that these aspects act as deterrent factors for some states in terms of providing arms.

Furthermore, the seizure of parts of Ukrainian land that has been labelled by Russia as ‘returning and reinforcing’ Russian territories (e.g. Roth, 2022), is a very sensitive topic for those countries that find to have some important similarities with Ukraine. Such are, for example, a large percentage of mixed population, a significant in numbers minority group in some parts of the national territory, as well as historical ties and a political and economic ‘elite’ connected to the USSR/Russia.

There are also other Russian narratives that are expected to serve as a deterrent in terms of providing military support to Ukraine. One of these is the claim that the sanctions that the USA, the EU and other states imposed on Russia as a result of its military aggression are ineffective. As the U.S. Department of State (2022) highlights, this is not only aimed at convincing the Russian citizens of the force of the president Putin and the Russian Federation itself, but also at discouraging any future actions in that direction, while at the same time the senders’ economies suffer.

At the same time, Moscow has been accusing the United States and NATO of using the conflict in Ukraine as a proxy war against Russia. Pfaff (2022) argues that such claims can be indeed interpreted in this way, for the Alliance is engaged in a Cold war type of armed conflict. In this line of thinking, a major point that seems to find support among the local population in some states, is that the Russian military aggression in Ukraine is rightfully changing the world order for the better, though at the expense of the right of the Ukrainian state to choose its own destiny. This is fueled to a lesser or greater extent by certain military engagements of some Western countries throughout their history in other states. As Francis (2004, p. 127) states, the West is acting very arrogantly demanding other states to follow certain rules of conduct that it clearly does not adhere to, especially in the defence and security field. It can be argued that this, in turn, leads not only to an increase in cynicism, but also to rising populism in a number of countries, especially in those that can be considered to be on the edge of their political course and trying to balance between the West and Russia.

Usually, one of the main arguments of those who oppose the provision of military assistance to Ukraine is that in this way the conflict will deepen, hence this will bring over the time to more civilian casualties. With regards to this, Maletta and Héau (2022, p. 1-2) note that the EU

supplies of weapons to Ukraine raise serious concerns about further intensifying the armed violence and respectively about more victims among the civilian population because of it. In other words, this could be regarded as what Petterson (2015) refer as 'escalation objection' in the case of arming rebels. He states that by doing so we can significantly escalate hostilities, as the other part in the conflict will possibly intensify its military response and thus, the situation will be lengthened and can lead to even more innocent victims. In addition, a long-lasting conflict can also result in a number of economic negatives as well: from galloping inflation to mass impoverishment and even chronic hunger in some parts of the world.

Nonetheless, such a narrative can be disputed. Firstly, if the aggressor is not held responsible and the country subject to the unjust military aggression is forced to make painful concessions, this can result in a repetition of the tragic events in another part of the world. Secondly, increased defense capabilities would help the attacked country - in this case Ukraine - to defend itself and thus its importance in a global aspect would not possibly lead to the mentioned negative economic and social aspects. This has already been observed in practice during the conflict in Ukraine. Taking into account that Ukrainian agricultural products are essentially important for the global food security, in August 2022 a deal between Ukraine and Russia to resume the agricultural exports via the Black Sea was signed and brokered by the UN and the Republic of Turkey. As a result, within a few months the total quantity of grain and other foodstuffs exported from the three Ukrainian ports on the Black Sea - Odesa, Chornomorsk, Yuzhny - have amounted to more than 11 million metric tons (United Nations, 2022).

Also, regarding the concerns about a possible escalation of the conflict as a consequence of providing arms to Ukraine, it should be noted that most of the provision of weaponry has been so far aimed at defending the country and not at giving it the possibility of attack on Russian territory. For example, although the U.S. supplied HIMARS missile launchers to Kiev, their longest-range ones were not included, as these can be potentially used to attack Russian territory (Congressional Research Service, 2022).

When it comes to armed conflicts, another ethical dilemma concerns to what extent a country should be responsible for a possible sub-

sequent sale/shipment of its military equipment to parties in another conflict, including rebels and other armed groups. Although Ukraine is not a member of NATO and the EU, it is considered an important ally. Yet, the concerns regarding where the weapons will end up or how they will be used persist.

In addition, some political actors highlight that supplying arms to Ukraine can lead to empty stocks necessary for the defence needs of the sender country. “In fact, this is a problematic issue known within the EU, where «sending military equipment to Ukraine and stocks tailored to peacetime has resulted into urgent and critical gaps in terms of military equipment» (European Commission, 2022). One might argue that such concerns also indicate, to a lesser or greater extent, a lack of trust in the EU and NATO defence capabilities in the case of an escalation of the conflict.

That said, it should be underlined that in the course of the Russian invasion some countries decided to provide weapons, although at the beginning there were against it or had been following a policy of not providing arms to conflict parties. This is, for example, the case of Norway, whose restrictive policy regarding the export of defence-related products was interrupted, for the war in Ukraine was regarded as a whole new situation where the provision of military lethal equipment was necessary (Norwegian Government Security and Service Organisation, 2022). At the same time, after a referendum in June 2022, Denmark abolished its policy of staying out of the EU Common Security and Defence Policy, while military not-aligned Sweden has decided to significantly increase defence expenditures.

Even in Bulgaria, where historically Russia has had and still has a strong political and public support, some changes in the state’s policy towards providing weapons have been recently observed. For a long time, political parties (inside and outside the Parliament), public figures and many citizens have publicly spoken against the idea of supplying any military assistance to Ukraine. The thesis that is usually defended, depicts the friendly relations between the two peoples and Russia’s positive role for Bulgaria, including in economic terms. The politically motivated narratives have even led to many Bulgarian citizens openly criticizing the reception of Ukrainian refugees (mostly for economic reasons) as well as to a widely spread opinion that the coun-

try should maintain neutrality in relation to the conflict (ESTAT, 2022), which they consider to be a vital Bulgarian national interest.

Eventually, on the 3rd of November 2022 the Bulgarian National Assembly decided that the Council of Ministers within a month had to present «a draft resolution on the provision of military and military-technical support to Ukraine as a contribution to the general efforts of the international community to assist the victims of aggression in accordance with the Bulgarian capabilities and guaranteeing the security and protection of the population» (Bulgarian News Agency, 2022). However, the list with the type of military production was classified. Yet, in January 2023 it became known that during the coalition government (13/12/2021 – 02/08/2022) of the then Prime Minister Kiril Petkov, Bulgarian weapons actually reached Ukraine, although not directly, but through Poland and Romania (Volkman-Schluck, 2023). What is more, according to the current ministry of Defence Dimitar Stoyanov, the total value of that export was approximately 1.3 billion euro (News.bg, 2022). In other words, although being a sensitive topic, the arms sales are beneficial for the national defence industry and, respectively, for the national economy of one of those countries that are among the most reluctant to provide arms to Ukraine.

Another factor that can be used as obstructive to the supply of military assistance to Ukraine and which is ethical in essence, is what may look like double standards and cynicism by some EU member states. For instance, in July 2014 the Council of the European Union imposed «a prohibition of the direct or indirect sale, supply, transfer or export of arms and related material of all types, including weapons and ammunition, military vehicles and equipment, paramilitary equipment, and spare parts therefor to Russia» (Council of the European Union, 2014). Nonetheless, according to Brillaud et al. (2022), since then some member states exported military equipment to Russia for as much as €346 million, using for this purpose some legal loopholes (e.g. contracts signed before 1 August 2014). Although the exported military equipment in that case might not be significant in terms of quantity or share of arms imports in Russia, it is nonetheless notable with respect to integrity and ethics, especially when the EU ordinary citizens are expected to bear the brunt of the war and the sanctions imposed by their governments.

Also, when it comes to the economic sanctions that the EU member states have imposed on Russia, we can find some activities which have remained so far out of their sanctions' scope. For example, at the time of writing, Belgium still imports diamonds from Russia, all the more that the Russian state controlled diamond company Alrosa had previously participated in the funding of a B-871 combat submarine (Rankin, 2022).

In the case of Russia, the purpose of economic sanctions is to deprive the country of huge resources necessary to finance its military actions in Ukraine and possible aggression against other countries. However, if the economic sanctions lead to damages in the sender state that outweigh the sanctions effect in the target country, this can provoke public discontent with all related negative consequences in political terms. As a matter of fact, from an ethical point of view, the imposition of economic sanctions often has negative consequences for certain vulnerable groups and directly affects the poorest part of the population. For example, Alnasrawi (2010) argues that the sanctions imposed on Iraq in the aftermath of the invasion of Kuwait in 1990 led to massive impoverishment of the population. Also, in the case of Haiti, the economic sanctions in 1993-1994 resulted in many problems: poverty, a significantly reduced access to clear water among the urban poor, increased prices of medical and other humanitarian supplies and less educational opportunities, just to name a few (Gibbons, & Garfield, 1999).

What is more, when economic sanctions are imposed, this often contributes to the expansion of the shadow economy and other illicit activities, which many ordinary citizens may regard necessary in order to alleviate their financial problems provoked by the economic sanctions in questions. This, however, can enhance organized crime and corruption practices which will have negative consequences in both the short- and long-term, and not only in the target country. In other words, such circumstances will be very likely used by the target country in its favor by promoting certain narratives.

Last but by no means least, it has to be highlighted that despite various narratives that one might encounter, from a moral point of view, Moscow fails to recognize the right of Kiev to decide the country's future on its own, stating on many occasions that the Ukraine's will to become a NATO member is a security threat to the Russian Federation. This contradicts a number of international treaties to which

both countries are parties, such as for example the UN Charter. What is more, Russia not only unjustly attacked Ukraine, it also directly caused suffering to millions of people in Ukraine and indirectly affected many more around the world, the latter mainly in terms of their economic and food security.

#### **4. Economic aspects of the military assistance to Ukraine**

The Russian unjustified military aggression in Ukraine has prompted the EU for the first time to authorize arms delivery to a third party through the so-called European Peace Facility. This instrument has been used on several occasions to «contribute to strengthening the capabilities and resilience» of the Ukrainian armed forces, including supplying lethal military equipment. At the time of writing, the allocated resources for this purpose have amounted to approximately €3.1 billion. In total, the EU member states and institutions have provided to Ukraine military, financial and humanitarian assistance for more than 50 billion euros (Kiel Institute for the World Economy, 2022). The type and amount of military aid to Ukraine by individual states, of course, varies. This is affected, among other things, by the proximity to the conflict, the likelihood of a similar scenario to take place in the given country, the dependence on Russian gas and oil, other commercial-economic and historical-cultural relations with Russia, just to name a few.

Not surprisingly, the US has been the biggest provider of military, financial and humanitarian assistance to Ukraine since the beginning of the Russian invasion. At the end of August 2022, the total U.S. military assistance to Ukraine during the Biden administration alone, exceeded \$10.5 billion (U.S. Department of State, 2022). In absolute terms, that was roughly twice the military aid to Kyiv from all EU member states and institutions combined. What is more, the U.S. military support is provided to a country where the country's military forces are not directly involved. At the same time, as a percentage of the GDP, the government support from Latvia and Estonia to Ukraine was four times as much as that from the U.S. government and much more than many EU member states when it comes to military commitments (Antezza et al., 2022, p. 22). In other words, the Baltic countries perceive to a greater extent the immediate threat from Russia and send a clear signal that they consider both their present and future inextricably linked to the EU and NATO



membership. With some exceptions, the same applies to a lesser or greater extent to other former communist countries as well (figure 1).

Figure 1 Government support (military commitments) to Ukraine - bilateral aid (% of GDP) in selected ex-communist countries in the period 24.01.2022-20.11.2022

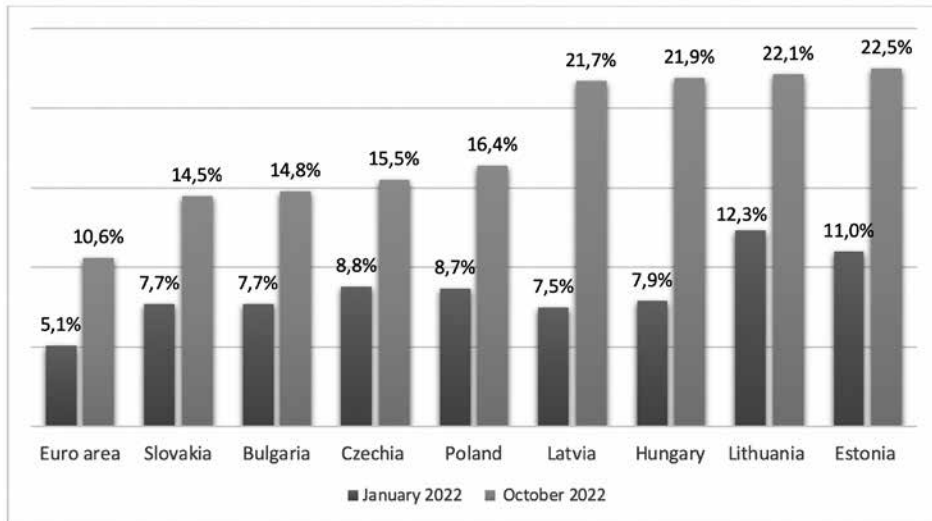


Source: Antezza et al., 'The Ukraine Support Tracker' Kiel WP, 2022

Undoubtedly, the war has been negatively affecting the economies of the EU member states, although not with the same pace. Among the most affected are those largely dependent on Russia in terms of importing natural gas and raw materials as well as on both Russia and Ukraine for other commodities (such as wheat or sunflower, especially in the case of the latter). Furthermore, according to the World Bank (2022), for low- and middle-income countries will be much harder to recover from the economic impact of Covid-19 given the current war in Ukraine.

Given the above-stated, many that oppose the idea of providing military lethal assistance to Ukraine, would argue that by doing so, an economic turmoil can be expected in the sender country. However, it is difficult to sustain such a claim, at least in the short-term. In fact, the data show, for example, that the current inflation rates in the EU are not directly related to the supply of arms to Ukraine, given the fact that as of October 2022, Bulgaria and Hungary had one of the highest levels of inflation within the EU, despite their unwillingness to support Kiev militarily (figure 2).

Figure 2 Annual inflation rate in the Euro area and in selected countries in January and October 2022



Data: Eurostat, 2022

In addition, there has not been an increase in the unemployment rates in those member states that provide military assistance to Ukraine. On the contrary, according to Eurostat data, in the third quarter of 2022 all of them registered a decline in the unemployment rates compared to the previous two years (Eurostat, 2022). Although this can likely be attributed to the end of the Covid-19 emergency situation in virtually all member states, the capacity of the EU to overcome the economic challenges of the war in Ukraine should not be underestimated as well.

The impact of the war in Ukraine on the EU member states will likely be different in the long-term. It also has to be taken into consideration that there is some unknown or controversial data that may affect the final assessment. Concerning this, Smith (2014, p. 246) argues that in the literature the purpose of the estimates regarding the costs of armed conflict is usually not very explicit.

Nonetheless, the provision of military assistance from the EU to Ukraine can be seen as enhancing the member states' security. For example, Thrall and Dorminey (2018) point out that the U.S. arms sales are based on the assumptions that in this way the country's security is being

enhanced, for military capabilities of allies are also enhancing; behavior and foreign policies of client nations are influenced; there is a positive impact on the U.S. economy, including on the U.S. defense industrial base. In strictly economic terms, providing military aid, including weaponry, to Ukraine, could mean some positives to the economies of the member states. This is due to the involvement of the given national defence industry and/or less defence spending compared to the case of success of the aggressor.

Taking into account the above-mentioned, the provision of military assistance to Ukraine inevitably concerns defence expenditures. As mentioned earlier, its increasing in many EU countries is among the most important consequences of the Russian invasion of Ukraine. Back in March 2022 the Council of the EU declared that the member states were expected to increase defence spending, including the R&D investments (Council of the European Union, 2022). In fact, in 2020 alone, the total defence spending of all EU member states (excluding Denmark) amounted to a record of 198 billion euros, of which 36 billion euros were in defence equipment procurement and 8 billion euros in defence R&D (European Defence Agency, 2021). Globally military expenditures have been on the rise for several years, reaching \$2113 billion in 2021 (SIPRI, 2022). Although the increase in military spending in the 21st century can be seen as a result of the ever evolving security environment, from a public perspective, a new significant increase in that respect, even against the backdrop of the war in Ukraine, can be perceived primarily as an unnecessary burden. This is all the more valid if we consider some moral concerns related to the number of vital problems to resolve globally such as hunger, disease, extreme poverty etc. For instance, while defense spending has been increasing in recent years, the same goes for social inequality. The United Nations Department of Economic and Social Affairs (2020, p. 22-23) argues that income inequality within and across countries might be even greater than thought.

## **5. Conclusion**

The war in Ukraine has expectedly led to both economic and political upheavals at the national and regional levels. The ethical considerations surrounding the EU member states' response to the Russian military aggression, more precisely, the provision of lethal military as-

sistance to Ukraine and to a lesser extent, the imposition of economic sanctions on Russia, will undoubtedly continue to be among the main political topics and one of great public interest. However, to what extent they will influence the decision-making in the coming months, it will depend not only on what happens in strictly military terms, but also on the economic situation in the single member states.

In fact, there are some questions that need answering as soon as possible. One of these is undoubtedly the rising inflation and the accompanying impoverishment of many people even within the EU. Higher commodity prices for a long period of time increases the risks of stagflation and social unrest, especially when we take into account the economic problems and challenges of the Covid-19 pandemic. This, in turn, will probably have a political impact, particularly in those countries where there has already been a prominent polarization of opinions regarding the military assistance to Ukraine and upcoming parliamentary and/or presidential elections.

Future research on this topic should also address the need for a common EU response to crises, including armed conflicts, and how to achieve it without jeopardizing its future and common principles and values. This may also bring to the fore the issue of the further development of the European defense industry.

Also, the duration of the conflict will very likely directly affect the rearmament and the allocation of more resources to defense in many countries. This, in turn, can give rise to or strengthen corrupt practices in the defense sector. Therefore, a particular focus on it should be paid by scholars and political actors. This is important not only because of a possible misuse of public funds, but also because of the need to maintain a joint response in moral terms, which in the current situation in Ukraine also includes the provision of military aid.

## References

- ALNASRAWI A., *Iraq: economic sanctions and consequences, 1990-2000*. Third World Quarterly, 22(2), 2001, pp. 205-218. doi.org/10.1080/01436590120037036.
- ANTEZZA, A., FRANK, A., FRANK, P., FRANZ, L., KHARITONOV, I., KUMAR, B., REBINSKAYA, E., TREBESCH, C., *The Ukraine Support Tracker: Which countries help Ukraine and how?*, KIEL Working Paper No. 2218, August

2022. Available at: <https://www.ifw-kiel.de/publications/kiel-working-papers/2022/the-ukraine-support-tracker-which-countries-help-ukraine-and-how-17204/>
- ASD, *2021 Facts & Figures*, 2022. Available at: [https://www.asd-europe.org/sites/default/files/2022-08/ASD\\_Facts%26Figures\\_2021\\_.pdf](https://www.asd-europe.org/sites/default/files/2022-08/ASD_Facts%26Figures_2021_.pdf)
  - DE AGOSTINI L., *Assessing the EU's military assistance to Ukraine*, CEPS Policy Brief, 2022. Available at: <https://policycommons.net/artifacts/3107811/assessing-the-eus-military-assistance-to-ukraine/3901007/>.
  - BRILLAUD L., CURIC A., MAGGIORE M., MIÑANO L., SCHMIDT N., *EU member states exported weapons to Russia after the 2014 embargo*, Investigate Europe, 2022. Available at: <https://www.investigate-europe.eu/en/2022/eu-states-exported-weapons-to-russia/> [accessed 22 September 2022]
  - BULGARIAN NEWS AGENCY, *Parliament Gives Government One Month to Present Draft Resolution on Rendering Military Assistance to Ukraine*, 2022. Available at: <https://www.bta.bg/en/news/bulgaria/354392-parliament-gives-government-one-month-to-present-draft-resolution-on-rendering-m> [accessed 10 December 2022].
  - CHRISTENSEN J., *Arming the Outlaws: On the Moral Limits of the Arms Trade*, *Political Studies*, 67(1), 2019, pp. 116–131. doi.org/10.1177/0032321718754516
  - CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, *U.S. Security Assistance to Ukraine*, 2022. Available at: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF12040>.
  - CORTRIGHT D., LOPEZ G. A., WEISS T. G., MINEAR L., *Political gain and civilian pain: humanitarian impacts of economic sanctions*, Rowman & Littlefield, 1997.
  - COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *COUNCIL DECISION 2014/512/CFSP of 31 July 2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine*, Official Journal of the European Union, 2014, Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014D0512> [accessed 22 September 2022]
  - COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *A Strategic Compass for Security and Defence*, 2022. Available at: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/03/21/a-strategic-compass-for-a-stronger-eu-security-and-defence-in-the-next-decade/>

- CRANE A., MATTEN D., GLOZER S., SPENCE L., *Business ethics: Managing corporate citizenship and sustainability in the age of globalization*. Oxford University Press, 2019.
- ELLIS E., The ethics of economic sanctions: Why just war theory is not the answer. *Res Publica*, 27(3), 2021, pp. 409-426.
- ESTAT, *Public Opinion on the War in Ukraine: Evidence from a Nationally Representative Attitudes Survey (in Bulgarian Общественото мнение за войната в Украйна: Данни от националнопредставително проучване нанасласице)*, 2022. Available at: <https://www.estat.bg/bg/aktualno/obshtestvenoto-mnenie-za-vojnata-v-ukrajna> [accessed 07 December 2022].
- EUROPEAN COMMISSION, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Establishing the European defence industry Reinforcement through common Procurement Act*, 2022. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022P-C0349&from=EN> [accessed 10 November 2022].
- EUROPEAN DEFENCE AGENCY, *Defence Data 2019-2020: Key findings and analysis*, 2021. Available at: <https://eda.europa.eu/docs/default-source/brochures/eda--defence-data-report-2019-2020.pdf>
- EUROSTAT, *Annual inflation up to 5.1% in the euro area*, January 2022. Available at: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/14245727/2-23022022-AP-EN.pdf/1bd1f78c-b615-7052-7379-3129551900eb> [accessed 14 December 2022].
- EUROSTAT, *Annual inflation up to 10.6% in the euro area: October 2022*, 2022. Available at:
- <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/15265521/2-17112022-AP-EN.pdf/b6953137-786e-ed9c-5ee2-6812c0f8f07f> [accessed 14 December 2022].
- EUROSTAT, *Employment and Unemployment Database*, 2022. Available at: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/data/database> [accessed 18 December 2022].
- FRANCIS D., *Rethinking War and Peace*, Pluto Press, 2004.
- GIBBONS E., GARFIELD R., *The impact of economic sanctions on health and human rights in Haiti, 1991-1994*. *American Journal of Public Health*, 89(10), 1999, p. 1499-1504. <https://doi.org/10.2105/AJPH.89.10.1499>.

- NORWEGIAN GOVERNMENT SECURITY AND SERVICE ORGANISATION, *Norway to increase support to Ukraine and provide military equipment*, 2022. Available at: <https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/norway-to-provide-weapons-to-ukraine/id2902587/> [accessed 16 November 2022]
- KIEL INSTITUTE FOR THE WORLD ECONOMY, *Ukraine Support Tracker*, 2022. Available at: <https://www.ifw-kiel.de/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker/> [accessed 11 January 2023]
- MALETTA, G., & HÉAU, L., *Funding Arms Transfers through the European Peace Facility: Preventing Risks of Diversion and Misuse*, SIPRI, 2022.
- NEWALL P., *Thinking Makes It So: The Foundations of a Theory of Business Ethics in Acquisition*. In *Emerging Strategies in Defense Acquisitions and Military Procurement*, IGI Global, 2016, pp. 277-300.
- NEWS.BG, *Димитър Стоянов: Не е тайна, че сме изнасяли оръжие за Украйна през трети страни* [Dimitar Stoyanov: It is no secret that we exported weapons to Ukraine through third countries], 2022. Available at: <https://news.bg/politics/dimitar-stoyanov-ne-e-tayna-che-sme-iznasyali-orazhie-za-ukrayna-prez-treti-strani.html>
- PATTISON J., *The Ethics of Arming Rebels*. «Ethics & International Affairs», 29(4), 2015, pp. 455-471. doi:10.1017/S089267941500043X.
- PFAFF C.A., *Proxy war or not, Ukraine shows why moral hazards matter*. *Atlantic Council*. 9 June 2022. Available at: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/proxy-war-or-not-ukraine-shows-why-moral-hazards-matter/> [accessed 01 November 2022].
- RANKIN J., *Belgium's trade in Russian diamonds continues despite moral pressure*, *The Guardian*, 2022. Available at: <https://www.theguardian.com/world/2022/nov/20/belgium-trade-russian-diamonds-despite-moral-pressure> [accessed 21 November 2022].
- ROTH A., *Putin compares himself to Peter the Great in quest to take back Russian lands*, *TheGuardian*, 2022. Available at: <https://www.theguardian.com/world/2022/jun/10/putin-compares-himself-to-peter-the-great-in-quest-to-take-back-russian-lands> [accessed 18 November 2022].
- SAND E., *Desperate Measures: The Effects of Economic Isolation on Warring Powers (Spring 2020)*, «Texas National Security Review», 2020, pp. 13-27.
- SIPRI, *World military expenditure passes \$2 trillion for first time*, 2022. Available at: <https://www.sipri.org/media/press-release/2022/world-mil->

itary-expenditure-passes-2-trillion-first-time [accessed 20 September 2022]

- SMITH R. P., *The economic costs of military conflict*, «Journal of Peace Research», 51(2), 2014, pp. 245–256. Available at: <http://www.jstor.org/stable/24557419>
- THRALL T., DORMINEY C, *Risky Business: The Role of Arms Sales in US Foreign Policy*, CATO Institute, 2018, Available at: <https://www.cato.org/policy-analysis/risky-business-role-arms-sales-us-foreign-policy> [accessed 08 November 2022]
- UNITED NATIONS, *Charter of the United Nations*. Available at: <https://www.un.org/en/about-us/un-charter/chapter-1>
- UNITED NATIONS, *Updates from the Joint Coordination Center*, 2022. Available at: <https://www.un.org/en/black-sea-grain-initiative/updates> [accessed 06 December 2022].
- UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS, *World Social Report 2020: Inequality in a rapidly changing world*, 2020. Available at: <https://www.un.org/development/desa/dspd/wp-content/uploads/sites/22/2020/02/World-Social-Report2020-FullReport.pdf> [accessed 03 September 2022]
- U.S. DEPARTMENT OF STATE, *\$775 Million in Additional U.S. Military Assistance for Ukraine: Press Statement of Antony J. Blinken*, 2022. Available at: <https://www.state.gov/775-million-in-additional-u-s-military-assistance-for-ukraine/> [Accessed 19 October 2022]
- U.S. DEPARTMENT OF STATE, *Fact vs. Fiction: Kremlin Disinformation About International Sanctions*, 2022. Available at: <https://www.state.gov/disarming-disinformation/fact-vs-fiction-kremlin-disinformation-about-international-sanctions/> [accessed 06 October 2022]
- VAN BERGEIJK, P. A., *Introduction to the Research Handbook on Economic Sanctions*, In *Research Handbook on Economic Sanctions*, Edward Elgar Publishing, 2021, pp. 1-24.
- VOLKMANN-SCHLUCK, P, *Bulgaria to the rescue: How the EU's poorest country secretly saved Ukraine*, Politico, 2023. Available at: <https://www.politico.eu/article/bulgaria-volodymyr-zelenskyy-kiril-petkov-poorest-country-eu-ukraine/> [accessed 10 February 2023].



## Il Mediterraneo, metafora del mondo

Marina Fuschi<sup>1</sup>

### Introduzione

Il contributo muove dai risultati di un precedente lavoro, “Il Mediterraneo. Geografia della complessità” (Fuschi, Angeli, 2008), per ribadire la necessità - e, forse, l’urgenza - di avvicinarsi allo studio del Mediterraneo con una lente interpretativa poliedrica, capace di indagare l’area nella sua complessità reale, meno vittima degli storicismi e di una rappresentazione “mitica” e stereotipata à la Braudel.

A fronte del mito dell’unità, «antico quanto l’impero romano e tenace come l’eredità che tale organismo ha lasciato sulle sponde del *Mare Nostrum*» (D’Esposito, 2008, p. 19) e che la stessa matrice geografica ebbe a rappresentare con il portoghese Ribeiro (1968) attraverso la ricerca della sostanziale unitarietà dei paesaggi e dei generi di vita, il Mediterraneo si offre come una realtà complessa in cui si confrontano distinti mondi culturali (cristiano, islamico ed ebraico) ed etnici (neolatino, slavo, arabo e turco) e sistemi politico-economici (democrazie e autocrazie) che gli eventi storici hanno di volta in volta spinto verso sentieri di convergenza e/o di divergenza attraverso l’esperienza dei commerci, delle migrazioni e dei conflitti. In particolare, il passato coloniale, le forme di contrasto ideologico e di potere, il traguardo dell’Europa Comunitaria hanno progressivamente prodotto, tra Paesi e regioni, forti asimmetrie nel livello di sviluppo che gli eventi più recenti sembrano accentuare e rilanciare su scenari di accresciuta instabilità. Il fallimento del partenariato Euro-mediterraneo (Cassano e Zolo, 2007) ha lasciato irrisolte molte questioni, da quelle economico-finanziarie a quelle geopolitiche, ulteriormente aggravate - queste ultime - dalla stagione del terrorismo islamico avviata all’indomani dell’attentato alle Torri Gemelle nel 2001 e dall’involuzione politico-sociale, purtroppo conseguente alle “primavere arabe”, sperimentata in molti Paesi della sponda Sud.

---

<sup>1</sup> Università “G. d’Annunzio”, Dipartimento di Economia, cattedra di Geografia economico-politica.

In luogo della creazione “di un’area di prosperità e stabilità condivisa” si è andata, così, consolidando la realtà di un “Mediterraneo della frattura” (Kayser, 1996) alimentato dalla pressione migratoria, dai conflitti locali irrisolti (questione israelo-palestinese; fronte del Sahara Occidentale conteso tra Marocco e Algeria; guerre civili in Siria, Libia, Tunisia), dalle questioni geopolitiche tributarie anche del grande tema delle risorse energetiche ed idriche, mentre le nuove “ingerenze” di Paesi come Cina<sup>2</sup> e Russia e la diversa postura geopolitica della Turchia – le cui rivendicazioni vanno oltre la questione cipriota per avanzare diritti nel Mediterraneo orientale, divenuto strategico nello scacchiere energetico regionale, anche attraverso il nuovo ruolo esercitato in Libia<sup>3</sup> – portano a definire il Mediterraneo come “mare minaccioso” (Massolo, 2021).

Di fronte a questo nuovo e preoccupante scenario segnato da instabilità e discontinuità, di cui l’evento pandemico e la guerra in Ucraina hanno ulteriormente contribuito a ridisegnare la geografia economica e politica, non possiamo non interrogarci sul ruolo che il Mediterraneo riveste oggi a scala globale e, in particolare, con riguardo all’Europa Comunitaria.

### **Il Mediterraneo: metafora del mondo**

Il Mediterraneo può considerarsi uno spazio-mondo che, nella sua articolazione molteplice, riproduce alla scala locale le problematiche del sistema-mondo (squilibri centro-periferia; dinamiche migratorie; integralismi religiosi; nazionalismi esclusivi; scarsità delle risorse; vulnerabilità ambientale; incertezza geopolitica). È questa, infatti, la più vasta area mondiale in cui il Nord e il Sud vengono a contatto e dove, conseguentemente, le contraddizioni diventano più evidenti. Ed è nel Mediterraneo che la posizione geografica assume un ruolo centrale nel definire le traiettorie della storia relazionale e di reciprocità dei Paesi rivieraschi: «da un lato i legami economici e commerciali tra le sponde

---

<sup>2</sup> L’adesione della Cina al WTO (2001) ha accresciuto il suo ruolo negli scambi mondiali.

<sup>3</sup> Per la ricchezza di ingenti giacimenti di gas offshore, le cui prime scoperte risalgono al 2009. Per un dettaglio sulla questione del confine marittimo e conseguente linea di demarcazione tra le zone economiche di ciascun Paese, si rinvia a Dentice G. (2021).

sono così stretti da render sempre più vincolanti i loro sentieri di crescita e di sviluppo; dall'altro gli squilibri economici, le diversità culturali, i differenti percorsi storici rendono quasi inevitabili fenomeni di reazione incontrollata che si manifestano nei conflitti etnici, nei nazionalismi, nei fondamentalismi religiosi» (CNEL, 1993, p. 12).

Al di là del suo confine “mobile”, che va da una interpretazione regionale ristretta ad una allargata,<sup>4</sup> il Mediterraneo resta un mare “chiuso” in cui si affacciano tre continenti e dove ad un'apparente unitarietà, immediatamente percepibile nella cartografia e definita dai confini fisici (da Gibilterra a Suez fino al mar di Marmara) nonché dai caratteri biogeografici (l'ambito di diffusione dell'olivo) e climatici (il tipo “mediterraneo” nella classificazione di Köppen), si contrappone una complessità geografico-territoriale che abbraccia estesi ambiti areali facenti parte di differenti regioni geopolitiche e geoeconomiche: quella dell'Europa Comunitaria, dell'Europa Balcanica, il quadrante russo-caucasico, quello nordafricano (terminale della regione saheliana) e quello medio-orientale.

Dunque, una frontiera critica in cui gli squilibri economico-sociali si consolidano:<sup>5</sup> il PIL pro capite passa dai valori apicali di Israele (52.000 dollari) e Francia (44.000 dollari), a quelli minimi registrati in Siria<sup>6</sup> (533) e Algeria (3.700), così come l'Indice di Sviluppo Umano (ISU) muove dalla 22<sup>a</sup> posizione di Israele (0,919) alla 123<sup>a</sup> del Marocco (0,683), al netto della condizione estrema rilevata in Siria (150<sup>a</sup> posizione: 0,577) (UNDP, 2021).

Alcune differenze strutturali sostanziano i diversi percorsi di sviluppo, rimarcando le fratture economico-sociali, laddove nei Paesi della sponda Sud e in molti Paesi balcanici fuoriusciti dai regimi a economie

---

<sup>4</sup> Il problema del confine mediterraneo è questione ampiamente dibattuta, a partire dai pensieri di Friederich Ratzel (1906) e Fernand Braudel (1985), e sempre centrale, sebbene – ai fini del presente lavoro – non affrontata in modo strutturale, ma solo richiamata in termini di crescente influenza geopolitica.

<sup>5</sup> La breve analisi comparativa, ai fini di un immediato riscontro degli squilibri socio-economici, ha preso qui a riferimento i soli Paesi rivieraschi. I dati, salvo diversa indicazione, sono di fonte *The World Bank, Data Bank, World Development Indicators* e si riferiscono all'anno 2021.

<sup>6</sup> Dato 2020, ultimo disponibile.

pianificate percentuali ancora importanti riguardano la popolazione occupata nel settore agricolo (molte a doppia cifra, con i valori massimi detenuti da Albania e Marocco, con il 35% circa), così come il consumo di energia elettrica<sup>7</sup> assegna ai Paesi dell'Europa Comunitaria le più alte *performances* (oltre 7.000 kWh/ab./anno in Francia e Slovenia), rispetto ai valori decisamente più contenuti della sponda africana (con il minimo registrato in Marocco: 924 kWh/ab.) e asiatica (dal consumo siriano, con 838 kWh/ab., a quello libanese, 2.980, e turco, 3.263 kWh/ab., con la solita eccezione di Israele: 6.848 kWh/ab.). Nella stessa direzione, l'indicatore riferibile alle telecomunicazioni (abbonati DSL/1000 ab.)<sup>8</sup> conferma la centralità delle economie comunitarie (con il valore massimo detenuto dalla Francia: 447,8) e la perifericità di quelle della sponda meridionale e medio-orientale<sup>9</sup> (con il valore minimo registrato dal Libano, appena 1,4, seguito dal Marocco con 43,1).

Queste prime semplici considerazioni, proiettano sul Mediterraneo lo squilibrio Nord-Sud del mondo, l'interpretazione centro-periferia, laddove il Sud può ancora considerarsi qui nella sua dimensione monolitica di area della marginalità, alimentata progressivamente da una forte relazionalità commerciale tra le sue sponde che, per dirla con Romagnoli, «per quanto sia positiva, mostra anche una forte polarizzazione degli scambi intorno ai Paesi dell'UE e una sostanziale integrazione dei modelli di esportazione, tendenze riconducibili alla presenza di un modello centro-periferia caratterizzato negativamente da una crescita delle importazioni nordafricane e da saldi negativi delle bilance dei pagamenti di quegli Stati» (cit. in Talia, 2017, pp. 25-26).

La natura asimmetrica del processo di liberalizzazione del mercato mediterraneo<sup>10</sup> affonda le sue radici nel sostanziale fallimento della politica di Partenariato, laddove l'impegno comunitario non è riuscito ad

---

<sup>7</sup> I dati sul consumo di energia elettrica si riferiscono all'anno 2017 (fonte: DeAWING).

<sup>8</sup> Dati anno 2018 (fonte: DeAWING).

<sup>9</sup> Eccezion fatta per Israele che, con 287,5 abbonati DSL/1000 ab., si colloca nelle prime posizioni (quinta).

<sup>10</sup> Gli Accordi Mediterranei (Meda) prevedevano sin dagli anni Settanta, per i Paesi del Sud, la liberalizzazione dei mercati nazionali a fronte di un accesso preferenziale ai mercati europei.

andare oltre il tradizionale modello di cooperazione Nord-Sud (scambi e assistenza), mentre le necessarie misure di aggiustamento strutturale sono state per lo più accompagnate dal contenimento dei meccanismi di protezione sociale, finendo per alimentare ineguaglianze e povertà anche a seguito della marginalizzazione dei mercati e sistemi produttivi locali e alla conseguente scarsa relazionalità Sud-Sud.

A quasi trent'anni dal Processo di Barcellona (1995) e nonostante la successiva Politica Europea di Vicinato (2004) e il Progetto Unione per il Mediterraneo (2008) – che, peraltro, hanno dovuto fare i conti con la guerra al terrorismo islamico avviata all'indomani dell'attentato alle Torri Gemelle e con la successiva instabilità regionale sfociata poi nelle rivolte arabe nel 2011 – il Mediterraneo conferma le stesse divergenze registrate negli anni Novanta del secolo scorso, ulteriormente amplificate dalla centralità della questione sicurezza e dal controllo delle migrazioni, mentre la zona di libero scambio non è stata mai completata (Guasconi, 2021).

L'eccessivo peso dello Stato nell'economia (che in alcuni casi si traduce in autoritarismo), gli alti tassi di crescita demografica, l'elevata disoccupazione, gli scarsi investimenti sulla formazione delle risorse umane, i sistemi economico-produttivi fondamentalmente statici (incapaci di pervenire a quella accumulazione di risorse e capitali indispensabile per avviare una crescita auto-sostenuta), le mancate riforme (fiscali, del lavoro, infrastrutturali), la forte polarizzazione sociale, i severi squilibri territoriali (a vantaggio di vistosi processi di inurbamento della popolazione che spiegano, da una parte, la vulnerabilità alimentare dei Paesi e, dall'altra, la crescita ipertrofica di economie urbane scarsamente produttive), l'instabilità politica riconsegnano ancora oggi una sponda Sud marginalizzata nello scenario della globalizzazione, come gli stessi livelli di Investimenti Diretti Esteri testimoniano. Qui, i flussi globali di investimento, che avevano registrato un raddoppio nel primo decennio degli anni Duemila nei Paesi Mena,<sup>11</sup> sono ritornati ai livelli degli anni Novanta «dopo le ripercussioni della “primavera araba” in Tunisia, Libia, Egitto, Siria», mentre «le multinazionali che erano presenti nella regione sono andate via e nuovi investitori esteri non sono arrivati» (Talia, 2017, p. 44).

---

<sup>11</sup> Medio Oriente e Nord Africa.

Il Mediterraneo, metafora del mondo, riproduce anche, nel suo versante balcanico, la contrapposizione Est-Ovest riconducibile alla difficile e complessa transizione dalle economie pianificate alle economie di mercato; al peso e alla arretratezza di una eredità industriale poggiante sull'industria pesante e su quella bellica; «allo sviluppo di vaste e radicate consorterie criminali in grado di condizionare i processi economico-produttivi e burocratico-amministrativi» (Umana, 2006, p. 230), mentre la riemersione di identità etniche e di nazionalismi esclusivi rilancia il ruolo strategico della Penisola Balcanica, sospesa tra Europa, Russia, Cina e Turchia. A tal proposito, Talia (2021) evidenzia come « .....il nazionalismo serbo guarda alla Russia, e non solo alla Russia, anche la Cina è presente a Belgrado ed è interessata, in particolare, alle risorse minerarie della Serbia e lo scambio commerciale Serbia-Cina è aumentato fortemente» (p. 155), mentre «Il disegno geopolitico di Erdogan riguarda non solo il Mediterraneo orientale , ma ha le sue antenne anche nel cuore dei Balcani, attraverso un *soft power* culturale che fa perno sulla comune identità musulmana» (p. 156).

Questo Mediterraneo ri-acquista dunque un ruolo geopolitico globale che la stessa invasione russa in Ucraina rilancia in termini di interessi militari, commerciali, oltre che ideologici, così come la questione demografica, alimentata da scenari destabilizzanti, chiama in causa il ruolo geopolitico dell'Unione Europea «a metà via tra le competenze che spettano ai rispettivi Stati membri e quelle che fanno capo alle Istituzioni europee» (Giordano, 2021, p. 47). Proprio sulla gestione dei flussi migratori che attraversano il Mediterraneo l'Europa giocherà probabilmente il suo futuro geopolitico, se saprà abilitare una dimensione di Stato postmoderno, meno vittima della concezione identitaria dello Stato-Nazione con riguardo al problema del controllo delle frontiere.

Così, nella consapevolezza che il differenziale di crescita demografica si correla positivamente con il differenziale di crescita economica, «creando il presupposto affinché l'eccesso di forza lavoro» che si continua ad accumulare nei Paesi della sponda Sud «dia vita a flussi migratori sempre più consistenti» (CNEL, 1993, p.113), il Mediterraneo è chiamato a confrontarsi con un quadro demografico che è andato componendosi a partire dagli anni Settanta del secolo passato, quando i Paesi dell'Europa meridionale, tradizionali esportatori di manodopera, cominciarono a registrare saldi migratori negativi e i Paesi della

sponda meridionale e orientale a capitalizzare gli effetti della crescita demografica avviata a partire dagli anni Quaranta. Oggi, il differenziale di popolamento che contrappone gli oltre 198 milioni di abitanti della sponda europea ai 331 milioni circa della sponda africana e asiatica (dati al 2021) deriva da una evoluzione demografica che nel giro di un cinquantennio (1950-2000) ha fatto registrare un tasso di crescita davvero eccezionale nel Sud, pari al 223% (corrispondente a un incremento assoluto di oltre 162 milioni di persone), contro il 36% nel Nord (poco più di 51 milioni di persone), mettendo a confronto due differenti fasi del processo transizionale, con la sponda Nord strutturata su bassi tassi di fecondità e progressivo invecchiamento della popolazione e la sponda Sud su un crescente peso della componente giovanile, la cui inevitabile pressione sul mercato del lavoro si traduce in pesante disoccupazione e/o in un problema di bassa produttività remunerativa, con le inevitabili conseguenze in termini di malessere sociale e di scelte migratorie.

Se Amoroso, già agli inizi del 2000, sosteneva che «nel corso dei prossimi 40 anni i Paesi dell’Africa del Nord avranno bisogno di circa 100 milioni di posti di lavoro per mantenere l’attuale livello di disoccupazione e sotto occupazione, già ai limiti intollerabili» (2001, p. 41), Giordano (2021, p. 52) invita a guardare oltre i Paesi rivieraschi della sponda Sud per considerare – in ottica di Mediterraneo allargato – l’Africa sub-sahariana, le cui condizioni di marginalità economica, demografie fortemente ascendenti,<sup>12</sup> fragilità ambientale, questioni politico-statali irrisolte,<sup>13</sup> ingerenze esterne ne fanno la nuova regione di alimentazione di flussi migratori diretti principalmente verso l’Europa.

L’idea di Mediterraneo allargato, se da una parte ne amplifica il ruolo geopolitico, dall’altra ne riconsegna il ruolo di spazio-mondo e con esso una ritrovata centralità che passa soprattutto attraverso il raddoppio del Canale di Suez (completato nel 2015) e l’ampliarsi della rotta marittima Est-Ovest, figlia della nuova configurazione economica mondiale. Qui, in uno spazio che occupa appena l’1% della superficie marina globale, si incontrano i traffici dei tre oceani (Pacifico, Indiano, Atlantico),

---

<sup>12</sup> Qui, l’età mediana è compresa tra i 15 e i 18 anni.

<sup>13</sup> La guerra civile esplosa in Sudan ad aprile 2023 ne è l’ennesima evidente dimostrazione.

con un transito annuale del 19% dello scambio mercantile globale e del 30% del traffico petrolifero, mentre il 65% degli approvvigionamenti energetici d'Europa passa per il Mediterraneo e, a scala nazionale, quasi l'80% delle importazioni e quasi il 90% delle esportazioni avviene via mare (Diodato, 2021, p. 35). Inoltre, negli ultimi tredici anni il volume totale delle merci trasportate nel Mediterraneo è aumentato di oltre il 123% e la movimentazione del traffico containerizzato del 382% e, sebbene la competizione logistica tra le grandi città portuali – giocata in modo sempre più selettivo – continui a privilegiare il fronte Nord-Atlantico<sup>14</sup> (Indice LPI),<sup>14</sup> si assiste anche nel Mediterraneo alla nascita di grandi terminal container, deputati a detenere il ruolo di catalizzatori di rotte transoceaniche (Amato, Galeota Lanza, 2017, p. 109).

Una centralità indiscussa il Mediterraneo esercita, invece, nel settore del turismo, confermandosi come principale bacino mondiale rispetto ad una offerta di tipo balneare e culturale di valore primario, le cui potenzialità, soprattutto con riferimento alla sponda Sud e Sud-est,<sup>15</sup> si propongono come occasione di crescita e di possibile convergenza, da perseguire attraverso attente e lungimiranti politiche identitarie, capaci di conciliare le esigenze di crescita con la variabile ambientale, laddove – con riferimento all'intero Mare – l'avanzato processo di litoralizzazione urbana, unita ai caratteri fisiografici e climatici, ne fanno un caso esemplare del cambiamento climatico (De Tommasi, 2022).

In chiave ambientale, non meno rilevante è il problema delle risorse idriche, per le quali, a fronte di una distribuzione disomogenea tra Nord (72%), Est (23%) e Sud (5%) (CNR-IREM, 2002), si registra una accresciuta conflittualità tra Paesi che condividono lo stesso bacino idrografico (come nel caso del Giordano, conteso tra Israele, Palestina, Libano, Siria e Giordania; del Nilo, conteso tra Etiopia, Egitto e Sudan; del Tigri ed Eufrate, conteso tra Turchia, Siria ed Iraq), facendo dell'acqua un'altra grande questione geopolitica.

---

<sup>14</sup> Come testimonia la classifica prodotta dalla World Bank attraverso l'indice LPI (*Logistics Performance Index*) (Amato, Galeota Lanza, 2017, pp. 107-108).

<sup>15</sup> A partire dalle buone *performances*, in termini di arrivi internazionali, che già oggi Turchia, Egitto, Tunisia e Marocco registrano, al netto delle più recenti vicende di instabilità geopolitica (Tunisia, Egitto) che, viceversa, hanno inciso negativamente sui flussi turistici (Ungari, 2021).



## Quale futuro per il Mediterraneo?

Appare, dunque, oggi più che mai centrale il ruolo del Mediterraneo, nel suo essere rappresentazione dell'incertezza mondiale riferibile alle fratture socio-economiche ovvero alle questioni migratoria, energetica, ideologico-religiosa, politico-militare, ambientale.

Il Mediterraneo, metafora del mondo, capace di sconfessarne le altre visioni, da quella di Francis Fukuyama (1992) sulla “Fine della storia e l'ultimo uomo”, secondo cui dopo il crollo del sistema comunista sovietico lo sviluppo storico avrebbe portato tutti i Paesi ad aderire a modelli statuali di tipo democratico-liberale, trovando proprio sulle sue sponde l'evidenza di autoritarismi radicali e di un Islamismo attestatosi come potente fattore identitario della causa politica; a quella di Thomas Friedman (2005), che vedeva nella globalizzazione e nel progresso tecnologico le coordinate operative per assicurare progressivamente opportunità di sviluppo alle popolazioni del mondo, pervenendo così a un “mondo piatto”, mentre la “regione mediterranea” si offre come spaccato di un mondo irregolare, complesso e disordinato, che rischia di proiettare anche sulle sue acque la fine – o quantomeno il ridimensionamento – della globalizzazione<sup>16</sup> a vantaggio di vecchi e nuovi pluralismi macroregionali rafforzatisi a seguito dell'invasione russa in Ucraina, dall'Alleanza Atlantica a quella strategica polarizzata sull'asse Russia-Cina. Paesi, questi ultimi, le cui influenze sulle diverse regioni mediterranee, pur esprimendo una differente logica, di profilo geopolitico la Russia<sup>17</sup> e di tipo prioritariamente economico la Cina (attraverso il cosiddetto *soft power* e a partire dalla penetrazione logistica nei Paesi del fronte marittimo europeo, africano<sup>18</sup> e asiatico<sup>19</sup>), rischiano di «rendere oggi il Mare nostrum protagonista di uno spostamento strategico da area di influenza NATO ad area a crescente influenza anti-NATO»

---

<sup>16</sup> Globalizzazione che, tuttavia, anche sulla base della breve analisi comparativa presentata in questo lavoro, non è riuscita finora ad assicurare quel processo di convergenza economica, confermando antichi squilibri e contabilizzando forme estreme di polarizzazione sociale.

<sup>17</sup> In Siria e Libia.

<sup>18</sup> Porto di Cherchell (Algeria) e Port Said (Egitto).

<sup>19</sup> Porto di Haifa e Ashdod (Israele) e Ambarli (Turchia).

(Amighini, 2019) o, per converso, di rilanciare il Mediterraneo come area geopolitica determinante per gli equilibri internazionali (Pavia, 2021) e per la stessa pace mondiale.

In questo scenario del Mediterraneo allargato, che, ancora una volta sembra affidarne il destino a potenze esterne, non può non evocarsi con urgenza il ruolo dell'Unione Europea, chiamata a ripensare sé stessa ripartendo dalle ragioni fondative delle sue democrazie per farne il collante di una nuova autorevolezza internazionale, proprio mentre l'Europa attraversa una profonda crisi di legittimità istituzionale.

Si impone, allora, un Mediterraneo dell'incertezza, bisognoso di risposte concrete e strutturali, da ricondurre all'interno di un nuovo paradigma capace di tenere insieme complessità e prossimità, riconoscendo l'importanza della dimensione territoriale e proponendo un modello di sviluppo pluralistico, basato sulla valorizzazione delle diversità. Per l'Europa Comunitaria ciò significherebbe principalmente abbandonare l'indirizzo eurocentrico della normalizzazione per aderire al rilancio delle economie regionali e della cooperazione multilaterale, che si offre come strumento di trasparenza, efficienza e garanzia dell'indipendenza delle scelte di ciascun Paese (Celozzi, 2021, p. 61), mentre per i Paesi della sponda Sud sarebbe anzitutto necessario «trovare un equilibrio tra Islam e democrazia [...] per accettare definitivamente il principio della divisione della religione dalla Cosa pubblica» (Rizzi, 2013, p. 115) e arginare il pericolo dei radicalismi religiosi forieri di instabilità politica.

Possibili risposte che si scontrano oggi con un Mediterraneo molto più complesso e incerto nelle sue prospettive future, che vede convergere sulle sue sponde le fratture Nord-Sud ed Est-Ovest, la vulnerabilità esistenziale e di autorevolezza dell'Occidente e la riemersione di imperialismi esercitata per via bellica e/o mediata. Un mare inquieto, dunque, la cui unica certezza risiede nel continuo divenire di scenari che lo confermano, oggi più di ieri, metafora del mondo.

## Bibliografia

- AMATO V., Galeota Lanza G. (2017), *La ritrovata centralità del Mediterraneo nei traffici marittimi*, in Amato V. (a cura di), *La nuova centralità del Mediterraneo. Fratture, flussi, reti*, Roma, Aracne, pp. 93-123.
- AMIGHINI A. (2019), *Cina nel Mediterraneo o Mediterraneo cinese?* ISPI, newsletter.
- AMOROSO B. (2001), *L'Europa e il Mediterraneo tra globalizzazione e co-sviluppo*, in "Meridione Sud e Nord nel Mondo", n. 3, pp. 34-46.
- BRAUDEL F. (1985), *La Méditerranée, l'espace et l'histoire*, Parigi, Flammarion.
- Cassano F., Zolo D. (a cura di) (2007), *L'alternativa mediterranea*, Milano, Feltrinelli.
- CELOZZI M. (2021), *Energia e sviluppo sostenibile nel Mediterraneo*, in "le Sfide. Non c'è futuro senza memoria", Periodico Fondazione Craxi, n. 10, pp. 54-61.
- CNEL (1993), *Il Mediterraneo da mosaico a regione*, Documenti, 22, Roma.
- CNR-IREM (2002), *Le risorse idriche nel Mediterraneo: strategie di gestione e domanda di formazione*, Pomezia, Società Tipografica Romana.
- DeAWING (2020), *World Indicators for a New Geography*, Calendario Atlante De Agostini 2021, Novara.
- DENTICE G. (2021), *Mediterraneo orientale: nuove dinamiche e sfide emergenti*, Ce.S.I., Osservatorio di Politica internazionale, Roma, Senato della Repubblica.
- D'ESPOSITO F. (2008), *Il mosaico mediterraneo. Centri e periferie in una prospettiva di lungo periodo*, in Fuschi M. (a cura di), *Il Mediterraneo. Geografia della complessità*, Milano, Angeli, pp. 19-52.
- De Tommasi A. (2022), *FOCUS. Il riscaldamento del Mediterraneo sarà una delle grandi emergenze dei prossimi dieci anni*, ASVIS (Agenzia Italiana per lo Sviluppo Sostenibile).

- DIODATO E. (2021), *L'Italia e il Mediterraneo allargato*, in “le Sfide. Non c'è futuro senza memoria”, Periodico Fondazione Craxi, n. 10, pp. 30-36.
- FRIEDMAN T. (2005), *The World is Flat*, New York, FSG (trad. ital., *Il mondo è piatto*, Milano, Mondadori, 2006).
- FUKUYAMA F. (1992), *The End of the History and the Last Man*, New York, Free Press (trad. ital., *La fine della storia e l'ultimo uomo*, Milano, Rizzoli, 1992).
- FUSCHI M. (a cura di) (2008), *Il Mediterraneo. Geografia della complessità*, Milano, Angeli.
- FUSCHI M. (2008), *Il Mediterraneo. Geografia della complessità*, in Fuschi M. (a cura di), *Il Mediterraneo. Geografia della complessità*, Milano, Angeli, pp. 292-304.
- GIORDANO A. (2021), *Una nuova geopolitica migratoria per il Mediterraneo*, in “le Sfide. Non c'è futuro senza memoria”, Periodico Fondazione Craxi, n. 10, pp. 46-52.
- GUASCONI M.E. (2021), *Un quarto di secolo di politiche euro-mediterranee*, in “le Sfide. Non c'è futuro senza memoria”, Periodico Fondazione Craxi, n. 10, pp. 190-197.
- KAYSER B. (1996), *Il Mediterraneo geografia della frattura*, Milano, Jaca Book.
- MASSOLO G. (2021), *Mediterraneo, un mare minaccioso*, in “le Sfide. Non c'è futuro senza memoria”, Periodico Fondazione Craxi, n. 10, pp. 14-28.
- PAVIA R. (2021), *Porti: grandi manovre nel Mediterraneo*, ISPI, newsletter.
- RATZEL F. (1906), *Il mare, origine della grandezza dei popoli*, Torino, Utet.
- RIBEIRO O. (1968), *Il Mediterraneo. Ambiente e tradizione*, Milano, Mursia, trad. ital. 1972.
- RIZZI F. (2013), *Dove va il Mediterraneo?*, Roma, Lit Edizioni.
- TALIA I. (2017), *Il Mediterraneo: fratture e squilibri, “centro e perife-*

- rie”, in Amato V. (a cura di), *La nuova centralità del Mediterraneo. Fratture, flussi, reti*, Roma, Aracne, pp. 15-48.
- TALIA I. (2021), *Identità e geopolitica dell'Europa. Il “quarto lato” del triangolo Russia, Stati Uniti, Cina*, Napoli, Guida Editori.
  - THE WORLD BANK, DATA BANK (2021), *World Development Indicators*, <https://data.worldbank.org>
  - UMANA R. (2006), *Geopolitica e geostrategia del Mediterraneo*, in Pagnini M.P., Scaini M. (a cura di), *Le metafore del Mediterraneo*, Atti del Convegno di Trieste 13-14 dicembre 2002, Trieste, Ed. Univ. Trieste (EUT), pp. 220-239.
  - UNDP (2021), *Human Development Reports, Human Development Index (HDI)*, <https://hdr.undp.org>
  - UNGARI A. (2021), *Il grande Maghreb dieci primavere dopo*, in “le Sfide. Non c'è futuro senza memoria”, Periodico Fondazione Craxi, n. 10, pp. 38-45.



## **Trasformazioni Demografiche e Sfide Economiche nell'Unione Europea**

Alfonso Giordano<sup>1</sup>

### **1. Introduzione: cambiamento demografico e dinamiche economiche mondiali**

‘La demografia è destino’ è un detto spesso citato e volto a suggerire che la dimensione, l’andamento e la struttura della popolazione di uno Stato o di un’area geografica ne determinerebbero il tessuto socioeconomico e geopolitico. Certamente, la frase<sup>2</sup> evidenzia il ruolo dei dati demografici nel dare forma a numerose e complesse sfide e opportunità che le società devono affrontare, comprese molte pertinenti alla crescita e allo sviluppo economico. Tuttavia, affermare che la demografia determini tutto, appare come un’esagerazione poiché minimizza il fatto che sia le traiettorie demografiche che le loro implicazioni sullo sviluppo rispondono a incentivi economici, a riforme politiche e istituzionali, e a cambiamenti nella tecnologia, nelle norme culturali e nel comportamento.

Nondimeno, studiare le dinamiche socioeconomiche e geopolitiche basandosi su dati demografici è rilevante per l’analisi del passato, la comprensione del presente e l’interpretazione del futuro del mondo attraverso diverse scale geografiche. Il mondo sta attraversando un grande sconvolgimento demografico con tre componenti chiave: crescita della popolazione, cambiamenti nella fertilità e nella mortalità e conseguenti trasformazioni nella struttura per età della popolazione. Ci sono voluti più di cinquantamila anni perché la popolazione mondiale raggiungesse un miliardo di persone. Dal 1960, si sono aggiunti

---

<sup>1</sup> Università degli Studi Niccolò Cusano, Roma, Facoltà di Scienze Politiche.

<sup>2</sup> L’espressione è spesso attribuita al filosofo francese e padre del positivismo Auguste Comte, vissuto dal 1798 al 1857. Tuttavia, non sembrano esserci riferimenti espliciti a ‘la demografia è destino’ nei testi di Comte. Inoltre, se si tiene conto che il termine ‘demografia’ fu coniato dal botanico e statistico belga Achille Guillard nel 1855, cioè solo due anni prima che Comte morisse, è improbabile che egli conoscesse il termine, tanto meno che lo usò. L’origine sembra essere, quindi, un mistero anche se l’adagio è divenuto paradigmatico e, come detto, attribuito a Comte.

miliardi successivi ogni uno o due decenni. Infatti, la popolazione mondiale contava tre miliardi nel 1960, ha raggiunto i sei intorno al 2000, e secondo le Nazioni Unite supererà i nove entro il 2050.<sup>3</sup>

Sebbene a livello globale il reddito pro-capite sia più che raddoppiato, l'aspettativa di vita sia aumentata di circa sedici anni e l'iscrizione alla scuola primaria sia diventata quasi universale tra i bambini nel periodo 1960-2000,<sup>4</sup> la passata rapida crescita della popolazione pone una miriade di sfide impegnative a livello sia privato che pubblico. Queste sfide includono la necessità di più cibo, vestiti, alloggi, istruzione e infrastrutture; l'assorbimento di numeri considerevoli nell'occupazione produttiva; e una più strenua tutela dell'ambiente.<sup>5</sup> Inoltre, nonostante la crescita esponenziale della popolazione globale stia sensibilmente rallentando in termini relativi, gli aumenti di decennio in decennio rimangono comunque significativi e, in realtà, la riduzione del tasso di crescita – che implicherà una stabilizzazione e invecchiamento – della popolazione mondiale, maschera cambiamenti rivelatori nella distribuzione della stessa per macroaree geografiche e per condizioni di sviluppo.

Dal punto di vista della distribuzione della popolazione, che ha un suo peso relativo nelle gerarchie geoeconomiche, l'Asia continuerà a ospitare una quota dominante ma in calo della popolazione mondiale (60 per cento oggi e 54 per cento nel 2050). In questo contesto geografico l'India, secondo le stime delle Nazioni Unite,<sup>6</sup> supererebbe la popolazione della Cina nell'arco del 2023, divenendo così il paese più popoloso del mondo. Inoltre, entro il 2050 la Nigeria (che dovrebbe superare gli Stati Uniti per divenire il terzo stato più popoloso del mondo) e il Pakistan, già tra i dieci più popolosi, avanzeranno ancora. Infine, nono-

---

<sup>3</sup> UNDESA, POPULATION DIVISION, *World Population Prospects 2022* (proiezione media).

<sup>4</sup> HANS ROSLING, *Factfulness. Dieci ragioni per cui non capiamo il mondo. E perché le cose vanno meglio di come pensiamo*, Segrate, Rizzoli, 2018, pp. 363.

<sup>5</sup> DAVID E. BLOOM, *Population 2020. Demographics can be a Potent Driver of the Pace and Process of Economic Development*, «FD Finance and Development», International Monetary Fund, March 2020, pp. 6.

<sup>6</sup> UNDESA, *India Overtakes China as the World's Most Populous Country*, Policy Brief n. 153, 2023; Sulle sfide geopolitiche e socioeconomiche cui l'India dovrà far fronte cfr. ALFONSO GIORDANO, *L'avenir géo-démographique de l'Inde. Perspectives géopolitiques et géoéconomiques*, «Outre-Terre, Revue Européenne de Géopolitique», n. 54-55, 2018, pp. 167-177.



stante la popolazione globale continui a crescere, in sessantuno paesi e territori che attualmente ospitano il 29 per cento del totale, si prevede che la crescita della popolazione nel 2020-50 sarà negativa, con il calo più netto (-23 per cento) previsto per la Bulgaria,<sup>7</sup> peraltro nell'ambito di un continente europeo demograficamente declinante.

Ai fini di questo contributo, va poi ricordato che le dimensioni e l'andamento della popolazione riflettono le tendenze relative alla mortalità, alla fertilità e alla migrazione internazionale che variano considerevolmente da un paese all'altro e che possono contribuire a spiegare le principali differenze nell'attività economica e nelle prestazioni, come: il capitale fisico, il lavoro e l'accumulazione di capitale umano, il benessere economico e crescita, la povertà e disuguaglianza.<sup>8</sup> Queste tendenze rispondono generalmente agli *shock* economici, ma possono anche essere legate a sviluppi politici come l'inizio e la fine di guerre, e crisi di governo.

Mortalità e fertilità e, in parte, migrazione, influenzano quindi la struttura demografica - rappresentata tramite le cosiddette piramidi dell'età - di un paese o di un'area geografica e, a ben vedere, ci dicono molto anche della loro storia e della loro possibile evoluzione futura. Ad attirare in questo senso maggiore attenzione da parte degli studiosi<sup>9</sup> sono state le percentuali per fasce d'età che compongono la piramide demografica di un determinato paese o area geografica e, in particolare, i cambiamenti strutturali che avvengono nel corso del tempo.

Nel processo di transizione demografica, quando la struttura per età fa riscontrare porzioni abbondanti di popolazione molto giovane (addirittura infantile, con età mediana attorno i 15 anni) - effetto di tassi di natalità e mortalità ancora molto alti, come nel caso della maggioranza dei paesi dell'Africa Sub-sahariana - lo sviluppo economico è sostan-

---

<sup>7</sup> UNDESA, POPULATION DIVISION, *World Population Prospects 2022. Summary of Results*, New York, United Nations, pp. 52.

<sup>8</sup> DANNY DORLING, *Inequality and the 1%*, London, Verso Books, (third edition) 2019, pp. 248.

<sup>9</sup> Cfr. ACHIM GOERRES, PIETER VANHUYSE (a cura), *Global Political Demography. The Politics of Population Change*, London, Palgrave Macmillan, 2021, pp. 486; JACK A. GOLDSTONE, ERIK P. KAUFFMANN, MONICA DUFFY TOFT (a cura), *Political Demography: How Populations Changes are Reshaping International Security and National Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2011, pp. 342.

zialmente inottenibile a causa della insufficiente quota percentuale di popolazione in età lavorativa. Successivamente, con un miglioramento della aspettativa di vita e perduranti sostenuti tassi di natalità, è la quantità di giovani in età prelaborativa che comincia ad esser consistente. Questa condizione demografica, denominata *youth bulge*, può costituire un fattore di rischio di instabilità geopolitica<sup>10</sup> se abbinata ad uno scarso contesto economico che non riesce ad assorbirne la potenziale forza lavoro come, per esempio, si è assistito nel caso delle Primavere Arabe.<sup>11</sup>

Se anche il tasso di natalità comincia a decrescere per un periodo di tempo prolungato, si apre una nova fase chiamata ‘finestra demografica d’opportunità’:<sup>12</sup> è la popolazione in età lavorativa ad essere preponderante, e in presenza di opportune politiche questo dividendo demografico, fatto di maggiori risparmi e investimenti, può tradursi in sviluppo economico.<sup>13</sup> Ciò che è in effetti si è verificato nei cosiddetti ‘Trenta Gloriosi’ (gli anni tra il 1945 e il 1975), in grossa parte dei paesi Occidentali, e ciò che sta avvenendo nelle ultime decadi in una por-

---

<sup>10</sup> Cfr. DEBORAH JORDAN BROOKS, STEPHEN G. BROOKS, BRIAN D. GREENHILL, MARK L. HAAS, *The Demographic Transition Theory of War: Why Young Societies Are Conflict Prone and Old Societies Are the Most Peaceful*, «International Security», vol. 43, n. 3, 2019, pp. 53–95; RICHARD CINCOTTA, HANNES WEBER, *Youthful Age Structures and the Risks of Revolutionary and Separatist Conflicts*, Achim Goerres, Pieter Vanhuysse (a cura), «Global Political Demography. The Politics of Population Change», London, Palgrave Macmillan, 2021, pp. 57–92.

<sup>11</sup> ALFONSO GIORDANO, *Youth Bulge Dynamics in the Mediterranean Region: The Geopolitical Implications of Human Capital on Security and Stability*, Francesca M. Corrao, Riccardo, Redaelli (a cura), «States, Actors and Geopolitical Drivers in the Mediterranean: Perspectives on the New Centrality in a Changing Region», London, Palgrave Macmillan, 2021, pp. 107–127.

<sup>12</sup> LAMAR CROMBACH, JEROEN SMITS, *The Demographic Window of Opportunity and Economic Growth at Sub-National Level in 91 Developing Countries*, «Social Indicators Research», n. 161, 2022, pp. 171–189.

<sup>13</sup> Lo sviluppo economico dipende non solo, ovviamente, dal ritmo del cambiamento demografico ma da diversi fattori complessi tra cui: il funzionamento dei mercati del lavoro e dei capitali, la gestione macroeconomica e le politiche commerciali, la governance e l’accumulazione di capitale umano. Tuttavia, il modello dei dividendi demografici può tenere conto di molte variazioni nelle performance economiche passate e future tra diversi paesi e regioni.

zione consistente dell'Asia.<sup>14</sup> Con una piramide demografica in invecchiamento, frutto di tassi di natalità e mortalità entrambi bassi, sono le fasce di popolazione anziana a divenire crescenti e ciò comporta il progressivo aumento di problematiche relative alla performance economica. È la situazione tipica di molti paesi Occidentali, in particolare l'Europa con il suo 'inverno demografico'<sup>15</sup> di cui l'Italia ne costituisce una delle più spiccate rappresentazioni,<sup>16</sup> e di pochi altri non Occidentali, come il Giappone.

## **2. La trasformazione strutturale della popolazione dell'UE**

In premessa a questo paragrafo, va ricordato che sebbene le tendenze demografiche si sviluppino tipicamente su periodi lunghi, eventi ambientali come la pandemia da COVID-19<sup>17</sup> e il cambiamento climatico,<sup>18</sup> o geopolitici come la Brexit<sup>19</sup> e la guerra di aggressione russa contro l'Ucraina,<sup>20</sup> possono modificare o interrompere modelli consolidati. In alcuni casi, tali interruzioni sono transitorie, mentre in altri possono avere un impatto duraturo sull'andamento demografico.

La popolazione dei ventisette Stati membri dell'UE è passata da 354,5 milioni nel 1960 a 447,7 milioni nel 2020. Ciò è dovuto sostanzialmente al fatto che le persone vivono più a lungo, visto che le cifre relative ai

---

<sup>14</sup> HA JOONKYUNG, LEE SANG-HYOP, *Demographic Dividend and Asia's Economic Convergence Towards the US*, «The Journal of the Economics of Ageing», vol. 8, 2016, pp. 28–41.

<sup>15</sup> GÉRARD-FRANÇOIS DUMONT, *Les conséquences géopolitiques de 'l'hiver démographique' en Europe*, «Géostratégiques», n. 20, 2008 (ultima revisione 2019), pp. 29–46.

<sup>16</sup> ALFONSO GIORDANO, *Perché la popolazione conta per l'economia e la geopolitica: il caso dell'Italia*, Sebastiano Maffettone, Marco Valerio Lo Prete (a cura), «Italia e Giappone. La sfida demografica», Roma, Luiss University Press, pp. 91–99.

<sup>17</sup> EUROSTAT, 'Statistics Explained': weekly death statistics, excess mortality, 2023.

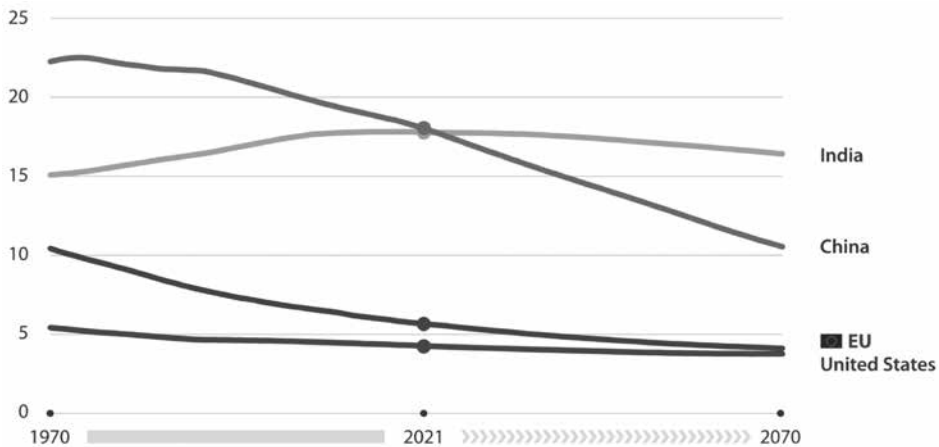
<sup>18</sup> JEAN-MARIE ROBINE *et alii*, *Death Toll Exceeded 70,000 in Europe During the Summer of 2003*, «Comptes rendus biologiques», vol. 331, n. 2, 2008, pp. 171–178.

<sup>19</sup> MADELEINE SUMPTION, PETER W. WALSH, *EU Migration to and from the UK*, «Migration Observatory briefing», Centre on Migration, Policy and Society, University of Oxford, 2023, pp. 19.

<sup>20</sup> EUROSTAT 'Statistics Explained': temporary protection for persons fleeing Ukraine, 2023.

nati vivi annui sono scese da circa 6,69 milioni nel 1960 a circa 4 milioni nel 2020. Le proiezioni di Eurostat suggeriscono che la popolazione dell'UE-27 potrebbe crescere più lentamente rispetto al passato, raggiungendo un picco di 525 milioni nel 2044, prima di scendere a 416,1 milioni entro il 2100.<sup>21</sup> Se si considera il contesto della popolazione mondiale, la quota dell'UE è diminuita dal 10,4 per cento nel 1970 al 5,7 per cento nel 2021 fino al previsto declino al circa 4 per cento nel 2070, un calo complessivo di circa 6 punti percentuali.<sup>22</sup> Nella figura 1 che segue è possibile notare l'andamento della popolazione dell'UE come aggregato continentale rispetto ai tre principali paesi per peso demografico ed economico combinato.

Figura 1 Quote della popolazione mondiale, India, Cina, UE e Stati Uniti, 1970-2070



Fonte: EUROSTAT, Key Figures on the EU in the World, Luxembourg, Publication Office of the European Union, 2023, pp. 88.

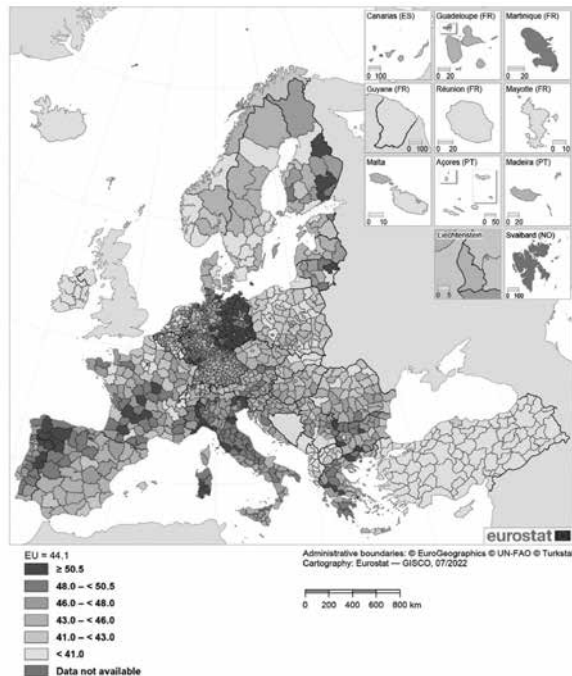
Il calo del numero di nati vivi e l'aumento della longevità stanno, dunque, costantemente modificando non solo la quantità, ma soprattutto il profilo dell'età della popolazione dell'UE. Confrontando i dati del 2001 e del 2020 si può, infatti, osservare un aumento dell'età media-

<sup>21</sup> EUROSTAT, PROJ\_19NP, 2023.

<sup>22</sup> EUROSTAT, Key Figures on the EU in the World, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2023, pp. 88.

na<sup>23</sup> da 38,4 anni nel 2001 a 43,9 anni nel 2020,<sup>24</sup> il che significa un aumento di 5,3 anni in sole due decadi. Ci sono, comunque, differenze significative tra gli Stati membri. Cipro è, per il momento, lo Stato membro con l'età mediana più bassa: 37,7 anni. L'Italia e la Germania hanno attualmente l'età mediana più alta, rispettivamente di 47,2 e 45,9 anni. L'età mediana nell'UE-27 dovrebbe aumentare di 4,3 anni tra il 2020 e il 2050, fino a 48,2 anni. Eurostat prevede che l'Italia sarà la prima a raggiungere un'età mediana di 50 anni nel 2030, seguita dal Portogallo e dalla Grecia. La figura 2 che segue riporta il dettaglio sub-nazionale per regioni europee.

Figura 2 Età mediana della popolazione nell'UE-27, 1° gennaio 2021 (in anni, per regioni NUTS 3)



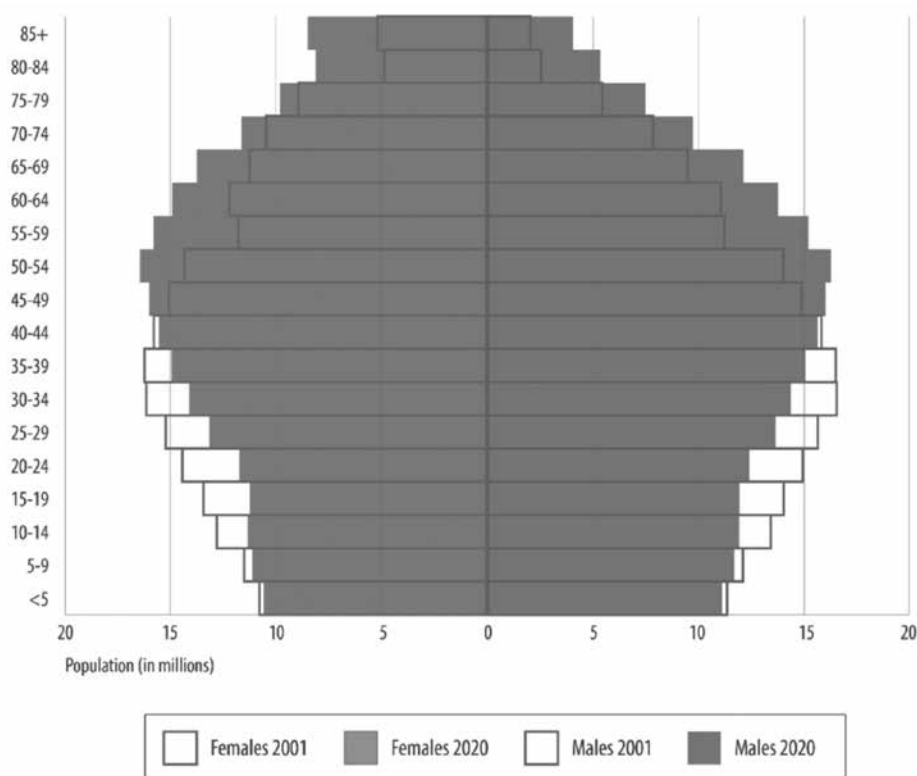
Fonte: EUROSTAT, Regional Yearbook 2022, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2022, pp. 226.

<sup>23</sup> Età che divide una popolazione in due gruppi numericamente uguali: l'uno avente la popolazione di età inferiore a quella individuata, l'altro superiore.

<sup>24</sup> EUROSTAT, DEMO\_PJANIND, 2023.

Confrontando poi le piramidi della popolazione del 2001 e del 2020 (Fig. 3), si può notare che la struttura, già piuttosto ristretta nella parte inferiore (il che significa meno persone nelle fasce di età più giovani), diventa tendenzialmente a forma di vaso con le parti superiori della piramide (cioè i gruppi di età più avanzata) più ampie, a causa sia dell'allungamento della vita media rispetto al passato, sia di tassi di fertilità decrescenti. Tuttavia, la dimensione simile delle due fasce di età inferiori mostra che questa tendenza si è stabilizzata negli ultimi anni.

Figura 3 Piramidi della popolazione dell'UE-27 per il 2001 e il 2020 (numero di donne e uomini per fascia di età)



Fonte: MONIKA KISS (lead author), Demographic Outlook for the European Union, Brussels, European Parliamentary Research Service, 2022, pp. 172

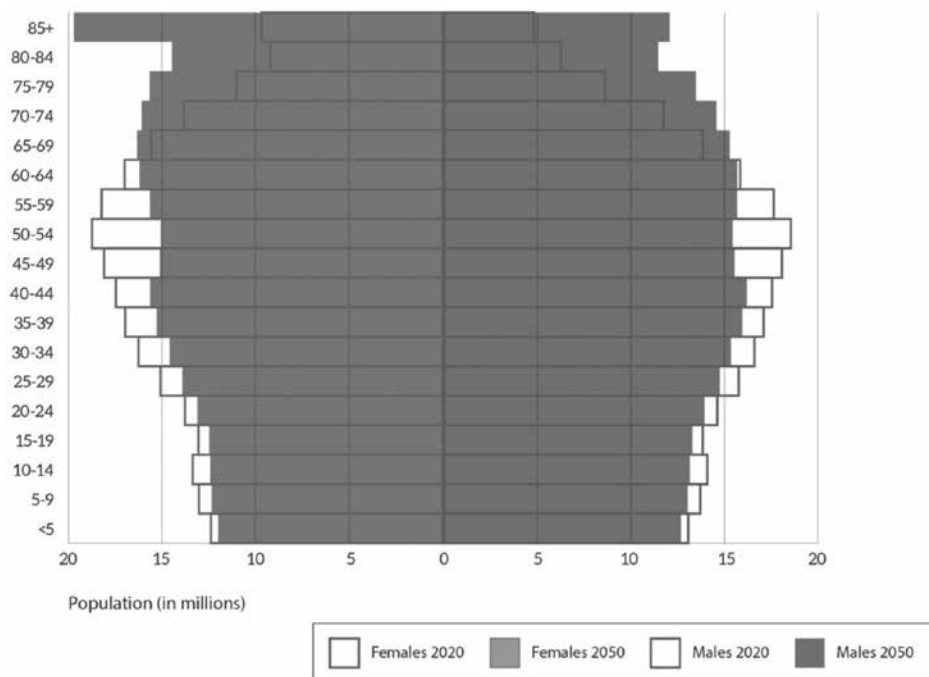
L'impatto dei tassi di fecondità passati più elevati si vede chiaramente nella piramide, in particolare nel rigonfiamento causato dalla cosiddetta generazione dei 'Baby Boomer' (convenzionalmente i nati tra il 1946 e il 1964) e dalla generazione successiva, spesso chiamata 'Generazione X' (i nati tra il 1965 e il 1980). I successivi cali dei tassi di fertilità hanno significato un minor numero di bambini nella parte inferiore della piramide dopo le generazioni *boomer* e X. Queste due generazioni hanno quindi formato un rigonfiamento della popolazione che ha man mano scalato la piramide invecchiando e raggiungendo - in particolare per i boomer - l'età pensionabile, dunque aumentando il numero delle persone nelle fasce d'età più anziane e distorcendo la struttura per età della popolazione dell'UE invecchiandone la piramide.<sup>25</sup> La prevalenza delle donne è caratteristica nei gruppi di età più avanzata, riflettendo la loro maggiore longevità (in media) rispetto agli uomini. Questa disparità di genere nell'aspettativa di vita si è leggermente ridotta, ma attualmente si prevede che continuerà, con l'aspettativa di vita media alla nascita nell'UE-27 nel 2019 stimata a 84 anni per le donne, rispetto a soli 78,5 anni per gli uomini.

Uno sguardo alla struttura per età nell'UE per il 2020 e il 2050 (Fig. 4) suggerisce che la forma cambierà ulteriormente man mano che le generazioni *boomer* e X usciranno progressivamente dal quadro. Insieme a una durata della vita più lunga che aumenta la popolazione nella fascia di età più avanzata, si svilupperà una forma più rettangolare associata a una popolazione stagnante o in lenta crescita.

---

<sup>25</sup> GIAMPAOLO LANZIERI, *The Graying of the Baby Boomers*, Brussels, Eurostat, 2011, pp. 12.

Figura 4 Piramidi della popolazione per l'UE-27 2020 e 2050 (numero di donne e uomini per gruppo di età)



Fonte: MONIKA KISS (lead author), op. cit.

Se ne deriva che nel 2020 l'indice di dipendenza totale dell'età per l'UE-27 era del 55,5 per cento, il che significa che c'erano circa due persone in età lavorativa (convenzionalmente compresa tra 15 e 64 anni) per ogni persona più giovane o più anziana (vale a dire di età compresa tra 0-14 o 65 anni e oltre) che dipendeva da loro. L'indice di dipendenza degli anziani (le persone di 65 anni e più rispetto alla popolazione in età lavorativa) era del 32 per cento, c'erano quindi circa tre persone di età compresa tra 15 e 64 anni per ogni persona di età pari o superiore a 65 anni. Infine, l'indice di dipendenza dei giovani (le persone tra 0 e 14 anni rispetto alla popolazione attiva) era del 23,5 per cento, il che significa che c'erano circa quattro persone in età lavorativa per ogni persona di età 0-14.<sup>26</sup>

<sup>26</sup> EUROSTAT, DEMO\_PJANIND, 2023.



Secondo le proiezioni, l'indice totale di dipendenza dall'età potrebbe accelerare notevolmente, raggiungendo il 61,8 per cento nel 2030 e il 76,1 per cento nel 2050 prima di aumentare più lentamente, superando l'80 per cento nel 2080. A questi livelli, ci saranno solo circa cinque persone in età lavorativa ogni quattro persone di età superiore (principalmente) o inferiore a questa fascia di età. Ciò avrebbe gravi implicazioni politiche per la crescita economica, la sostenibilità fiscale, la salute e l'assistenza a lungo termine, il benessere e la coesione sociale, soprattutto perché il motore principale di questo aumento è l'indice di dipendenza degli anziani, che dovrebbe raggiungere il 39,1 per cento nel 2030 e il 52 per cento nel 2050. Ciò significa che, entro il 2050, ci saranno meno di due persone in età lavorativa per ogni persona di età pari o superiore a 65 anni, il doppio rispetto al 2001, quando c'erano circa quattro persone in età lavorativa per ogni persona di età pari o superiore a 65 anni. Al contrario, si prevede che l'indice di dipendenza dei giovani diminuisca prima al 22,6 per cento nel 2035, per poi aumentare lentamente al 24,3 per cento nel 2060 e raggiungere il 25,1 per cento nel 2100.<sup>27</sup>

Se l'età mediana e l'indice di dipendenza dell'UE aumentano, la quota europea del PIL mondiale sta, invece, diminuendo. Nel 2004 l'Europa rappresentava il 18,3 per cento del PIL mondiale, scendendo al 14,3 per cento nel 2018.<sup>28</sup> Con una popolazione in età lavorativa in calo, vi è il rischio che questa tendenza continui o addirittura acceleri. In una geoeconomia sempre più policentrica, gli Stati membri diventeranno attori economici meno rilevanti, ma se l'UE sarà capace di agire collettivamente potrà continuare a essere un importante protagonista economico, politico e diplomatico.

### **3. Gli impatti del cambiamento demografico sul sistema economico europeo: rischi e opportunità**

Un'Europa più anziana con una forza lavoro ridotta vedrà molto probabilmente aumentare la pressione sui bilanci pubblici, in un momento in cui gli sforzi di ripresa post-pandemica richiedono finanzia-

---

<sup>27</sup> EUROSTAT, Population Projections in the EU, 2023.

<sup>28</sup> WORLD BANK, GDP PPP (Purchasing Power Parity) data from database: World Development Indicators.

menti significativi. Prima della crisi, si prevedeva che il costo totale dell'invecchiamento nell'UE avrebbe rappresentato il 26,6 per cento del PIL entro il 2070. Inoltre, l'Europa dovrà affrontare una grande sfida nel finanziare la spesa legata al suo invecchiamento, tenendo in conto l'equità tra le generazioni<sup>29</sup> come, invece, non è stato fatto in passato in diversi Stati membri. Ciò perché il rapporto tra coloro che pagano tasse e contributi previdenziali e coloro che percepiscono pensioni e altri benefici sta, come si è avuto modo di precisare in precedenza, deteriorandosi rapidamente.

Nel progettare soluzioni a questi problemi, i responsabili politici dovranno affrontare un elevato grado di incertezza. Il modo in cui si svilupperà la spesa pubblica dipende non solo dalle tendenze demografiche, ma anche da altri fattori come il progresso tecnologico nella diagnostica, nelle cure, nei prodotti farmaceutici e nei dispositivi medici o l'aumento della domanda di assistenza sanitaria.<sup>30</sup> Tutto ciò comporta costi aggiuntivi nel medio e lungo periodo. Senza un cambiamento delle politiche, una crescente pressione sarà esercitata anche sulla spesa privata, poiché le persone in assistenza a lungo termine potrebbero dover coprire una quota maggiore dei costi complessivi.

Va poi ricordato che la maggior parte delle proiezioni demografiche esistenti fissa per lo più a sessantacinque anni il limite superiore di coloro che vengono considerati nel gruppo della popolazione in età lavorativa. Tuttavia, in futuro più persone rimarranno occupate più a lungo nella loro vita lavorativa. L'assunzione di un limite superiore più alto modifica le proiezioni in modo significativo. Nondimeno, tutte le analisi mostrano l'importanza di buone condizioni di lavoro, sistemi sanitari pubblici solidi, apprendimento lungo tutto l'arco della vita e investimenti continui nelle competenze e nell'istruzione.

È probabile che la povertà della vecchiaia costituisca una preoccupazione crescente mentre il cambiamento demografico continua a manifestarsi. Oggi, la maggior parte dei pensionati ha un reddito da

---

<sup>29</sup> EUROPEAN COMMISSION, *Green Paper on Ageing. Fostering Solidarity and Responsibility Between Generations*, Communication 50 final, 2021, pp. 24.

<sup>30</sup> EUROPEAN COMMISSION, *Joint Report on Healthcare and Long-Term Care Systems and Fiscal Sustainability*, European Economy Institutional Papers n. 37, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2016, pp. 244.

pensione che consente loro di mantenere il proprio tenore di vita e li protegge dalla povertà della vecchiaia. Ciò non significa che la povertà in età avanzata sia stata eliminata tra le persone di età superiore ai 64 anni. Nel 2018, nell'UE, il 15,5 per cento delle persone di età pari o superiore a 65 anni era a rischio di povertà. In questo ambito, le donne hanno maggiori probabilità di essere colpite dalla povertà della vecchiaia. Ciò perché tendono ad avere tassi di occupazione più bassi, più interruzioni di carriera, salari più bassi e lavorano di più a tempo parziale e a tempo determinato. Inoltre, le donne percepiscono pensioni mensili inferiori di circa un terzo a quelle degli uomini, mentre hanno un'aspettativa di vita più lunga. L'aumento del tasso di occupazione delle donne sarà, perciò, di fondamentale importanza. La mancanza di adeguati servizi formali di assistenza a lungo termine, di opportunità di lavoro flessibili e di incentivi in alcuni Stati membri contribuisce ad accentuare questo problema. Rilevante è, dunque, la sfida di conciliare lavoro e vita familiare. Nel 2019 il tasso di occupazione delle donne con figli di età inferiore a 6 anni era di quasi 14 punti percentuali superiore a quello delle donne senza figli. In una demografia modernizzata, è evidentemente questa la chiave per un rilancio della fertilità.

Allo stesso tempo, una popolazione più anziana offre anche nuove opportunità per le economie. I consumatori più anziani rappresentano gran parte dell'economia e il consumo delle persone di età superiore ai cinquanta anni in tutta l'UE è stato di 3,7 trilioni di euro nel 2015. Si prevede che aumenterà di circa il 5 per cento all'anno, raggiungendo i 5,7 trilioni di euro entro il 2025. L'emergente *silver economy* può offrire opportunità per i settori della sanità e dell'assistenza a lungo termine. Può essere un motore di innovazione per aiutare a fornire servizi di assistenza di alta qualità in modo più efficiente. La digitalizzazione può fornire agli anziani la possibilità di monitorare autonomamente le proprie condizioni di salute. L'impatto delle tecnologie digitali nella sanità e nell'assistenza a lungo termine può, quindi, costituire diversi vantaggi: miglioramento della qualità della vita, maggiore efficienza dell'assistenza sanitaria, crescita del mercato e sviluppo del settore. La ricerca e l'innovazione saranno cruciali in questo senso.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> SARA GRUBANOV BOSKOVIC *et alii*, *Health and Long-Term Care Workforce: Demographic Challenges and the Potential Contribution of Migration and Digital Technology*, Luxembourg,

Proprio sul versante delle competenze, in alcune regioni europee, le sfide che derivano dal cambiamento demografico sono aggravate da una bassa e stagnante quota di persone con un'istruzione terziaria. Tali regioni affrontano notevoli sfide socioeconomiche, come la mancanza di possibilità di diversificazione economica, l'eccessiva dipendenza dai settori in declino e la scarsa capacità di innovazione. Ciò è strettamente legato a mercati del lavoro poco performanti, tassi di apprendimento degli adulti più bassi, risultati sociali peggiori e un accesso più limitato ai servizi essenziali. Questa combinazione di sfide limita la capacità di queste regioni di costruire economie sostenibili, competitive e basate sulla conoscenza.

Ad esserne interessate sono in particolare le zone rurali, ma anche le regioni periferiche e in transizione industriale sono colpite dallo spopolamento, dalla partenza - in particolare di lavoratori più giovani e qualificati - verso regioni più ricche, e dunque dalle difficoltà nel promuovere, trattenere e attrarre talenti. Le maggiori disparità territoriali, derivanti dalle cosiddette trappole per lo sviluppo dei talenti, farebbero sentire un numero crescente di persone e comunità lasciate indietro, il che potrebbe alimentare ulteriormente le attuali tendenze del malcontento politico.<sup>32</sup>

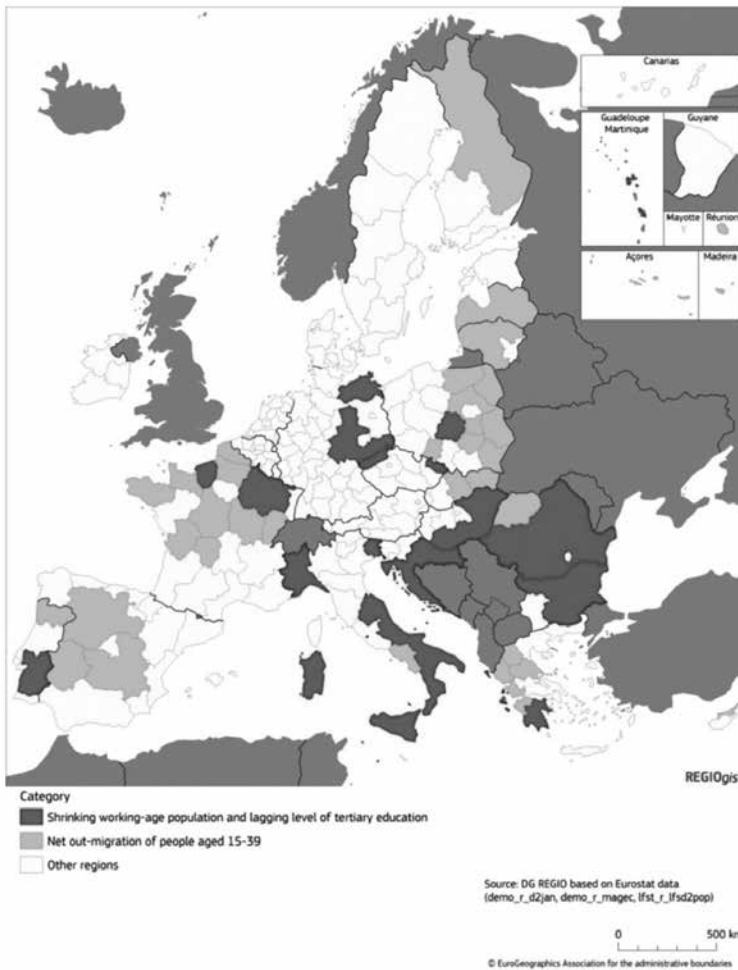
La trappola dello sviluppo dei talenti è multidimensionale e rappresenta un rischio significativo per la prosperità a lungo termine delle regioni europee. La mappa in figura 5 evidenzia 46 regioni (in rosso) che si trovano in una trappola per lo sviluppo dei talenti, in cui cioè i talenti rimangono imbrigliati. Queste regioni si trovano a contrastare una diminuzione sempre più rapida della popolazione in età lavorativa e presentano una bassa percentuale di persone in possesso di un titolo universitario o di istruzione superiore. La mappa individua anche un secondo gruppo di 36 regioni (in giallo) che rischiano di cadere in futuro nella trappola dello sviluppo dei talenti, perché fortemente colpite dall'abbandono della loro popolazione di età compresa tra i 15 e i 39 anni (con una riduzione di oltre -2 per mille all'anno rispetto al 5,3 per mille in media nell'UE).

---

Publications Office of the European Union, 2021, pp. 156.

<sup>32</sup> LEWIS DIJKSTRA, HUGO POLEMAN, ANDRÉS RODRÍGUEZ-POSE, *The Geography of EU Discontent*, Working Paper n. 12, European Commission, 2018, pp. 36.

Figura 5 Regioni europee nella trappola dello sviluppo dei talenti, e a rischio di cadere nella trappola dello sviluppo dei talenti



Fonte: EUROPEAN COMMISSION, Harnessing Talent in Europe's Regions, Communication 23 Final, 2023, pp. 22.

Per ovviare alla diminuzione della popolazione in età lavorativa è necessario incrementare la produttività e l'innovazione. Servono, quindi, lavoratori qualificati. La mancanza di dinamismo economico e di innovazione, preludio di una scarsa domanda di competenze, potrebbe ostacolare gravemente la competitività e il potenziale di crescita delle regioni interessate. Inoltre, se non verrà affrontata, questa situazione metterà a repentaglio la prosperità dell'intera Unione europea nel lun-

go periodo. A tal fine, la Commissione europea<sup>33</sup> ha proposto il nuovo ‘meccanismo di incentivazione dei talenti’ (*Talent Booster Mechanism*): si tratta di un meccanismo che dovrebbe aiutare le regioni dell’Unione interessate dal rapido calo della popolazione in età lavorativa a formare, trattenere e attrarre le persone, le capacità e le competenze necessarie per contrastare gli effetti della transizione demografica.

La transizione demografica si intreccia e si influenza a vicenda con la doppia programmata transizione verde e digitale. Come stabilito nel *Green Deal* europeo e nella *Climate Law*, l’Europa dovrebbe transitare nello stesso periodo verso un’economia climaticamente neutra ed efficiente sotto il profilo delle risorse. Clima e risorse sono a loro volta inestricabilmente legate alle dinamiche migratorie. Si prevede, infatti, che i cambiamenti climatici e la perdita di biodiversità influenzeranno in modo significativo i modelli migratori. Questo perché i cambiamenti nell’ambiente come la desertificazione, l’acidificazione degli oceani e l’erosione costiera, hanno un impatto diretto sui mezzi di sussistenza delle persone e sulla loro capacità di sopravvivere nei luoghi di origine.<sup>34</sup>

Le caratteristiche del cambiamento demografico europeo suggeriscono, peraltro, di programmare con lungimiranza la gestione dei flussi migratori di cui il continente evidentemente necessita. Anche se l’Europa ha tassi di immigrazione più elevati rispetto all’emigrazione, si prevede che il graduale declino della popolazione e della forza lavoro dell’UE continuerà.<sup>35</sup> In definitiva, solo se i paesi europei affronteranno la realtà con una visione più unita e continentale e non legata al breve periodo, si potranno adottare le giuste misure per contenere i flussi migratori in limiti accettabili, regolarli con umanità, gestirli senza troppa confusione, renderli più proficui per i paesi d’accoglienza e provenienza, e tutelare, in maniera sostenibile, i propri limiti territoriali e sociali.

---

<sup>33</sup> EUROPEAN COMMISSION, *Harnessing Talent in Europe’s Regions*, Communication 23 Final, 2023, pp. 22.

<sup>34</sup> DINA IONESCO, DARIA MOKHNACHEVA, FRANÇOIS GEMENNE, *The Atlas of Environmental Migration*, London, Routledge, 2017, pp. 172.

<sup>35</sup> ANNE GOUJON *et alii* (Eds), *The Demographic Landscape of EU Territories: Challenges and Opportunities in Diversely Ageing Regions*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2021, pp. 104.

### **Conclusioni: rivoluzione geo-demografica, ‘vecchia’ Europa e implicazioni per un mondo che invecchia**

Il processo della transizione demografica che, come detto, fornisce una spiegazione della trasformazione della struttura demografica di paesi e aree geografiche e, dunque, anche delle loro capacità economiche, non si è sviluppato con la medesima velocità e nello stesso momento, anzi è stato molto differenziato storicamente e geograficamente. I Trenta Gloriosi prima menzionati corrispondono alla fase storica denominata ‘Grande Divergenza’, vale a dire quella dove si è verificata la massima divaricazione dei redditi pro-capite a favore dei paesi sviluppati nei confronti di quelli in via di sviluppo.<sup>36</sup> Ebbene, in quel periodo il tasso di crescita della popolazione Occidentale è stato molto sostenuto, e quei paesi stavano entrando nella terza fase della transizione demografica, nella quale la popolazione in età lavorativa aumenta più che proporzionalmente rispetto alle fasce d’età non attive.<sup>37</sup> La correlazione tra l’andamento del reddito pro-capite e la transizione demografica è presente anche nella successiva fase storica, quella denominata ‘Grande Convergenza’ e corrispondente pressappoco al momento di massima manifestazione della globalizzazione nella quale si assiste, invece, a un recupero da parte dei PVS nei confronti di quelli sviluppati.<sup>38</sup>

Ciò che è accaduto è che l’Occidente, e in particolare l’Europa, hanno iniziato a perdere popolazione attiva perché hanno cominciato strutturalmente a invecchiare, mentre a guadagnare lavoratori sono stati alcuni paesi in via di sviluppo, che hanno potuto così offrire larga manodopera a basso costo, dando avvio al fenomeno della delocalizzazione produttiva. La finestra demografica d’opportunità, attraverso le

---

<sup>36</sup> KUNTING CHEN, *Analysis of the Great Divergence Under a Unified Endogenous Growth Model*, «Annals of Economic and Finance», vol. 13, n. 2, 2012, pp. 317–353.

<sup>37</sup> ANDREJ KOROTAYEV, JACK A. GOLDSTONE, JULIA ZINKINA, *Phases of Global Demographic Transition Correlate with Phases the Great Divergence and Great Convergence*, «Technologic Forecasting & Social Change», n. 95, 2015, pp. 163–169.

<sup>38</sup> Cfr. ANDREJ KOROTAYEV, JULIA ZINKINA, JUSTISLAV BOGEVOLNOV, ARTEMY MALKOV, *Global Unconditional Convergence Among Larger Economies After 1998?*, «Journal of Globalization Studies», vol. 2, 2011, pp. 25–62; MICHAEL SPENCE, *The Next Convergence: The Future of Economic Growth in a Multispeed World*, New York, Farrar, Straus and Giroux, 2011, pp. 320.

fasi della transizione demografica, si è dunque trasferita in altre aree geografiche e ha agevolato lo sviluppo economico di altri paesi. Vi è ormai sufficiente letteratura volta a sostenere come queste divergenze e convergenze non siano una semplice coincidenza, ma che le dinamiche demografiche, con le loro specificità territoriali, svolgano un ruolo decisamente importante in questi processi. Le evidenze empiriche suggeriscono, infatti, che la dinamica legata alla variazione percentuale della popolazione attiva di un certo paese è un fattore molto rilevante per le sorti del suo sistema economico e per le sue possibili ambizioni geopolitiche.<sup>39</sup>

Dunque, mentre alcuni paesi invecchiano, altri sono invece in piena fase di crescita e altri ancora saranno protagonisti del prossimo boom demografico, segnatamente in Africa Sub-sahariana. Si tratta di un fenomeno demografico globale, in mutamento e in maniera molto differenziata, come mai accaduto prima. Se ne deriva, quindi, che il mondo sta sperimentando la più grande rivoluzione geo-demografica che la storia umana abbia mai conosciuto. Una rivoluzione lenta e sotterranea che avrà conseguenze potenzialmente enormi sia per il pianeta nel suo complesso sia per molti paesi singolarmente considerati. Di cruciale importanza sono anche i tempi e la velocità dei processi demografici che stanno cambiando gli equilibri strategici, geopolitici ed economici nelle varie aree del mondo. E poiché queste dinamiche si stanno sviluppando in maniera temporalmente e spazialmente diversificata, l'ordine e l'organizzazione spaziale delle attività umane ne risulteranno sempre più modificati.<sup>40</sup>

Tra queste dinamiche, quella dell'invecchiamento della popolazione è la tendenza demografica dominante del ventunesimo secolo, un riflesso dell'aumento della longevità, del declino della fertilità e della progressione di grandi coorti verso l'età avanzata. Tre decenni fa, il

---

<sup>39</sup> JULIA ZINKINA, ARTEMY MALKOV, ANDREJ KOROTAYEV, *A Mathematical Model of Technological, Economic, Demographic and Social Interaction Between the Center and Periphery of the World System*, Kasturi Mandal, Nadia Asheulova, Svetlana G. Kirdina (a cura), «Socio-Economic and Technological Innovations: Mechanisms and Institutions», New Delhi, Narosa Publishing House, 2014, pp. 135-147.

<sup>40</sup> ALFONSO GIORDANO, *Mondialisation et révolution géodémographique*, «Outre-Terre, Revue Européenne de Géopolitique», n. 50, 2017, pp. 60-75.



mondo era popolato da un numero di adolescenti e giovani adulti (dai 15 ai 24 anni) tre volte superiore a quello degli anziani. Tra tre decenni, quei gruppi di età saranno più o meno alla pari. Questa tendenza è indicativa perché i bisogni e le capacità di una popolazione invecchiata tendono a differire in modo significativo da quelli di una popolazione in finestra demografica di opportunità.

Dato che l'invecchiamento è un fenomeno 'innovativo' in quanto mai accaduto prima in queste dimensioni, 'incisivo' poiché rimette in discussione l'intero funzionamento della società, e 'irreversibile' siccome una popolazione invecchiante tende ad avere sempre meno persone fertili e, dunque - aldilà delle intenzioni individuali - progressivamente minori capacità riproduttive collettive, c'è ancora più incertezza sul futuro comune. È probabile che le innovazioni tecnologiche migliorino gli effetti dell'invecchiamento della popolazione e che nuovi farmaci rallentino il processo di invecchiamento e aggiungano anni sani alla vita delle persone. Tuttavia, l'adozione di un approccio ordinario alle sfide dell'invecchiamento della popolazione mondiale sarebbe irresponsabile. Sono necessarie anche innovazioni istituzionali come nuovi modelli di assistenza domiciliare, sistemi di trasporto pubblico, progettazione di assetti urbani e strumenti finanziari.

Allo stesso tempo i paesi che le Nazioni Unite classificano come meno sviluppati comprendevano il 68 per cento della popolazione mondiale nel 1950, oggi rappresentano - per quanto in via di sviluppo - circa l'84 per cento.<sup>41</sup> Tale quota continuerà a crescere, perché praticamente quasi tutti i due miliardi di aumenti netti della popolazione mondiale previsti nei prossimi tre decenni si verificheranno nelle regioni meno sviluppate o in via di sviluppo. Ciò rappresenta una preoccupazione importante, perché queste regioni tendono ad essere più fragili - politicamente, socialmente, economicamente ed ecologicamente - rispetto alle loro controparti più sviluppate.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> UNCTAD, *The Least Developed Countries Report 2021*, New York, United Nations Publications, 2021, pp. 180.

<sup>42</sup> Cfr. UNFPA, *Modelling the Relationship Between Demography, Peace and Security*, New York, United Nations Population Fund, 2020, pp. 68; JACK A. GOLDSTONE, «Demography, Environment and Security», Paul Diehl (a cura), *Environmental Conflict*, Milton Park, Taylor and Francis, 2019, pp. 84-108.

Gli indicatori demografici globali, regionali e nazionali sono cambiati radicalmente dall'inizio degli anni Cinquanta e sono pronti per cambiamenti altrettanto intensi nei decenni a venire. I dati demografici, tuttavia, non sono scolpiti nella pietra. Né lo sono le loro implicazioni per il benessere individuale e collettivo. Il continente europeo, in quanto pioniere del processo di trasformazione demografica, può rappresentare un laboratorio importante per il mondo a venire.

### **Bibliografia**

- ACHIM GOERRES, PIETER VANHUYSE (a cura), *Global Political Demography. The Politics of Population Change*, London, Palgrave Macmillan, 2021, pp. 486.
- ALFONSO GIORDANO, *L'avenir géo-démographique de l'Inde. Perspectives géopolitiques et géoéconomiques*, «Outre-Terre, Revue Européenne de Géopolitique», n. 54-55, 2018, pp. 167-177.
- ALFONSO GIORDANO, *Mondialisation et révolution géodémographique*, «Outre-Terre, Revue Européenne de Géopolitique», n. 50, 2017, pp. 60-75.
- ALFONSO GIORDANO, *Perché la popolazione conta per l'economia e la geopolitica: il caso dell'Italia*, Sebastiano Maffettone, Marco Valerio Lo Prete (a cura), «Italia e Giappone. La sfida demografica», Roma, Luiss University Press, pp. 91-99.
- ALFONSO GIORDANO, *Youth Bulge Dynamics in the Mediterranean Region: The Geopolitical Implications of Human Capital on Security and Stability*, Francesca M. Corrao, Riccardo, Redaelli (a cura), «States, Actors and Geopolitical Drivers in the Mediterranean: Perspectives on the New Centrality in a Changing Region», London, Palgrave Macmillan, 2021, pp. 107-127.
- ANDREJ KOROTAYEV, JACK A. GOLDSTONE, JULIA ZINKINA, *Phases of Global Demographic Transition Correlate with Phases the Great Divergence and Great Convergence*, «Technologic Forecasting & Social Change», n. 95, 2015, pp. 163-169.
- ANDREJ KOROTAYEV, JULIA ZINKINA, JUSTISLAV BOGEVOLNOV, ARTEMY MALKOV, *Global Unconditional Convergence Among Larger Economies After 1998?*, «Journal of Globalization Studies», vol. 2, 2011, pp. 25-62.

- ANNE GOUJON *et alii* (Eds), *The Demographic Landscape of EU Territories: Challenges and Opportunities in Diversely Ageing Regions*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2021, pp. 104.
- DANNY DORLING, *Inequality and the 1%*, London, Verso Books, (third edition) 2019, pp. 248.
- DAVID E. BLOOM, *Population 2020. Demographics can be a Potent Driver of the Pace and Process of Economic Development*, «FD Finance and Development», International Monetary Fund, March 2020, pp. 6.
- DEBORAH JORDAN BROOKS, STEPHEN G. BROOKS, BRIAN D. GREENHILL, MARK L. HAAS, *The Demographic Transition Theory of War: Why Young Societies Are Conflict Prone and Old Societies Are the Most Peaceful*, «International Security», vol. 43, n. 3, 2019, pp. 53–95.
- DINA IONESCO, DARIA MOKHNACHEVA, FRANÇOIS GEMENNE, *The Atlas of Environmental Migration*, London, Routledge, 2017, pp. 172.
- EUROPEAN COMMISSION, *Green Paper on Ageing. Fostering Solidarity and Responsibility Between Generations*, Communication 50 final, 2021, pp. 24.
- EUROPEAN COMMISSION, *Harnessing Talent in Europe's Regions*, Communication 23 Final, 2023, pp. 22.
- EUROPEAN COMMISSION, *Joint Report on Healthcare and Long-Term Care Systems and Fiscal Sustainability*, European Economy Institutional Papers n. 37, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2016, pp. 244.
- EUROSTAT, 'Statistics Explained': temporary protection for persons fleeing Ukraine, 2023.
- EUROSTAT, 'Statistics Explained': weekly death statistics, excess mortality, 2023.
- EUROSTAT, DEMO\_PJANIND, 2023.
- EUROSTAT, *Key Figures on the EU in the World*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2023, pp. 88.
- EUROSTAT, *Population Projections in the EU*, 2023.
- EUROSTAT, PROJ\_19NP, 2023.

- GÉRARD-FRANÇOIS DUMONT, *Les conséquences géopolitiques de l'hiver démographique' en Europe*, «Géostratégiques», n. 20, 2008 (ultima revisione 2019), pp. 29–46.
- GIAMPAOLO LANZIERI, *The Graying of the Baby Boomers*, Brussels, Eurostat, 2011, pp. 12.
- HA JOONKYUNG, LEE SANG-HYOP, *Demographic Dividend and Asia's Economic Convergence Towards the US*, «The Journal of the Economics of Ageing», vol. 8, 2016, pp. 28–41.
- HANS ROSLING, *Factfulness. Dieci ragioni per cui non capiamo il mondo. E perché le cose vanno meglio di come pensiamo*, Segrate, Rizzoli, 2018, pp. 363.
- JACK A. GOLDSTONE, «Demography, Environment and Security», Paul Diehl (a cura), *Environmental Conflict*, Milton Park, Taylor and Francis, 2019, pp. 84–108.
- JACK A. GOLDSTONE, ERIK P. KAUFFMANN, MONICA DUFFY TOFT (a cura), *Political Demography: How Populations Changes are Reshaping International Security and National Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2011, pp. 342.
- JEAN-MARIE ROBINE *et alii*, *Death Toll Exceeded 70,000 in Europe During the Summer of 2003*, «Comptes rendus biologiques», vol. 331, n. 2, 2008, pp. 171–178.
- JULIA ZINKINA, ARTEMY MALKOV, ANDREJ KOROTAYEV, *A Mathematical Model of Technological, Economic, Demographic and Social Interaction Between the Center and Periphery of the World System*, Kasturi Mandal, Nadia Asheulova, Svetlana G. Kirdina (a cura), «Socio-Economic and Technological Innovations: Mechanisms and Institutions», New Delhi, Narosa Publishing House, 2014, pp. 135–147.
- KUNTING CHEN, *Analysis of the Great Divergence Under a Unified Endogenous Growth Model*, «Annals of Economic and Finance», vol. 13, n. 2, 2012, pp. 317–353.
- LAMAR CROMBACH, JEROEN SMITS, *The Demographic Window of Opportunity and Economic Growth at Sub-National Level in 91 Developing Countries*, «Social Indicators Research», n. 161, 2022, pp. 171–189.

- LEWIS DIJKSTRA, HUGO POLEMAN, ANDRÉS RODRÍGUEZ-POSE, *The Geography of EU Discontent*, Working Paper n. 12, European Commission, 2018, pp. 36.
- MADELEINE SUMPTION, PETER W. WALSH, *EU Migration to and from the UK*, «Migration Observatory briefing», Centre on Migration, Policy and Society, University of Oxford, 2023, pp. 19.
- MICHAEL SPENCE, *The Next Convergence: The Future of Economic Growth in a Multispeed World*, New York, Farrar, Straus and Giroux, 2011, pp. 320.
- MONIKA KISS (lead author), *Demographic Outlook for the European Union*, Brussels, European Parliamentary Research Service, 2022, pp. 172.
- RICHARD CINCOTTA, HANNES WEBER, *Youthful Age Structures and the Risks of Revolutionary and Separatist Conflicts*, Achim Goerres, Pieter Vanhuyse (a cura), «Global Political Demography. The Politics of Population Change», London, Palgrave Macmillan, 2021, pp. 57–92.
- SARA GRUBANOV BOSKOVIC *et alii*, *Health and Long-Term Care Workforce: Demographic Challenges and the Potential Contribution of Migration and Digital Technology*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2021, pp. 156.
- UNCTAD, *The Least Developed Countries Report 2021*, New York, United Nations Publications, 2021, pp. 180.
- UNDESA, *India Overtakes China as the World's Most Populous COUNTRY*, Policy Brief n. 153, 2023.
- UNDESA, POPULATION DIVISION, *World Population Prospects 2022* (proiezione media).
- UNDESA, POPULATION DIVISION, *World Population Prospects 2022. Summary of Results*, New York, United Nations, pp. 52.
- UNFPA, *Modelling the Relationship Between Demography, Peace and Security*, New York, United Nations Population Fund, 2020, pp. 68.
- WORLD BANK, GDP PPP (Purchasing Power Parity) data from database: World Development Indicators.



## **La gestione delle emergenze in Europa**

Domenico Capulli<sup>1</sup>

### **Abstract**

La materia della gestione delle emergenze naturali ed antropiche non rientra nell'ambito delle competenze specifiche dell'Unione Europea ma viene gestita attraverso le competenze degli organi comunitari in altri campi e con un ampio ricorso al principio della sussidiarietà.

Nell'ambito della gestione di tali eventi, infatti, si intersecano diverse e ampie materie che spaziano da quelle ovviamente più vicine alla tematica emergenziale, come la protezione civile o gli aiuti umanitari, a quelle legate alla gestione del territorio, come l'ambiente e i trasporti, fino a quelle più prettamente economiche che spesso caratterizzano la fase della cosiddetta ricostruzione, come la coesione economica sociale e territoriale e il mercato interno.

L'analisi che segue si focalizza sulle emergenze non sistemiche, descrivendo marginalmente eventi quali ad esempio la gestione della pandemia da Covid19 e il conflitto in Ucraina. Per emergenza non sistemica si intende un evento eccezionale con un preciso, per quanto ampio, riferimento geografico, che non copre l'intero territorio dell'Unione, come nei casi prima evidenziati, come ad esempio un'alluvione o un terremoto (eventi naturali) oppure un incidente ferroviario o industriale (eventi antropici).

Nella gestione di tali eventi l'intervento dell'Unione è attuato tramite 3 strumenti fondamentali: il primo economico, il Fondo di Solidarietà, il secondo operativo, il Meccanismo unionale di Protezione Civile, e il terzo informativo, il sistema Copernicus.

### **1. Le competenze dell'Unione Europea in materia**

Fra le competenze dell'Unione, così come definite nel Trattato di Funzionamento dell'Unione Europea TFUE, possiamo enucleare quelle direttamente o indirettamente coinvolte nella gestione delle emer-

<sup>1</sup> Università di Teramo: Dottorato di ricerca in "Governare l'impresa, dell'amministrazione e della società nella dimensione internazionale".

genze fra le tre tipologie identificate dal Trattato, cioè le competenze esclusive, quelle concorrenti e quelle di sostegno.

Nelle competenze esclusive, nei settori in cui solo l'Unione può legiferare e adottare atti vincolanti, rientrano i seguenti settori: unione doganale, definizione delle norme in materia di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno, politica monetaria per i paesi dell'area euro, conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca e politica commerciale comune.

Considerando l'ampia gamma delle politiche pubbliche che vengono attuate nella fase di gestione emergenziale, poche fra le competenze esclusive definite dal trattato non vengono coinvolte: le emergenze sistemiche infatti abbracciano praticamente tutte le materie, comprendendo anche l'unione doganale, la politica commerciale e quella monetaria.

Nella gestione delle emergenze non sistemiche, invece, le competenze maggiormente interessate sono quelle riguardanti la conservazione delle risorse biologiche del mare, solo negli eventi che coinvolgono direttamente la flora marina quali sversamenti e naufragi, e soprattutto la definizione delle norme in materia di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno. In questo tema rientrano infatti tutte le politiche afferenti all'acquisizione, da parte delle autorità pubbliche coinvolte, dei beni e dei servizi necessari alla gestione dell'emergenza e alla prima ricostruzione, oltre che le sospensioni dei pagamenti e, in generale, le detassazioni che spesso vengono attuate dagli Stati membri nei territori colpiti da questo tipo di eventi.

La tematica del mercato interno e della concorrenza ha spesso generato contenzioso fra gli Stati membri e l'Unione Europea. Esempio nel panorama italiano è la Decisione (UE) 2016/195 della Commissione del 14 agosto 2015 riguardante le misure SA.33083 (12/C) (ex 12/NN) cui l'Italia ha dato esecuzione e relativa ad agevolazioni fiscali e contributive connesse a calamità naturali (concernenti tutti i settori esclusa l'agricoltura) e SA.35083 (12/C) (ex 12/NN) cui l'Italia ha dato esecuzione e relativa ad agevolazioni fiscali e contributive connesse al terremoto del 2009 in Abruzzo (concernenti tutti i settori esclusa l'agricoltura). Tale decisione ha affrontato la detassazione e la decontribuzione decisa dallo Stato Italiano per le imprese aventi sede nei territori colpiti dai seguenti eventi: sisma del 1990 nella Sicilia orientale, alluvioni del



1994 in Italia settentrionale, sisma Umbria e Marche 1997, sisma Molise e Puglia 2002 e eruzione Etna 2002.

Per quanto riguarda le competenze concorrenti (articolo 4 del TFUE), cioè gli ambiti nei quali l'Unione e i suoi Stati membri possono legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti e nei quali gli Stati membri esercitano la propria competenza laddove l'Unione non la esercita o abbia deciso di non esercitarla, quelle maggiormente coinvolte nella gestione delle emergenze sono il mercato interno, per gli aspetti residuali alla concorrenza che sono già stati sviluppati, e la coesione economica, sociale e territoriale, cioè le cosiddette politiche regionali.

In particolare la politica di coesione si interseca spesso con la gestione delle emergenze e con i successivi interventi legati alla ricostruzione, sistematizzando gli interventi in un orizzonte di medio e lungo termine legato al recupero e riqualificazione, oltre che fisica anche sociale ed economica, nei territori interessati dagli eventi.

Fra le competenze concorrenti rientrano anche la cooperazione allo sviluppo e gli aiuti umanitari che sono ovviamente fondamentali nella gestione da parte dell'Unione di eventi al di fuori del territorio degli Stati membri. Inoltre in questa tipologia di competenze rientrano quelle più strettamente legate alla gestione del territorio che vengono spesso coinvolte nella gestione delle catastrofi e nell'attuazione delle prime politiche di ricostruzione. Fra queste degne di nota nell'ambito di questa analisi, sono l'ambiente, i trasporti e l'energia che spesso si configurano come tematiche che caratterizzano particolari tipologie di eventi emergenziali, quali gli incidenti industriali e quelli legati ai mezzi di trasporto pubblici.

Infine nelle competenze di sostegno (articolo 6 del TFUE), cioè quelle in cui l'Unione può solamente sostenere, coordinare o integrare l'azione dei suoi Stati membri, rientra la materia principe nella gestione delle emergenze: la protezione civile.

L'inserimento nel TFUE di tale competenza è avvenuto con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona nel 2009 che ha introdotto una base giuridica per gli aiuti umanitari dell'UE e per le politiche inerenti la protezione civile. Prima della sua entrata in vigore, le azioni e la legislazione dell'Unione in materia (compreso il Meccanismo unionale di Protezione Civile che verrà successivamente analizzato) si basavano sulla disposizione onnicomprensiva contenuta dall'articolo 308 del trattato

CE, che consentiva al Consiglio di deliberare all'unanimità, se necessario, per ottenere un obiettivo del Trattato nei settori in cui il trattato stesso non forniva nessun'altra base giuridica. Quando con il Trattato di Lisbona è stato introdotto il nuovo articolo 196 destinato alla Protezione Civile, quest'ultima è stata formalmente riconosciuta come una politica a sé stante: l'articolo, infatti, incoraggia la cooperazione tra gli Stati Membri per rafforzare l'efficacia dei sistemi di prevenzione e di protezione dalle calamità naturali o antropiche e favorisce la coerenza tra le azioni intraprese a livello internazionale in materia di Protezione Civile.

Questa competenza viene gestita in un sistema di profonda sussidiarietà con gli Stati membri da parte dell'Unione che delega la maggior parte delle funzioni ai corpi di protezione civile nazionali e limita il suo intervento al coordinamento attuato tramite il Meccanismo unionale, la gestione del fondamentale strumento finanziario del Fondo di Solidarietà Europeo EUSF e del sistema informativo Copernicus.

## **2. L'evoluzione della normativa**

La normativa comunitaria in materia si è sviluppata incrementalmente partendo da normative di settore che si sono sviluppate parallelamente per strutturare infine un insieme di strumenti più complessi. Il primo intervento può essere identificato con la Direttiva 2000/60/CE - Azione in materia di acque. Tale atto normativo si pone come scopo, fra gli altri, quello di contribuire a mitigare gli effetti delle inondazioni e della siccità in tutti i corpi idrici europei.

A questa è seguita la Direttiva 2007/60/CE - Gestione dei rischi alluvionali, che ha sancito l'obbligo di predisposizione dei piani di gestione dei bacini idrografici. In particolare il legislatore si pone come obiettivo l'istituzione di un quadro per la valutazione e la gestione dei rischi di alluvioni volto a ridurre le conseguenze negative per la salute umana, l'ambiente, il patrimonio culturale e le attività economiche connesse con le alluvioni. Nel medesimo anno viene approvata la Direttiva 2007/2/CE che istituisce un'infrastruttura per l'informazione territoriale nella Comunità europea (INSPIRE acronimo per Infrastructure for Spatial Information in Europe).

Parallelamente con Regolamento UE 2012/2002 viene istituito il Fondo di Solidarietà EUSF: gli obiettivi del Fondo sono: il ripristino

immediato delle infrastrutture e delle attrezzature; la realizzazione di misure provvisorie di alloggio; la messa in sicurezza immediata delle infrastrutture di prevenzione e misure di protezione immediata del patrimonio culturale; la ripulitura immediata delle zone danneggiate, comprese le zone naturali. Il Fondo viene riformato con Regolamento (UE) 661/2014 che allarga i termini procedurali e rende in generale più semplice l'accesso al fondo da parte degli Stati membri anche per emergenze più limitate.

Un passaggio importante avviene poi con l'approvazione della Direttiva 2011/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati. Tale atto prevede un procedimento di valutazione ambientale prima del rilascio dell'autorizzazione per alcune tipologie di progetti. Inoltre mira a garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente attraverso un sistema di misure precauzionali verso determinati interventi che, data la loro vulnerabilità a gravi incidenti e calamità naturali (quali inondazioni, innalzamento del livello del mare o terremoti), possono avere effetti negativi significativi sull'ambiente.

Nel 2016 vengono emanati due pareri fondamentali: il parere del Comitato Europeo delle Regioni 205 del 2016 che adotta il "Sendai Framework", passando dalla gestione delle catastrofi in ottica solamente emergenziale a quella della gestione del rischio, e il Parere della Commissione 739/2016 che in merito alla sostenibilità del futuro dell'Unione pone l'accento sulla resilienza.

Per quanto concerne la Protezione Civile, un meccanismo di cooperazione fra i corpi nazionali viene introdotto con Decisione del Consiglio 2001/792/CE. Con Decisione 2007/162/CE viene consentito il finanziamento anche di attività finalizzate ad azioni di prevenzione, preparazione e risposta più efficaci, in particolare quelle intraprese mediante la cooperazione tra Stati Membri e portate avanti nell'ambito del Meccanismo. Un'ulteriore riforma viene approvata con la Decisione 1313/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il meccanismo unionale di protezione civile rendendo più strutturata la cooperazione fra i corpi nazionali. Inoltre tale riforma pone maggiore importanza alla prevenzione, con valutazioni e pianificazioni della gestione del rischio in capo agli Stati membri, e crea strutture di risposta

rapida come il centro di coordinamento della risposta alle emergenze (ERCC).

### **3. Il Sendai Framework**

Il Quadro di Riferimento di Sendai per la Riduzione del Rischio di Disastri (Sendai Framework for Disaster Risk Reduction) 2015-2030 è uno strumento adottato nel corso della Terza Conferenza Mondiale delle Nazioni Unite tenuta nel 2015 a Sendai, in Giappone, che sancisce il passaggio dalla “gestione delle catastrofi”, alla “gestione del rischio di catastrofi”, attraverso il ruolo di primo piano riconosciuto alle attività di prevenzione.

Il documento, analizzando l'applicazione del precedente Quadro d'Azione di Hyogo del 2005, evidenzia come, nonostante tutte le politiche attuate, il bilancio delle catastrofi in termini di vite umane e di danni economici risulti ancora troppo elevato e che occorre pertanto agire sulla diminuzione del rischio tramite la riduzione dell'esposizione e della vulnerabilità, i due elementi fondamentali della prevenzione. A questo fine identifica quattro priorità d'azione:

1. Comprensione del rischio di catastrofi;
2. Rafforzare la gestione del rischio di catastrofi;
3. Investire nella riduzione del rischio di catastrofi per la resilienza;
4. Migliorare la preparazione alle catastrofi per una risposta efficace e ricostruire meglio nella fase di recovery, nella riabilitazione e nella ricostruzione.

Inoltre vengono definiti sette obiettivi globali:

1. Ridurre sensibilmente la mortalità globale in caso di catastrofi entro il 2030, mirando a ridurre la mortalità globale media per 100.000 tra il 2020-2030 rispetto al 2005-2015;
2. Ridurre sensibilmente il numero di persone colpite a livello globale entro il 2030, con l'obiettivo di abbassare la cifra globale media per 100.000 tra il 2020-2030 rispetto al 2005-2015;
3. Ridurre la perdita economica diretta dei disastri in relazione al prodotto interno lordo globale entro il 2030;
4. Ridurre sensibilmente i danni causati dalle catastrofi alle infrastrutture critiche e l'interruzione dei servizi di base, tra cui strutture sanitarie ed educative, anche sviluppando la loro resilienza entro il 2030;

5. Aumentare sensibilmente il numero di paesi con strategie di riduzione del rischio di catastrofi nazionali e locali entro il 2020;

6. Migliorare sensibilmente la cooperazione internazionale ai paesi in via di sviluppo attraverso un sostegno adeguato e sostenibile per integrare le azioni nazionali per l'attuazione del quadro entro il 2030;

7. Aumentare sensibilmente la disponibilità e l'accesso a sistemi di allerta precoce multi-pericolo e informazioni e valutazioni sui rischi di catastrofi per le persone entro il 2030.

L'approccio del Sendai Framework ha avuto un forte impulso dalle politiche attuate dall'Unione e dagli Stati Membri, in particolare nell'attenzione alla prevenzione, e la sua adozione da parte delle Nazioni Unite ha rafforzato questa prospettiva indirizzando ancora più fortemente la normativa e gli indirizzi europei verso tali tematiche.

#### **4. Il Meccanismo unionale di Protezione Civile**

Il Meccanismo unionale di Protezione Civile è il primo e più importante strumento degli organi dell'Unione nella gestione delle emergenze. Coordina la risposta europea alle catastrofi naturali e antropiche e il suo obiettivo principale è garantire la protezione delle persone, dell'ambiente e dei beni, compreso il patrimonio culturale, da ogni tipo di catastrofe, naturale o provocata dall'uomo, tra cui le conseguenze di atti del terrorismo, le catastrofi tecnologiche, radiologiche o ambientali, l'inquinamento marino, il dissesto idrogeologico e le emergenze sanitarie gravi che si verificano all'interno e al di fuori dell'Unione.

Nella definizione dell'obiettivo generale e dell'oggetto dello strumento la normativa indica chiaramente da un lato il focus sulla prevenzione, inteso come momento fondativo della gestione dell'emergenza, e dall'altro sulla sussidiarietà indicando come la responsabilità primaria nella protezione dalle catastrofi sia in capo agli Stati membri.

Tra i suoi obiettivi specifici rientrano:

1. conseguire un livello elevato di protezione contro le catastrofi prevenendone o riducendone gli effetti potenziali, promuovendo una cultura di prevenzione e migliorando la cooperazione tra la protezione civile e gli altri servizi competenti;

2. migliorare la preparazione a livello di Stato membro e dell'UE in risposta alle catastrofi;

3. facilitare una risposta rapida e efficace in caso di catastrofi in atto o imminenti;

4. rafforzare la consapevolezza e la preparazione dei cittadini nei confronti delle catastrofi;

Attualmente il sistema è composto da 27 paesi membri dell'UE e da 7 Stati partecipanti (Bosnia, Islanda, Montenegro, Macedonia del Nord, Norvegia, Serbia e Turchia).

Può essere attivato sia da un Paese Membro che da un Paese esterno all'UE. In questi casi, l'Alto Rappresentante per gli Affari Esteri e la politica estera insieme allo Stato Membro che detiene la Presidenza del Consiglio Europeo, coordina la risposta politica di concerto con la Commissione.

Le azioni che possono venire attuate nell'ambito di questo programma sono di tre tipologie: prevenzione, preparazione e risposta. Fra le azioni di prevenzione troviamo tutte quelle misure che possano supportare gli Stati membri nella prevenzione del rischio: migliorare le conoscenze su di essi e facilitare la condivisione di best practice e informazioni, promuovere le attività di valutazione e mappatura, effettuare campagne di informazione e sensibilizzazione degli stakeholder e dell'opinione pubblica. Fra le azioni di preparazione troviamo una divisione dei compiti fra la Commissione e gli Stati membri: in capo alla prima abbiamo fondamentalmente la gestione dell'Emergency Response Coordination Centre ERCC, cioè il centro di coordinamento costituito a Bruxelles fra i diversi corpi nazionali di protezione civile, e quella del CECIS, Common Emergency Communication and Information System, il sistema di comunicazione e di scambio dei dati fra i vari soggetti coinvolti. Inoltre viene posta particolare attenzione alla creazione della capacità di gestire le squadre nazionali, di sviluppare e mantenere una rete di esperti e di sostenere l'interoperabilità delle squadre e dei mezzi.

In capo agli Stati membri è posta principalmente la creazione dello European Civil Protection Pool, cioè del sistema di squadre messe a disposizione dalle Protezioni civili nazionali per la gestione dei diversi tipi di emergenza. Le squadre sono suddivise per tipologia a seconda della specializzazione richiesta:

1. Pompaggio ad alta capacità;
2. Depurazione dell'acqua;

3. Operazioni di ricerca e salvataggio di media scala in ambito urbano;
4. Operazioni di ricerca e salvataggio su vasta scala in ambito urbano;
5. Modulo per interventi di lotta agli incendi boschivi con mezzi aerei (elicotteri);
6. Modulo per interventi di lotta agli incendi boschivi con mezzi aerei (aerei);
7. Posto medico avanzato;
8. Posto medico avanzato con unità chirurgica;
9. Ospedale da campo;
10. Evacuazione sanitaria delle vittime di una catastrofe con mezzi aerei;
11. Ricovero di emergenza temporaneo;
12. Rilevamento e campionamento in caso di contaminazione chimica, biologica, radiologica e nucleare (CBRN);
13. Ricerca e soccorso nel corso di eventi CBRN;
14. Lotta a terra contro gli incendi boschivi;
15. Lotta a terra contro gli incendi boschivi con utilizzo di veicoli;
16. Contenimento delle alluvioni;
17. Salvataggio dalle alluvioni con l'uso di imbarcazioni;
18. Squadra di supporto per l'assistenza tecnica.

In cambio dell'impegno nella creazione delle squadre, gli Stati membri ottengono la possibilità di beneficiare del supporto finanziario da parte dell'Unione che copre parte delle spese relative alle esercitazioni per la formazione del personale e la quasi totalità delle spese relative ai costi di trasporto e di dislocamento sul posto.

Il centro di coordinamento della risposta alle emergenze (ERCC) è il fulcro del meccanismo di protezione civile dell'UE. Il suo ruolo è coordinare la fornitura di assistenza ai paesi colpiti da catastrofi, ad esempio sotto forma di soccorsi, competenze, squadre di protezione civile e attrezzature specializzate. Il centro assicura il rapido dispiegamento del sostegno in caso di emergenza e funge da coordinamento tra gli Stati membri. Il centro è operativo 24 ore su 24 e 7 giorni su 7 e può aiutare qualsiasi paese all'interno o all'esterno dell'UE colpito da una catastrofe grave, su richiesta delle autorità nazionali o di un organo delle Nazioni Unite.

L'ultimo strumento del meccanismo in ordine temporale è RescEU, introdotto nel 2019, che consiste in una riserva supplementare di risorse (elicotteri, aerei antincendio e altri mezzi) in aree in cui sono state riscontrate comprovate carenze a livello europeo, con particolare riferimento agli incendi boschivi. Tali risorse possono essere impiegate rapidamente per integrare quelle nazionali. Con RescEU si mette a disposizione quindi una flotta di emergenza a livello europeo pronta a intervenire immediatamente, rendendo il Meccanismo di protezione civile ancora più efficace. Le risorse sono acquistate, affittate, o noleggiate dalla Commissione agli Stati membri, ottimizzando la disponibilità dei mezzi a livello comunitario e facilitandone l'utilizzo nei Paesi in cui si riscontra maggiore necessità. Finora sei Paesi (Croazia, Francia, Grecia, Italia, Spagna e Svezia) hanno messo i propri equipaggiamenti (inclusi elicotteri e aerei antincendio) a disposizione e l'Italia contribuisce con due aerei.

La prima flotta di aerei ed elicotteri antincendio è stata istituita nel maggio del 2019, in vista della stagione degli incendi boschivi. Tali risorse aiutano gli Stati membri a garantire un intervento completo e più rapido in caso di crisi, agendo come una rete di sicurezza ulteriore quando le capacità nazionali sono messe a dura prova e le capacità del Meccanismo di protezione civile europeo non sono disponibili.

Le attivazioni del Meccanismo sono cresciute fortemente dal 2020 a causa della gestione delle emergenze sistemiche, crisi pandemica da Covid19 e guerra in Ucraina. I dati pubblicati dal Consiglio dell'Unione, relativi al periodo che va dal 2007 al 2022, indicano una media di attivazioni annue dal 2007 al 2019 pari a circa 22 a fronte di 102 attivazioni nel 2020 (di cui 85 per Covid19), 114 nel 2021 (di cui 73 per Covid19) e 106 nel 2022 (di cui 44 per Covid19 e 16 per la guerra in Ucraina).<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Infographic - The EU Civil Protection Mechanism in numbers <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/civil-protection/#:~:text=The%20mechanism%20was%20activated%20106,to%20Russia's%20invasion%20of%20Ukraine.>



Anno	Numero di attivazioni del Meccanismo Unionale di Protezione Civile
2007	18
2008	20
2009	28
2010	28
2011	18
2012	21
2013	16
2014	18
2015	19
2016	26
2017	32
2018	20
2019	20
2020	102
2021	114
2022	106

Nel corso del 2022 hanno richiesto l'attivazione del Meccanismo 72 Stati e 3 organizzazioni internazionali (UNHCR, UN OCHA, WHO): fra questi interventi 30 avevano per oggetto gli Stati membri e 76 territori al di fuori del perimetro dell'Unione.

Per quanto riguarda il budget, il Meccanismo è passato dai circa 190 milioni di euro della precedente programmazione finanziaria (2007-2013) ai circa 368 milioni di Euro della programmazione 2014-2020 per arrivare a circa 830 milioni di Euro nel triennio 2021-2023, anche se dal 2024 si prevede il ritorno ad un importo pari a circa 230 milioni di Euro.

## **5. Il Fondo di Solidarietà dell'Unione Europea**

Il Fondo di solidarietà dell'Unione europea (FSUE) nasce in seguito alle inondazioni in Europa centrale nell'estate del 2002. Da allora è stato utilizzato oltre 100 volte in risposta a diversi tipi di eventi (inondazioni, incendi forestali, terremoti, tempeste e siccità). Finora sono

stati erogati più di 7 miliardi di euro a favore di 28 paesi europei e, in risposta alla pandemia di Covid-19, a partire dal 2020 il campo di applicazione è stato esteso alla gestione delle emergenze sanitarie.

Il Fondo permette di fornire un sostegno economico a uno Stato membro, o a un Paese impegnato nei negoziati di adesione, nell'affrontare i danni causati da gravi catastrofi naturali o gravi emergenze di sanità pubblica. Attraverso l'FSUE, che è finanziato al di fuori del bilancio dell'Unione, è possibile mobilitare fino a 500 milioni di Euro l'anno, oltre ai fondi non spesi dell'anno precedente, per integrare le spese pubbliche sostenute dagli Stati membri per gli interventi di emergenza.

Lo scopo principale del Fondo di solidarietà dell'Unione europea è quello di fornire un contributo finanziario per assistere la ripresa da disastri come inondazioni, terremoti o eventi metereologici. In termini di procedura, l'intervento del FSUE è attivato su richiesta dello Stato membro interessato che deve essere presentata alla Commissione entro 12 settimane dalla data del primo danno causato dalla catastrofe. La Commissione valuta la domanda e, in caso di accoglimento, propone un importo di aiuto al Parlamento europeo e al Consiglio che devono approvarlo prima che possa essere erogato. Una volta che gli stanziamenti diventano disponibili nel bilancio dell'UE, la Commissione adotta una decisione di concessione dell'aiuto allo Stato interessato, a seguito della quale l'aiuto viene versato immediatamente e in un'unica soluzione.

L'FSUE interviene in caso di catastrofi gravi o regionali, o di gravi emergenze di sanità pubblica dopo l'approvazione del Regolamento (UE) 2020/461, che abbiano profonde ripercussioni sulle condizioni di vita, sulla salute umana, sull'ambiente naturale o sull'economia di una o più regioni di uno Stato membro o di un paese candidato all'adesione. Si considera grave qualsiasi evento che provoca danni diretti (in uno Stato membro o in un paese candidato all'adesione) stimati in oltre 3 miliardi di Euro o superiori allo 0,6% del prodotto interno lordo (PIL) dello Stato. Per catastrofe naturale regionale si intende qualsiasi evento naturale che provoca, in una regione a livello NUTS 2 (come le regioni italiane), danni diretti superiori all'1,5% del prodotto interno lordo (PIL) di tale regione. Qualora la regione interessata sia una regione ultraperiferica ai sensi dell'articolo 349 TFUE (come ad esempio la Guyana francese o le isole Canarie), la soglia è fissata all'1% del PIL di tale regione. Infine, per grave emergenza di sanità pubblica si intende

qualsiasi pericolo potenzialmente letale o altrimenti grave per la salute, di origine biologica, che compromette gravemente la salute umana e che richiede interventi decisi per contenerne l'ulteriore diffusione, comportando un onere finanziario per le misure di risposta all'emergenza stimato a oltre 1,5 miliardi di Euro, o superiore allo 0,3% del prodotto interno lordo (PIL) dello Stato beneficiario.

L'intervento dell'FSUE consiste in una sovvenzione che integra i fondi pubblici stanziati dallo Stato beneficiario e serve a finanziare misure essenziali di emergenza e di ripresa destinate, in linea di principio, a far fronte ai danni non assicurabili. Gli interventi urgenti ammessi al Fondo sono:

1. il ripristino immediato del funzionamento delle infrastrutture e degli impianti nei settori dell'energia, dell'acqua potabile, delle acque reflue, delle telecomunicazioni, dei trasporti, della sanità e dell'istruzione;
2. la fornitura di strutture ricettive provvisorie e il finanziamento dei servizi di soccorso destinati a far fronte ai bisogni della popolazione colpita;
3. la tempestiva messa in sicurezza delle infrastrutture di prevenzione e tutela del patrimonio culturale;
4. il risanamento delle zone sinistrate, comprese le zone naturali;
5. misure volte a fornire rapidamente assistenza, anche medica, alla popolazione colpita da una grave emergenza di sanità pubblica e a proteggere la popolazione dal rischio di essere colpita.

Lo Stato colpito può presentare alla Commissione una domanda d'intervento dell'FSUE entro al massimo dodici settimane dalla data in cui si sono verificati i primi danni provocati dalla catastrofe. Lo Stato deve stimare i danni diretti totali provocati dalla catastrofe naturale e il loro impatto sulla popolazione, sull'economia e sull'ambiente interessati, nonché il costo degli interventi programmati, indicando ogni altra eventuale fonte di finanziamento insieme a una breve descrizione dell'attuazione della legislazione dell'Unione in materia di prevenzione e gestione dei rischi di catastrofe relativa alla natura dell'evento.

La procedura di assegnazione di una sovvenzione, seguita da una procedura di bilancio (approvazione del Parlamento e del Consiglio), può durare diversi mesi. Una volta resi disponibili gli stanziamenti, la Commissione conclude un accordo con lo Stato beneficiario e versa la sovvenzione.

La riforma del 2014 ha introdotto la possibilità per gli Stati membri di chiedere il versamento di un anticipo, la cui concessione è decisa dalla Commissione dopo aver verificato la disponibilità delle risorse. La riforma del 2020 ha innalzato l'importo massimo dell'anticipo al 25% dell'importo totale del contributo finanziario previsto a titolo dell'FSUE, limitandolo però a 100 milioni di Euro.

Lo Stato beneficiario è responsabile dell'utilizzo della sovvenzione e della verifica di come viene spesa (la Commissione può tuttavia effettuare controlli sul posto sulle operazioni finanziate dall'FSUE). Misure di emergenza possono essere finanziate retroattivamente a decorrere dal primo giorno della catastrofe.

Non è ammesso il doppio finanziamento e spetta allo Stato beneficiario garantire che gli interventi coperti dall'FSUE non siano coperti anche da altri strumenti di finanziamento dell'UE, in particolare dagli strumenti della politica di coesione, della politica agricola o della pesca.

La sovvenzione deve essere utilizzata entro 18 mesi a decorrere dalla data in cui è stata erogata. Lo Stato beneficiario deve rimborsare la parte di sovvenzione rimasta inutilizzata. A sei mesi dalla scadenza del periodo di 18 mesi, il paese beneficiario deve presentare alla Commissione una relazione di esecuzione. Tale documento specifica in dettaglio le spese ammesse alla sovvenzione dell'FSUE e indica ogni altra fonte di finanziamento percepita, compresi i rimborsi assicurativi e gli indennizzi ottenuti da terzi. Deve inoltre indicare: le misure preventive adottate o proposte, compreso il ricorso ai Fondi strutturali e di investimento europei a tal fine, l'esperienza acquisita dalla gestione dell'evento, lo stato di attuazione della legislazione UE in materia di prevenzione e gestione dei rischi di catastrofe e qualsiasi altra informazione pertinente sulle misure di prevenzione e mitigazione adottate.

In risposta alla crisi COVID-19, il campo di applicazione dell'FSUE è stato esteso nel 2020 per coprire gravi emergenze di sanità pubblica: il regolamento (UE) 2020/461 del Parlamento europeo e del Consiglio è entrato in vigore il 30 marzo 2020, introducendo le gravi emergenze di sanità pubblica come motivo per attivare il Fondo di solidarietà dell'UE. È stato inoltre aumentato il massimale degli anticipi e sono stati aggiornati i requisiti per la relazione di attuazione.

Per quanto riguarda le tipologie di calamità oggetto d'intervento, le inondazioni sono di gran lunga la tipologia di evento per la quale

gli Stati chiedono maggiormente l'attivazione del Fondo, seguita dalle tempeste e da altre condizioni meteorologiche avverse, da incendi e da terremoti. Nella storia del FSUE c'è stato un solo intervento provocato dall'uomo: la marea nera della Prestige Oil avvenuta nel novembre 2002 al largo delle coste della Galizia in Spagna. Nel dettaglio gli eventi alluvionali sono la catastrofe più rappresentativa in termini numerici: 66 eventi al 2021 a fronte di 20 emergenze sanitarie (le attivazioni del Fondo per la gestione della pandemia da Covid19), 15 per terremoti ed eruzioni, 15 per eventi meteorologici estremi, 10 per incendi boschivi e 1 per disastro ambientale. La spesa ha un'articolazione decisamente differente: circa il 43% del Fondo viene infatti speso per la gestione degli eventi alluvionali, per una spesa complessiva pari a circa 3,5 miliardi di Euro, il 42% per gli eventi sismici e vulcanici, circa 3,4 miliardi di Euro, il 6% per l'emergenza sanitaria, circa 530 milioni di Euro, il 5% per gli eventi meteorologici estremi, circa 400 milioni di Euro, il 3% per gli incendi boschivi, circa 220 milioni di Euro e il rimanente, circa 8,6 milioni di Euro, per disastri ambientali.

L'Italia è di gran lunga il principale beneficiario del Fondo con oltre 3 miliardi di Euro ricevuti al 2022, sui circa 8 complessivamente erogati dal Fondo, seguita dalla Germania con circa 1,65 miliardi di Euro e dalla Croazia con circa un miliardo. La Serbia è l'unico paese che è stato sostenuto dal FSUE al di fuori dell'Unione. Il più importante intervento finanziato nell'ambito del Fondo è stato il Sisma Centro Italia del 2016 – 2017 che ha comportato uno stanziamento a favore dell'Italia pari a 1,3 miliardi di Euro.

<b>Paese</b>	<b>Importo complessivamente erogato dal FSUE (mil EUR)</b>
IT	3.064.584,31 €
DE	1.201.037,00 €
HR	1.024.177,25 €
FR	364.273,07 €
UK	222.689,00 €
PT	198.174,00 €
GR	154.229,83 €
ES	153.932,00 €

RO	141.048,00 €
BE	125.035,00 €
PL	124.917,00 €
SE	81.725,00 €
HU	77.273,00 €
AT	76.508,37 €
RS	72.193,00 €
IE	56.782,00 €
CZ	49.453,00 €
BG	41.516,00 €
SI	40.730,46 €
LV	28.395,00 €
SK	26.099,00 €
LT	19.747,38 €
CY	14.904,00 €
NL	4.713,00 €
LU	4.679,00 €
EE	3.589,29 €
MT	0,96 €
AL	0,90 €
ME	0,20 €
<b>Totale</b>	<b>7.372.406,01 €</b>

## 6. Il sistema di monitoraggio Copernicus

Copernicus, precedentemente conosciuto come GMES (Global Monitoring for Environment and Security), è un programma di osservazione satellitare della Terra, lanciato nel 1998 dalla Commissione Europea e dalle agenzie spaziali continentali coordinate dall'ESA, European Space Agency. Si configura come contributo europeo del più vasto progetto GEOSS, che mira allo sviluppo di un Sistema dei sistemi per l'osservazione globale della Terra, ma ha come principale obiettivo quello di garantire all'Europa una sostanziale indipendenza nel rilevamento e nella gestione dei dati sullo stato di salute del pianeta, supportando le necessità delle politiche pubbliche europee attraverso la fornitura di

servizi precisi e affidabili sugli aspetti ambientali e di sicurezza.

Tra le applicazioni dichiarate prioritarie all'interno del programma, ci sono la gestione dei disastri naturali e il monitoraggio degli oceani, della vegetazione e dell'atmosfera. Lo sviluppo del progetto, inoltre, prevede che Copernicus ricopra un ruolo importantissimo anche in altri ambiti: da quelli relativi ai cambiamenti climatici, alla protezione civile e allo sviluppo sostenibile. Senza tralasciare l'impatto nelle politiche comunitarie sociali e di sicurezza: il sistema garantisce infatti la possibilità di gestire dati precisi e aggiornati, ad esempio, sugli spostamenti di profughi, sulle necessità di supporto logistico alle missioni militari e su eventuali minacce di carattere terroristico.

Si basa su una serie di sei tipologie di satelliti, chiamati Sentinel, specializzati in precise applicazioni: i Sentinel-1 sono utilizzati per produrre dati radar interferometrici; i Sentinel-2, satelliti ottici, sono stati progettati per l'osservazione multi-spettrale; i Sentinel-3 sono stati ideati per effettuare osservazioni oceanografiche e terrestri; i Sentinel-4, di tipo geostazionario, sono destinati a monitorare le componenti atmosferiche; i Sentinel-5, satelliti a bassa orbita, monitorano la composizione chimica dell'atmosfera; i Sentinel-6, infine studiano le superfici dei mari e degli oceani a fini climatologici.

Con il lancio nel 2014 del primo satellite, Sentinel-1A, l'Unione ha inaugurato la messa in orbita di una costellazione di poco più di una dozzina di satelliti la cui conclusione è prevista nel 2025 col lancio di Sentinel-6B. È attualmente allo studio la realizzazione di Copernicus 2.0, un nuovo sistema di 6 coppie di satelliti che aumenterà la disponibilità dei dati sul monitoraggio delle emissioni di CO<sub>2</sub>, della temperatura superficiale terrestre, del monitoraggio dei poli e una migliore osservazione attraverso dati radar interferometrici.

Copernicus si basa anche su infrastrutture spaziali esistenti: satelliti gestiti dall'Agenzia Spaziale Europea (ESA), dall'Organizzazione europea per lo sfruttamento dei satelliti meteorologici (EUMETSAT6), dagli Stati membri dell'Unione europea, da paesi terzi e fornitori commerciali. Tali satelliti, le cosiddette missioni partecipanti, hanno fornito dati al programma sin dal suo inizio e continueranno a farlo, in particolare quando siano necessari dati ad altissima risoluzione, come, ad esempio, nella gestione delle emergenze o nell'ambito delle applicazioni per la sicurezza. Ad esempio il precedente progetto dell'Agenzia Spaziale Ita-

liana CosmoSkyMed, costellazione di 4 satelliti ad uso civile e militare lanciati dal 2007 al 2010, è stato integrato nel sistema complessivo.

Copernicus utilizza anche un gran numero di sistemi di misurazione in situ messi a disposizione del programma da parte degli Stati membri dell'Unione europea. Si tratta di sensori posti sulle rive dei fiumi, trasportati da palloni meteorologici, trainati da navi o galleggianti in mare. I dati in situ vengono utilizzati per calibrare, verificare e completare le informazioni fornite dai satelliti, azione essenziale al fine di fornire dati affidabili e costanti nel tempo.

I servizi Copernicus trasformano questa ricchezza di dati, raccolti da satelliti e in situ, in informazioni a valore aggiunto: analizzandoli ed elaborandoli, integrando gli stessi con altre fonti e infine convalidando i risultati ottenuti. Le serie di dati acquisiti nel corso di anni e decenni, sono indicizzate e rese comparabili garantendo così il monitoraggio dei cambiamenti; i modelli strutturali sono esaminati e utilizzati per aumentare la capacità di previsione, ad esempio, nell'analisi degli oceani e dell'atmosfera. Dalle immagini satellitari sono create mappe, identificate caratteristiche ed anomalie ed estrapolate informazioni statistiche. Queste attività a valore aggiunto sono poi organizzate in sei servizi Copernicus: monitoraggio atmosferico; monitoraggio dell'ambiente marino; monitoraggio del territorio; cambiamento climatico; gestione delle emergenze; sicurezza.

In collaborazione con gli Stati membri, la Commissione europea finanzia, sovrintende e coordina il programma e assicura che rimanga orientato ai bisogni degli utenti. Ha inoltre il compito di definire e sviluppare la visione politica del programma e di mettere a punto gli elementi per il corretto e adeguato funzionamento del sistema. Insieme al Parlamento e al Consiglio, la Commissione europea è responsabile per l'impegno finanziario a lungo termine che assicura le basi per la sostenibilità del programma. Gli Stati membri dell'Unione europea e dell'Agenzia Spaziale Europea (ESA) contribuiscono al programma Copernicus in diversi modi: attraverso lo sviluppo di satelliti nell'ESA, la fornitura di dati provenienti da infrastrutture spaziali nazionali e la fornitura di dati provenienti da fonti non satellitari (in situ). Gli Stati membri partecipano inoltre, sotto il coordinamento della Commissione europea, ai segmenti collaborativi di terra, mediante i quali possono avere accesso diretto ai dati dei satelliti Sentinel, finanziando e svi-



luppando in proprio le strutture del segmento di terra (stazioni di ricezione, centri di elaborazione e archiviazione, applicazioni specifiche territoriali, etc.).

Lo sviluppo della componente spaziale, compreso il lancio dei satelliti Sentinels dedicati, è stato delegato all'ESA, che agisce anche in qualità di architetto della componente stessa e ne assicura il coordinamento tecnico. La gestione operativa delle missioni satellitari è stata affidata all'ESA e ad EUMETSAT, sulla base della loro specifica conoscenza tecnica, mentre i satelliti Sentinels sono di proprietà dell'Unione europea. L'attuazione del programma, cui sovrintende la direzione generale per il Mercato interno, l'industria, l'imprenditoria e le PMI della Commissione europea, è gestita direttamente dai servizi della Commissione (come il Centro comune di ricerca - CCR) o è affidata a enti e agenzie europee con appropriate competenze. Le agenzie europee coinvolte nel programma sono l'Agenzia europea dell'ambiente (EEA), l'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea (FRONTEx), l'Agenzia europea per la sicurezza marittima (EMSA) e il Centro satellitare dell'Unione europea (SATCEN). Altre organizzazioni coinvolte sono il Centro europeo per le previsioni meteorologiche a medio termine (ECMWF) e Mercator Océan. La raccolta dei dati provenienti dalle infrastrutture *in situ* è coordinata dall'Agenzia europea dell'ambiente (EEA).

Il servizio di gestione delle emergenze di Copernicus (Copernicus EMS) fornisce informazioni geospaziali tempestive e accurate, ottenute da telerilevamento satellitare e integrate da fonti disponibili *in situ* o open source, a tutti gli operatori che partecipano alla gestione di calamità naturali, situazioni di emergenza provocate dall'uomo e crisi umanitarie.

Il Copernicus EMS presenta due componenti: la mappatura e l'allerta rapida.

La componente di allerta rapida di Copernicus EMS presenta tre sistemi diversi:

1. il sistema europeo di allarme inondazioni (EFAS), che fornisce panoramiche delle inondazioni in atto e previste in Europa fino a 10 giorni in anticipo.

2. Il sistema europeo d'informazione sugli incendi boschivi (EF-FIS), che fornisce informazioni quasi in tempo reale e storiche sugli incendi boschivi e sui regimi degli incendi boschivi nelle regioni europee, medio orientali e nord africane.

3. L'osservatorio europeo sulla siccità (EDO), che fornisce informazioni rilevanti sulla siccità e allerte rapide per l'Europa.

Il sistema mondiale di allarme inondazioni (GloFAS), il sistema mondiale di informazione sugli incendi (GWIS) e l'osservatorio mondiale sulla siccità (GDO) integrano i tre sistemi a livello globale.

La componente relativa alla mappatura (Copernicus EMS - Mapping) ha una copertura mondiale e fornisce agli attori impegnati (principalmente autorità di protezione civile e agenzie di aiuto umanitario) mappe basate sulle immagini satellitari. Questo servizio è pienamente operativo dal 2012 ed è attuato dalla DG Centro comune di ricerca (JRC) della Commissione europea. I prodotti generati dal servizio possono essere utilizzati così come forniti (ad esempio mappe digitali o stamptate), oppure possono essere anche combinati con altre fonti di dati (ad esempio set di caratteristiche digitali in un sistema di informazione geografica) a sostegno dell'analisi geospaziale e dei processi decisionali dei responsabili della gestione delle emergenze. La componente di mappatura di Copernicus EMS può sostenere tutte le fasi del ciclo di gestione delle emergenze: preparazione, prevenzione, riduzione del rischio di catastrofi, risposta alle emergenze e recupero.

Il servizio è offerto gratuitamente a tutti gli utenti sia in modalità urgente, per le attività di gestione delle emergenze che richiedono risposta immediata, che in modalità standard, analizzando la valutazione dei rischi antecedente la catastrofe e la vulnerabilità della popolazione e dei beni oppure il recupero e la ricostruzione post-catastrofe (maggiori informazioni).

Il Copernicus Mapping Component usa immagini satellitari e altri tipi di dati geospaziali per fornire un servizio di mappatura gratuito in caso di disastri naturali e antropici. Il servizio può essere attivato in due modalità: Rapid Mapping: entro 12 ore il servizio fornisce le mappature della zona prima dell'evento (reference product), l'identificazione di massima dell'area di estensione (delineation product) e la valutazione del gradiente dell'intensità (grading product); Risk and Recovery Mapping: fornisce entro 15 giorni dati geospaziali relativi alla prevenzione,

alla preparazione, alla riduzione del rischio e alla fase di ricostruzione. Il servizio Rapid Mapping è stato ad oggi attivato 603 volte dal 2012, il servizio Risk and Recovery Mapping 128 volte.

Anche per questo strumento in termini numerici la tipologia di evento maggiormente analizzata risultano essere le alluvioni con 209 casi, seguita dai 207 incendi, 80 eventi metereologici estremi, 32 eventi sismici e 9 eruzioni vulcaniche. Dal punto di vista geografico il Paese che ha richiesto il maggior numero di attivazioni dello strumento è stata la Spagna (75), seguita dall'Italia (66), la Grecia (48), la Francia (28), la Germania (26) e dal Portogallo (24). Un alto numero delle attivazioni, 255 su 603 pari al 42% del totale, è stata comunque effettuata da paesi esterni all'Unione fra i quali l'Australia (15) e il Vietnam (10).

## **7. Conclusioni**

L'evoluzione della normativa e degli strumenti creati nel campo della gestione delle emergenze evidenzia un sempre maggior peso del livello comunitario, anche se l'equilibrio complessivo della governance rimane ancora sostanzialmente a favore degli Stati membri. I tre pilastri su cui si articola l'intervento dell'Unione, quello economico (Fondo di Solidarietà) quello operativo (Meccanismo unionale di Protezione Civile) e quello informativo (Copernicus), rappresentano ad oggi strumenti fondamentali in mano ai corpi nazionali di Protezione Civile nazionale e agli Stati membri, in particolare dopo il loro intenso utilizzo nella gestione delle emergenze sistemiche degli ultimi anni (Covid19 e conflitto in Ucraina). L'evoluzione di tali strumenti nei prossimi anni porterà comunque ad una sempre maggiore integrazione operativa dei corpi nazionali di Protezione Civile e ad un forte peso finanziario da parte dell'Unione, mentre la creazione di un vero soggetto europeo nel campo sembra ancora lontana.



**Area 9**  
**Filosofia, politica e diritto**



## **Filosofia, politica e sviluppo umano nell'età digitale e tecnomorfa. Insegnamento, formazione universitaria, ricerca**

Fiammetta Ricci

### **1. Introduzione**

La sessione di Filosofia politica del V Forum Internazionale del Gran Sasso ha affrontato il rapporto tra ricerca scientifica e cultura politica, mettendo a confronto voci, prospettive e problemi su quale conoscenza sia in grado di non cedere alle lusinghe tecnocratiche e alle competenze settoriali e standardizzate dell'età digitale. Si è voluto quindi mettere a tema, attraverso le differenti prospettive ermeneutiche, con quali categorie filosofico-politiche sia ancora possibile interrogare la realtà e interrogarsi sul senso del mondo, riarticolarlo il problema dell'ordine politico con le nuove dimensioni della conoscenza e della convivenza umana nell'attuale società complessa e policentrica.

Ci si è chiesti, in sintesi, quale conoscenza sia in grado di rispondere al difficile equilibrio tra tradizione e innovazione alla luce delle sfide globali, delle nuove forme di potere e di conflitto, e dei linguaggi informatici e digitali che ridisegnano i luoghi e i tempi della politica e della vita individuale e collettiva. Inoltre, attraverso il ripensamento degli strumenti ermeneutici, logici, e linguistico-simbolici della filosofia, si è discussa l'attualità, o l'inattualità, delle categorie e dei suoi assi teorici ed epistemologici, in un tempo in cui il rapporto tra umano, non umano e postumano interpella sempre più profondamente la scuola e le agenzie educative, i centri di ricerca e i programmi di formazione universitaria.

Muovendo da questa problematizzazione, la riflessione sul ruolo e sulle criticità dell'istruzione scolastica e dell'Università italiana si è volta a ripensare lo statuto del sapere in relazione ai saperi, e alle nuove istanze della convivenza tra popoli e culture, sia a livello europeo che tra aree extraeuropee, affinché la scuola, la cultura accademica e la ricerca non siano plasmate su modelli di aziendalismo e burocratizzazione delle relazioni umane, né piegati a paradigmi tecnomorfi o di mera osservanza procedurale dei principi democratici.

L'Università, infatti, è chiamata oggi più che mai a ripensare la sua missione, e la responsabilità intellettuale e scientifica che le compete, per una cultura a dimensione della persona e della società presente e futura, riarticolarla in principi, paradigmi e conoscenze in una visione d'insieme e in una prospettiva progettuale che non parcellizzi il sapere ma, attraverso la conoscenza delle parti, sia in grado di dare visione della realtà nel suo complesso e dell'intera esperienza umana.

A tal fine, è inaggrabile affermare il ruolo della cultura filosofico-politica accademica in Italia e in Europa, chiamata a non delegare né ad arretrare di fronte alla complessità del reale, ma vocata ad essere luogo di dialogo interculturale, evitando frammentarietà e appiattimento su criteri e linguaggi meramente algoritmico-quantitativi che mortificano le risorse intellettive e creative delle persone, e inibiscono la vera innovazione e uno sviluppo umano responsabile, solidale e consapevole.

Nella ricchezza dei contributi e nella polifonia delle voci, alcune linee tematiche hanno costituito una intelaiatura comune. Una domanda che ha fatto da leva, in maniera esplicita o implicita, è se siamo capaci di pensare in modo adeguato la complessità del mondo in cui stiamo vivendo, sia con riferimento alla complessità politica, che alla complessità sociale, ambientale e a quella indotta dall'intreccio sempre più stretto tra scienza e tecnologia.<sup>1</sup>

## **2. Tecnologia digitale e controllo della conoscenza**

Un altro dei punti di intersezione è stata l'attenzione al rapporto tra tecnologia digitale e forme di controllo della conoscenza, che io intendo qui ritematizzare attraverso l'idea di una potenziale, o già attuale, *antropologia dell'interconnettività*,<sup>2</sup> i cui aspetti e implicazioni sottendono il problema della libertà del singolo, e dunque la possibilità di sottrarsi o meno alle lusinghe e alle insidie dello "sciame digitale".<sup>3</sup> E dal mo-

---

<sup>1</sup> F. VANNINI, *Macchine per pensare. L'informatica come prosecuzione della filosofia con altri mezzi*, Guerini e Associati, 2016.

<sup>2</sup> Mi permetto di rinviare a FIAMMETTA RICCI, *Politics. Verso un'antropologia dell'interconnettività? Potere e controllo della conoscenza nella società digitale*, in "Metabasis", Rivista Internazionale di Filosofia, novembre 2020 anno XV n° 30.

<sup>3</sup> Cfr. BYUNG-CHUL HAN, *Nello sciame. Visioni del digitale*, Nottetempo, 2015.



mento che il potere del virtuale considera il reale come una variante del possibile, il mondo della tecnoscienza si arroga il compito di indagare su tutte le varianti della possibilità tendendo a rendere normativo lo stesso possibile. Il che impone di riflettere sul significato di autoreferenzialità del possibile.<sup>4</sup>

Questa ipotesi vuole indagare quale sia il nuovo ordine di procedure logiche, di inquadramenti etici e di forme di controllo dei processi di comprensione della realtà all'interno del piano d'esistenza individuale e relazionale, centrando l'attenzione soprattutto sulle strutture di relazione tra individui e culture, come anche tra saperi, visioni del mondo e sue interpretazioni. In sintesi, significa porre la domanda filosofica riguardo a quale modello di uomo possa riferirsi una antropologia dell'interconnettività, e in che modalità si dispiegherebbe la sua identità relazionale come identità comunicativa. Siamo davvero in presenza dell'erosione del principio di realtà e della frammentazione dell'orizzonte cognitivo?<sup>5</sup> Non credo che il compito della filosofia sia rispondere positivamente o negativamente, piuttosto indicare che ogni visione dell'uomo e della realtà non va assolutizzata o semplificata, pena la riduzione della comprensione stessa della sua complessità e la possibilità di intervenire autonomamente su di essa. Ma è proprio in tema di libertà che sorgono maggiori interrogativi.

*Chi* è il soggetto che opera attraverso i processi di interconnessione, e come essi condizionano il suo modo di pensare e di agire? Domanda niente affatto scontata o retorica. Occorre una visione qualitativa e quantitativa, un superamento della ragione strumentale, una prospettiva diacronica e sincronica per analizzarne l'evoluzione dei procedimenti ermeneutici e cognitivi che permettono di dare espressione alla dimensione individuale e collettiva del "connettersi *intra*". Soggetto ed intersoggettività appaiono sottoposti ad una torsione rapportuale della relazione verso forme di interazione sistemica, trovandosi sempre più avvitati in un circuito comunicativo che diventa ellissi pseudo-dialogica tra soggetto e *medium*.

---

<sup>4</sup> TERESA SERRA, *L'uomo programmato*, Giappichelli, Torino 2003, p. 59.

<sup>5</sup> Espressioni che riprendo dal testo di GIANNI VATTIMO, *La società trasparente*, Milano, 1989, p. 34.

Se pensiamo all'ipotesi di uno sfondo antropologico, in cui l'individuo non è più soggetto ma *appendice* del sistema, la comunicazione omologa i linguaggi come mediazioni artificiali di *funzioni*. Il momento di apertura del simbolico al senso della significazione viene meno e la comunicazione si chiude in un agire tra medi che rimandano solo a se stessi: ogni mediazione diventa un sistema che comunica con altri sistemi, annullando la relazione intersoggettiva e istituendo un ordine di significati che possono prescindere dalla coscienza del soggetto o fare di essa un altro sistema tra i tanti.<sup>6</sup>

In questo senso l'agire, frazionato nella commutazione infinita, sembra implementare se stesso in un proliferare di possibilità. In questo senso, "Lo spazio del nuovo nomadismo non è il territorio geografico né quello delle istituzioni o degli stati, ma uno spazio invisibile delle conoscenze, dei saperi, delle potenzialità di pensiero in seno alle quali si dischiudono e mutano le qualità d'essere, le maniere di fare società (...) Oggi, noi siamo nomadi al seguito del divenire umano, un divenire che ci attraversa e che noi stessi costruiamo".<sup>7</sup>

Nel cyberspazio, l'intelligenza collettiva, superata dall'intelligenza connettiva, si configura come una sorta di intelligenza "diffusa" e fluidificata in una pluralità reticolare di contesti, di cui, però, si perde la radice e la fonte.<sup>8</sup> La stessa nozione di intelligenza connettiva ha la funzione di superare l'immagine di una somma di saperi accumulati e di considerare invece la prospettiva di una conoscenza di saperi aperti, connessi in una dimensione nuova di moltiplicazione delle intelligenze; dunque, un superamento dell'intelligenza collettiva come conteni-

---

<sup>6</sup> Cfr. NIKLAS LUHMANN, *Sistemi sociali*, tr. it., Il Mulino, Bologna, 1991. Nell'impianto teorico di Luhmann potremmo dire che la comunicazione estromette i soggetti dall'azione.

<sup>7</sup> Ivi, pp. 18-19.

<sup>8</sup> Ogni navigatore in rete diventa un tassello di un pensiero collettivo che emerge si auto-organizza attraverso i contributi di ogni singolo utente. Secondo De Kerckhove l'intelligenza connettiva ci impone un cambiamento nel nostro modo di intendere, elaborare e mettere in circolo pensieri e azioni, tenendo conto che il sapere e la conoscenza ormai si generano e si connettono, appunto, per *contaminazione* delle intelligenze individuali. Cfr. DERRICK. DE KERCKHOVE, *Psicotecnologie*, EGEA, Milano, 2014 e Id., *La rete ci renderà stupidi?*, Castelvecchi, Roma, 2016; Id. *L'Architettura dell'intelligenza*, 2001; Id., *Il futuro della memoria*, LIT Ed., Roma, 2018.

tore chiuso, per una condizione cognitiva di connessioni aperte.<sup>9</sup>

Bisogna quindi cercare di comprendere la grammatica profonda di queste nuove forme di intellesione e di operatività procedurale interconnettiva, il loro modo di incidere sul pensiero e sull'azione riflessa che ne deriva, poiché la connessione come algoritmo coinvolge in sé la centralità intenzionale dell'agente, sia esso individuale che collettivo.

In sintesi, il problema stringente non è solo quello di riannodare e armonizzare il rapporto tra diritto, politica e tecnologie informatiche, bensì anche quello di preservare l'identità del soggetto dissolto in forme di atomizzazione sociale e da politiche di astrazione. Se la tecnica si propone l'aumento infinito della sua potenza, a che scopo mirano le grandi forze del nostro tempo che di questo potere si servono?

Tenendo conto che la tecnica non è l'interpretazione ingenuamente tecnicistica dei tecnocrati, ma qualcosa di ben più complesso, essa non include soltanto un insieme di giudizi di fatto, secondo la distinzione weberiana tra giudizi di fatto e giudizi di valore, poiché non è solamente la coordinazione dei mezzi più idonei per raggiungere uno scopo esterno alla tecnica.<sup>10</sup> Essa è innanzitutto un "giudizio di valore"; e dunque, ancora una volta, un mezzo che diventa fine.

Dunque, nell'universo dell'interconnettività procedurale, come poter sfuggire all'esito di una cosificazione relazionale? Sotto l'aspetto antropologico assistiamo ad una dissociazione tra il soggetto conoscitivo ed ermeneutico e l'organon logico/interpretativo di cui dispone, cioè tra gli strumenti di operatività e l'operatore umano in quanto soggetto/soggetti. Il rischio è che le connessioni come operazioni strumentali, private dalla dimensione della finalità consapevolmente elaborata e deliberata, perdano il carattere della strumentalità in favore di un funzionamento che si pretende automatico ed impersonale. "La mancanza di un sentire comune ingenera un individualismo sfrenato che, alla fine, diventa dis-individualizzazione, rendendo possibile la permeabilità a tutte le suggestioni che il mondo esterno offre e rendendo possibile la creazione di un uomo statico, mentre sarebbe auspicabile che

---

<sup>9</sup> Su questo punto, si veda HOWARD GARDNER, *Educazione e sviluppo della mente: intelligenze multiple e apprendimento*, Ed. Erikson, 2011; cfr. anche, ANTONIO M. BATTRO, Percival J. Denham, *Verso una intelligenza digitale*, Ledizioni, Milano, 2010.

<sup>10</sup> Su questo punto, PIETRO BARCELLONA, *Diritto senza società: dal disincanto all'indifferenza*, Dedalo, Bari, 2003.

ogni uomo fosse statisticamente irrilevante a causa della sua unicità. La crisi del diritto è la crisi dell'uomo perché l'uomo disancorato da una qualunque forma di sua sacralità resta oggetto tra gli oggetti».<sup>11</sup>

La questione antropologica che ne deriva è una ricerca integrale che si intreccia con le grandi domande di sempre, dal piano ontologico, a quelle epistemologico, religioso, metafisico, tecnologico, politico ed etico. Si tratta di tracciare una storia dell'autocoscienza per andare oltre le apparenze contingenti cercando di ricomprendere le molteplici dimensioni dell'esistenza umana tra grandezza, fragilità e incommensurabilità del suo mistero.<sup>12</sup>

E una antropologia dell'interconnettività riesce a tener conto di questa complessità? O coglie solo una condizione operativa, che comunque definisce una dimensione epocale inaggrabile dell'uomo contemporaneo?

Da qui bisogna ripartire per trovare strumenti adeguati di autonomia di giudizio, di esercizio di libertà, di tutela dei diritti, in particolare di quelli delle fasce sociali più fragili che sono anche i più colpiti dalle nuove forme di potere e di conflitto non convenzionale.<sup>13</sup> A tal fine, la cultura, l'istruzione e i modelli di insegnamento sono fondamentali e decisivi.

### **3. La filosofia politica nella formazione scolastica, nell'accademia e nella ricerca scientifica**

Ecco quindi, come ha ben osservato Giulio Maria Chiodi nel suo intervento di apertura, che “la formazione scolastica costituisce uno dei

---

<sup>11</sup> TERESA SERRA, IN T. SERRA, F. RICCI, *Le afasie della politica*, Franco Angeli, Milano, 2013, p. 28.

<sup>12</sup> Agostino di Ippona parlava dell'uomo come una *magna questio*. E Martin Heidegger scrive che “Mai l'uomo ha assunto un aspetto così problematico come ai nostri giorni” (MARTIN HEIDEGGER, *Kant e la metafisica*, Genova, 1962, pp. 275-276. L'antropologia filosofica, dalle prime elaborazioni fino alle tesi contemporanee più note, come quelle di Scheler, Plessner e Gehlen, cerca di dare voce alle immagini dell'uomo che sono emerse nel corso della storia del pensiero, il suo stesso pensarsi e rappresentarsi, l'immagine di sé con cui ha dovuto confrontarsi, e attraverso cui ha operato il confronto con ciò che è altro da sé. L'uomo, infatti, è l'unico essere che pone la domanda su se stesso.

<sup>13</sup> Su questo punto, FIAMMETTA RICCI, *Sharp power and digital surveillance: the new cognitive wars*, in 7° Global Social Conference, 3 settembre, 2020.

più delicati e assolutamente essenziali fattori basilari della vita sociale: occorre comprendere a fondo la sua funzione decisiva nella definizione della personalità individuale, e per questo tramite anche di quella collettiva. Non è esagerato sostenere che nel suo operare sia messa in gioco l'intera civiltà. Il compito degli insegnanti è decisivo in tal senso, e il loro ruolo, a condizione che sia svolto con la dovuta competenza, deve godere di un riconoscimento speciale nella società, che di fatto gli è attualmente sistematicamente negato". Inoltre, un fenomeno preoccupante è "l'atteggiamento di sottovalutazione della parola e dell'organizzazione personale del pensiero" suffragato dal disinteresse per lo sviluppo dell'intelligenza ermeneutica. Un "atteggiamento concomitante con l'uso invalso di abusare dei cosiddetti *quiz*, che concepiscono isolatamente le nozioni, disabituando la mente alle loro contestualizzazioni organiche, e quindi all'attribuzione di senso alle informazioni trattate, e abituandola ad attenersi solo al dato precostituito. L'attenzione è riservata soltanto per i procedimenti analitici e quelli sintetici, come gli unici a cui ricorre la scienza e la tecnologia".

L'Università, afferma Teresa Serra, deve essere luogo non solo di conoscenza ma anche di comprensione, di discussione, luogo in cui si pongono domande sulla stessa tecnologia, sui suoi poteri e i suoi limiti, poiché la tecnologia si fonda sulla credenza che ogni questione tecnologica possa risolversi in base agli stessi criteri tecnologici, e ci impone una attenzione alla programmabilità e alla distanza che la separa dalla progettualità basata, quest'ultima, su una visione dell'umano e sulla connessione con il fine, la fattibilità e il futuro. E quindi impone "la domanda sul rapporto mente-corpo, dal momento che la programmabilità tecnologica si riversa anche sulla fisicità mettendo insieme sistema neurologico, intelligenza artificiale e virtualità". La riflessione si fa sempre più incisivamente a caratura antropologica con il contributo di Luigi Alfieri che, analizzando l'uomo moderno e le sue peculiarità, ne riconosce la natura 'autopoietica', che, cioè, riproduce la propria esistenza producendone le condizioni materiali. Ma Alfieri si chiede anche se non vi sia qui una sorta di corto circuito logico. "La natura dell'uomo è produrre il proprio produrre allo scopo di produrre? Lo sforzo di valorizzare l'uomo nella sua materialità contro le astrazioni idealistiche non si traduce nella nuova astrazione di una produzione che dissolve in sé il produttore?" C'è bisogno di un nuovo paradigma

della post-modernità (o della nuova modernità, come preferisce Alfieri) “basato su un diverso trinomio: cura, rispetto del limite, condivisione. Non è strano né tanto meno utopistico: tutti nasciamo in questo quadro e se così non fosse non saremmo qui a parlarne. Il punto è che poi accettiamo come naturale, moderno, progressivo che a un certo punto l'individuo debba abbandonare il riconoscimento etico della cura per offrirsi all'“assolutamente aspro” del ‘sistema dei bisogni’ e della “complicazione universale della dipendenza di tutti”,<sup>14</sup> in cui sarà desiderante, confliggente e produttivo, oppure non sarà”.

Giuliana Parotto richiama l'attenzione sulla mancanza di un insegnamento della storia europea che dia conto della complessità e dell'importanza di una visione critica nel modo di pensare l'Europa, dalle Scuole superiori al mondo universitario, affinché si possa dar conto di un modello culturale ed educativo in grado di superare una visione della storia e dunque dei fenomeni e delle vicende europee come mosaico di avvenimenti i cui “tasselli non riescono a formare un disegno dai contorni e dalle forme leggibili e definite, capaci di fondare una solida identità europea condivisa da tutti”. Pertanto riconoscere e affrontare nella scuola e nell'università, nella formazione e nella ricerca, questa complessità “significa, appunto, illuminare il nesso tra le diverse comunità nazionali e il modo in cui pensano l'Europa”.

Gabriele De Anna interpreta la traccia del convegno problematizzando proprio il rapporto tra filosofia e scienza alla luce di una ulteriore domanda sull'attualità dei classici per il nostro tempo. Il contributo insostituibile della filosofia alla storia del pensiero, scientifico e non, sta proprio nella sua apertura all'esperienza intera in ragione del fatto che la filosofia è ‘problematica’. L'uomo ha un'esistenza storica e la sua esperienza è un continuo fluire. Questo comporta che il raggiungimento di un principio primo, ossia di una risposta alla cascata di *perché* che risolve la contraddittorietà dell'esperienza intera, non possa essere mai un'acquisizione definitiva. “Tuttavia l'affermazione che la filosofia è problematica non significa che essa sia inconcludente, né è un'espressione di scetticismo radicale, ossia della tesi per cui il raggiungimento di una nuova informazione potrebbe contraddire radicalmente tutto

---

<sup>14</sup> GEORG W.F. HEGEL, *Lineamenti di filosofia del diritto*, traduzione di F. Messineo, Roma-Bari, Laterza 1978, § 195, p. 198 e § 199, p. 200.

quanto precedentemente creduto”. Pertanto appunto l’apertura all’esperienza intera e la sua problematicità “distinguono la filosofia dalla scienza, nel senso di scienza moderna o di scienze naturali. La scienza non considera l’esperienza nel suo insieme, ma la limita, ritagliando una parte della realtà e occupandosi solo di quella. La limitazione avviene sia sull’estensione degli oggetti che sulle proprietà considerate”.

Flavia Monceri, attraverso il pensiero di Leo Strauss, ma non solo, articola il suo contributo in due momenti focali, il presente della filosofia politica e il futuro della filosofia politica. Nel corso della sua esposizione mostra, infine, come “il processo conoscitivo si attua in un divenire complesso e irriducibile che si coagula nel presente in ‘conoscenze’ caratterizzate da parzialità, fallibilità e temporaneità – e che quindi non hanno e non possono pretendere alcuna validità universale e necessaria e nessuna Verità, con la maiuscola, ma solo una verità con la minuscola a sua volta parziale, fallibile e temporanea”. Stando così le cose, continua Monceri, oggi “è, non ‘sarebbe’, compito della filosofia e in particolare della filosofia politica, mettere a nudo i veri problemi della scienza moderna che sono i soliti noti: colonialità, occidentocentrismo, universalismo, riduzionismo – e più in generale di quella modernità occidentale che ha inteso decretare, fortunatamente senza riuscirci del tutto, la fine di un’attività complessa com’è il pensare, la quale – in quanto complessa – non è passibile di essere riassunta in una e una sola definizione”.

A proposito del rapporto tra conoscenza, ricerca scientifica e nuove progettualità, Consuelo Diodati offre alla discussione la descrizione di un progetto del Centro di Ricerca Istituto Italiano di Bioetica- Abruzzo, che mira a studiare, progettare e mostrare la concreta applicabilità e trasferibilità dell’istituzione di uno Spazio Etico che si rivolga ai professionisti della salute, ma anche ad operatori e decisori pubblici, quale luogo di confronto su criticità e risorse della propria quotidianità professionale, con momenti di incontro sia interprofessionale, che con i cittadini attraverso le associazioni del terzo settore e le istituzioni. Scopo di tale progettualità è, infatti, anche quello di promuovere l’integrità dei decisori pubblici del futuro (politici, amministratori, tecnici), chiamati a scegliere le azioni da intraprendere, nella prospettiva dell’interesse pubblico, al fine della costruzione di una nuova governance delle emergenze sociali e delle politiche di cura, di concerto con

la cittadinanza. Le stesse politiche sociali vengono coinvolte in un processo di formazione e trasformazione continue.

Zuzana Benková sottolinea la necessità dell'alfabetizzazione mediatica, digitale e informativa nel contesto dell'impatto dei media elettronici sulla generazione dei nativi digitali, analizzando i rischi e i risvolti negativi: "Quando prendiamo decisioni che soddisfano immediatamente i nostri bisogni, i centri emotivi del cervello nel sistema limbico prendono il sopravvento. Tuttavia, queste aree hanno difficoltà a pensare al futuro e ritardare la ricompensa richiede circuiti neurali nei centri logici del cervello nel lobo frontale e nella corteccia parietale. Con la stimolazione digitale, i nativi digitali hanno imparato a rispondere più velocemente e anche a codificare le informazioni in modo diverso rispetto alle generazioni precedenti. I nativi digitali - continua Benková - tendono ad avere tempi di attenzione più brevi, soprattutto quando si tratta di forme tradizionali di apprendimento". Il contributo della Benková pone, pertanto, l'alfabetizzazione mediatica digitale al centro della politica dei media, vista come chiave per proteggere il pubblico, garantire la pluralità in un ambiente algoritmico, nonché combattere le minacce sociali poste dalla disinformazione.

Su questa linea di analisi, Luca Gasbarro richiama la riflessione sulle trasformazioni del nostro modi di vivere e di convivere tra esperienze *online* ed esperienze *offline*. "Non c'è una supremazia, o maggiore autenticità, delle une rispetto alle altre. Tutto è fuso: un'esperienza virtuale può proseguire nel mondo fisico, una nostra azione nel mondo virtuale può avere concrete ripercussioni in quello *offline*. E, soprattutto, non c'è motivo di ritenere che ciò che avviene online sia meno "vero" di ciò che avviene *offline*. Non siamo esseri umani che si immergono temporaneamente nel mondo digitale per poi riemergere, scrollarci tutto di dosso, e riprendere la nostra vita regolare: le due esperienze sono costantemente e profondamente intrecciate". Queste trasformazioni hanno un impatto profondo sul nostro modi di pensare e agire politicamente.



## Nota sulla formazione scolastica e sui suoi riflessi civili

Giulio M. Chiodi

### 1. Premessa

Tratteggio qualche indicazione in tema di formazione, rivolta ad indicare solo alcune, ma fondamentali, linee di un sistema formativo confacente alla natura di una civiltà pienamente europea. Ma con questo intento non si possono, prima di tutto, trascurare i pesanti difetti, che purtroppo affliggono non soltanto gli ordinamenti italiani vigenti, dai quali comunque traggio uno spunto esemplificativo. In essi, sostanzialmente, si coglie la pratica di orientamenti succubi e gregari di un livellamento culturale omologante e globalizzante, di profilo medio-basso, indirizzato allo sradicamento dalla cultura di appartenenza, con l'esito di consegnare i giovani alle strumentalizzazioni programmate da strategie pianificate.

La formazione scolastica costituisce uno dei più delicati e assolutamente essenziali fattori basilari della vita sociale: occorre comprendere a fondo la sua funzione decisiva nella definizione della personalità individuale, e per questo tramite anche di quella collettiva. Non è esagerato sostenere che nel suo operare sia messa in gioco l'intera civiltà. Il compito degli insegnanti è decisivo in tal senso, e il loro ruolo, a condizione che sia svolto con la dovuta competenza, deve godere di un riconoscimento speciale nella società, che di fatto gli è attualmente sistematicamente negato. In primo luogo, dunque, occorrerebbe pensare alla reale formazione degli insegnanti, che come tutte le altre categorie prende le mosse da quella che si incomincia a ricevere nei banchi di scuola; dalla scuola primaria, dunque, all'università compresa si costruiscono tenore e sorti dell'intera società.

Toccherò solo tre punti, ma nevralgici. Il primo è generale e concerne la cura dei comportamenti, il secondo e il terzo riguardano la *formamentis* e spunti contenutistici per la formazione personale e per l'orientamento alla vita sociale.

## 2. Un problema generale delle scuole dei primi gradi: la formazione del carattere

Sono convinto che il primo e irrinunciabile fattore costitutivo parta dai primissimi anni dell'infanzia, protraendosi anche oltre l'adolescenza, e sia dato dalla *formazione del carattere*, essenziale alla definizione della personalità, presa nel suo complesso.

Carattere, talvolta preso come sinonimo di temperamento, significa fondamentalmente autocontrollo della propria indole. L'indole esprime le semplici inclinazioni naturali e le predisposizioni dell'individuo, che noi spesso indichiamo piuttosto impropriamente come caratteriali. Occuparsi della formazione del carattere significa addestrare all'auto-disciplina, alla consapevolezza e al conscio governo delle proprie emozioni, all'esercizio intelligente e responsabile del comportamento, alla gestione degli impulsi e all'autovalutazione dei propositi e dell'agire, alla misurata finalizzazione delle proprie energie, al più ponderato possibile giudizio sulle cose, sapendo primariamente gestire ed esercitare le proprie capacità di affrontarle. Significa, in ultima analisi, favorire la maturazione dell'autocoscienza personale e del controllo comportamentale.

L'accusa, a questo proposito, da rivolgere contro la scuola attuale è molto precisa: è d'aver messo in disparte o completamente ignorato la *formazione del carattere, come fattore fondamentale dell'educazione*. Contribuire a plasmare il carattere vuol dire combattere le lacune e le deficienze che compromettono l'autocontrollo, l'autodisciplina, la responsabilità dei propri comportamenti, la consapevolezza della necessità di dover comunque obbedire a un principio di prestazione, inevitabile anche nell'esistenza che attende il futuro adulto.

La pedagogia imperante è nel merito pesantemente carente; quando non è distratta, si fa iperprotettiva, troppo accondiscendente, genericamente socializzante, improntata ad infondere nei ragazzi quella che possiamo definire una specie di *volontà di impotenza*. La fragilità del giovane, che ne deriva, consuma in lui il senso di sé proprio in questa criptata volontà di impotenza, che spesso si maschera sotto i toni dell'arroganza o dell'emergenza di bisogni grossolanamente conformistici oppure del senso di esclusione o di inferiorità. In entrambi i casi, sia che si manifestino atteggiamenti di depressione oppure atteggiamenti di prepotenza, l'assenza di autodirettive e di un efficace spirito di autocontrollo azzera le condizioni necessarie all'equilibrio inte-

riore, impedisce di mantenersi in asse con sé stessi e predispone alle psicodipendenze con pesante disconoscimento delle proprie effettive potenzialità. È un obiettivo fondamentale della scuola non soffocare i naturali istinti aggressivi e competitivi, ma abituare a governarli e ad indirizzarli verso opportune e condivisibili idealità.

Insinuare una volontà di impotenza socializzata, infatti, ispira un genere di socializzazione che, anche contro le intenzioni, finisce per favorire nell'adolescente, in luogo del senso di responsabilità, forme repressive dei naturali istinti autoregolatori. Con duplice e contrastante effetto sull'essere in crescita: o gli subentra l'abitudine a una passiva sottomissione a quanto lo contorna, oppure si ingenerano in lui atteggiamenti pretenziosi e reattivi che, in sempre meno rari casi patologici, si fanno egotico "delirio di onnipotenza", mascherante complessi di inferiorità. O depressione o aggressività tendono negli anni a radicalizzarsi ed entrambe sono frutto di fragilità emotiva, dipendente da carenze autocoscienziali, derivate dallo scarso esser messi alla prova. Psicodipendenza e psicopresunzione si installano facilmente nella psiche di chi è alle prime armi nell'incontro con la vita.

Formazione del carattere, praticamente, vuol dire per i giovanissimi imparare a misurare le proprie qualità, i propri mezzi e ad affrontare le difficoltà *contando primariamente su sé stessi*, abituandosi a non scaricare le responsabilità soltanto su altri, o sulla collettività o sul contesto di cui di volta in volta si fa parte. Ne va, ovviamente, della formazione intellettuale.

La trascuranza durante i primi anni di scuola nei confronti dei suddetti aspetti permette che si insinui nelle giovani menti in maturazione la convinzione che ci debba essere sempre da qualche parte qualcuno o qualcosa che dovrà provvedere a tutte le esigenze personali e rispondere ad ogni necessità insorgente. È un atteggiamento che contemporaneamente il figlio tiene nei confronti dei genitori, ed il cittadino nei confronti dello stato, come anche può avvenire in generale nei confronti degli altri o di tutti. Così, la responsabilità si scarica sempre sull'altro, anche quando indefinito. Il ragazzo, (dis)educato secondo una simile pedagogia, crescerà caratterialmente disarmato e psicodipendente, intellettualmente esile.

Non occorre che la scuola segua specifiche metodologie per conseguire obiettivi normali in tale campo, ma è sufficiente che pretenda

da chi la frequenti un adeguato impegno negli studi e un saper rendere conto a sé stessi e agli altri dei risultati conseguiti. In particolare, la scuola elementare, nel modo di insegnare il tradizionale “leggere, scrivere e far di conto”, e la scuola media, nell’offrire i rudimenti basilari del sapere, se non curano rigorosamente questo aspetto della formazione finiscono per ridursi a strumento che predispone il giovane essere umano alla spersonificazione e alla cosalizzazione, e in ultima istanza alla massificazione sociale.

Il riconoscimento dei meriti personali e le adeguate ammonizioni, per non dire le ragionevoli punizioni, sono essenziali a scuola per incominciare a temprare il carattere e, di conseguenza, per insegnare anche a valutare con maggior discernimento le difficoltà del vivere, del come sapersi regolare con gli altri, riconoscendo e rispettando, ove occorra, l’autorevolezza di chi e di quanto ha la ragione e la dignità per esercitarla. (A volte potrebbe starci bene, per i più piccoli, il tradizionale, misurato e incentivante scappellotto, che morbose idee correnti considerano gesto brutale, addirittura passibile di reato penale).

Sembra, invece, che una preoccupazione pregiudiziale ricorrente, soprattutto nella scuola elementare e media sia, più che di aver cura delle dimensioni autocoscienziali degli allievi, quella di provocare nella giovane sensibilità forme di supposta e molto generica socializzazione. Si provvede, cioè, ad assuefare il futuro adulto a contesti socializzanti che, in ultima analisi, predispongono alla psicodipendenza dai luoghi comuni imposti dalla società di massa.

Assecondare l’indole personale e la socievolezza in contesti comuni, senza i commisurati rigori che inducono all’autodisciplina, comporta contribuire all’edificazione di un essere indifeso, pronto a venire soggiogato dalle suggestioni esteriori e ad esserne facilmente coartato senza aver mezzi per accorgersene. La presa di giuste distanze e misure tra la psiche personale e le forme di convivenza vengono meno in individui privi di mezzi critici e autocritici sufficientemente esercitati, facendone facile preda delle aggressioni subdole degli ideologismi correnti o delle avidità del mercato.

Infatti, gli atteggiamenti educativi (verrebbe da dire “educattivi”) troppo laschi e permissivi e per nulla pretenziosi, praticati nelle scuole odierne, generano individui esposti all’*indifferenza apprensiva*; è un osimoro, caratteristico del sentire di chi, poco responsabile di sé stesso,

abbisogna di condividere superficialmente atteggiamenti comuni, dei quali poi nemmeno si sente nell'intimo effettivamente partecipe. Parliamo qui di indifferenza tanto come incapacità di riflettere e di discernere o come forma di apatia, quanto come noncuranza, qualificandola con l'aggettivo "apprensiva", giacché costitutivamente e subdolamente ansiogena. Salvo eccezioni, chi ne è affetto rimane spaesato, allorché non si ritrovi rassicurato da luoghi comuni precostituiti.

Un'aggiunta parentetica, ma dal carattere positivamente pregiudiziale. La consistenza della personalità è innanzitutto condizionata dal conseguimento di un sano equilibrio tra i due principî vitali, maschile e femminile, che sono paritetici e complementari, e dalla capacità di compensare in via relazionale le eventuali carenze. Già questa affermazione si presta ad essere contestata da una diffusa ideologia sulle questioni di genere, che contribuisce anche a compromettere la prima funzione propedeutica della scuola, che è appunto la formazione del carattere nei giovani.

Anche se intendo rimanere sulle generali, sostengo che ignorando completamente la complementarità dei due principî vitali, maschile e femminile, oppure confondendoli come indifferenziati, la pedagogia si sviluppa impropriamente e unilateralmente (troppo maschile o troppo femminile o troppo "neutrale"). Se si inclina troppo verso il principio materno, ossia protettivo, condiscendente, flessibilmente tutorio, l'esito è di favorire la formazione di futuri adulti *emotivamente fragili*, disarmati, viziati e pretenziosi, perfino svirilizzati. Se si inclina troppo verso il principio paterno, si stimola la prepotenza, l'arroganza, l'arbitrio. L'indifferenziazione, invece, genera insicurezze e labilità emotiva. L'equilibrata complementarità delle due energie vitali giova invece alla giusta prestazione, al riconoscimento di qualità e meriti personali e combatte la fragilità di chi *a priori* non concepisce altro che essere beneficiario o essere vittima, bisognoso di sapersi costantemente accudito e protetto oppure di dominare sugli altri.

L'idea di concepire la scuola come una sorta di allevamento massificante (proprio di *Züchtung* parlava appunto Heidegger) indusse in Italia, nel 1990, all'abolizione dell'insegnante unico nelle classi elementari. Provvedimento improvvido, esatta espressione della logica didattica che qui sto contestando; veniva predisposto uno stato disorientante nella psiche del bambino, privandolo di un preciso riferimento autori-

tativo e direttivo extrafamigliare, che è invece necessario alle reazioni psicoaffettive, caratteristiche della sua età. Ma si pensi anche alle disposizioni intese a stabilire una particolare collaborazione tra scuola e famiglia; non già per il principio in sé, che può avere buone ragioni per essere apprezzato, ma per come attuato, che ha comportato l'incombenza sul bambino di un complesso relativamente confuso tra ruolo della famiglia, della scuola e della comunità civile in generale. La naturale predominanza dell'affettività, caratteristica della ancor tenera età, recepisce questo frammentato contesto tutorio senza imparare a misurarsi in forma discreta con le sue componenti e senza imparare a discernere, a seconda delle circostanze, ciò che può essere dotato di una propria e specifica autorevolezza, da ciò che lo è meno o non lo è affatto. Aggravano la situazione quegli organismi misti di insegnanti, genitori e funzionari vari, che giocano a parodiare forme pseudo-democratiche e pseudo-buro-dirigistiche nell'organizzazione della vita scolastica. La scuola deve invece essere posta nelle condizioni di potersi maggiormente autoregolare e ad autoresponsabilizzare nelle proprie funzioni formative.

Indice di un atteggiamento succube di luoghi comuni screditanti è un episodio occasionale e assolutamente marginale, ma che trovo indicativo di un modo di pensare disturbato. Ricordo la reazione, in una sede semplicemente colloquiale tra insegnanti, al suggerimento di adottare per gli allievi una tenuta distintiva, una sorta di un'uniforme, connotativa dell'istituto scolastico frequentato. Fu giudicato animosamente da un paio di insegnanti quale segno di autoritarismo e di discriminazione sociale. È evidente, in questo caso, la presenza di pesanti pregiudizi, che impediscono di comprendere che quell'uniformità esteriore di abbigliamento non ha, in via di principio, assolutamente nulla di oppressivo o di divisivamente discriminatorio, e per nulla può incidere negativamente sulle prestazioni personali del singolo scolaro; al contrario, può invece infondere un benefico spirito di ordine e di appartenenza a una realtà non strettamente famigliare, che aiuta l'autodisciplina e richiama a un impegno di decoro e dignità accomunanti, senza alcuna invasività cogente sulla psiche. In pratica, un segno distintivo di quella natura non è del tutto trascurabile nell'educazione del giovane, ancorché non essenziale, perché aiuta a sostenere la consapevolezza del proprio impegno, abitua ad aver cura del modo di

presentarsi e di sentirsi investiti di una dignità rappresentativa, e al tempo stesso, con sano orgoglio, corresponsabili membri alla pari di una comunità di appartenenza, nella quale contano il rispetto reciproco anche in cose apparentemente esteriori. Si tratta di un proficuo ed innocuo spirito di corpo che sa dare dei benefici comuni.

Attribuisco al banalissimo episodio citato una portata particolarmente esemplare, a mio modo di vedere, perché denuncia, sia pure molto in superficie, una scorretta e alquanto diffusa concezione dell'educazione che agisce più nel profondo tra responsabili della formazione scolastica dei giovani: l'appiattimento dei comportamenti sociali su modelli massificanti.

### **3. Umanesimo e formazione ermeneutica**

Un esempio significativo di disconoscimento ufficiale dei valori formativi delle discipline umanistiche si riscontra già con molta chiarezza subito a ridosso della turbolenta fine degli anni sessanta del secolo scorso. È istruttivo scorrere un volume di Egon Becker e Gerd Jungblut,<sup>1</sup> che qui cito in quanto mostra molto bene la disattenzione e la squalificazione programmate ad una seria formazione umanistica inaugurate in quegli anni. Il riferimento diretto è all'istruzione tedesca, ma la sostanza è perfettamente estensibile a tanti altri paesi, compreso quello italiano. Da allora la situazione si è ancora più aggravata.

Un momento nucleare determinante è avvenuto col declassamento del ruolo della parola. La parola è l'espressione più articolata e comunicativa del pensiero, del sentire, dell'analizzare le idee, dell'argomentare la ragione delle cose che si esperiscono, del definire e dell'esercitare critica e giudizio. Ancora nel secolo scorso, sapere che qualcuno scrivesse un libro comportava un'attesa di qualcosa in qualche misura meritevole di essere presa socialmente in considerazione, perché alla parola scritta si dava ancora una certa importanza.

Oggi la stesura di un saggio o di un libro, per non dire di un testo letterario – e paradossalmente soprattutto se attentamente argomentato – è interpretata comunemente come un semplice passatempo personale dell'autore, le cui idee sono intese come opinioni qualunque,

---

<sup>1</sup> Cfr. EGON BECKER, GERD JUNGBLUT, *Strategien der Bildungsproduktion*, Frankfurt a. M., Suhrkamp, 1972.

sostanzialmente superflue, e quanto esposto, nel migliore dei casi, ha funzione solo di distrazione intrattenimentale. La *parola* di per sé non è più veicolo di idee, ha un peso futile, perché non più considerata né fonte di conoscenza, né fonte di riflessione. Al suo posto subentrano i mezzi artificiali di comunicazione, le memorizzazioni informatiche, le combinatorie di dati quantitativamente e disaggregatamente acquisiti, le classificazioni preordinate, offerte dal mondo digitale.

Accreditate sono soltanto le risultanze di dati e di nozioni precostituite dall'intelligenza artificiale, che sostanzialmente comunicano esclusivamente tra loro, con sempre minor intervento dell'intelligenza umana. Non solo tra uomo e mondo si interpone sempre di più la macchina (la cui utilità e benefici sono comunque indispensabili e fuori discussione), ma anche tra uomo e uomo (e qui ci sarebbe invece molto da discutere). Ne consegue la sottovalutazione (e svalutazione) della parola, tollerata come intercomunicativa residuale o solo su futilità, umoralità, discussioni marginali e private, esternazioni polemiche o voluttuarie. Ma questa, dei nostri tempi, è veramente una conquista? Si punta ad un'afasia intellettuale? Il progresso tecnologico vuole ricompensare i suoi preziosi servizi con l'ammutolire nella sostanza l'essere umano nel pensiero e nella parola argomentante?

Ecco un evidente segnale in merito. Considero un esempio di irresponsabilità educativa, se non di strategia didatticamente inconsulta, l'uso invalso presso le nostre scuole di accantonare la stesura di componimenti scritti su argomento predefinito. Uno dei fattori determinanti della costituzione e della messa alla prova di una propria *forma mentis presa nel suo complesso*, invece, è proprio la capacità di esporre, contestualizzare ed argomentare nozioni, osservazioni, fatti, idee, pensieri e sensazioni, affidati alla stesura di un testo organicamente concepito: il componimento scritto è un compendio di intelligenza integrale.

A parte l'arricchimento e il perfezionamento linguistico che comporta la stesura di un componimento, che può avere i contenuti più svariati, esso ha un valore elevatissimo nella formazione del ragazzo. La scrittura comporta una messa alla prova di libertà e di disciplina insieme, dove l'analisi intuitiva e la creatività personale si coniugano con lo spirito di osservazione, con l'intelligenza delle cose, col rigore logico e con l'architettonica compositiva e del ragionamento, dove la concentrazione intellettuale, la ricerca tematica, l'informazione e le



prestazioni espositive inducono all'ampliamento e alla precisione lessicale e concettuale insieme, e dove si raffinano la riflessione e la capacità di contestualizzare gli argomenti, di individuare connessioni e comparazioni, di costruire accostamenti, scoprire analogie, omogeneità, disomogeneità, gerarchie di importanza, di esercitare procedimenti di induzione, di deduzione, esercitando l'interpretazione di cose ed accadimenti nonché l'individuazione e l'attribuzione critica di senso.

La composizione scritta è la più efficace scuola dove si effettua l'autocontrollo delle scelte e del giudizio, e dove si registrano il grado di conoscenza e comprensione dei fenomeni nella loro complessità, l'attitudine all'analisi e ad operare le sintesi, riconoscendo le proprie reazioni emotive, le prese d'atto della realtà e dei frutti dell'immaginazione, contribuendo all'approfondimento di ciò che si vede, si pensa, si fa. Il tradizionale tema scritto costituisce per il ragazzo la messa alla prova del proprio percepire e ragionare, del saper organizzare pensieri, sensazioni, descrizioni, narrazioni e formulare idee ed ideali nei debiti spazi intuitivi, logici ed espressivi. Detto in sintesi, il tema scritto stimola la curiosità del mondo, interiore ed esteriore, insegna a conoscere meglio sia ciò che ci circonda, sia la propria natura, le proprie capacità e lacune, attivando stimoli all'apertura della mente e dell'intuito e potenziando il ragionamento e il lessico da esso richiesto.

Eccoci al punto cruciale. L'atteggiamento di sottovalutazione della parola e dell'organizzazione personale del pensiero è suffragato dal disinteresse per lo sviluppo dell'intelligenza ermeneutica. È atteggiamento concomitante con l'uso invalso di abusare dei cosiddetti *quiz*, che concepiscono isolatamente le nozioni, disabituando la mente alle loro contestualizzazioni organiche, e quindi all'attribuzione di senso alle informazioni trattate, e abituandola ad attenersi solo al dato preconstituito.

L'attenzione è riservata soltanto per i procedimenti analitici e quelli sintetici, come gli unici a cui ricorre la scienza e la tecnologia. Smontare i fenomeni in dati e per lo più in vista di stabilire quantificazioni, compositive o statistiche, significa predisporre materia per le memorie artificiali ed è il compito fondamentale dei procedimenti analitici; ricomporre e ricombinare i dati è invece il compito dei procedimenti sintetici, operanti sostanzialmente in funzioni tecno-utilitaristiche. *Intelligenza analitica*, dunque, e *intelligenza sintetica*, al servizio, alla fin

fine, di quella che la Scuola di Francoforte definiva complessivamente “ragione strumentale”. L’intelligenza umana si pone in tal modo al servizio di quella artificiale e non viceversa. Lasciata completamente ai margini o pressoché disattesa è l’esercizio dell’*intelligenza ermeneutica*.

In linea generale possiamo dire che i procedimenti analitici e sintetici ricorrono a criteri induttivi e deduttivi, mentre l’intelligenza ermeneutica aggiunge a questi anche, ma non soltanto, criteri analogici. L’analogia si fonda sul concorso di svariati fattori rappresentativi, che vanno dalla emozione all’intuizione, dalla sensazione al ragionamento logico. Nell’osservazione analogica, perciò, si concentrano tutte le facoltà operanti nella psiche umana, coinvolgendo nelle sue acquisizioni le specifiche sensibilità e percettività del soggetto, che ne rimane interiormente partecipe. L’ermeneutica, che fra l’altro conosce importanti sviluppi cognitivi con proprie tecniche articolate in diversi campi del conoscere, costituisce la modalità intelligente di portare a comprensione mentale e rappresentativa, e nel contempo anche critica, le complesse acquisizioni dei fenomeni osservati.<sup>2</sup>

L’imprescindibilità dalle modalità ricettive proprie dell’ermeneuta comporta non solo la possibilità di esercitare adeguate forme critiche e di autocritica nel proprio procedere, ma soprattutto di cogliere o attribuire senso ai fenomeni considerati. (Bene si direbbe in tedesco di *Deutungen* contemporaneamente tramite l’*auslegen* e il *sinngeben*). Esercitare l’intelligenza ermeneutica equivale a potenziare la capacità di comprensione e non di sola conoscenza passiva, e tale esercizio è essenziale allo sviluppo e alla maturazione dell’intelletto e della personalità nel suo complesso. Le discipline umanistiche (filosofiche, letterarie, linguistiche, artistiche, storiche) sono il fondamentale terreno della formazione ermeneutica e svolgono un’insostituibile funzione complementare a quelle naturalistiche e matematiche.

Ma le scienze ermeneutiche, così le definiva anche Max Weber, sono giudicate pericolose dalle esigenze della cultura di massa, verso cui si

---

<sup>2</sup> Mi limito qui a rinviare a due opere fondamentali. Sulla natura dell’analogia cfr. ENZO MELANDRI, *La linea e il circolo. Studio logico-filosofico sull’analogia*, Bologna, Il Mulino, 1968. Per una visione complessiva sulla natura dell’attività ermeneutica e dei suoi sviluppi rimane un testo oramai classico Georg Gadamer, *Verità e metodo* (trad. it.), Milano, Bompiani, 1987 e G. Gadamer., *Verità e metodo 2. Integrazioni*, (trad. it.), Milano, Bompiani, 1993.

è orientata la nostra scuola, perché incontrollabili per la voluta pianificazione mentale.

La comunicazione di massa richiede soggetti indifferenziati e intellettualmente serializzabili, in un particolare senso anche moralmente disarmati, eterodirigibili, facilmente suggestionabili, indirizzati all'adozione del principio consumistico dell'usa e butta. Questo genere di massificazione prospera sulla miopia intellettuale, che induce a vedere le cose solo a corto raggio, senza concedere spazio alle distanze psicologiche necessarie alla consapevolezza, alla riflessiva libertà di giudizio e alla reale acquisizione di senso. Per quanto possa apparire paradossale, la comunicazione di massa, che monopolizza la comunicazione con la potenza e la capillarità dei suoi *media*, impedisce anche la libera circolazione delle idee, perché le monopolizza e le manipola a proprio uso e consumo.

È per questo motivo, per esempio, che la comunicazione di massa esige dalle scuole di ogni ordine e grado che sia tenuto alquanto basso il tasso di formazione ermeneutica (ed umanistica in genere), perché è risaputo che ad alto tasso di formazione ermeneutico-umanistica corrisponde un basso tasso di strumentalizzazione di massa, nel suo intimo orientata all'omologazione e, in ultima analisi (ma questo apre altri problemi), al nichilismo. Ed è per il medesimo motivo che nelle università è anche invalso il criterio di valutazioni anonime, basate su improponibili punteggi in sostituzione del rapporto dialogico e della dialettica del libero convincimento tra studiosi.

L'utilità "pratica", marcatamente imposta agli studi e ripetutamente proclamata, è in realtà un falso obiettivo per impedire che i giovani in formazione acquisiscano strumenti di comprensione e di giudizio critico. Un simile concetto è molto bene espresso da Ernst Jünger, che al proposito mi trovo forse troppo spesso a citare: «Il tentativo di venire a capo di un'epoca con i soli mezzi offerti da questa si consuma nel giocare a vuoto intorno ai suoi luoghi comuni: non può riuscire».<sup>3</sup>

È opportuno saper prendere le giuste distanze critiche nel contatto con le cose. Dove e come prendere le opportune distanze e le giuste misure, se non ricorrendo ad adeguati studi ermeneutici e soprattutto coltivando la frequentazione dei più significativi pensatori di diverse

---

<sup>3</sup> ERNST JÜNGER, RIVAROL. *Massime di un conservatore*, (trad. it.), Parma, Guanda, 1992, p. 12.

epoche ed ambienti storici? Per guardare il presente, ma ancor più per indirizzarsi verso il futuro non si possono ignorare le dinamiche su cui entrambi si costruiscono, che appartengono a un mondo che li precede.

Poiché la realtà stessa è di fatto intrisa di storicità – è essa stessa storia – i suoi fenomeni possono essere compresi nel loro spessore, nella loro corposità soltanto in una chiave capace di dischiuderne gli opportuni sfondi. Non si tratta semplicemente di fare riferimento ad antefatti, ma a continuità (*historia non facit saltus*), quindi ad effettive presenze. È come dire che il passato è sempre presente, perché è nel presente ed è pensabile solo nel presente. Ma lo è anche sotto altra forma, oltre quella della continuità, ossia sotto forma speculare e comparativa: infatti offre idee, circostanze, modelli utilissimi, e a volte indispensabili, per stabilire effetti contrastivi, proporre alterità, mostrare inizi ed estinzioni, trasformazioni, che permettono di meglio evidenziare, circoscrivere ed interpretare gli oggetti contemporanei delle nostre indagini. Stiamo appunto parlando di attività tipicamente ermeneutiche, irriducibili alla semplice combinazione di dati informativi.<sup>4</sup>

Possiamo chiamare complessivamente *humanitas* la dimensione costitutiva da conseguire, includendo nel termine diffuso da Cicerone anche la *philanthropia* e la *paideia*, nella precisazione critica che ricaviamo da Aulo Gellio,<sup>5</sup> così come ci potremmo riferire a quel concetto di alta civiltà che è racchiuso nella tradizione del termine tedesco di *Bildung*.

#### 4. Educazione alla socialità

Una giustificata preoccupazione formativa riguarda in generale l'aver cura della *socializzazione*, ossia del favorire l'attitudine ad assumere comportamenti pubblici adeguati a una corretta convivenza. È un'esigenza che fu efficacemente sentita fin dagli inizi dell'età moderna, se facciamo riferimento all'attenzione della formazione civile dei gio-

---

<sup>4</sup> Voglio qui citare una pubblicazione collettanea, da poco uscita in due volumi, che prende una decisa posizione sulla necessità di potenziare in generale gli studi umanistici nella medesima prospettiva che sto sostenendo: Luciano Boi, Umberto Curi, Lamberto Maffei, Luigi Miraglia (a cura), *In difesa dell'umano. Problemi e prospettive*, Frascati – Napoli, Vivarium Novum, 2022.

<sup>5</sup> Cfr. AULO GELLIO, *Noctes Atticae*, XIII, 17, 1. Spunti chiarificatori intorno alle fonti rinascimentali incidenti sulle linee moderne della *humanitas* cfr. Georg Müller, *Mensch und Bildung im italienischen Renaissance-Humanismus*, München, Koerner, 1984.

vanissimi, che già Erasmo da Rotterdam preludeva nel suo *De civitate morum puerilium*, apparso nel 1530, occupandosi allora specificamente dell'uso comune di buone maniere estensibili a tutti e non soltanto, come era stato fino allora in uso, ai soli membri di ceti elevati.

Per sua natura educare alla socializzazione comporta facilmente condizionamenti ideologici non sempre confacenti alle più corrette esigenze. Per questa sorta di educazione, che può in generale definirsi anche civica, oggi si tende ad impartire qualche approssimativa nozione sull'organizzazione governativa e soprattutto su taluni principî, tratti da dettati costituzionali e attinti alle consuete sequenze quasi litaniche su diritti umani e sociali. Si tratta, in sostanza, di una specie di catechismo laico, modellato su quello che per molto tempo è stato quello religioso. Come quest'ultimo ha allontanato spesso da una reale religiosità, che pur vorrebbe infondere, altrettanto il catechismo civile può produrre consimili effetti sui valori praticati e soprattutto sulla effettiva credibilità dei suoi contenuti, che attualmente paiono ispirarsi a un tipico ed imperante individualismo di massa.

Si inculca, per esempio, in animi ancor acerbi la pregiudiziale affermazione prioritaria dei diritti sui doveri, offuscando con ciò l'educazione primaria al dovere, che chiama in causa la responsabilità personale e che indirizza la volontà a tracciare i giusti limiti alla libertà che essa stessa presuppone. Ribadire continuamente l'affermazione di diritti, sottacendo la priorità dei doveri, senza la quale quei diritti non avrebbero tra l'altro nemmeno ragione di essere, comporta di fatto l'affermazione di una subordinazione prioritaria all'altro (l'altro indefinito, su cui dovrebbero gravare i doveri), nei confronti del quale, poi, si avanzano soltanto pretese, per di più senza avere di esso precisa contezza.

Non aver cura dello sviluppo del senso del dovere, vuol dire disarmare il giovane di fronte agli allettamenti predisposti da alterità strumentalizzanti, quale che ne sia la provenienza, e lasciar crescere in lui qualcosa che assomiglia a un'autodisistima inconscia e perfino a una sotterranea paura del proprio vuoto interiore, perché l'eludere la concreta messa alla prova che il dovere comporta alla fine insinua anche la paura della propria inconsistenza, dello scoprirsi indifesi e privi della reale libertà del proprio essere. Il bisogno tutorio e della sua continua riconferma dall'esterno prepara il giovane ad essere eterodiretto dagli

strumentalizzatori sociali, dai più banali gestori dell'opinione pubblica e dai conformismi voluti da chi ha il potere di imporli.

Penso, in merito alla più diretta educazione alla vita associata, che sia più che opportuno ispirarsi al seguente suggerimento.

Senza ricorrere a mezze soluzioni, sostengo prospettare per tutti i giovani modalità di socializzazione mediante l'insegnamento di alcuni elementi fondamentali del diritto romano, adeguatamente formulati per le esigenze didattiche.

Il diritto romano è la fonte fondamentale della concretezza morale ed è insostituibile per ragionare in termini giuridici, gli unici che garantiscono sensate e condivisibili regole di convivenza. Il diritto romano, fra l'altro, è alla base del cosiddetto "diritto comune" (*ius commune*), concepito per l'estensione e l'adattabilità ad ogni ordinamento, in quanto espressione di un genere di universalità normativa compatibile con le varietà ordinamentali. Alla sua scuola non si rinchiudono gli impulsi vitali in strettezze etiche e mentali retrattili, rappresentate da quella che molti definiscono educazione alla legalità. Quest'ultima, anche quando benintenzionata, è pedagogicamente fallimentare, data la sua immancabile natura catechistica e la ricezione sostanzialmente passiva del dettame normativo ideologico. Colgo con piacere la posizione recentemente assunta da Giampaolo Azzoni, sull'opportunità di ricorrere ai principî romanistici per sviluppare il senso della socialità, che egli riassume e precisa molto bene in una concentrata e felice esposizione. Invito alla lettura del suo contributo, perché sinteticamente chiarificatore.<sup>6</sup>

Avviare le giovani menti alla ricezione dei criteri di giudizio romanistici significa aiutare la formazione di una mentalità che non si fa prigioniera di una precettistica preconstituita, la quale è del tutto estranea allo spirito del diritto romano. Il carattere essenziale della lezione romanistica va visto nella sua attitudine a partire dalla considerazione dei fatti per ricavarne la norma e non a partire dalla norma per poi applicarla ai fatti: essa insegna ad individuare i criteri basilari dell'osservazione del fatto senza sottoporlo preventivamente a una preordinata valutazione normativa; addestra perciò a formulare giudizi non predeterminati dal precetto.

---

<sup>6</sup> Cfr. GIAMPAOLO AZZONI, *Educare alla socialità e reintegrare la relazione*, in «Nuova Secondaria», a. XLI, 4 dicembre 2022, pp. 349-353.

Ragionare nell'ottica romanistica vuol dire abituare a superare il pregiudizio, ad acquisire una visione fattuale di un corretto giudizio sui comportamenti, a sviluppare l'osservazione e l'attenzione alle circostanze fattuali e morali, favorendo la formazione di una mentalità che sia nel contempo *aperta* e *responsabile*. Ciò aiuta a formare principî fermi, ma al tempo stesso critici e non dogmatici, poiché indirizzano il giudizio a prendere in considerazione le situazioni reali come esse si danno senza predefinizioni e precatalogazioni e senza prospettarle *a priori* come oggetto di prescrizione o di interdizione.

Seguendo la visione giuridica romana si profila altresì un'idea di giustizia, sottratta all'astrazione e alla genericità, e quindi anche poco esposta a troppo evanescenti o arbitrarie o partigiane interpretazioni. Lo stesso termine latino *iustitia* ci ricorda la realizzazione dello *ius* e non di una inafferrabile idealità dai tratti iperuranici e dalle soluzioni generalizzanti e perciò inevitabilmente aleatorie.

*"Iustitia est constans et perpetua voluntas ius suum cuique tribuendi"*.<sup>7</sup> Si noti che la giustizia è definita, in questa formulazione, non come idea astratta, ma come una "volontà", circostanziata e costante, non a intermittenza a seconda dei comodi, di attribuire a ciascuno ciò che gli spetta. E volontà chiama in causa l'impegno personale nonché l'imputabilità al proprio agire e quindi presuppone la responsabilità del proprio dire e fare. Senso del dovere, dunque, e non pretesa di un diritto. *Ius* non è *lex*, *ius* è diritto e non è legge, la quale non può che essere un comando autoritativo astratto, interessatamente imposto dall'alto, quale norma promulgata, vincolante. È bene ricordare, fra l'altro, che la tradizione romana aveva un ridotto numero di leggi, pochissime ed essenziali, affidando invece allo *ius* la regolazione degli innumerevoli rapporti della convivenza, senza snaturarli tramite l'arbitrio del legislatore. Il contrario avviene nel nostro ordinamento, che ha preferito ispirarsi al dominio sovrano del legislatore e a codici autoritativi, sottraendo così il diritto alla politica praticata dal potere del legislatore. Il diritto, invece, ha propri ed autonomi criteri di giudicare le cose.

Il diritto come *ius* non ha pretese filosofiche di verità e non è neppure oggetto di una scienza. Non si parla di *scientia* ma di *prudentia* (giurisprudenza e non scienza). Il diritto si configura infatti quale *ars boni*

---

<sup>7</sup> Digesto, 1,1,1, pr.

*et aequi*, secondo la definizione di Celso ripresa da Ulpiano: è dunque una speciale tecnica del considerare, che si raffina con l'esperienza del mondo, rivolta alla ricerca di ciò che è bene e che sia equo. Educa, perciò, alla responsabilità dell'agire e a formarsi giudizi adeguati ai fatti, alle circostanze e alle intenzioni. Il richiamo ai suoi principî svolge dunque una funzione orientativa e non restrittivamente prescrittiva e questo deve considerarsi un grande insegnamento.

Per farsi una ragione del tipo di *forma mentis* che può infondere la lezione romanistica, didatticamente ben formulata, è sufficiente qui riferirsi soltanto ad alcune notissime precisazioni generali e fondamentali.

Sullo sfondo di una corretta concezione dello *ius* non va ignorato il rispetto di quanto rappresentato dal *mos* e dal *fas*, ossia dall'attenzione al costume e dal non trascurare un orizzonte valoriale che ha carattere superiore alle sue manifestazioni e che comporta in ultima analisi la consapevolezza dei limiti umani. E su tali presupposti non codificabili sono tracciate le linee guida tramandate dalla famosissima triplice formulazione di Ulpiano, ripresa all'inizio del Digesto, dei cosiddetti *praecepta iuris*.<sup>8</sup>

Il primo: il già citato *suum cuique tribuere*. Questo concetto pone la necessità del riconoscimento e del rispetto di quanto spetta a ciascuno, che ha propri legittimi interessi. Ciascuno possiede qualcosa da ritenersi degno di essere salvaguardato e che gli deve essere riconosciuto e rispettato; può variare di contenuto a seconda delle circostanze, ma non può mai venire meno. Al principio è sottesa l'esigenza di rispettare una giustizia distributiva, che deve ispirare giudizi e comportamenti in ogni situazione data.

Il secondo: *neminem laedere*. Il precedente concetto poneva un obbligo, il presente comporta un'astensione, ossia la presa in considerazione dell'esistenza dell'altro, evitando nei suoi confronti comportamenti lesivi o arbitrariamente dannosi della persona, tenendo conto che ognuno è dotato di una propria integrità fisica e morale, che non devono subire offesa.

Il terzo: *honeste vivere*. È un concetto che richiederebbe non poche precisazioni, per non essere superficialmente frainteso sulla base di una semplicistica traduzione letterale del tipo "vivere onestamente", che

---

<sup>8</sup> *Ibidem*.



non esprime tutta la ricchezza dell'idea evocata. L'aggettivo *honestus* è carico di significati alquanto stratificati. Non si dimentichi, soprattutto, che la radice della parola *honestas* è la medesima di *honor*, onore. Nella dizione ulpiana occorre ravvisare la implicita presenza dell'idea di dignità, che investe sotto vari profili la persona nelle svariate situazioni vissute e nelle funzioni di cui si trova investita. Il significato da ricavare, nel concreto, è che qualunque sia il ruolo rivestito nelle varie circostanze relazionali, tanto nei rapporti professionali o ufficiali quanto in quelli correntemente personali, esso comporta l'assunzione di una vero e proprio *status* rappresentativo, che è parte della persona stessa. Ognuno, detto in breve, deve sentirsi dignitosamente responsabile di ciò che sta rappresentando nel proprio operare ed agire.

Aggiungiamo un accorgimento: le formulazioni ora esposte vanno prese, nella loro efficacia, congiuntamente e costituendo un tutt'uno del corretto comportamento da assumere. Autoresponsabilità e senso del dovere verso sé stessi e verso gli altri sono gli effetti formativi principali della lezione romanistica qui sintetizzata, se opportunamente impartita, che si devono considerare costitutivi di un forte fondamento etico-giuridico dell'intera vita civile.

## 5. Conclusione

Un'adeguata riflessione lungo i tracciati che abbiamo indicato è il miglior insegnamento a grandi linee che la cultura europea possa proporre in generale a sé stessa e al mondo intero. Non incombono dichiarazioni dall'alto, non figurano prevaricazioni dal basso, non ideologismi di sorta, ma emerge un preciso orientamento all'altezza di esseri che si vogliono liberi e responsabili, consapevoli tanto dei doveri che reciprocamente si impongono nei rapporti con gli altri, quanto di quelli che il cittadino deve tenere verso lo stato e lo stato verso il cittadino.

Constatiamo quotidianamente che si sono imposti costumi che tendono ad eliminare tanto l'autorità dell'insegnante, ridotto ad una delle tante attività sociali sussidiarie piattamente buroamministrate, e della scuola in genere, quanto la dignità degli scolari e studenti in quanto tali. Non ci si rende conto con ciò (o forse lo si desidera), di ostacolare lo sviluppo della libertà interiore e della maturazione delle capacità autocoscienziali intellettivo-discernenti degli adolescenti e dei giova-

ni, indirizzandoli a piegarsi di fronte a ciò e a chi più esercita potere ed influenza nella società.

Qui si tocca un punto nodale: si tratta della rinuncia da parte della scuola di curare una saggia educazione, che necessariamente deve essere anche selettiva; è rinuncia motivata da un malinteso e generico obbiettivo di socializzazione. È evidente che la tendenza ad una conduzione didattica a livelli sistematici mediobassi, onde evitare discriminazioni, penalizza e demotiva l'impegno e la valorizzazione dell'intelligenza. La selezione che non fa la scuola verrà fatta fuori dalla scuola, e secondo criteri che non sempre sono rispettabili e accettabili da un costume pienamente civile. Va da sé che ne rimanga direttamente screditato anche il lavoro degli insegnanti. La scuola, non solo a vantaggio di chi la frequenta, deve saper anche essere di guida alla società, non soltanto a rimorchio, e ciò deve valere per ogni suo ordine e grado. Il ragazzo deve imparare a riconoscere in generale il valore in sé della competenza, a rendere rigorosamente conto del proprio profitto a sé stesso e agli insegnanti; altrimenti, chi è stato educato sotto l'egida assolutamente protettiva di una specie di maternalismo insieme familiare e scolastico si ritrova sprovvisto fin dai primi impatti con la vita da adulto, che difficilmente si mostrerà generosa nei suoi confronti, e si scoprirà privo di adeguato armamento intellettuale, ma altresì psichico e morale.

Concludendo. I primi passi si compiono nei primi anni di scuola, e rimarranno decisivi per tutta la vita. Ho la sensazione che quella che ho chiamato, forse con qualche enfasi, volontà di impotenza pervada le ideologie ispirative degli attuali ordinamenti scolastici in generale e sia subdolamente sottesa alle sue pratiche. Fatte salve le rare eccezioni di insegnanti realmente formati ed impegnati - che riescono, nonostante tutto, a resistere ai burocratismi depressivi e a tenere vivo il principio dell'autorevolezza della competenza, nonché di evitare l'evanescenza nel giovane del principio di prestazione - urge rivedere radicalmente l'impostazione regressiva sulla quale si è ormai impostata la formazione delle scolaresche. La conduzione buroregaria della scuola la priva della funzione di guida che le spetta, la disautora e la rende succube di scelte "politiche" disastrose.

Convinto che la battaglia va impostata nelle classi primarie e medie e che si vince o si perde soprattutto nei licei e scuole superiori, ho sot-

tolineato tre punti, che abbozzano una *pars costruens*: aver cura della formazione del carattere; accentuare l'attenzione per studi di natura ermeneutica, che valorizzano le dimensioni della *humanitas* nella sua portata specificamente culturale; introdurre una educazione alla socializzazione basata sull'acquisizione dei principî del diritto romano.



**La filosofia politica tra scienza e tecnica:  
una coabitazione necessaria  
nella società complessa e policentrica**

Teresa Serra

Come al solito il programma del Forum ci dà molte sollecitazioni e ci invita a riflettere sul problema dell'identità dell'uomo e sul rapporto tra tecnologia e vita.

La tecnologia, autoreferenziale, che si fonda sulla credenza che ogni questione tecnologica possa risolversi in base agli stessi criteri tecnologici, ci impone una attenzione alla programmabilità e alla distanza che la separa dalla progettualità basata, quest'ultima, su una visione dell'uomo e sulla connessione con il fine, la fattibilità e il futuro. Impone la domanda sul rapporto mente-corpo, dal momento che la programmabilità tecnologica si riversa anche sulla fisicità mettendo insieme sistema neurologico, intelligenza artificiale e virtualità.

Impone la domanda, non scevra di timore, che la possibilità di intervenire invasivamente sul corpo umano, con strumenti approntati dalla tecnica, ne possa cambiare non solo l'aspetto esteriore ma anche quello interiore, cioè ne possa modificare le stesse modalità del pensare.<sup>1</sup> In tal caso il rapporto mente-corpo non sarebbe più reso problematico solo dal fatto psicologico di un uomo che è portato, consapevolmente o meno, ad essere soggetto a tutti condizionamenti derivanti dal suo milieu di vita e anche ad assimilare la sua intelligenza e il suo comportamento a quelli della macchina, ma dal fatto 'fisico' dell'intervento continuo della mano dell'uomo all'interno del corpo umano che finisce col far perdere al 'soggetto' la possibilità di essere qualcosa di eccedente e trascendente rispetto alla scomponibilità e ricomponibilità delle sue parti fisico-chimiche. Cioè non più un essere potenzialmente libero e non prevedibile, non più quello stesso uomo che ha creato la relazionalità regolata con i suoi simili, realizzando non solo quelle sovrastrutture culturali che definiscono la relazionalità quali il diritto, la politica, la morale ecc., ma la stessa storia umana.

---

<sup>1</sup> T. SERRA, *L'uomo programmato*, Torino, Giappichelli 2003.

Il tema proposto è un tema complesso, che, attraversando la nostra realtà quotidiana, impone una riflessione sul ruolo del pensiero e, quindi, degli intellettuali e dell'Università, sul compito della stessa filosofia nell'era della tecnica. Che, tuttavia, lungi dal mettere da parte una ragione teoretica, che rimane fondamentale, e, comunque, anche se inespresa, ha un lungo percorso storico che continua a far da sottofondo e guida alla riflessione, deve ricordare che c'è il dovere della filosofia di riflettere sulla complessità della vita. Obbligo di pensare, innanzitutto, ma con la consapevolezza che il pensiero è anche condizionato dalla conoscenza e dal modo di pervenire alla conoscenza. Condizionato dall'ambiente culturale in cui si esercita, condizionato dagli strumenti che usa, condizionato dal linguaggio e dai mezzi di comunicazione.

Impone, forse, anche, di rivisitare il rapporto tra alcune categorie, tenendo presente che il nostro tempo è, come leggiamo nel programma, un tempo "in cui il rapporto tra umano, non umano e postumano interpella sempre più profondamente la scienza, la cultura, i centri di ricerca e i programmi di formazione universitaria".

Umano, non umano e postumano. Mi soffermerei sul 'non umano', all'interno del quale inserisco quella creazione dell'uomo che è l'intelligenza artificiale.<sup>2</sup> Un 'non umano' che è chiamato ad essere un anello di congiunzione tra due estremi, gestito dal pensiero, che non può che prendere atto dell'esistenza e delle conseguenze delle sue stesse creazioni. Un pensiero che deve fare grande attenzione al fatto che queste stesse creazioni interagiscono con le sue modalità e lo condizionano. E sorgono le domande ulteriori: "Quali le caratteristiche della conoscenza e del pensiero nel terzo millennio nel quale l'intelligenza artificiale, strumento utilissimo ma non privo di aspetti problematici,<sup>3</sup> interviene

---

<sup>2</sup> Vasta la bibliografia. Cito per tutti: M.A. BODEN, *L'intelligenza artificiale*, Bologna, Il Mulino 2019; A. LONGO, G. SCORZA, *Intelligenza artificiale, l'impatto sulle nostre vite, diritti e libertà*, Milano, Mondadori 2021; R. CUCCHIARA, *L'intelligenza non è artificiale*, Milano, Mondadori 2021 la quale nota come oggi l'intelligenza artificiale sia diventata una forma di intelligenza diversa che, partendo dai dati e dall'esperienza è capace di imparare e, quindi, di parlare, vedere, sentire, guidare, muoversi e interagire con gli esseri umani.

<sup>3</sup> Non posso qui addentrarmi sulle molte problematiche che suscita l'era dell'intelligenza artificiale. Rimando a A. VENANZONI, *Intersezioni costituzionali - Internet e Intelligenze Artificiali tra ordine spontaneo, natura delle cose digitale e garanzia dei diritti fonda-*

in maniera massiccia a fornire i dati e indicare vie? Quale pensiero di fronte alla complessità di una conoscenza sempre più a portata di mano, ma anche in qualche modo riduttiva e problematica, segnata dalle scelte date dagli algoritmi? In sintesi: “Quale filosofia per il terzo millennio?”. Quale pensiero di fronte alla complessità di una conoscenza sempre più a portata di mano, ma anche in qualche modo riduttiva e problematica perché potrebbe tendere ad espungere tutta una realtà non riducibile ad un linguaggio algoritmico quantitativo? Quindi: “Quale filosofia per il terzo millennio: ma anche quale Università?”. L’Università, in relazione al tema della conoscenza, è chiamata a ripensare il suo ruolo, non può essere trasmissione di conoscenze soltanto ma anche deve assumere il ruolo di educazione a pensare. Intanto non si può recedere di fronte alla fundamentalità della filosofia pratica, ma occorre ripensare il ruolo della cultura filosofico-politica in sinergia col mondo globale. La filosofia pone delle domande e deve guardare la realtà e la complessità della vita non arretrando di fronte all’appiattimento su criteri e linguaggi algoritmico-quantitativi che mortificano la creatività umana e riducono la realtà. Ma non deve neanche sottovalutare o rifiutare questo portato del nostro tempo bensì farne un suo uso critico e consapevole.

Occorre, quindi, ripensare il ruolo della cultura filosofico-politica non solo in Italia e in Europa, come ci indica il programma, ma anche, dato che il problema tocca l’intero globo, in sinergia col mondo globale. L’Università - luogo non solo di conoscenza ma anche di comprensione, di discussione, luogo in cui si pongono domande - è chiamata a non delegare né ad arretrare di fronte alla complessità del reale, ma ad essere anche in grado di realizzare un dialogo interculturale, una connessio-

---

*mentali*, da internet 27 aprile 2018. Per l’A. (pp. 6 -7). “Non ci si preoccupa solo cioè dei concetti di strumento, utilizzo, e delle conseguenze risarcitorie, ma della simbiosi uomo-macchina intelligente, immaginando un ambiente nuovo, modificato, in cui il patrimonio assiologico dovrà necessariamente prendere atto di questa simbiosi. È una sfida ulteriore, quella forse più complessa, che inizia a vedere nella Intelligenza Artificiale non più una mera *res* dalle funzioni esclusivamente strumentali ma un quasi- soggetto di diritto, la cui essenza più pura consiste proprio nella sintesi relazionale con il fattore umano. E (p. 17) “è qualcosa di ulteriore: la questione della garanzia e della promozione dei diritti fondamentali in una epoca in cui queste innovazioni tecnologiche non si presentano più come meri oggetti strumentali di cui servirsi ma come elementi soggettivizzati capaci di porre in essere proprie volizioni o comunque azioni destinate a riverberarsi relazionalmente sugli individui e sui gruppi sociali”.

ne tra i saperi, per evitare, non solo frammentarietà, ma soprattutto un riduzionismo dei linguaggi che “mortificano le risorse intellettive e creative delle persone, e inibiscono la vera innovazione ed uno sviluppo umano responsabile, solidale e consapevole”.

Anche il progetto di filosofia del diritto, presente in questa giornata, ci dà sollecitazioni, là dove mette l'accento sullo “spostamento dell'asse della scienza da sapere contemplativo e disinteressato a sapere applicativo, cui segue l'inversione nei rapporti tra scienza e tecnica”, là dove denuncia l'affermazione incontrollabile della tecnocrazia. Due coppie si contrappongono qualità-quantità, sapere contemplativo e sapere applicativo a cui aggiungerei umano-postumano. Coppie che richiedono un equilibrio e non l'assolutizzazione di uno dei due lati. E forse potrebbe essere questo il compito attuale della filosofia, allenare il pensiero, che è esercizio a vivere, all'equilibrio, a superare le visioni unilaterali, ad avviarsi verso un tipo di conoscenza complesso utilizzando l'intelligenza artificiale come mezzo ma sempre vigile di fronte alle sue particolarità. Avviarsi al dialogo incessante di tipo socratico con se stessi e con gli altri. È per questo che è necessaria la collaborazione, tra filosofia, scienza e tecnica, rivisitate nel loro ruolo, se vogliamo comprendere il nostro tempo senza soffrire di anacronismo o misoneismo, di astrattismo o, meglio, del riduttivismo che deriverebbe dal farsi sopraffare dalla tecnocrazia e da criteri e linguaggi meramente algoritmico-quantitativi, che, per quanto utilissimi, vanno controllati sia nella loro impostazione che nel loro funzionamento. Non a caso, a questo riguardo, nella triangolazione filosofia, scienza, tecnica si inseriscono il tema politico e quello morale. Per il primo occorre sempre l'accortezza di ricordare che l'impostazione degli algoritmi è opera dell'uomo quindi cela un potere che in ogni caso va regolamentato. Ma si inserisce anche un problema morale relativo al rispetto della persona. Basta tener presente, ad esempio, che nell'aprile del 2019, l'Unione Europea ha elaborato un codice etico sull'utilizzo di sistemi di intelligenza artificiale.<sup>4</sup> Il documento, ha, a suo fondamento, l'idea che l'intelligenza

---

<sup>4</sup> A. VENANZONI, *Intersezioni costituzionali*, cit., ci ricorda che già nel 2015 la risoluzione 2103 (INL) ha delineato alcuni fondanti pilastri: la creazione di uno status giuridico dei robot, in prospettiva classificatoria e ordinatoria tra robot meramente strumentali e altri robot da intendersi come persone elettroniche responsabili delle loro azioni, ...la previsione di un codice etico degli ingegneri che si occupano di progettazione



artificiale deve avere l'uomo al suo centro, deve essere utilizzata per il bene comune e garantire la sua libertà. Principi generalmente accettati ma soggetti ad essere declinati non sempre in maniera univoca.

La ricerca di un equilibrio tra varie posizioni fa sorgere anche la domanda se non esista un "fondo storico dell'umana sapienza" che non si può gettare nel cestino della storia delle idee, ma che pure è soggetto a varie interpretazioni e ad una continua trasformazione. Fare terra bruciata di migliaia di anni di storia significherebbe stravolgere totalmente la stessa umanità e attribuire alla tecnica il ruolo di creatore di un nuovo uomo, quindi fare della tecnologia una nuova forma di teologia.

Al di là dei problemi che sul piano cognitivo crea il non umano, occorre ricordare che la tecnologia ha assunto l'attitudine ad una programmabilità permanente che riversa dal piano delle creazioni umane a quello della creazione nel campo biologico. La nostra epoca ha invertito il rapporto tra libertà e processo conoscitivo in quanto la libertà sta proprio nella capacità di indirizzare il processo conoscitivo e di suscitare nuove risposte grazie alla capacità e alla decisione di porre nuove domande. La conoscenza scientifica, legata all'invenzione, diventa decisione e così anche il ragionamento dimostrativo. Cresce allora la responsabilità dello scienziato nel procedere nella sua ricerca e nel fornire materiale ad una tecnica senza limiti. Se la vita diventa un esperimento continuo si deve richiedere alla scienza uno statuto non solo epistemologico ma anche deontologico e alla morale, alla politica, alla religione, tra di loro interconnesse, una loro capacità di adeguare continuamente, in un continuo confronto tra di loro e con la scienza, questo processo conoscitivo della scienza che è diventato innovativo, ma che rischia di diventare ancillare rispetto alle sue stesse creazioni. Da qui l'importanza, al suo stesso interno, del porsi domande sullo stesso senso del limite e sottostare in qualche modo a quel compito che la filosofia ha di allenare all'equilibrio.

---

e realizzazione di robot, e soprattutto la efficace ed effettiva implementazione di una Agenzia europea per la robotica e le intelligenze artificiali". L'A. ci consegna anche una panoramica mondiale dei riconoscimenti governativi dell'intelligenza artificiale. Tra l'altro ci ricorda alcuni momenti particolarmente significativi che riguardano la concessione della residenza a Tokio, nell'Autunno 2017, a una intelligenza artificiale di nome Shibuya Mirai. Analogo riconoscimento in Arabia al robot Sophia, realizzato dalla startup di Hong Kong Hanson Robotics.

Nel sempiterno contrasto tra crisi e progresso, tra forza conoscitiva e trasformativa dell'uomo e imprevedibilità delle sue creazioni, si ripropone il senso del limite umano, limite che, apparentemente superato o spostato sempre più avanti, si ripresenta sotto l'aspetto dell'assoluta imprevedibilità di tutte le conseguenze delle scelte che si fanno.

È possibile imporre un limite nei confronti dell'imperativo assoluto della libertà della scienza e della autoreferenzialità di una tecnica che impone di fare tutto quello che è tecnicamente possibile fare? Possiamo accettare che la tecnica diventi normativa, dal momento che tende a indirizzare e padroneggiare comportamenti, e che, emarginando la ricchezza del mondo simbolico, sostituisca se stessa, come simbolo assolutizzato, e, per ciò stesso, veicolo di potere totalitario, alla multivarietà della esperienza simbolica? E se il mondo simbolico diventasse, a sua volta, appannaggio dell'intelligenza artificiale?

È evidente che il problema di base è il senso e il significato che all'uomo vogliamo dare, o che l'uomo si dà, o che forse finisce con l'averne nel momento in cui si trova a vivere e agire non solo in interazione con la macchina, ma soprattutto soggiogato dalla categoria della possibilità, certamente rafforzata in virtù di una tecnica che, creando sempre nuovi mezzi, definisce i fini a partire da essi, fornisce i mezzi sulla cui base stabilire fini, o, ancora di più, cerca mezzi e dopo vede a quali fini possono essere usati.

È a questo punto che forse sorge la necessità di rivisitare le categorie giuridiche e politiche, riproponendole in stretta connessione con il problema etico in generale, tenendo presente che le categorie morali sono soggette ad un loro dinamismo che nasce anche dal confronto interculturale che ci parla della coesistenza di varie culture e di vari ordini morali, giuridici e religiosi, di molteplici aspetti della complessità.

Parlare di interculturalità e multiculturalità fa sorgere il tema della coesistenza di varie culture e di vari ordini morali giuridici e religiosi, di molteplici aspetti della complessità, del rapporto tra filosofia, scienza, tecnica e, a questa triade, dobbiamo aggiungere, atteggiamento fi-deistico.

Gli interrogativi sul nostro tempo chiamano in causa ancora una volta religione, morale, politica, su cui il pensiero, vale a dire noi tutti, a cominciare dai c.d. intellettuali, e la filosofia, deve riflettere e inse-

rirsi. E sono oggi anche interrogativi drammatici a cui non si può dare una risposta univoca e universalizzabile ma solo risposte che pongono sempre nuove domande.

Domande che rinviano necessariamente anche all'altra più fondamentale "quale norma per quale uomo?" E la risposta rimanda all'altra domanda su quali fini ci si deve proporre e in base a quale criterio o a quale principio operare una scelta tra molteplici fini. E, soprattutto, quale debba essere il rapporto tra mezzi e fini

L'epoca in cui viviamo obbliga filosofia e scienza, molto più vicine tra di loro di quanto non lo fossero nel passato, dal momento che la conoscenza scientifica è una attività anch'essa e dimostra non solo di non essere mai conclusiva ma di aver bisogno dell'attività innovativa del pensiero, a formulare proposte e progetti in un mondo in cui vige la contingenza. Obbliga la filosofia, ma anche la scienza, a proporre nuovamente il tema del futuro superando il rischio di vivere in un eterno presente. Ma obbliga etica e politica a prendere decisioni e il diritto, a tradurre in normatività azionabile, l'eventuale normatività intrinseca di un sociale nel quale la scienza ha offerto non solo strumenti, ma modelli e finalità. Ma prendere decisioni per l'etica e per la politica è un compito di difficile attuazione, ove non traggano una loro sostanza dalla discussione filosofica, e non tengano presente che la tecnologia e la sperimentazione scientifica sfuggono al controllo delle società nel loro complesso, e delle strutture normative che le rappresentano, e si alleano in maniera determinante col mondo economico, il quale sembra voler imporre al politico e al giuridico il suo linguaggio e, privo dell'occhio panoramico sul presente e dello sguardo sul futuro, si gioca tutto nell'immediatezza. L'etica dischiude uno scenario dell'imprevedibile, che non è imputabile, come quello antico, a un difetto di conoscenza. Sembra, anzi, che vi sia eccesso del nostro potere di conoscere, anche grazie alla intelligenza artificiale, e del nostro potere di fare che non è accompagnato, però, dal potere di prevedere tutte le conseguenze di questo fare. Nella situazione contemporanea, in una linea che si qualifica come superamento del presupposto umanistico messo a dura prova dal livello raggiunto dalla tecnica, sia l'etica eteronoma che l'etica autonoma potrebbero essere sostituite da "procedure di comportamento regolate da stimoli programmati in grado di garantire, meglio della norma sanzionata dalla forza e della norma interiorizzata, la

regolarità empiricamente attendibile delle reazioni di comportamento funzionalmente necessarie”.

Ma è evidente che in questo caso non si dissolve l'etica, ma si propone una etica che ha a suo fondamento una visione di un uomo non umano più che postumano, un uomo che ha perso la sua libertà e la sua creatività. Il che spinge proprio ad una ripresa di un'etica e di una politica che si assumano il fine di difendere la libertà dell'uomo, come si è già detto non dalla tecnica impersonale, ma dalle scelte di cui sono responsabili gli uomini che padroneggiano la tecnica. Il diritto di ciascun essere vivente a non dover sottostare ad una programmabilità delle sue caratteristiche da parte di altri dovrebbe essere una precondizione di tutti i diritti e coinvolge non solo l'altro soggetto mio contemporaneo, ma le stesse generazioni future.

Non a caso si parla anche di bioeconomia e biosociologia dal momento che la produttività e la felicità sembrano essere diventate l'imperativo del mondo contemporaneo e per far sì che gli individui siano allo stesso tempo più felici e più produttivi, i poteri devono investire la loro intera esistenza diventando poteri sulla vita e condizionando la vita dei soggetti - sotto l'alibi di politiche filantropiche e moralistiche, ad esempio sulla sessualità e sulla natalità, sull'alimentazione e sull'igiene, e con ciò stesso fungendo da moltiplicatori del rendimento della forza lavoro ma mettendo anche in atto procedure di controllo e di gestione delle popolazioni.

È possibile evitare la combinazione delle proposizioni speculative con quelle pratiche? E, se è possibile, quando è necessario farlo? Certamente, l'atteggiamento di fronte alla verità e ai valori è mutato, ma il problema serio nasce quando si assolutizza come valore solo un aspetto del mondo prismatico valoriale. E da questo punto di vista è indubbio che oggi ci troviamo di fronte ad una contraddizione, quella tra la mancanza del senso del valore e l'assolutizzazione del valore della tecnica. Ma, nella solipsistica solitudine di un uomo che assolutizza i suoi desideri ed espunge la relazionalità se non nella forma della relazione asimmetrica, si corre il rischio che, a diventar legge dell'azione sia soltanto l'egoistico desiderio e l'utilizzo di tutti i mezzi messi a disposizione dalla tecnica per realizzarlo.

Quando il desiderio e il successo diventano l'unica finalità essi giustificano tutti i mezzi che vi conducono e i mezzi diventano la ragione dei fini.

Chiudo con una riflessione sull'università e sulla necessità della sua autonomia da ogni autorità, sia essa politica, o ecclesiastica, ma anche 'scientifica' e sulla necessità che essa sia legata con la continua lettura della realtà nella quale tecnica e scienza si alleano col mondo economico. Essa deve essere luogo di conoscenza e discussione su tutte le opzioni e tra tutti i parlanti, perché la cultura non sia strumento di controllo ma contesto comunicativo volto all'inseguimento inesauribile di realizzare un mondo comune e un futuro di un postumano che sappia utilizzare la tecnologia come mezzo senza farsene schiavo.

Compito della filosofia all'interno dell'Università, ma non solo all'interno di una accademia che sia chiusa in se stessa, è quello di stimolare il pensiero, è quello di educare a pensare, ad allenare la vita all'equilibrio. Penso a una filosofia come pratica di vita e ad una università che, in tutte le sue molteplici discipline e in una collaborazione globale, possa aiutare a realizzare, abitudini a realizzare, questo equilibrio tra pensiero e azione, umano e postumano.

La contingenza, segno del nostro tempo, dà nuova vita alla filosofia. L'uomo del secolo della fine dell'episteme è un uomo sorpreso e imbarazzato che ha perso i suoi referenti e non ne ha ancora trovati altri. Il filosofo della cosiddetta post modernità, chiamato a riflettere anche sul postumano, è chiamato a cercare questi nuovi referenti e deve farlo presentandosi come riflessione su problemi concreti, problemi di prassi esistenziale, ponendo continue domande e invitando l'uomo, ogni uomo a pensare. a alla ricerca dell'equilibrio. con la consapevolezza che lo stesso pensiero, che pure deve continuamente inseguire un equilibrio, non può sfuggire alle profonde trasformazioni che lo condizionano in quanto resta sempre inserito in un contesto nel quale la tecnologia lo sovrasta.



## **Il paradigma moderno e le sue necessarie trasformazioni. Come finire il secolo lungo**

Luigi Alfieri

### **1.**

Quello che definisco qui il “paradigma moderno” si basa su una visione profonda dell’uomo, un’antropologia fondamentale, da cui siamo ancora molto condizionati e che continua a sembrarci evidente, un dato indiscutibile di realtà. Invece, come ogni antropologia, è una costruzione culturale, legata a un’epoca che si avvia alla fine, anzi nella sostanza è già finita.

Questo paradigma può essere riassunto in tre concetti, ciascuno dei quali esprime quello che si ritiene essere un tratto sostanziale dell’uomo: ‘uccidibilità’, ‘desiderio’, ‘produttività’. L’uomo è per essenza uccidibile, desiderante e produttivo. Tutti questi concetti sono ravvisabili già nel primo grande filosofo della modernità, Hobbes, ma appaiono, con infinite varianti, quasi in ogni sforzo di pensiero, comprese forme ‘sovversive’ come il marxismo o la psicoanalisi. Fino a tutto il Novecento e ancora adesso, in un nuovo secolo che non è ancora riuscito a rendersi davvero nuovo. Se Hobsbawm sostiene che il Novecento comincia nel 1914 e finisce nel 1991,<sup>1</sup> bisogna probabilmente obiettarli che nasce sì nel 1914 con l’industrializzazione della guerra (su basi comunque assai più antiche), ma si avvia alla fine solo in questi anni Venti del XXI secolo con la catastrofe climatica (e forse con la guerra nucleare). Mi sembra davvero difficile negare che sia il secolo peggiore della storia umana, e questo costringe a interrogarsi sull’intera epoca che in questo secolo culmina, su quella appunto che chiamiamo ‘modernità’.

Torniamo dunque ai tre concetti costitutivi della modernità. Come si rappresenta a se stesso l’uomo moderno?

---

<sup>1</sup> Cfr. ERIC J. HOBBSAWM, *Il secolo breve, 1914-1991: l’era dei grandi cataclismi*, traduzione di B. Lotti, Milano, Rizzoli 1995, pp. 710. Da notare che il titolo italiano sottolinea un aspetto diverso da quello evidenziato nel titolo originale: *The Age of Extremes: The Short Twentieth Century, 1914-1991*, London-New York 1994.

Si rappresenta come soggetto isolato, senza relazioni, che compare misteriosamente sulla scena pressoché dal nulla. Ha smisurata, infinita capacità di desiderio. Il mondo intero non basta a lui da solo. In assenza di regole che lo limitino, non trova limiti interiori, né riconosce limiti nella natura. Può affermare che tutto il mondo gli appartiene e che può farne quello che vuole, a suo arbitrio. Ma il desiderio non è limitato neppure dal suo stesso oggetto. Passa da un oggetto a un altro, travalica ogni possibile oggetto, è desiderio non oggettuale. Anche i corpi degli altri ne sono illimitatamente investiti. Lo dice chiaramente Hobbes, con assoluta onestà, senza nasconderci nulla e spiegando benissimo come questo desiderio senza fine sia autodistruttivo:

E poiché la condizione dell'uomo [...] è una condizione di guerra di ciascuno contro ogni altro, e in questo caso ciascuno è governato dalla propria ragione e non esiste niente di cui egli sia in grado di servirsi, che non possa essergli di aiuto nel preservare la propria vita contro i nemici, ne segue che in una condizione di questo genere ciascuno ha diritto a tutto, anche al corpo di un altro. Perciò, finché dura questo diritto naturale di ciascuno a tutto, nessuno può avere la sicurezza, per quanto forte o saggio sia, di vivere per tutto il tempo che la natura permette solitamente di vivere agli uomini.<sup>2</sup>

Appunto perché infinitamente desiderante, l'uomo è infinitamente conflittuale. Ognuno, desiderando ogni cosa e oltre ogni cosa, si scontra col desiderio altrui. L'unica possibilità di affermare il proprio desiderio consiste nell'annientare il desiderio altrui. La modalità naturale di relazione, che è poi una relazione in negativo, una non-relazione, è la guerra di tutti contro tutti. Ne deriva l'uguaglianza di tutti gli uomini in quanto ugualmente confliggenti e ugualmente esposti gli uni alla violenza degli altri. Tutti gli uomini sono parimenti uccidibili, per questo sono uguali:

Se [...] guardiamo degli uomini adulti, e consideriamo quanto sia fragile la compagine del corpo umano (la cui rovina trascina con sé ogni sua forza, vigore, sapienza) e con quanta facilità un uomo debolissimo possa ucciderne uno più forte, non c'è motivo per cui qualcuno, fidando nelle sue forze, si creda superiore agli altri per natura. Sono uguali coloro che possono fare cose uguali l'uno contro l'altro. Ma coloro che possono fare la cosa suprema, cioè uccidere,

---

<sup>2</sup> THOMAS HOBBS, *Leviatano, o la materia, la forma e il potere di uno Stato ecclesiastico e civile*, a cura di A. Pacchi con la collaborazione di A. Lupoli, trad. di A. Lupoli, M. V. Predaval, R. Rebecchi, Roma-Bari, Laterza 2006, parte I, cap. XIV, p. 106.



possono fare cose uguali. Dunque tutti gli uomini sono per natura uguali fra di loro.<sup>3</sup>

Siccome nella vita degli uomini non vi sarebbe che desiderio frustrato, violenza e paura, la ragione impone la costruzione di un sistema di limiti artificiali, cioè dello Stato. Non senza forti basi teologiche all'inizio di questo percorso, in Hobbes e non soltanto in lui: nulla vi è di più sbagliato che far iniziare da qui la secolarizzazione, confondendola con una deconfessionalizzazione del cristianesimo.<sup>4</sup> Ne nasce il paradigma securitario che attraversa tutta la modernità: le istituzioni controllano, proteggono, tengono nell'ordine, sorvegliano, puniscono.<sup>5</sup> Senza un quadro istituzionale coercitivo non potrebbe esistere la società. Solo all'interno del quadro istituzionale si afferma la libertà come diritto di ogni individuo alla solitudine sotto la protezione dello Stato, all'interno di uno spazio privato (la coscienza e la proprietà, essenzialmente) da cui escludere ogni ingerenza degli altri.

In un simile contesto, l'unica modalità di relazione ammessa è la mediazione degli interessi attraverso lo scambio e la moneta. La socialità non si distingue dal processo economico e ha nel mercato il suo luogo proprio, con cui sostanzialmente si identifica. L'esistenza sociale dell'individuo consiste nel suo stare sul mercato come compratore e venditore (anche di se stesso). In proposito non si rifletterà mai abbastanza sull'ammonizione di Polanyi, la cui attualità è sempre più scottante:

La presunta merce «forza-lavoro» non può [...] essere fatta circolare, usata indiscriminatamente e neanche lasciata priva di impiego, senza influire anche sull'individuo umano che risulta essere il portatore di questa merce particolare. Nel disporre della forza-lavoro di un uomo, il sistema disporrebbe tra l'altro dell'entità fisica, psicologica e morale 'uomo' che si collega a questa etichetta. Privati della copertura protettiva delle istituzioni culturali, gli esseri umani perirebbero per gli effetti stessi della società, morirebbero

---

<sup>3</sup> THOMAS HOBBS, *De Cive. Elementi filosofici sul cittadino*, a cura di T. Magri, Roma, Editori Riuniti 1979 (rist. 2005), lib. I, cap. I, § 3, p. 23.

<sup>4</sup> Rinvio in proposito al mio *L'ombra della sovranità. Da Hobbes a Canetti e ritorno*, Roma, Treccani 2021, pp. 19-42.

<sup>5</sup> Ovvio il riferimento a MICHEL FOUCAULT, *Sorvegliare e punire. Nascita della prigione*, traduzione di A. Tarchetti, Torino, Einaudi 1976, pp. 340.

come vittime di una grave disorganizzazione sociale, per vizi, perversioni, crimini e denutrizione.<sup>6</sup>

Stando alla fittizia autorappresentazione del sistema, il perseguimento dell'utile individuale si trasfonde in utile collettivo, secondo un andamento sempre crescente. Il desiderio, trasposto sul piano economico, diventa forza produttiva e cessa di portare al conflitto. Il sistema degli interessi mediato dal mercato consente la massimizzazione del desiderio e perciò della produzione, in una spirale ascendente cui non si attribuisce un limite. Tanto meno ne costituisce un limite la natura, serbatoio di materie prime da sfruttare a piacimento. Anche su questo vale la pena di ricordare cosa ne pensava Polanyi, già nel 1944:

La natura verrebbe ridotta ai suoi elementi, l'ambiente ed il paesaggio deturpati, i fiumi inquinati, [...] la capacità di produrre cibo e materie prime, distrutta.<sup>7</sup>

## 2.

Molti non sarebbero d'accordo, ma a me sembra che anche le forme di pensiero più radicalmente antagonistiche rispetto al paradigma moderno ne restino all'interno, senza superarlo.

Così il marxismo, che tenta di liberare il lavoro organizzato dal dominio del capitale, ma non mette in discussione che la socialità umana si identifichi col sistema economico e che l'uomo sia essenzialmente produttore. Due soli brevi testi, tra gli innumerevoli brani di Marx che si potrebbero citare a questo proposito:

[...] primieramente il lavoro, l' 'attività vitale', la 'vita produttiva', appare all'uomo solo come un 'mezzo' per la soddisfazione di un bisogno, del bisogno di conservazione dell'esistenza fisica. Ma la vita produttiva è la vita generica. È la vita generante la vita. Nel modo dell'attività vitale si trova l'intero carattere di una specie, il suo carattere specifico. E la libera attività consapevole è il carattere specifico dell'uomo.<sup>8</sup>

L'alienazione del lavoro trasforma in un mezzo per il profitto quello che sarebbe il fine dell'uomo: la produzione della propria vita. Il carat-

---

<sup>6</sup> KARL POLANYI, *La grande trasformazione. Le origini economiche e politiche della nostra epoca*, Introduzione di A. Salsano, traduzione di R. Vigevani, Torino, Einaudi 2016 (rist.), p. 94.

<sup>7</sup> Ivi, pp. 94-95.

<sup>8</sup> KARL MARX, *Manoscritti economico-filosofici del 1844*, § [XXIV], in KARL MARX – FRIEDRICH ENGELS, *Opere scelte*, a cura di L. Gruppi, Roma, Editori Riuniti 1979<sup>3</sup> (rist.), p. 120.

tere specifico dell'uomo, ciò che lo distingue dagli altri esseri viventi, è il lavoro come libera attività consapevole. Ma perché la libera attività 'produttiva' esprimerebbe l'uomo più e meglio di qualsiasi altra libera attività? Non è una petizione di principio, che Marx assume senza accorgersene dal suo orizzonte storico, scambiando un'epoca della storia umana per la natura dell'uomo? Nel secondo brano questo risulta ancora più chiaro:

Si possono distinguere gli uomini dagli animali per la coscienza, per la religione, per tutto ciò che si vuole; ma essi cominciarono a distinguersi dagli animali allorché cominciarono a 'produrre' i loro mezzi di sussistenza [...]. Producendo i loro mezzi di sussistenza, gli uomini producono indirettamente la loro stessa vita materiale.

Il modo in cui gli uomini producono i loro mezzi di sussistenza dipende prima di tutto dalla natura dei mezzi di sussistenza che essi trovano e che debbono riprodurre. Questo modo di produzione non si deve giudicare solo in quanto è la riproduzione dell'esistenza fisica degli individui; anzi, esso è già un modo determinato dall'attività di questi individui, un modo determinato di estrinsecare la loro vita, un 'modo di vita' determinato. Come gli individui esternano la loro vita, così essi sono. Ciò che essi sono coincide dunque immediatamente con la loro produzione, tanto con ciò che producono quanto col modo 'come' producono. Ciò che gli individui sono dipende dalle condizioni materiali della loro produzione.<sup>9</sup>

Che l'uomo sia un essere 'autopoietico', che cioè riproduca la propria esistenza producendone le condizioni materiali, non è dubitabile. Ma non c'è qui una sorta di corto circuito logico? La natura dell'uomo è produrre il proprio produrre allo scopo di produrre? Lo sforzo di valorizzare l'uomo nella sua materialità contro le astrazioni idealistiche non si traduce nella nuova astrazione di una produzione che dissolve in sé il produttore? Manca il meccanismo alienante del mercato, ma il lavoro in quanto riproduzione della capacità di produrre per perpetuare la produzione appare già sufficientemente alienante. Si ha la sensazione che anziché costruire un nuovo edificio concettuale Marx sottragga un elemento, appunto il mercato, all'edificio concettuale proprio della "modernità". Che così però crolla su se stesso senza che nulla di nuovo venga edificato.

---

<sup>9</sup> KARL MARX – FRIEDRICH ENGELS, *L'ideologia tedesca*, cap. [A] *L'ideologia in generale e in particolare l'ideologia tedesca*, in KARL MARX – FRIEDRICH ENGELS, *Opere scelte*, cit., pp. 233-234. Non entro nel merito delle complesse questioni filologiche riguardanti il lascito manoscritto marx-engelsiano, e la cosiddetta *Ideologia tedesca* in particolare.

Come il marxismo, anche la psicoanalisi, mi sembra, giunge ai limiti del sistema, ne mostra i limiti, ma non li supera, resta all'interno del paradigma. Svela il carattere selvaggio e indomabile del desiderio al di sotto della sottile e fragile superficie della civiltà, riproponendo in definitiva la posizione hobbesiana: solo la costrizione ferma la violenza, al prezzo della continua frustrazione del desiderio, e perciò dell'impossibilità di essere felici. Freud, anzi, ripete Hobbes quasi alla lettera:

La vita umana associata è resa possibile a un solo patto: che più individui si riuniscano e che questa maggioranza sia più forte di ogni singolo e tale da restare unita contro ogni singolo. Il potere di questa comunità si oppone allora come 'diritto' al potere del singolo, che viene condannato come 'forza bruta'. Questa sostituzione del potere della comunità a quello del singolo è il passo decisivo verso la civiltà. La sua essenza consiste nel fatto che i membri della comunità si limitano nelle loro possibilità di soddisfacimento, mentre il singolo non conosceva restrizioni del genere.<sup>10</sup>

Il singolo, illimitatamente e irresponsabilmente desiderante, è esterno alla società, pre-sociale. La società è un meccanismo artificiale che sopravviene dall'esterno per contenere il singolo e costringerlo alla massimizzazione dell'utile collettivo attraverso la mediazione, coattiva, dei desideri individuali. Non si direbbe che siano passati quasi tre secoli da Hobbes a Freud. Sembra di essere ancora dentro lo stesso secolo, evidentemente non breve, anzi lungo, lunghissimo. Decisamente troppo lungo.

Bisogna cercare altrove, se vogliamo uscire da un paradigma la cui insostenibilità è oggi sotto gli occhi di tutti, mettendo in questione come mai prima nella storia era accaduto la sopravvivenza stessa del genere umano.

### 3.

Credo che una strada perseguibile sia riscoprire il "non detto" che sta alla base del paradigma moderno e ha un'evidenza esistenziale di cui risulta difficile comprendere la rimozione. L'uomo non nasce come adulto desiderante, confliggente, uccidibile e produttivo. Nasce come bambino. Solo la psicoanalisi in tutto il paradigma della modernità riconosce la sostanzialità dell'infanzia, facendone però la dimensione del

---

<sup>10</sup> SIGMUND FREUD, *il disagio della civiltà*, traduzione di E. Sagittario, in SIGMUND FREUD, *Opere*, edizione diretta da C. L. Musatti, vol. 10, Torino, Boringhieri 1978, p. 585.

desiderio assoluto, perverso e potenzialmente violento, che bisogna superare sostituendo al piccolo selvaggio incestuoso e parricida l'adulto frustrato e nevrotico, ma appunto perciò tenuto nell'ordine e capace di civiltà. L'infanzia è di per sé una forma di vita primitiva, pre-civile, selvaggia, e nello stesso tempo una strutturale condizione psicopatologica. I popoli "selvaggi" e i nevrotici rappresentano in due diverse maniere l'incapacità di superare l'infanzia, di "guarirne", per così dire:

[...] l'orrore dell'incesto nei selvaggi [...] è un tratto squisitamente infantile, e dà luogo a una vistosa concordanza con la vita psichica del nevrotico. La psicoanalisi ci ha insegnato che la prima scelta dell'oggetto sessuale da parte del bambino è incestuosa, s'indirizza su oggetti proibiti, la madre e la sorella; la stessa psicoanalisi ci ha consentito di individuare altresì per quali strade il ragazzo che si fa adulto si libera dall'attrazione dell'incesto. Il nevrotico invece rivela invariabilmente un tratto d'infantilismo psichico: o non è stato in grado di liberarsi dalle situazioni psicosessuali infantili, oppure è ritornato ad esse [...].<sup>11</sup>

Eppure la dimensione essenziale dell'infanzia sarebbe un'altra, e tutti lo sappiamo perché tutti veniamo da lì. L'infanzia, con tutta la sua problematicità, è la dimensione dell'incontro del bisogno inerme con il dono gratuito. Il bambino è in condizione di dipendenza assoluta: riceve costantemente la propria stessa vita dalla cura incessante degli altri.<sup>12</sup> Non solo i genitori e i familiari, ma un intero complesso sistema di attenzione e protezione sociale che comprende numerose istituzioni, dagli asili nido agli ospedali pediatrici agli orfanotrofi alla scuola. Applicare paradigmi economicistici e aziendalistici a questo sistema, propriamente etico (nel senso hegeliano tanto frequentemente e gravemente frainteso<sup>13</sup>) significa negare quello che ogni madre, padre,

---

<sup>11</sup> SIGMUND FREUD, *Totem e tabù. Alcune concordanze nella vita psichica dei selvaggi e dei nevrotici*, traduzione di S. Daniele (riveduta da C. L. Musatti), in *Opere*, cit. vol. 7, Torino, Boringhieri 1975, pp. 25-26. Ma i possibili riferimenti testuali sul tema sarebbero innumerevoli.

<sup>12</sup> Per alcune mie altre considerazioni sul tema, rinvio a LUIGI ALFIERI, *I barbari alla frontiera e il vuoto del Noi. Variazioni sul tema della paura*, in Roberto Cammarata (a cura di), *Dalla paura alla simpatia. Alla ricerca dei fondamenti della politica. Saggi in onore di Roberto Escobar*, Torino, Giappichelli 2021, pp. 70-74.

<sup>13</sup> Non posso, naturalmente, sviluppare qui questo punto. Per l'interpretazione che propongo dell'eticità hegeliana sono costretto a rinviare al mio vecchissimo libro *Il pensiero dello Stato. Saggio su Hegel*, Pisa, ETS 1985, pp. 155-177.

medico e insegnante sa benissimo e vive in ogni istante: che il “luogo” della cura non è il mercato e che l’essere umano nella sua essenzialità è oggetto d’amore e non merce.

Il nuovo paradigma della post-modernità (o della nuova modernità, come io preferirei dire) dev’essere dunque basato su un diverso trino: cura, rispetto del limite, condivisione. Non è strano né tanto meno utopistico: tutti nasciamo in questo quadro e se così non fosse non saremmo qui a parlarne. Il punto è che poi accettiamo come naturale, moderno, progressivo che a un certo punto l’individuo debba abbandonare il riconoscimento etico della cura per offrirsi all’«assolutamente aspro» del ‘sistema dei bisogni’ e della «complicazione universale della dipendenza di tutti»,<sup>14</sup> in cui sarà desiderante, confliggente e produttivo, oppure non sarà.

Esistono, più o meno da sempre, istituzioni sociali specifiche che proseguono oltre l’infanzia e all’interno dell’età adulta l’atteggiamento di cura, riconoscimento, attenzione all’alterità che costituiscono il modo normale di rapportarsi al bambino. Le istituzioni educative, culturali, assistenziali, sanitarie. Dovremmo chiederci come mai fabbriche, carceri e caserme ci sembrano più rappresentative della dimensione sociale rispetto alle pur antichissime istituzioni della cura (nel senso più ampio del termine). Non mi sembra ovvio che la società debba essere considerata come una sorta di sintesi tra mercato e polizia. E del tutto assurdo, perché profondamente illogico e in contrasto stridente con l’evidenza dell’esperienza e dei sentimenti umani, mi sembra espungere l’intera dimensione della cura dagli sforzi di delineare i concetti di “uomo” e di “società”.

Identificare una via plausibile per una ricostituzione dell’esistenza sociale a partire dalla cura è evidentemente un compito non proponibile qui. Decisamente più facile è però identificare nella cura una linea di resistenza da cui non deflettere di fronte ai tentativi di assolutizzazione del mercato. Di fronte, in particolare, a chiunque venga a proporre, per la scuola, l’università, la formazione in ogni suo stadio e livello, modelli competitivi, “meritocratici” e perciò gerarchizzanti, efficientistici e produttivistici, in nome della necessità di essere moderni. Bisogna

---

<sup>14</sup> GEORG W. F. HEGEL, *Lineamenti di filosofia del diritto*, traduzione di F. Messineo, Roma-Bari, Laterza 1978, § 195, p. 198 e § 199, p. 200.

comprendere con chiarezza che in tal modo si sta proponendo qualcosa di disperatamente antico, invecchiato fino alla decomposizione, radicalmente smentito dalla quotidiana evidenza di un mondo in rovina.

Una società selettiva, che impone ai suoi membri una sorta di gara in cui solo i migliori raggiungono le posizioni di vertice, si fonda in ogni caso su un equivoco. Non sono i più meritevoli a vincere la gara, ma è la gara stessa, in base alle sue regole implicite, ad attribuire il merito. L'effetto non è selettivo, ma normalizzante: vince chi si conforma a un modello, quindi non vince l'eccellenza (che per definizione esorbita dalle regole del sistema), ma vince la mediocrità. Vince, per di più, secondo un canone fintamente aristocratico. Un modello "meritocratico" è un modello gerarchico che esclude già in linea di principio il valore dell'uguaglianza. Se il meccanismo selettivo è rappresentato dal mercato, l'eccellenza verrà identificata con la miglior vendibilità, perciò con la mediocrità agevolmente fungibile, che verrà però selezionata come superiorità. L'autentica eccellenza non è misurabile da un sistema così organizzato e verrà dunque confusa col demerito e respinta in un limbo sociale indistinto in cui le teoriche attribuzioni di diritti derivanti dal sistema giuridico di riferimento saranno completamente vanificate. Non si rifletterà mai abbastanza sull'ammonizione di Bobbio riguardo al contrasto profondo tra mercato e democrazia:

Sinora la democrazia politica è convissuta, o è stata costretta a convivere, con il sistema economico capitalistico. Un sistema che non conosce altra legge che quella del mercato, che è di per sé stesso completamente amorale, fondato com'è sulla legge della domanda e dell'offerta, e sulla conseguente riduzione di ogni cosa a merce, purché questa cosa, sia pure la dignità, la coscienza, il proprio corpo, un organo del proprio corpo, e perché no? [...] il voto medesimo, si trovi chi è disposto a venderla e chi è disposto a comprarla. [...] Bisogna pur lealmente riconoscere che sinora non si è vista sulla scena della storia altra democrazia che non sia quella coniugata con la società di mercato. Ma cominciamo a renderci conto che l'abbraccio del sistema politico democratico col sistema economico capitalistico è insieme vitale e mortale, o meglio è anche mortale, oltre che vitale.<sup>15</sup>

Non si può che concordare, a maggior ragione oggi. Considerare la democrazia soltanto come il sistema che garantisce la presenza di ogni

---

<sup>15</sup> NORBERTO BOBBIO, *La democrazia realistica di Giovanni Sartori*, in «Teoria politica», IV, n. 1, 1988, pp. 157-158. L'insegnamento di Bobbio è attualizzato con lucidità e limpidezza in MICHELANGELO BOVERO, *Salus mundi*, Roma, Castelvecchi 2022, sp. pp. 77-106.

individuo sul libero mercato significa considerarla soltanto come il teorico punto di partenza di un meccanismo selettivo per opera del quale una comunità di uguali viene trasformata in un sistema gerarchico in cui l'utilità economica vale come merito e la pari dignità sociale, per quanto retoricamente affermata, è di fatto espunta.

Si potrà dire, con apparente realismo e buon senso, che ogni ipotesi di fuoriuscita da tale sistema è un'utopia smentita dalla storia. Ma l'obiezione avrebbe senso se il sistema fosse sostenibile e se ne potesse immaginare il protrarsi indefinito. Non essendo fin troppo evidentemente così, l'obiezione è appunto una negazione dell'evidenza ed è invece il protrarsi dell'attuale sistema a configurarsi come utopia, anzi utopia in negativo, distopia.

Delineare in astratto un percorso di cambiamento sarebbe un esercizio sterile. Stabilire quali tempi, quali forze sociali, quali trasformazioni politiche sono richieste da un simile cambiamento eccede i compiti del pensiero. Non è così difficile però immaginare, per contrasto, quale nuovo paradigma antropologico potrebbe consentire il superamento di una "modernità" ormai decrepita. Non si tratta di ipotizzare improbabili trasformazioni della natura umana, ma di riconoscere e valorizzare un aspetto eterno e immancabile dell'umanità, quello a cui ogni essere umano deve la propria vita e la propria crescita e maturazione. Ricominciamo dalla cura, non come dovere e sacrificio, ma come riconoscimento di valore e come scambio di gioia. Tutto il resto ne conseguirà.



## L'Europa in aula

Giuliana Parotto

### 1. La storia e le storie

L'Europa è un terreno di lotta politica, ideologica e, con lo scoppio della guerra in Ucraina, anche militare. Raccontare la storia, forse soprattutto, nelle aule, non solo quelle delle scuole medie inferiori e superiori ma pure all'Università, significa entrare in una sfera di conflitti, di memorie che non sono condivise, di diverse versioni degli stessi fatti oppure anche di fatti diversi. Non si tratta soltanto di una questione legata all'attualità quanto una questione di carattere epistemologico. Gli storici inquadrano la ricerca nel campo storico mettendo in primo piano il ruolo della memoria e della narrazione, che vengono declinate al plurale: le grandi narrazioni condivise sono tramontate come è tramontata l'idea di un senso o di una direzione complessiva della storia stessa. Altresì, l'idea che esista una verità in senso storico è messa in discussione anche come possibilità ed è così espunta dalla storia, un esempio è la polemica sul negazionismo.<sup>1</sup> Lo storico americano Hayden White stila un manifesto per una nuova storiografia in chiave postmoderna e scrive: «dobbiamo disfarci della vecchia nozione di realtà nel senso evocato da Ranke un secolo fa, ovvero di ciò che propriamente è stato».<sup>2</sup>

La discussione su questi temi è immensa, basti pensare ai numerosi saggi a ciò dedicati da Carlo Ginsburg, da *Occhiacci di legno. Nove riflessioni sulla distanza*, oppure *Il filo e le tracce 2002* o ancora il libro sul caso Sofri, intitolato *Il Giudice e lo storico*; supererebbe di gran lunga i limiti di questo lavoro già solo il pensiero di affrontarla. Nel caso dell'Europa, il terreno di conflitto è ampio: relativo al tema dei confini, dell'identità,

---

<sup>1</sup> ROBERT FAURISSON, *Mémoires en defense. Contre ceux qui m'accusent de falsifier l'histoire. La question de chambres a gaz. Précédée d'un avis de Noam Chomsky*, La belle Taupe, Paris, 1980.

<sup>2</sup> HAYDEN V. WHITE, *The Burden of history*, in «History and Theory», vol. 5, N.2 (1966), pp. 111-134.

della storia, delle memorie e delle narrazioni nazionali che si scontrano e si confrontano su che cosa sia l'Europa. In un momento che vede un nuovo conflitto sul suolo europeo, insieme alla rinascita di nuovi sovranismi e alla riscoperta di antichi patriottismi, affrontare questo tema *sine ira et studio* ha un'importanza vitale.

Nel mio contributo mi limito soltanto a sottolineare due aspetti tra loro connessi. Il primo è relativo all'insegnamento della storia europea, così come viene trattata in alcuni manuali di storia; mi soffermerò sull'esempio russo, di particolare interesse dopo i recenti fatti. Il secondo è relativo all'insegnamento universitario, dove (si spera) il livello di complessità maggiore comporta una visione critica in cui il modo di pensare l'Europa che emerge dai manuali e che rappresenta una versione riconducibile a un particolare Stato nazionale (quello che adotta il manuale), nel quadro di un modello politico ed educativo specificamente delineato, deve essere analizzato criticamente. I diversi modi di pensare l'Europa rivelano, infatti, la natura nazionale delle memorie europee connessa al ruolo specifico che ciascuna nazione si ritaglia nel quadro della cultura, della storia, e perfino dei confini geografici dell'Europa, in un mosaico in cui i tasselli non riescono a formare un disegno dai contorni e dalle forme leggibili e definite, capaci di fondare una solida identità europea condivisa da tutti. Per affrontare la complessità, occorre volgersi al momento genetico in cui il tema dell'identità nazionale assume importanza, affrontandolo in una prospettiva non nazionale, (anche se non necessariamente anti - nazionale) ovvero la prospettiva espressa da pensatori che hanno preso in esame criticamente la formazione delle nazioni nel momento in cui si sono imposte quali attori politici collettivi. Analizzare criticamente il rapporto tra *nation-building* e l'idea di Europa e riscoprire criticamente il filone teorico che ha pensato l'Europa prima e contro le narrazioni improntate al principio di nazionalità è il compito specifico di chi voglia affrontare il tema dell'Europa e dell'identità europea in maniera non manualistica.

## **2. A scuola di Europa**

Per quanto riguarda il primo aspetto, prendo in considerazione brevemente alcune ricerche relative a testi di storia del XX secolo (fino al 1995) stampati in Russia alla fine degli anni 90. In tutti i testi si affronta il problema dell'Europa. Il sistema sovietico è tramontato, nella notte

di natale del 1991 la bandiera rossa viene definitivamente ammainata dal Cremlino e l'Unione Sovietica ha cessato di esistere. Si apre un ampio dibattito sul rapporto tra Russia e Europa entro il quale l'identità russa viene ridefinita, proprio in rapporto all'Europa. Nei libri di storia la Russia non è considerata parte integrante dell'Europa, che è vista come modello da emulare e oggetto di critiche. Il confine tra Russia e Europa viene letto attraverso le categorie di oriente e occidente: «nella cultura geografica della Russia, basata sulla sua realtà geografica, Est e Ovest sono apparsi come simboli densi di significato e vi hanno assunto una posizione dominante». <sup>3</sup> Non si tratta, evidentemente, di un confine geografico: l'«ovest» è caratterizzato da una civiltà da cui la Russia si differenzia. Per alcuni autori l'occidente è un modello di sviluppo che ha determinate caratteristiche, come l'economia di mercato, una cultura individualistica e una forma di governo di tipo democratico liberale. Si tratta di una cultura che ha innalzato l'Europa sul resto del mondo e che ha affermato valori universali ma che avrebbe anche dato origine a politiche imperialistiche di espansione coloniale. La cultura europea viene direttamente messa in rapporto con «la dominazione europea» <sup>4</sup> basata «sull'affermazione della superiorità della razza bianca rispetto ai popoli non ancora pronti a forme di sviluppo autonomo». <sup>5</sup> Il militarismo e la Prima Guerra sono, tuttavia, considerate una fase di passaggio, come anche i regimi totalitari; le politiche del *welfare* e la regolamentazione del mercato sono i risultati dell'ampiamiento delle democrazie, <sup>6</sup> in questo senso sono un modello da imitare. Eppure altri autori evidenziano come la disoccupazione, l'aumento dei prezzi e la recessione economica siano evidenti limiti delle istituzioni democratiche. <sup>7</sup> L'Est,

---

<sup>3</sup> JURI M. LOTMAN, *Sovremennost' mezdu vostokom i zapadom* in *Znamja*, 9, 1997 [Il mondo contemporaneo tra oriente e occidente] citato in VERA KAPLAN, *Alla ricerca di un cammino verso l'Europa: la dimensione europea nei testi di storia del XX secolo in Russia*, in Falk Pingel et alii, *Insegnare l'Europa. Concetti e rappresentazioni nei libri di testo europei*, Edizioni Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, 2003, pp. 369 – 400. Cit. a p. 369.

<sup>4</sup> IVONA KEDER, in VERA KAPLAN, *op.cit.*, p. 367.

<sup>5</sup> *Ivi*, p. 376.

<sup>6</sup> *Ivi*, p. 374.

<sup>7</sup> KEDER, *op. cit.*, p. 375.

come l'occidente, non è una categoria geografica e neanche, in senso stretto, spaziale. Est significa «economia pianificata» anche se in tale modo il Giappone finisce per essere occidentale e Cuba per appartenere all'Est.<sup>8</sup> Ovest e Est delineano tanto la contrapposizione tra capitalismo e socialismo come anche quella tra una civiltà orientata al progresso e una civiltà orientata alla tradizione in cui passato e futuro non si differenziano nettamente.<sup>9</sup> In ogni caso, la Russia non appartiene all'Europa e il confine viene spostato a seconda dei periodi considerati: si può parlare di «parte europea della Russia» e qui il confine si sposta fino alle regioni orientali degli Urali; si può parlare del confine delimitato dalle regioni ortodosse dell'impero russo e quelle cattoliche – protestanti; oppure si può spostare il confine russo verso occidente quando si parla del periodo che va dagli anni Cinquanta agli anni Ottanta. I cambiamenti territoriali vengono considerati del tutto legittimi. Il problema dell'influenza sovietica sull'Europa è trattato con cautela ed emerge un'interessante distinzione tra Unione sovietica come formazione politica di tipo socialista e Unione sovietica come espressione dello Stato nazionale: «Gli autori si dimostrano per altro oltremodo cauti nel presentare la politica russo/sovietica in Europa quando questa appare motivata da interessi 'nazionali' e non ideologici.»<sup>10</sup>

Questi brevi cenni si riferiscono ad un unico caso che pure è emblematico perché mostra in maniera evidente come l'insegnamento di cosa sia l'Europa abbia in sé una dimensione prospettica, ovvero sia frutto del rapporto tra realtà nazionale - una comunità immaginaria, secondo la felice definizione di Benedict Anderson,<sup>11</sup> che può essere declinata in tanti modi, istituzionale, economico, antropologico e culturale - e quella europea, laddove la differenziazione tra “noi” e l'Europa serve non solo a definire cos'è l'Europa ma anche cos'è la stessa identità nazionale.

---

<sup>8</sup> *Ivi*, p. 371.

<sup>9</sup> L. N. ZAROVA, e I. A. MISINA, *Istorija Otecestva 1900 – 1940* [Storia Patria] Sankt – Peterburg, in «Khardford», 1995 cit. in VERA KAPLAN.

<sup>10</sup> VERA KAPLAN, p. 392.

<sup>11</sup> BENEDICT ANDERSON, *Comunità immaginate. Origine e diffusione dei nazionalismi*, Laterza, Bari – Roma, 2018.

Ora, trattare questa complessità significa, appunto, illuminare il nesso tra le diverse comunità nazionali e il modo in cui pensano l'Europa. Qui affiora il carattere polifonico e prospettico che scaturisce dalla decostruzione di ogni visione univoca dell'Europa da una parte, e, dall'altra, conduce a indagare il momento in cui le nazioni con le loro rivendicazioni politiche si stanno ancora costituendo. Il terreno più fertile e promettente è la realtà politica sovranazionale rappresentata dal vasto impero Austroungarico, erede della più antica tradizione del Sacro Romano Impero, così come è stata rappresentata da una costellazione di autori che hanno osservato la nascita e lo sviluppo delle nazioni come soggetti politici collettivi. In particolare mi riferisco al barone Viktor Franz Andrian-Werburg, nato a Gorizia il 17 settembre 1813 (Vienna 1858), il barone ungherese Joseph von Eötvös e il diplomatico prussiano Constantin Frantz.

### 3. Contro lo Stato-nazione

Evidentemente non è possibile fare un'analisi delle opere di questi autori. Mi limito quindi a evidenziare alcuni tratti che possono stimolare la riflessione. Le biografie sono diverse; eppure possiamo parlare di un carattere comune, che troviamo descritto in forma letteraria da Joseph Roth nel suo racconto *Il Busto dell'Imperatore*:

«Per questo odio le nazioni e gli Stati nazionali. La mia patria, la monarchia, sola, era una grande casa con molte porte e molte stanze, per molti tipi di uomini. Questa casa è stata fatta a pezzi, divisa, demolita. Con questo io non ho più niente a che fare. Sono abituato a vivere in una casa, non in cabine».<sup>12</sup>

Quella del conte Franz Xaver Morstin, il protagonista del racconto di Roth, non è una visione idealizzata. La recente dettagliata biografia di Metternich scritta da Wolfram Siemann<sup>13</sup> ne dà indiretta conferma: si tratta di un universo cosmopolita con una competenza linguistica estesa che in molti casi comprende il francese – lingua della diplomazia – il tedesco, spesso l'italiano e le lingue slave; in alcuni casi, come quello dello stesso Metternich, anche l'inglese. Da questo punto di vista

---

<sup>12</sup> JOSEPH ROTH, *Die Büste des Kaisers*, in *Die Erzählungen*, Kiepenheuer and Witsch, 20196 traduzione dell'autrice.

<sup>13</sup> WOLFRAN SIEMANN, *Metternich. Stratège und Visionar*, C.H. Beck, München, 2016.

la nascita delle nazioni viene vista con distanza, osservata come un fenomeno nuovo con specifiche caratteristiche.

Dunque, quali sono questi tratti comuni. Viktor Andrian-Werburg nel suo *L'Austria e il suo avvenire*, scritto nel 1843 e tradotto in italiano nel 1846 da un anonimo editore parigino con la prefazione, altrettanto anonima, di autori che si firmano «alcuni italiani lombardo veneti», riconosce nello sviluppo nazionale la nuova forma di «energia» di cui l'Austria sarebbe invece priva. Il modello è quello francese e la figura che catalizza l'energia nazionale è quella di Napoleone, definito – come anche scrive Peter Solterdijk nel suo *Die schrecklichen Kinder der Neuzeit* – il «talismano»,<sup>14</sup> presente in tutte le case francesi. Figura dalle virtù magiche che preserva dal male e portatore di fortuna, Napoleone è il catalizzatore dell'energia nazionale e ne incarna lo spirito. L'Austria non può catalizzare alcuno spirito nazionale perché non è una nazione:

«L'Austria- scrive - è una denominazione fittizia che non indica né un paese, né una Nazione, né un popolo in particolare: è un nome di convenzione che si dà ad una riunione di popoli, le cui nazionalità sono caratterizzate da differenze fortemente pronunziate. Vi sono degli italiani, dei tedeschi, degli slavi, degli Ungheresi che costituiscono l'impero d'Austria, ma un'Austria, un austriaco, una nazionalità austriaca non v'è e non vi fu mai, se si eccettua un palmo di terra attorno a Vienna. Nessuna simpatia, nessuna rimembranza di secolare concordia e grandezza, nessun legame storico annoda insieme le diverse razze (!) di un solo e medesimo stato; e niuna di esse è alle altre tanto superiore per numero, intelligenza, preponderante influsso, o ricchezza, da poterle a poco a poco assorbire».<sup>15</sup>

La risposta dell'Austria a questa sfida è il rafforzamento dell'apparato burocratico; l'Austria odia i movimenti rapidi: «ella è la terra classica della rotina, dell'abitudine» così «ciò che si è fatto ieri si deve fare oggi, perché si è fatto ieri».<sup>16</sup> Eppure, in mezzo a queste critiche elaborate sullo sfondo dell'idea di progresso e della posizione “stazionaria” che in esso l'Austria avrebbe, emergono delle note che ritroviamo in uno dei più agguerriti critici del modello nazionale, ovvero Constantin Franz. Lo Stato – nazione è caratterizzato da un deleterio centralismo,

---

<sup>14</sup> VIKTOR F. ANDRIAN-WERBURG, *L'Austria e il suo avvenire*. Traduzione dal tedesco sopra l'ultima edizione, Parigi presso gli Editori, giugno, 1846, p. 16.

<sup>15</sup> *Ivi*, p. 8.

<sup>16</sup> *Ivi*, p. 46.

scrive Andrian Werburg, che potremmo certamente paragonare al centralismo burocratico che distingue l’Austria. I cittadini sono più liberi nell’Impero ottomano che non in Francia, afferma. La libertà vera, invece, è situata nell’autonomia e nelle libere istituzioni dei comuni. Così scrive: «Uno sviluppo libero ed energico della vita dei comuni è l’indispensabile fondamento del benessere materiale e morale dello stato e del progresso in tutti i sensi.»<sup>17</sup> Lo spessore simbolico della contrapposizione tra centralismo burocratico e libere istituzioni locali si cristallizza nella contrapposizione tra est e ovest:

«Ad est esiste un impero che malgrado tutti gli elementi esteriori ed interiori di dissoluzione, si mantiene tutt’ora in forza in virtù delle sue libere costituzioni municipali. All’Ovest ne esiste un altro, che malgrado tutta la sua civilizzazione, malgrado le frasi pompose di libertà e di forza non trova quiete per aver sacrificato la vera libertà pratica, la libertà municipale e locale ad una perniciosa centralizzazione».<sup>18</sup>

L’energia nazionale non è dunque sinonimo di libertà, quanto piuttosto del contrario.

Il più lucido critico dello Stato nazionale è, tuttavia, Constantin Frantz. Intellettuale con estesi interessi e vaste competenze, dotato di notevole profondità analitica e di inconsueto slancio, è oggi attualmente semi – sconosciuto. Sintetizzare il pensiero di Constantin Franz non è certo possibile: è autore di 155 opere che spaziano dalla filosofia, alla storia, alla politica affrontando le questioni più scottanti, prima fra tutte la questione nazionale tedesca. La sua formazione, principalmente, è filosofica. Dopo un primo periodo hegeliano subisce l’influenza di Schelling, che Frantz conosce bene avendone frequentato le lezioni a Berlino nel 1841. Anche i suoi compagni di università sono illustri: con Jakob Burckhardt, ci sono un già anziano von Humbolt, Friedrich Engels, Michail Bakunin, Soren Kierkegaard. Il prevalente interesse filosofico lo porta ad affrontare questioni molto tecniche, diremmo oggi, come si evince dal nutrito elenco delle pubblicazioni da i *Grundzüge des wahren und wirklichen absoluten Idealismus* pubblicate nel 1843, fino ai saggi sulla libertà, sull’ateismo e sulla famiglia. Un altro fattore importante per il pensiero politico di Frantz è la sua attività presso il ministero prussia-

---

<sup>17</sup> Ivi, p. 62.

<sup>18</sup> Ivi.

no. Anzitutto nella forma di una collaborazione con il ministro Johan Albrecht Eichorn (1779 – 1856) che gli affida il compito di occuparsi del «Lese Kabinett» voluto per contrastare l'ondata liberale. Poi la sua attività di diplomatico, che lo porta a conoscere realtà politiche europee come la Spagna e la Francia, in cui Frantz matura una sensibilità per la questione sociale e un'attenzione specifica alla situazione politica, che trova espressione nella pubblicazione nel 1852 del saggio *Louis Napoleon. Massen oder Volk*. Nello stesso anno diviene «geheimer expedierender Sekretär» al ministero degli esteri. Decisivo per la sua formazione è soprattutto un viaggio che compie nei territori della Mitteleuropa attraverso la Boemia, la Stiria, la Croazia, la Transilvania, la Slesia e Posen. Qui vede come diversi popoli, con differenti lingue, religioni e costumi, convivono negli stessi territori. Da questa esperienza Franz trae la sua idea della realtà europea, che trova le sue radici nell'ordine politico del Sacro Romano Impero e può essere, perciò, soltanto unita in una federazione. Occorre intenderci: la federazione non è un accordo tra Stati. Il principio federale immaginato da Frantz si fonda sul rifiuto dell'identità tra nazione e Stato, dunque sul rifiuto del modello nazionale promosso e realizzato poi da Bismarck. Il terreno in cui si sviluppa la visione critica di Frantz in relazione alla formazione degli Stati nazionali è proprio quello della Prussia, che offre un esempio chiaro di cosa significhi tale equivalenza: il popolo polacco incluso nei territori prussiani è sottoposto ad un processo di forzata germanizzazione e posto di fronte all'alternativa di rinunciare alle sue radici o rinunciare a far parte della Prussia. Nel saggio *Polen und Preußen und Deutschland, Ein Beitrag zur Reorganisation Europas*, frutto intellettuale del suo viaggio nell'Europa dell'est, sostiene come lo Stato prussiano debba avere una natura federale ed includere la Polonia ed i polacchi. Questa tesi è, del resto, estensibile a tutta la realtà europea: il confine territoriale su cui si appoggia tutto il sistema degli Stati non può essere la nazione perché dei grandi stati nessuno è veramente puramente nazionale, sostiene.<sup>19</sup> Le nazioni sono un prodotto tardo nella storia dell'umanità: se si guarda la carta geografica delle nazionalità – aggiunge – si vede l'impossibilità fisica che le nazionalità possano essere organizzate cia-

---

<sup>19</sup> Cfr., CONSTANTIN FRANTZ, *Die Religion des Nationalliberalismus*, Neudruck der Ausgabe Leipzig 1872, Scientia Verlag, 1970, p. 24.



scuna in un solo corpo.<sup>20</sup> Nemmeno si può affermare che le nazionalità siano tipi primitivi, esattamente come è infondata la pretesa di fare di ogni nazione uno Stato. La critica all'equivalenza tra Stato e nazione e al processo di "nazionalizzazione" che comporta è espressione di un'idolatria che finisce per assumere un carattere religioso. Lo sfondo filosofico che sostanzia queste tesi è di notevole profondità e comporta aspetti di natura teologico - politica, antropologica e filosofica, involvendo anche una lettura del mito e della Rivelazione da cui emergono con chiarezza le categorie teoriche elaborate da Schelling. Non è possibile in questa sede trattare un tema di tale ampiezza; mi attengo a citare uno dei risultati di queste analisi, la pubblicazione del saggio *Die Staatskrankheit* - La malattia dello Stato - che provoca la reazione furibonda da parte dei conservatori, determinando la sua cacciata da Berlino e la sua definitiva rinuncia alla carriera diplomatica. Frantz decide di fare il pubblicista e guarda, con rabbia lucida, gli avvenimenti del 1866 e 1870/71 e il formarsi dello stato nazionale tedesco sotto l'egida di Bismarck a cui dedica pagine infuocate, come ai nazional-liberali che ne hanno appoggiato la politica e agli storici, tra cui Droysen, che ne hanno celebrato i fasti. Isolato, ma non rassegnato, fonda nel 1875 un partito federale, senza seguito. Nel novembre dello stesso anno indice un congresso federale a Praga e un secondo tentativo di portare avanti l'idea federale ancora fallisce. Dopo queste sconfitte Constantin Frantz si ritira a vita privata a Blasewitz vicino a Dresda; deluso dell'insuccesso ma pur sempre fiero della sua autonomia intellettuale, continua a scrivere e a pubblicare. Nel 1879 pubblica *Il federalismo come ultimo principio per l'organizzazione sociale, statale e internazionale con particolare riferimento alla Germania trattato criticamente e costruttivamente illustrato*, su cui occorre infine spendere qualche parola.

Il modello politico federalista nasce da un'analisi della situazione europea che ha come suo centro la realtà tedesca, non intesa in senso nazionale ma come quella che anche Rousseau, nella sua critica al progetto di pace dell'Abate Saint Pierre, così definiva:

---

<sup>20</sup> Ivi, p. 34.

«Ciò che forma il vero sostegno del sistema europeo è solo in parte il gioco delle negoziazioni che quasi sempre si bilancia per tutti; ma tale sistema ha un sostegno più solido ancora, e tale sostegno è il corpo germanico, situato nel cuore dell'Europa, il quale tiene tutte le altre parti di essa in rispetto e serve forse più all'equilibrio dei suoi vicini che a quello suo proprio, corpo terribile per gli stranieri a causa della sua estensione, del numero e del valore dei suoi popoli, ma utile per la sua costituzione, la quale togliendo i mezzi e la volontà di conquiste ne fa lo scoglio dei conquistatori».<sup>21</sup>

Il «corpo germanico» di cui parla Rousseau è lo stesso di quello di cui parla Frantz. Non una nazione omogenea con mire espansionistiche ma un insieme di membri tra loro estremamente disuguali, e tuttavia ugualmente timorosi di «esporsi al bando dell'Impero violando apertamente la sua costituzione».<sup>22</sup> Anche per Rousseau il «corpo germanico» è il modello a cui ispirare l'organizzazione che dovrebbe garantire la pace europea. L'analisi di Franz illustra le caratteristiche specifiche di questo grande corpo con un'analisi complessa che investe aspetti, diremmo oggi, geopolitici, culturali, mitici e simbolici. Non mi soffermo sulla discussione del problema epistemologico che riguarda lo studio della realtà politica e la discussione intorno al metodo, mi limito soltanto a delineare un concetto che assume un ruolo centrale ed è quello di forma. Per capire una realtà politica, è necessario coglierne la forma che si può trarre considerando molteplici piani ed aspetti. Il «grande corpo della Germania» possiede specifiche caratteristiche che lo rendono non solo inadatto a formare uno Stato-nazione ma ne fanno il modello per l'ordine europeo, che deve essere federale. La forma è svelata anzitutto dal carattere geografico del «grande corpo»; i due fiumi, Reno e Danubio, scorrono in due direzioni diverse; la catena montuosa dello Harz, che in alto tedesco significa appunto foresta, situata sul confine della bassa Sassonia e della Sassonia-Anhalt divide il nord dal sud.

Gli abitanti al di là e al di qua di questa catena hanno sguardi diversi e sono, perciò, uomini diversi. La forma si compone, infatti, anche di elementi antropologici ed etnici. I costumi e le abitudini sono differenti: nella tradizione giuridica ci sono due diverse raccolte di diritto di tradizione medievale, il *Sachsenspiegel* e lo *Schwabenspiegel*, che valgono

---

<sup>21</sup> JEAN JACQUES ROUSSEAU, *Estratto del progetto della pace perpetua dell'Abate Saint Pierre*, Colombo Editore, p. 72.

<sup>22</sup> *Ivi*, p. 79.

per i due vicariati dell'Impero. Alla divisione tra sud e nord si associa la spaccatura tra est e ovest, fino alla penisola cimbrica (Jutland attuale); le Ardenne, per Frantz, non costituiscono un vero confine perché includono il «wälsches Volk», ovvero le popolazioni di lingua non germanica, come anche al nord i tedeschi si mescolano ai danesi e a sud, dove le Alpi vengono considerate un confine naturale «come se queste fossero mura» e non invece «una larga cintura nella quale elementi tedeschi, romani e slavi si danno la mano»,<sup>23</sup> si confondono con i popoli di lingua neo-latina e slava.

Altre caratteristiche della forma vengono trovate scavando nella storia. Tra i popoli tedeschi prevale, nell'organizzazione politica, quella che potremmo definire la *socialitas*,<sup>24</sup> che si esprime in ciò che Frantz definisce il *Bund*. Storicamente, la nazione tedesca è un popolo tra i popoli. Già Tacito, nel *La Germania*, avrebbe notato che si tratta di popolazioni diverse, con una caratteristica comune: il centro della vita sarebbe la comunità del popolo. Questo fa diventare l'idea della lega (*Bund*) il fulcro politico delle popolazioni germaniche. Ciò significa che fin dal principio la forma politica tedesca è stata un certo federalismo. Dopo essere stati inclusi nell'Impero e dopo le invasioni barbariche, sono cambiate molte cose, ma il carattere federale è rimasto. La forma si coglie in editti come la Bolla d'Oro, con la quale si istituisce un collegio per l'elezione dell'Imperatore, oppure nella lega formata dalle città anseatiche. Numerosissime sono le leghe costituite nella nazione tedesca, e il *Bund* è l'espressione più caratteristica delle istituzioni politiche germaniche, come si vede dalle parole come *Bundestaat* o *Bundesrat*. La realtà politica del sacro Romano Impero è, insomma, caratterizzata da diritti particolari e da una colorata varietà, che Frantz vede in modo positivo, anche se ritiene che l'Impero sia una realtà interamente supe-

---

<sup>23</sup> CONSTANTIN FRANTZ, *DER FÖDERALISMUS, als das leitende Prinzip für die soziale, staatliche und internationale Organisation unter besonderer Bezugnahme auf Deutschland kritisch nachgewiesen und konstitutiv dargestellt*, Neudruck der Ausgabe Mainz 1879, Scientia Verlag Aalen, 1972, p. 223, trascrizione dell'autrice.

<sup>24</sup> Cfr., GIULIO M. CHIODI, *Il costituzionalismo europeo tra civitas e socialitas*, in (a cura di D. Castellano) *Quale costituzione per quale Europa?*, ESI, Napoli, 2004 pp. 65 – 82; *Ibid.*, *L'Europa come patria della civilitas. Concetti – guida*, in (a cura di C. Di Marco e F. Ricci) *La partecipazione popolare e la crisi della sovranità nel quadro euro – globale*, ESI, Napoli, 2018, pp. 5–31.

rata e non più al passo con i tempi. Lo sviluppo del liberalismo avrebbe sepolto definitivamente il modello politico feudale. Ciò non deve portare, tuttavia, la Germania a divenire una nazione. Il modello francese, che si è imposto con la Rivoluzione (Frantz riconosce qui un evento epocale che rappresenta nella storia un vero e proprio spartiacque), è antitetico alla forma che abbiamo descritto: un modello centralista che ha soffocato il pluralismo iniziale affermando un'idea di nazione unica, indivisibile e omogenea. Assumere questo modello politico, come farebbero i nazional – liberali tedeschi, significa disconoscere la natura federale della Germania, testimoniando una totale mancanza di senso della forma.<sup>25</sup> Ciò significa, per Frantz, non capire la realtà. La nazione tedesca che si vuole pensare alla maniera francese è, infatti, alienata da se stessa:

«La chiusura di una terra comporta che la popolazione confluisca in una massa compatta, così si trova nella nazione tedesca esattamente il contrario, nella misura in cui essa è da tutte le parti intrecciata coi suoi vicini e così smembrata dall'est all'ovest, dal sud al nord che a maggior ragione non può formare un corpo unitario».<sup>26</sup>

Il modello centralista-nazionale è contro la forma del «grande corpo tedesco».

La visione di Costantin Frantz raggiunge qui un'altezza che la rende quasi profetica. La mancanza di senso della forma è, per Frantz, mancanza di senso politico ed è pericolosa. L'azione politica condotta senza capire la realtà provoca forzature, violenza e quindi contraccolpi. Privato di fondamento reale, il modello nazional- statale cercherebbe di trovare il terreno comune nazionale sul piano dei puri interessi economici, che per Frantz non bastano: il fondamento dello Stato individuato solamente nel potere materiale è capace, al massimo di «ascendere soltanto sulla salita materialistica del tempo», ma è vuoto di sostanza. Privato di una solida base e in contrasto con la forma, la Germania come Stato- nazione riempie questo vuoto con il nazionalismo, nuova religione politica, e non può che ricorrere allo sforzo militare, come mostrerebbe chiaramente la Prussia di Bismarck. Violenta è la chiusura della popolazione in una massa compatta; violenta la repressione

---

<sup>25</sup> CONSTANTIN FRANTZ, op. cit., p. 228.

<sup>26</sup> *Ivi*, p. 223.

e controllo dell'autorità religiosa, cattolica, evidentemente, ma anche protestante. La nazione – stato tedesca è minacciosa e violenta anche verso l'esterno, e fa paura. Per essere tenuto insieme lo Stato-nazione ha bisogno della forza militare: l'aumento delle spese militari è il risultato della raccolta sotto un solo esercito – quello prussiano – di tutte le forze militari, impiegate nello sforzo di tenere insieme ciò che non può essere tenuto insieme. Si creerebbe, perciò, una tensione tra Est e Ovest che inaugura una forma di equilibrio precario e instabile, gettando la Germania e l'Europa in un pericolo permanente.<sup>27</sup>

La critica al modello nazionale caratterizza anche le posizioni del barone Eötvös, che condivide con Frantz la stessa esperienza non nazionale peculiare all'impero e una radicale critica alle posizioni liberal-nazionali.<sup>28</sup> Come Frantz, egli cerca di comprendere la realtà svelando l'insieme di relazioni significative di cui si sostanzia, che Eötvös riconduce alla natura spirituale dell'uomo. Questa impostazione lo porta ad analizzare le spinte nazionaliste ed etniche da un punto di vista psicologico: l'idea di nazione cristallizza forti aspetti emotivi oltre che sociali e politici. È nella profondità dei sentimenti e non nelle argomentazioni razionali che si trovano le radici della nazione, riconducibili al desiderio, di per sé naturale, di appartenere a un collettivo. Un tema che anche Frantz, del resto, ampiamente sviluppa. Per Eötvös si tratta di un fatto naturale: ogni nazione ha una impronta specifica, un legame che si forma nel succedersi delle generazioni e che sostanzia costumi e caratteristiche comuni tra coloro che coabitano nello stesso territorio. Lo spirito nazionale involve, tuttavia, anche una dimensione antagonista: ciascuna nazione pensa di essere superiore alle altre e di avere una missione da portare avanti nel futuro. Il desiderio di supremazia si traduce dunque in desiderio di potere. Così pensate, le entità nazionali sono perciò distruttive di qualsiasi ordine politico. E ogni ordine politico, quindi, si costituisce contro queste forme di divisione, con strategie diverse. La visione di Eötvös non si traduce in un progetto politico, come nel caso di Frantz: l'Impero ha trovato la soluzione nella nobiltà e nel clero, quali comunità sovranazionali capaci di tenere insieme

---

<sup>27</sup> Ivi, p. 235.

<sup>28</sup> BARON VON EÖTVÖS, *Der Einfluss der herrschenden Ideen des 19 Jahrhunderts auf den Staat*, Wien, 1851.

la pluralità delle nazioni, ma inevitabilmente condannate a lasciare il posto ad altre soluzioni, o altre dissoluzioni. La rivendicazione della sovranità popolare come principio politico che si è affermato con la Rivoluzione non è più in grado di porre argini al principio nazionale ma ne rinforza invece la potenza, portando alla disintegrazione di ogni forza non nazionale, sia interna che esterna.

#### **4. Inattualità e attualità**

Andrian-Werburg, Eötvös, Frantz sono stati vinti politicamente e intellettualmente sono stati ridotti al silenzio, quali inattuali rappresentanti di un pensiero reazionario e antidemocratico o, ancora peggio, assolutistico. Non stupisce: per le diverse narrazioni dell'Europa connotate in termini nazionali o le concezioni politiche per cui l'Europa è vista nei termini di Stato - nazione o nei termini di un accordo tra Stati - nazione, allora ed ora ancora prevalenti, queste voci dissonanti sono fastidiose. Così come danno fastidio a un modello di liberalismo i cui sviluppi sono evidenti nel processo omologante della globalizzazione. Per questo la riscoperta di questi autori condannati alla *damnatio memoriae* può aprire strade nuove e suggerire percorsi diversi. Alla critica del modello francese di Stato- nazione questi pensatori non contrappongono un modello assolutista - centralizzato, ma un modello in cui la diversità è possibile ed anche auspicabile, ma non deve tradursi in rivendicazione politica. Insomma: le nazioni non devono diventare per forza Stati. Un polacco può rimanere nel corpo politico della Prussia senza rinunciare alla sua identità di polacco; e questo vale per tutte le nazioni. Il rifiuto dello Stato - nazione non significa, tuttavia, che venga sostenuto un principio autoritario. La doppia appartenenza è anche una garanzia di libertà. Un tratto comune di questi autori è la difesa delle libertà del popolo, riconosciute nelle diverse costituzioni dei Länder e delle realtà locali.

Andrian-Werburg divide l'Europa in due zone: «quella dove la libertà è proclamata ma esiste un centralismo spietato e quella dove non lo è ma ci sono autonomie municipali». Da questo punto di vista l'Austria rappresenta un modello perché difende «la libertà pratica, la libertà municipale e locale» che all'Ovest viene sacrificata. Il Sacro Romano Impero non esiste più e nemmeno può «rivivere l'antico universalismo» afferma l'autore, mentre è difficile crearne uno nuovo. Tuttavia

occorre salvare quanto c'è di sano nel «sistema». Si profila qui il «patrimonio nazionale» che è, paradossalmente, non nazionale e può essere salvato dal nuovo assetto. Utile per comprendere cosa Andrian-Werburg intenda è l'esempio del parlamento di Udine, risalente al 1231, a cui nel 1500 è associata anche la «Contadinanza», organismo rappresentativo dei contadini. Questo parlamento venne sciolto in fine da Napoleone. Le proposte concrete di Andrian—Werburg riguardano la modifica degli stati provinciali e dei comuni, proposte che sono orientate ad acquisire crescente partecipazione. Per Frantz, le libertà esercitate concretamente in queste realtà sono eliminate e misconosciute perché le costituzioni dei Länder vengono assorbite da quelle del Reich e le garanzie costituzionali offerte dalle tradizioni dei vari Länder rimangono senza oggetto. Rispetto all'esercizio concreto della libertà che si esprime nelle istituzioni locali, le carte costituzionali non offrono alcuna reale garanzia.

Il modello alternativo allo Stato - nazione è trovato da questi autori nello sviluppo delle autonomie locali, che rappresentano il terreno in cui la libertà trova espressione e può essere difesa. È questo il senso della proposta federalista di Constantin Franz. La nazione deve essere separata dallo Stato e il modello politico deve essere ispirato al concetto di «Bund» non deve, perciò essere centralizzato. Nel mezzo dell'Europa vi è quello che definisce, forse per la memoria del suo antico viaggio, «Mitteleuropäischer Bund», lega mitteleuropea: una conformazione politica plurale e non centralizzata, che è chiamata a fornire da modello politico alternativo al centralismo, rappresentando un tipo di unità nella pluralità. Un modello alternativo che può essere seguito da altre federazioni come quella i popoli danubiani e Svizzera, Olanda e Belgio, per formare una nuova Europa con molteplici e profonde comuni radici.





## Complessità, innovazione e trasgressione: la filosofia politica oggi

Flavia Monceri

### 1. Sul presente della filosofia politica

Nel lontano, ma non poi così lontano 1955, in un saggio dal titolo *Che cos'è la filosofia politica?* Leo Strauss scriveva che la filosofia politica «oggi [...] si trova in uno stato di decadenza e forse anche di putrefazione, qualora non sia del tutto scomparsa», perché «non solo vi è disaccordo completo riguardo al suo oggetto, ai suoi metodi e alla sua funzione, ma anche la sua stessa esistenza in una qualunque forma è diventata discutibile». <sup>1</sup> Com'è noto, per Strauss la progressiva scomparsa della filosofia era già iniziata, nel cosiddetto Occidente, contemporaneamente a quel periodo storico-ideale che siamo abituati a definire 'modernità'. Infatti, il passaggio alla modernità coincide con un mutamento anche nella concezione della filosofia, se è vero che «la filosofia (o scienza) moderna è originariamente il tentativo di sostituire la filosofia (o scienza) classica (che vuol dire anche la medievale), ritenuta a torto o a ragione insufficiente, con la filosofia giusta». <sup>2</sup>

In particolare, Strauss riteneva che i 'moderni' intendessero prima di tutto fare i conti non con il loro passato immediato, ma con quello remoto, vale a dire con quell'antichità classica durante la quale la filosofia era emersa in Atene. Scrive infatti Strauss: «Io non nego, anzi affermo che la filosofia moderna ha in comune con la cristiana-medievale elementi essenziali; ma ciò significa che l'attacco dei moderni è diretto prevalentemente contro la filosofia antica», anche perché «la Scolastica era già liquidata nel Cinquecento nella coscienza degli interessati, in quanto si tornava dalla filosofia medievale alle sue fonti, Platone-Aristotele e la Bibbia», per cui «la novità del Seicento è il rifiuto di tutto ciò che precede». <sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> L. STRAUSS, *Che cos'è la filosofia politica?* (1955), in *Che cos'è la filosofia politica? Scritti su Hobbes e altri saggi*, a cura di P.F. Taboni, Urbino, Argalia Editore 1977, pp. 33-88, p. 42.

<sup>2</sup> K. LÖWITH - L. STRAUSS, *Dialogo sulla modernità*, traduzione di A. Ferrucci, Roma, Donzelli 1994, p. 29.

<sup>3</sup> *Ivi*, p. 22.

Nel corso dello sviluppo della modernità occidentale, a questo rifiuto del passato (remoto) corrisponde una progressiva perdita di centralità della riflessione filosofica, che per Strauss ha il suo luogo d'origine nell'Atene classica, un contesto spaziotemporale che ne determina la forma 'pura', l'idealtipo, come si potrebbe dire usando un linguaggio che Strauss non avrebbe probabilmente accettato, anche perché troppo affine a quello di uno dei suoi maggiori bersagli teorici, ossia Max Weber. A stare a Strauss, la perdita di centralità della filosofia (politica) in età moderna va di pari passo con lo sviluppo di quel 'metodo scientifico' che ha come suo risultato l'accantonamento delle questioni di valore a favore dei 'fatti'. Ne è un esempio principe il processo attraverso il quale emerge quella 'scienza politica' che una volta giunta a maturazione decreta la morte della filosofia politica.

Infatti, «in origine la filosofia politica era identica alla scienza politica e consisteva nello studio che abbracciava tutti i problemi umani, mentre oggi la ritroviamo tagliata a pezzi che si comportano come se fossero parti di un lombrico». Il processo attraverso il quale si è giunti a questa situazione dipende prima di tutto dal fatto che «si è applicata allo studio dei problemi umani la distinzione tra filosofia e scienza», distinguendo anche fra «scienza politica non filosofica e filosofia politica non scientifica; distinzione, questa, che nelle presenti condizioni toglie ogni dignità e ogni onestà alla filosofia politica».<sup>4</sup> Come corollario di questa situazione, sono emerse via via nuove 'discipline', quali l'economia, la sociologia e anche la psicologia sociale, mentre ciò che rimaneva da questo smembramento di un'originaria unità diventa «preda» dei filosofi della storia e di «gente che più di altri si diletta di professioni di fede»,<sup>5</sup> dunque quanto di più lontano dall'originario spirito della filosofia.

Strauss ne può allora concludere che

Non esageriamo molto affermando che oggi la filosofia politica non esiste più, se non come oggetto di inumazione, vale a dire per una ricerca storica, oppure come tema di deboli e poco convincenti dichiarazioni di fede.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Tutte le citazioni da L. STRAUSS, *Che cos'è la filosofia politica?*, cit., p. 42.

<sup>5</sup> *Ivi*, p. 43.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

Infatti, a quanto pare, è proprio l'essenza stessa 'dell'atteggiamento filosofico', come preferisco chiamarlo, a essere venuta meno, a essere propriamente 'morta'. Ed è la modernità la colpevole di tale misfatto, perché in definitiva «se ricerchiamo le ragioni di un così grande cambiamento, otteniamo queste risposte: la filosofia politica non è scientifica, o è antistorica, o è entrambe le cose», e ciò perché «la Scienza e la Storia, queste due grandi potenze del mondo moderno, sono finalmente riuscite a distruggere la possibilità stessa di una filosofia politica».<sup>7</sup>

Fin qui l'analisi di Strauss, che naturalmente è molto più dettagliata e argomentata di quanto non possa apparire dalla fin troppo breve descrizione qui offerta. Ma anche così, se guardiamo al nostro presente, dobbiamo ammettere sia che Strauss aveva ragione, sia che quel processo di decadenza e putrefazione si è ancor più aggravato, come dimostra già il mero fatto che, a fronte di eventi che avrebbero certamente dovuto chiamare in causa i filosofi politici perché almeno tentassero di recuperare un ruolo perduto di 'critici della cultura', negli ultimi anni invece, almeno in Italia, la filosofia politica, o meglio i filosofi politici, non sono stati in grado in generale di far sentire una propria forte e incisiva voce sui grandi temi e dibattiti che si sono man mano presentati,<sup>8</sup> lasciando il campo a 'esperti' provenienti dalle più variegata discipline in cui si articola il sistema della scienza moderna (occidentale), nel quale in effetti pare non vi sia più alcun posto per la filosofia, neppure come filosofia 'politica'.

All'analisi di Strauss, che condivido nella sua *pars destruens*, vorrei tuttavia aggiungere un aspetto che rimane a mio avviso un po' nell'ombra. Infatti, se si può certo ricondurre il declino della filosofia politica alle «potenze del mondo moderno», e di conseguenza, e più in generale, alla modernità e al suo 'progetto', non si dovrebbe dimenticare che quelle potenze sono diventate tali perché alcuni, ossia qui i filosofi politici stessi in quanto concreti individui, non hanno saputo, voluto o potuto e continuano a non saper, voler e poter resistere attivamente a questo sviluppo, dimostrando piuttosto di essersi piegati, in una sor-

---

<sup>7</sup> *Ibidem.*

<sup>8</sup> Si potrebbero fare molti esempi, ma naturalmente, data la loro prossimità, queste affermazioni evocano più immediatamente un riferimento ai dibattiti sulla "pandemia da Covid-19" e, attualmente, anche sui nuovi "venti di guerra" entro l'Europa.

ta di 'servitù volontaria', alle 'logiche della modernità', che hanno anch'essi contribuito a creare e che continuano a riprodurre. Ecco, la mia prima tesi è allora che la responsabilità grava tutta su di 'noi' che non siamo più filosofi, che abbiamo dimenticato, rimosso o persino rifiutato l'atteggiamento filosofico e al massimo siamo professori e studiosi di filosofia. Ciò non significa che questi due ruoli, professore e studioso, siano da rifiutare (anche se talvolta potrebbe essere il caso di farlo), ma che non sono sufficienti a fare di noi dei filosofi propriamente detti, se si riducono soltanto alle operazioni di acquisire conoscenze (studioso) per poi (ri)trasmetterle (professore), senza mettere mai radicalmente in discussione quei ruoli cristallizzati.

Ma andiamo con ordine. Anche in questo caso, Strauss ci può di nuovo aiutare, se teniamo conto della definizione di filosofia che propone in *Che cos'è la filosofia politica?*: «La filosofia è essenzialmente non già il possesso della verità, bensì la sua ricerca». <sup>9</sup> E ci aggiunge che tale ricerca, che anche in quanto 'filosofia politica' inizia nell'Atene classica, è ai suoi inizi «antitradizionale perché appartiene a quel fertile momento in cui ogni tradizione politica venne scossa e in cui non esisteva ancora una tradizione della filosofia politica». <sup>10</sup> Ecco, per Strauss quello è un momento irripetibile, qualcosa che 'noi' abbiamo progressivamente perso, soprattutto dopo l'irrompere del cristianesimo e in seguito della modernità e della scienza moderna, e che non possiamo più recuperare.

Tuttavia, mentre concordo sulla diagnosi e sulla genealogia di una decadenza complessiva del pensiero occidentale che parte dal cristianesimo e si acuisce con la modernità, cosa che accomuna Strauss a Friedrich Nietzsche e a Max Weber, suoi espliciti avversari teorici, <sup>11</sup> non sono invece affatto d'accordo sull'idea che quel momento sia unico e irripetibile sia spazialmente (Atene), sia temporalmente (antichità classica). Anzi, forse è proprio questa idea che ci ha bloccato e continua

---

<sup>9</sup> L. STRAUSS, *Che cos'è la filosofia politica?*, cit., p. 35.

<sup>10</sup> *Ivi*, p. 55.

<sup>11</sup> Per una discussione delle posizioni di Strauss sul pensiero di Nietzsche e di Weber, mi permetto di rinviare a F. MONCERI, *La filosofia sociale austriaca 1871-1936*, Soveria Mannelli, Rubbettino 2017, in part. Cap. 1; mentre sull'analisi della modernità di Nietzsche e di Weber si veda F. MONCERI, *Dalla scienza alla vita. Dilthey, Nietzsche, Simmel, Weber*, Pisa, Edizioni ETS 1999.

a bloccarci, perché ci induce a lasciarci convincere, accettando senza discutere un ruolo da ‘servi volontari’, che ormai non possiamo essere nient’altro che ‘nani sulle spalle dei giganti’, secondo una nota metafora, neppure aspirando più a diventare giganti a nostra volta, e trasformandoci in definitiva in epigoni degli epigoni, intenti a riprodurre e a trasmettere perpetuamente una tradizione che si fa sempre più pesante con l’aggiunta progressiva di meri dettagli, e null’altro. Proprio perciò, tenterò nel seguito di argomentare molto brevemente a favore della possibilità di essere ancora filosofi ‘politici’ nell’oggi.

## **2. Sul futuro della filosofia politica**

Sicuramente, come ormai si rileva da più parti, è necessario ‘ripensare la scienza e la tecnica’, anche se ciò dal mio punto di vista non è certo un imperativo dell’oggi, ma qualcosa che accompagna tutta la modernità occidentale, mostrando una volta di più la disattenzione, per usare un termine il più neutrale possibile, di quanti hanno deciso di subirla, invece di criticarla costantemente per portarne allo scoperto i lati oscuri fin da subito. Ciò avrebbe potuto spingere a imprimere una o più direzioni differenti che sarebbero (state) possibili, a patto di ritenere che la cosiddetta ‘storia’ non sia che una sommatoria di eventi ricostruiti ex post sulla base delle scelte compiute da individui in interazione costante, ed evitando di cedere alle confortanti tentazioni di stampo storicistico, per le quali la Storia (con la maiuscola) procede in linea retta e indipendentemente dagli individui che la immaginano, la agiscono e la (ri)costruiscono, mostrando così di corrispondere a una ‘legge’ universale e necessaria, alla quale si potrebbe soltanto obbedire (e di buon grado, per giunta).

In questo contesto, tuttavia, sembra opportuno tener conto di almeno due circostanze. La prima consiste nel fatto che anche l’appello al ‘ripensamento’ della scienza e della tecnica, non è affatto nuovo, visto che, come è noto, esso permea di sé almeno tutto il secolo scorso,<sup>12</sup> non solo dopo, ma anche prima della Seconda guerra mondiale, inserendosi in quella più generale critica della modernità, e in particolare di alcuni suoi effetti – massificazione, mercificazione, meccanizzazione,

---

<sup>12</sup> Cfr., fra gli altri, G. VATTIMO, *Tecnica ed esistenza. Una mappa filosofica del Novecento*, a cura di L. Bagetto, Milano, Bruno Mondadori 2006.

burocratizzazione, tecnicizzazione e scientismo – che sono stati posti sotto la lente degli scienziati sociali (e non solo), almeno fin dalla fine dell'Ottocento. La seconda e più importante circostanza è che anche la filosofia (politica) è entrata ormai da tempo nel novero delle 'scienze', cercando in qualche modo di adattarsi alle metodologie, alle strutture e alle forme di manifestazione più adeguate a trasformarsi in un 'pensiero razionale' il più possibile corrispondente alle richieste del sistema della scienza occidentale moderna.

Ciò implica che anche la filosofia, e la filosofia politica che qui più interessa, finisce per trasformarsi sempre più chiaramente in uno strumento al servizio di quello stesso sistema, del quale condivide non solo gli splendori, ma anche le miserie, le lacune e i veri e propri errori. Tuttavia, almeno a stare al carattere originariamente antitradizionale della filosofia, essa avrebbe sempre potuto porsi in opposizione a tale sistema per cercare una soluzione ai problemi che andava causando, invece di trasformarsi a sua volta in un 'pensiero sistematico' (nel corso del diciottesimo e diciannovesimo secolo) che aveva, fra gli altri, lo scopo di pattugliare i confini della filosofia come disciplina tenendo fuori le correnti minoritarie, che comunque sono sempre esistite e continuano a esistere nonostante tutti i tentativi di epistemicidio,<sup>13</sup> per consolidarsi come una 'tradizione' intoccabile da preservare a ogni costo.

Le tensioni irrisolte intrinseche a questa operazione di adattamento hanno tuttavia fatto sì che persino la filosofia 'ufficiale', *mainstream* o dominante che dir si voglia, abbia molto spesso tentato di affrancarsi dal 'predominio della tecnica', senza riuscire tuttavia a produrre una nuova, o almeno diversa sintesi armonica capace di tenere insieme fi-

---

<sup>13</sup> Sul concetto di epistemicidio e sulle sue multiformi manifestazioni, Boaventura de Sousa Santos ha scritto in modo chiaro e illuminante in molti luoghi, fra i quali si consideri il seguente: «[Le epistemologie del Sud] partono da due premesse: la comprensione del mondo supera di gran lunga la comprensione occidentale del mondo; l'esperienza cognitiva del mondo è estremamente diversa e la priorità assoluta data alla scienza moderna ha comportato un epistemicidio di massa (la distruzione di conoscenze rivali considerate non scientifiche) che ora richiede un risarcimento. Di conseguenza non c'è giustizia sociale globale senza giustizia cognitiva globale» (B. de Sousa Santos, *La fine dell'impero cognitivo. L'avvento delle epistemologie del Sud*, Roma, Castelvecchi 2021, p. 426).

losofia, scienza e tecnica – memore di quelle origini d'indistinzione di cui scriveva Strauss – e limitandosi, per dirla in modo estremamente riassuntivo, a denunciare i pericoli della tecnica e più di recente delle tecnologie (soprattutto quelle cosiddette 'nuove', che peraltro tanto nuove non sono più). Per tal via, ne risultano solitamente posizioni che potrebbero essere definite 'tecnofobe', nelle quali peraltro non mi riconosco proprio perché rimangono a un livello di analisi piuttosto superficiale e talvolta persino moralisticamente orientato, visto che – di fatto – il processo di progressiva 'tecnicizzazione' ha coinvolto anche la stessa filosofia in quanto disciplina inserita nel 'sistema' della scienza (occidentale moderna).

Credo infatti che quanto Edward Said ha scritto in relazione alla figura dell'intellettuale contemporaneo possa essere senz'altro esteso anche al filosofo odierno, perché «la minaccia che oggi incombe [...] in ogni parte del mondo», anche su questo tipo di intellettuale,

non è l'accademia né il voler vivere periferici né l'esecrabile spirito commerciale del giornalismo e dell'editoria, bensì un atteggiamento che definirei professionale. Di chi, cioè, pensa di svolgere il proprio compito come un'attività lavorativa qualsiasi, tra le nove del mattino e le cinque di sera, tenendo d'occhio l'orologio ma con qualche ammiccamento al corretto stile del presunto vero professionista: non creare incidenti, non scostarsi dai modelli e dai limiti convenzionati, mostrarsi disponibili al mercato e, soprattutto, mantenere il doveroso contegno: non prestando mai il fianco, non scendendo sul terreno della politica, mantenendosi "oggettivi".<sup>14</sup>

In altri termini, si potrebbe ricostruire una linea di sviluppo progressivo della filosofia, secondo la definizione più usuale che convenzionalmente ne diamo oggi, la quale ha portato dall'originario atteggiamento filosofico alla cristallizzazione di una 'tradizione' costruita selezionando alcune caratteristiche di quell'atteggiamento (e di conseguenza anche alcuni contenuti proposti da chi lo manifestava), escludendone però altre. Nel corso della modernità si è poi trasformata questa tradizione in una 'disciplina' affidata a 'professionisti' formati, o meglio 'istruiti', a seguirne le regole ormai codificate, ancora una volta escludendo le altre possibili tradizioni, minoritarie ma mai scomparse, e marginalizzando gli individui (i filosofi 'altri') che le scelgono. In que-

---

<sup>14</sup> E. SAID, *Dire la verità. Gli intellettuali e il potere*, trad. it. di M. Gregorio, Milano, Feltrinelli 2014, pp. 82-83.

sto senso, non andrebbe trascurato il fatto che persino la costruzione di una tradizione della filosofia, e in particolare della filosofia politica, non è (stata) affatto un processo neutrale e spontaneo, ma un atto già di per sé politico, almeno nella misura in cui implica da un lato la scelta, compiuta e attualizzata da qualcuno che può arrogarsi il potere di farlo, delle forme e dei contenuti da privilegiare come ‘conoscenza legittima’, di cui rivendicare l’autorità all’interno e all’esterno del sistema della scienza; e, dall’altro lato, la selezione di coloro che possono altrettanto legittimamente entrare nel novero dei filosofi professionisti e perciò essere presi sul serio in quanto ‘autorevoli studiosi’.

Ma non basta ancora. A partire almeno dalla metà del Novecento, ma forse anche da prima se consideriamo quanto già nel 1917 affermava Max Weber in *Wissenschaft als Beruf*, la figura dell’intellettuale professionista si trasforma sempre più in quell’‘esperto’ del quale ormai sembra non si possa fare a meno in nessun ambito della vita quotidiana, in cui è sempre più richiesto di ‘rivolgersi all’esperto’ per risolvere qualsiasi problema, anche quelli che all’apparenza (ma anche nella sostanza) potrebbe risolvere chiunque con un minimo di attenzione e concentrazione. Come che sia, l’affermarsi dell’esperto consegue all’affermarsi sempre più palese della specializzazione, la quale si potrebbe semplicemente riassumere nella capacità di conoscere sempre più in dettaglio singoli componenti di una foglia senza conoscere alcunché della foglia come un tutto, dell’albero cui appartiene e men che mai dell’eventuale foresta in cui quell’albero sia situato, ma soprattutto senza provare più alcun interesse o curiosità nel ‘ricercare’ anche quella conoscenza.

Questo processo ha naturalmente investito anche i filosofi, che per quanto possano aspirare a qualcosa di diverso, rimangono senza dubbio individui inseriti a pieno titolo nel contesto in cui è loro capitato di ritrovarsi in vita. Ancora Said riassume le peculiarità dell’esperto in modo tanto conciso, quanto preciso: «L’esperto deve essere certificato tale dalle autorità competenti, che impartiscono anche precise istruzioni in merito al linguaggio corretto da usare, alle fonti giuste da citare, alle delimitazioni da rispettare».<sup>15</sup> In altri termini, il filosofo di oggi non è certo colui che se ne va in piazza o al mercato a interrogare i passanti sulla ‘verità’ delle cose (Socrate), oppure che girovaga nudo,

---

<sup>15</sup> Ivi, p. 86.



sporco e offensivo per la 'morale pubblica', letteralmente 'facendo' filosofia politica con il suo corpo (Diogene di Sinope), oppure anche, per chi come me crede che la filosofia non sia un fenomeno tipico del solo 'Occidente', mostrando ai suoi allievi i paradossi della ragione persino a suon di botte e bastonate, che naturalmente gli possono venir pure restituite (come pare accadesse a celebri Maestri Zen). Anzi, forse oggi quanti facessero cotali cose in nome di un 'amore per il sapere', che forse non citerebbero nemmeno a parole perché riterrebbero sufficiente dimostrarlo con la vita, ne ricaverrebbero poco più di ammonimenti e trattamenti di vario genere finalizzati riportarli a ragione convincendoli che «no, così proprio non si fa».

Piuttosto, oggi chi voglia essere riconosciuto come filosofo deve poter declinare correttamente le proprie generalità: una formazione specialistica adeguata alla bisogna e acquisita nelle sedi opportune (l'Università intesa come istituzione), una moderazione riconducibile a un'adeguata distanza rispetto al proprio 'oggetto' di studio, ricerca e insegnamento, una tempra morale ineccepibile testimoniata dalla tendenziale, ma sempre comprovabile accettazione dei valori dominanti persino quando manifesti il proprio dissenso (che non deve mai trasformarsi in trasgressione), e non da ultimo una capacità di trasferire le conoscenze acquisite proprio come le ha acquisite, riproducendo così (o clonando?) una nuova generazione di filosofi ancora più specialisti e professionisti di lui. Peraltro, uso di proposito il maschile, visto che a tutt'oggi la filosofia 'vera' rimane appannaggio del 'sesso forte', più portato per quel pensiero razionale cui è stata ridotta la filosofia, la quale pur essendo di genere femminile non deve partorire proprio nulla, a dispetto di tutti quei filosofi (maschi) che hanno inteso la propria attività appunto 'come se' fossero in grado di generare, mostrando di essere piuttosto refrattari a quelle distinzioni dicotomiche di genere che appaiono ancora così rilevanti.

Stando così le cose, e per farla breve, oggi a mio avviso è, non 'sarebbe', compito della filosofia e in particolare della filosofia politica, mettere a nudo i veri problemi della scienza moderna che sono i soliti noti: colonialità, occidentocentrismo, universalismo, riduzionismo – e più in generale di quella modernità occidentale che ha inteso decretare, fortunatamente senza riuscirci del tutto, la fine di un'attività complessa com'è il pensare, la quale – in quanto complessa – non è passibile di es-

sere riassunta in una e una sola definizione. Questo compito dovrebbe essere avvertito come particolarmente urgente soprattutto perché la configurazione che si è affermata ha anche permesso il cristallizzarsi di una particolare idea di come devono essere formati quegli individui specifici che ormai denominiamo scienziati ed esperti, i quali si comportano principalmente come poliziotti di confine, intenti a presidiare il territorio stabilendo quali conoscenze siano legittime o illegittime, corrette o scorrette, adeguate o non adeguate al concetto, ai metodi e alla tradizione della visione scientifica (moderna occidentale) del mondo, invece che come innovatori.

Per fare un solo esempio illustrativo, persino lo scrivere, attività nella quale si sostanzia l'abilità scientifica dello 'studioso' per come lo intendiamo usualmente, mostra una unilaterale ed escludente preferenza per la parola scritta, che non ha altro fondamento se non l'essere stata scelta da qualcuno come attività superiore rispetto alla semplice (si fa per dire!) trasmissione orale del pensiero, o anche a una trasmissione 'pratica' (e dunque anche 'tecnica') nel senso di rinvenibile in 'prodotti' e 'arte-manu-fatti'. E tuttavia, che le cose non stiano proprio così, ossia che la parola scritta non sia abbastanza, dovrebbe risultare chiaro anche dall'insistenza contemporanea sulla 'didattica' e sulla 'terza missione', almeno nel sistema dell'educazione superiore in Italia, che in definitiva consistono in (una serie di) attività nelle quali il pensiero si manifesta altrimenti, e che a quanto pare non riescono a essere (ancora) ridotte e ricondotte al confortante presupposto che tutto si possa ridurre al linguaggio (verbale scritto) 'corretto' e perciò in grado di 'veicolare' le 'informazioni corrette' (termine riassuntivo a cui vengono ridotti anche soltanto implicitamente i saperi e le conoscenze).

Pertanto, per quel che qui interessa, appare prima di tutto necessario decostruire la figura del filosofo politico come scienziato ed esperto, correttamente e coerentemente istruito e incanalato nel sistema della scienza occidentale moderna. Ciò implica prima di tutto l'acquisizione di un'autoconsapevolezza – insomma la consapevolezza che il filosofo politico non è una figura astratta, ma sono 'io' e siamo 'noi'. Ora, è innegabile che questo individuo-come-filosofo che 'io' sono vive nella complessità, che in quanto essere umano, dotato di particolari capacità e vincoli di specie, può solo ridurre e semplificare, come fanno in som-

mo grado la scienza e la tecnica emerse dalla modernità occidentale.<sup>16</sup> E tuttavia, il risultato di questa riduzione non è la conoscenza della complessità, ma solo una sua semplificazione più o meno estesa al fine di renderla compatibile con le limitate strutture umane: è una mera ricostruzione del mondo a 'mia' e poi 'nostra' immagine e somiglianza.

E fin qui nessun problema, se non fosse che l'Occidente moderno ha confuso (con un po' di dolo, aggiungerei) questa riduzione con la 'conoscenza vera', che peraltro solo 'noi' avevamo raggiunto (e continuiamo a raggiungere), legittimando così le varie forme di epistemicidio, sempre violente, attraverso le quali questa conoscenza è stata esportata nel mondo cercando di distruggere le tracce di tutte le altre opzioni (che comunque sono sopravvissute e hanno anche dato frutti che finalmente cominciano a diventare visibili).<sup>17</sup> Infatti, la complessità rimane, al di là di tutte le riduzioni, perché non può essere affatto 'compresa' attraverso le limitate strutture umane. Si può tuttavia pur sempre 'intuirla', una volta superata l'ormai francamente obsoleta e pure fastidiosa idea che la 'ragione' sia la facoltà superiore caratteristica dell'essere umano. Della complessità, infatti, avvertiamo la presenza continuamente nella vita quotidiana, ossia nell'unica vita possibile, da cui emerge anche quella cosiddetta dello spirito, dell'intelletto o della ragione.

Ecco, la percezione e la consapevolezza della complessità del mondo, della sua irriducibilità a qualcosa di definitivamente noto dovrebbe portare a 'trasgredire' continuamente e prima di tutto i confini della scienza alla quale siamo stati abituati, intendendo la trasgressione non come la mera sostituzione di una regola con un'altra ritenuta più conforme all'unica Verità (con la maiuscola), quanto piuttosto come un 'andare oltre' le regole ('trans-'), non per predicare la possibilità di un mondo senza regole, cosa impossibile per gli esseri umani la cui caratteristica e vincolo principali consistono proprio nella necessità di ridurre, e dunque di creare regole, quanto piuttosto per diventare finalmente consapevoli che non si dà la possibilità di stabilire una volta e per tutte quali regole siano più conformi a una Verità unica e universa-

---

<sup>16</sup> Per un'analisi più approfondita della posizione epistemologica alla base di queste e delle seguenti affermazioni rinvio a F. MONCERI, *Pensiero e presente. Sei concetti della filosofia*, Pisa, Edizioni ETS 2007.

<sup>17</sup> Su questi temi cfr. ancora B. DE SOUSA SANTOS, *La fine dell'impero cognitivo*, cit.

le – che non esiste. Insomma, ci si potrebbe senz'altro accontentare di ripartire dall'idea, tanto terrificante quanto liberatoria, che non esiste un solo principio – cioè di ripartire dalla sostituzione dell'idea dell'esistenza di un unico principio (*archè*) con quella dell'assenza di un unico principio (*an-archia*).

Personalmente, mi spinge da lungo tempo in questa direzione la constatazione di almeno due circostanze intellettualmente fastidiose, sulle quali perciò sento di dover continuamente interrogarmi. La prima è che la filosofia e la filosofia politica tradizionali non sembrano ancora in grado di trasformarsi in senso realmente inter- o meglio ancora trans-culturale, finendo per presentarsi sempre e di nuovo, nonostante tutte le pretese critiche, in una ripetizione del (peraltro solo presunto) identico del 'noi'. Ciò non significa che il concetto di interculturalità, che si è affiancato di recente a quello di multiculturalismo, non sia oggetto di un discorso piuttosto articolato, anzi. Il problema è piuttosto che l'assunzione di una prospettiva interculturale, di cui si avverte la necessità, si sostanzia solitamente in un tentativo di andare alla ricerca, ma rimanendo all'interno della tradizione occidentale dominante, di veri e propri appigli teorici che possano essere validamente impiegabili in funzione interculturale, ma senza nutrire alcun dubbio sulla capacità di quella tradizione – viziata dai presupposti del colonialismo e della 'colonialità del potere'<sup>18</sup> che è servita spesso a giustificare – di fornire elementi utili a costruire un atteggiamento effettivamente ed efficacemente interculturale, senza dover fare i conti con quei vizi di fondo, che spingerebbero piuttosto a superarla decisamente.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Su cui cfr. A. Quijano, *Colonialità del potere, eurocentrismo e America Latina*, in F. Monceri (a cura di), *Modernità e trans-modernità. Percorsi di lettura nel pensiero decoloniale*, trad. it. di F. Monceri, Pisa, Edizioni ETS 2021, pp. 33-84.

<sup>19</sup> Fra i molti luoghi nei quali ho trattato queste e analoghe questioni, mi permetto di rinviare a F. MONCERI, *Altre globalizzazioni. Universalismo liberal e valori asiatici*, Soveria Mannelli, Rubbettino 2002; F. MONCERI, *Interculturalità e comunicazione. Una prospettiva filosofica*, Roma, Edizioni Lavoro, 2006; F. MONCERI, *Beyond universality: rethinking transculturality and the transcultural self*, in «Journal of Multicultural Discourses», 14, 1, 2019, pp. 78-91; F. MONCERI, *Introduzione. Migrazioni e modernità: riflessioni epistemologico-politiche*, in F. Monceri (a cura di), *Modernità e transmodernità. Percorsi di lettura nel pensiero decoloniale*, Pisa, Edizioni ETS, 2021, pp. 7-31; F. MONCERI, *La "modernità" come problema: una lettura interculturale di Comunità immaginate*, in A. Mancini (a cura di),

La seconda circostanza è che la filosofia come disciplina inserita nel sistema della scienza (occidentale moderna) continua a essere pensata come al servizio di un 'oggetto' che si ritiene possa essere ritagliato dal resto dell'ambiente in modo che diventi indipendente, un oggetto che non abbia più alcun legame con tutto il resto e che quindi possa essere scomposto nel dettaglio e ricostruito perfettamente, senza che avanzi neppure una vite, per così dire, e che in definitiva possa essere conosciuto senza residui in modo da appropriarci della sua 'Verità'. Una filosofia 'della' politica potrebbe costituirne l'esempio: una scienza autorizzata, consolidata e dotata di un metodo scientifico chiaro (la filosofia) sarebbe in grado di studiare il proprio oggetto (la politica) in modo da condurci al possesso della sua Verità per poter finalmente abbandonare la ricerca e concentrarci sul mero perfezionamento di ciò che già conosciamo. In fondo, benché ormai si sia affermata l'etichetta 'filosofia politica' essa continua a essere pensata in tal modo, come dimostra anche la sua usuale riduzione a pensiero applicato all'oggetto 'giustizia sociale' come unico fulcro legittimo della riflessione dominante.

Al contrario, per me la filosofia politica è altro, è trasgressione operata nel contesto, qualunque esso sia, che è sempre 'politico', nella vita quotidiana individuale e in quella associata, perché in ogni contesto, nelle interazioni fra gli individui (e fra gli individui umani e l'ambiente non-umano) si negoziano sempre anche posizioni e relazioni di potere.<sup>20</sup> In definitiva, mi pare che oggi il filosofo politico di stampo 'occidentale' sia chiamato a fare una scelta piuttosto radicale: o rimanere ancorato ai principi ultimi e alle regole e norme desunti dal paradigma scientifico moderno (occidentale) che è riuscito a imporsi e a diventare dominante, e che ha personalmente imparato nel suo percorso per diventare un professionista e un esperto, oppure fare diversamente,

---

*Comunità e nazioni. L'attualità di Benedict Anderson*, Roma, Carocci 2022, pp. 117-137; F. MONCERI, *Intercultural communication: the pros and cons of being a 'Discipline'*, in «Language and Intercultural Communication», vol. 22, no.3, 2022, pp. 266-279.

<sup>20</sup> Stando così le cose, non apparirà singolare che il mio riferimento teorico principale, certo accanto a molti altri, sia costituito dalla filosofia di Nietzsche e dal concetto di "volontà di potere" [*Wille zur Macht*], che conduce a una posizione di tipo prospettivista, e che io senta un'affinità, benché con diverse differenze, con le riflessioni di Michel Foucault sul tema del potere.

per esempio trasgredire quei principi, regole e norme in nome di altro, ossia di un'innovazione che avviene sempre alla periferia, nella marginalità, nella minoranza, e in definitiva nell'individualità come punto di collasso della complessità.

Tuttavia, scegliere la seconda opzione indicata, ma credo che ciò varrebbe anche per una terza, una quarta... o una *n*-opzione, è possibile soltanto se si riconosce, come personalmente da tempo ho fatto, che scienza (moderna occidentale) e tecnica sono strumenti di riduzione che hanno una loro utilità particolare, ma nessuna portata universale. Infatti, il processo conoscitivo si attua in un divenire complesso e irriducibile che si coagula nel presente in 'conoscenze' caratterizzate da parzialità, fallibilità e temporaneità – e che quindi non hanno e non possono pretendere alcuna validità universale e necessaria e nessuna Verità, con la maiuscola, ma solo una verità con la minuscola a sua volta parziale, fallibile e temporanea. In conclusione, allora, la mia modesta proposta per il futuro della filosofia politica, se vuole risorgere dalle proprie ceneri, è molto semplice ed è anche più facile a farsi che a dirsi: rinunciamo alla servitù volontaria nella quale continuiamo a impelagarci, smettiamo di fare i filosofi scienziati che si occupano di presidiare i confini di una conoscenza sempre di seconda mano e sempre (inevitabilmente) in ritardo, e cominciamo a crearla sull'orlo del caos, per usare un'espressione che ricorre nelle teorie della complessità e del caos, la cui utilità anche per la filosofia politica sembra essere ancora ben poco presa in considerazione.<sup>21</sup>

Ciò non significa 'lasciare l'Accademia' per andare a vivere in una botte: non è necessario. Necessario è piuttosto modificare lo sguardo e l'atteggiamento, e soprattutto recuperare il coraggio di essere filosofi 'antitradizionali' in ogni senso possibile e 'intellettualmente trasgressivi' in ogni senso possibile, senza paura di seminare il caos e il disordine, perché solo dal disordine, dal caos e dal caso emerge quell'ordine che proprio perché antropocentricamente creato da noi umani non può che durare lo spazio di un istante. A tale ordine, di necessità sempre riduzionistico e perciò parziale, temporaneo e fallibile, il filosofo è

---

<sup>21</sup> Per una discussione di queste tematiche, mi permetto di rinviare a F. MONCERI, *Ordini costruiti. Multiculturalismo, complessità istituzioni*, Soveria Mannelli, Rubbettino 2008, in part. Capp. 4, 5 e 6.

chiamato ad applicare il proprio pensiero critico, per svolgere la propria funzione di 'critico della cultura' e dei modelli di ordine e di organizzazione che di volta in volta riescono a cristallizzarsi e a diventare dominanti 'come se' fossero in grado di esaurire la complessità, osservandola, descrivendola, spiegandola, prevedendola e controllandola, ossia applicando il metodo riduzionistico della scienza moderna che trasforma in un oggetto dai chiari contorni qualcosa che non è invece proprio in grado di ridurre.

Prima ancora dell'ordine, allora, ciò che dev'essere messo in discussione è proprio la scienza moderna con la sua pretesa di essere in grado di fornire metodi, strumenti e modelli in grado di ridurre l'irriducibile. Appunto perciò il compito del filosofo politico del presente può definirsi come un compito a un tempo epistemologico e politico, visto che l'adesione a un paradigma o a un altro non può considerarsi mai neutrale, in quanto presuppone un'intera visione del mondo con tutte le sue conseguenze, soprattutto in termini di interazioni/relazioni di potere. È questo, a mio avviso, il compito principe che dovrebbe proporsi chi voglia dirsi filosofo oggi, un compito che non ha nulla di straordinario, e che presuppone semplicemente il coraggio di continuare il percorso alla ricerca di una sempre irraggiungibile, perché impensabile, innominabile e in definitiva indecidibile, verità.





## Perché insegnare ancora i classici della filosofia politica? Riflessioni sul rapporto tra filosofia e scienza

Gabriele De Anna

### 1. La crisi della filosofia politica

Leo Strauss, il noto filosofo politico tedesco naturalizzato americano, negli anni sessanta del novecento ha sostenuto che l'età contemporanea sia un'epoca di crisi, frutto della crisi nella quale versa la filosofia politica per effetto della modernità: la scienza moderna avrebbe separato conoscenza e filosofia, riducendo la filosofia politica a ideologia, ossia a una prospettiva solo soggettiva e non giustificabile razionalmente.<sup>1</sup>

Se guardiamo a come si è evoluta la situazione da quando Strauss sostenne questa tesi non è difficile dargli ragione. Pare che lo spazio della filosofia politica sia sempre più eroso a vantaggio delle scienze politiche e sociali, sia per quanto riguarda la reputazione tra le persone comuni, sia per quanto riguarda il ruolo assegnato ad esperti nei dibattiti pubblici, sia per quanto concerne l'assegnazione di fondi di ricerca da parte di enti finanziatori, nazionali e internazionali. Pare ormai assodato che il filosofo possa al massimo presentare una prospettiva soggettiva, senza avere modo di giustificarla, mentre si dà per scontato che lo scienziato sociale o politico possa basarsi sui fatti e quindi fornire motivazioni razionali per le sue proposte.

Da questo punto di vista, non avrebbe più senso leggere e studiare i classici della filosofia politica. Il loro mondo sociale e politico era completamente diverso dal nostro, così, molti pensano, le loro teorie sono superate e possono essere addirittura sconvenienti e dannose nel mondo attuale, perché si basano su assunti e valori superati.

Questo modo di vedere le cose, tuttavia, ha avuto esiti che dovrebbero lasciare perplessi. Se la filosofia fosse davvero solo ideologia, non si potrebbe scegliere razionalmente i fini delle azioni e delle scelte, ma solo i mezzi per realizzare i fini. I fini sarebbero dettati da motivazioni

---

<sup>1</sup> Si veda, per esempio, LEO STRAUSS, *The Crisis of our Time*, in *The predicament of Modern Politics*, a cura di H.J. Spaeth, Detroit, The University of Detroit Press 1964, pp. 41-54.

non difendibili razionalmente e quindi, a livello politico, potrebbero essere determinati solo dal criterio della forza: la forza dei numeri, del denaro, delle armi, o della “capacità di comunicare” (cioè di persuadere agendo solo su livelli emotivi). Che questa linea di pensiero si sia imposta può essere evinto, per esempio, dal fatto che i bandi per progetti di ricerca di questi anni definiscano talvolta non solo i temi che la ricerca deve trattare, ma anche i risultati che deve raggiungere. In questo modo, la definizione dei fini è lasciata interamente nelle mani della corrente politica dominante e la scienza politica e sociale è ridotta e strumento per la realizzazione di decisioni già prese. Viene vanificata così ogni critica razionale della decisione politica, e tale critica è stato proprio il compito della filosofia, almeno dai tempi di Socrate.

In questo contributo, vorrei sostenere che la filosofia politica è una disciplina razionale, ben distinta dalle scienze sociali e politiche. Essendo per sua natura critica, la filosofia politica è un elemento imprescindibile in qualsiasi società politica rispettosa della dignità umana. Quanto dirò del metodo e della natura della filosofia politica mi permetterà di concludere che la lettura – e quindi l’insegnamento – dei classici è fortemente raccomandabile anche nella nostra società odierna.

## **2. La differenza tra filosofia e scienza**

La parola filosofia, come si sa, deriva dal greco ed etimologicamente significa amore per il sapere o per la sapienza. L’amore è una tensione verso qualcosa di diverso da sé e in questo la filosofia si diversifica dalla sapienza, come avevano già notato Platone e Aristotele: la filosofia non è sapienza, perché non è un possesso definitivo o stabile della conoscenza, ma è tensione verso la conoscenza. Essendo immerso nella storia e vivendo un’esperienza in fluire, l’uomo deve continuamente rivedere le proprie conclusioni e non può mai raggiungere conoscenze stabili, definitive, assolute.

Come osservò Aristotele, la filosofia nasce dalla meraviglia: ci si meraviglia quando le cose non vanno come ci aspetteremmo sulla base dell’esperienza passata e allora ci interroghiamo chiedendoci «perché?».<sup>2</sup> Insomma, iniziamo a filosofare quando ci rendiamo conto che

---

<sup>2</sup> ARISTOTELE, *Metafisica*, A, 2, 982b; sul significato filosofico della tesi di Aristotele, si veda Enrico Berti, *In principio era la meraviglia. Le grandi questioni della filosofia antica*,

la nostra esperienza è contraddittoria e filosofiamo per risolvere la contraddizione e riportare la coerenza nelle nostre credenze. La risposta alla domanda «perché?» - che Platone e Aristotele chiamavano con il nome tecnico «principio» - non è evidente, perché non è parte dell'esperienza; tuttavia, la risposta è esplicativa, perché ci fa comprendere perché l'esperienza era contraddittoria. La risposta alla domanda «perché?» non è evidente perché è mediata, ossia è raggiunta attraverso la mediazione di un ragionamento. Per questo, rispondere alla domanda «perché?» è una disciplina argomentativa e dunque razionale.

Quanto detto finora vale non solo per la filosofia, ma per qualsiasi forma di conoscenza razionale che voglia risolvere problemi, anche per la scienza moderna, ossia per le scienze naturali e socio-politiche. Veniamo ora allo specifico della filosofia. La risposta a una domanda «perché?» può essere in contraddizione (o in qualche forma meno forte di contrarietà) con qualche aspetto dell'esperienza passata. Questo farà insorgere allora un'altra domanda «perché?». Insomma, rispondere a una domanda «perché?» può provocare una reiterazione della domanda «perché?» che può anche causare una vera e propria cascata. Il filosofo, essendo amante del sapere e avendo di mira il conoscere per se stesso, non si accontenta del principio raggiunto rispondendo alla prima domanda «perché?», ma vuole andare fino in fondo e affronta le reiterazioni della domanda finché con le sue risposte non ha considerato la sua intera esperienza. Solo allora la cascata di reiterazioni si ferma e il filosofo è appagato del suo sapere. Allora, la risposta alla domanda «perché?» sarà un principio primo, ossia un enunciato che ristabilisce la coerenza dell'intera esperienza. Il principio primo è la risposta all'ultima domanda «perché?», quella che considera l'esperienza intera. La filosofia si caratterizza dunque nella sua specificità per il fatto di essere aperta all'esperienza intera.<sup>3</sup>

L'apertura della filosofia all'esperienza intera è ragione del fatto che la filosofia è 'problematica'. L'uomo ha un'esistenza storica e la sua esperienza è un continuo fluire. Questo comporta che il raggiungimento di un principio primo, ossia di una risposta alla cascata di doman-

---

Laterza, Roma-Bari 2008.

<sup>3</sup> Si veda GIORGIO GIANNINI, *La nozione di esperienza. Implicazioni filosofiche ed esistenziali*, Città nuova, Roma 1987.

de perché che risolve la contraddittorietà dell'esperienza intera, non possa essere mai un'acquisizione definitiva: il fluire dell'esperienza ci costringe a ritornare continuamente sui principi raggiunti per rivalutarne la validità ed eventualmente per rivederli e specificarli meglio. La filosofia è dunque problematica: le sue conclusioni vanno continuamente ridiscusse e verificate. Appunto per questo, la filosofia è tensione verso il sapere, non è sapere stabile e definitivo. Come diceva Marino Gentile: «è un domandare tutto ch'è un tutto domandare».<sup>4</sup>

Tuttavia l'affermazione che la filosofia è problematica non significa che essa sia inconcludente, né è un'espressione di scetticismo radicale, ossia della tesi per cui il raggiungimento di una nuova informazione potrebbe contraddire radicalmente tutto quanto precedentemente creduto. La filosofia non è inconcludente perché non abbandona le conclusioni di volta in volta raggiunte quando l'esperienza rivela che sono problematiche, ma le specifica e le articola sempre di più sulla base della nuova esperienza, aggiungendo distinzioni o condizioni di validità. Così, la filosofia è come una pianta che cresce nel tempo e non rimane mai statica, ma è pur sempre identica a se stessa: spuntano nuovi rami su quelli vecchi e quelli vecchi crescono, ma la pianta può essere identificata come se stessa nel corso di tutta la sua storia. Dire poi che la filosofia è problematica non è affermazione di scetticismo, perché nessuna nuova informazione potrebbe negare la validità per l'esperienza passata dei principi precedentemente raggiunti, se erano stati ricavati correttamente; la nova informazione può al limite mostrare che l'esperienza passata era gravemente limitata e che i principi che la spiegavano lasciavano molto di inspiegato perché davano per scontate assunzioni forti, anche se prima non se ne aveva consapevolezza.

L'apertura all'esperienza intera e la problematicità distinguono la filosofia dalla scienza, nel senso di scienza moderna o di scienze naturali. La scienza non considera l'esperienza nel suo insieme, ma la limita, ritagliando una parte della realtà e occupandosi solo di quella. La limitazione avviene sia sull'estensione degli oggetti che sulle proprietà considerati. Per quanto riguarda l'estensione degli oggetti considerati,

---

<sup>4</sup> La descrizione della filosofia che propongo qui riassume tesi sostenute estesamente da MARINO GENTILE, *Trattato di filosofia*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 1987. Per l'espressione tra virgolette si veda p. 53.

ogni scienza ne considera alcuni e tralascia altri: la fisica solo gli oggetti dotati di massa, la biologia solo i viventi, la chimica solo gli atomi e le molecole, ecc. Per quanto riguarda le proprietà, ogni scienza, dei suoi oggetti, studia alcune proprietà e tralascia altre: di un essere umano, la fisica considera la massa o l'energia, ma non le caratteristiche chimiche, biologiche o psicologiche.

La scienza non è interamente aperta all'esperienza perché ha una finalità operativa, non conoscitiva, e un carattere ipotetico, che è particolarmente confacente all'operatività. Già Bacone aveva rinnovato il metodo aristotelico eliminando la causalità finale e quella formale, perché, secondo, lui solo la causalità materiale e quella efficiente ci permettono di comprendere come agire nella realtà. Per lui, infatti, la vera conoscenza deve permettere di potenziare la nostra possibilità di agire nella realtà.<sup>5</sup> Galilei, poi, aveva distinto le qualità primarie, quelle misurabili, come la dimensione e la forma geometrica, dalle secondarie, come il colore, il suono e il sapore, che non si possono misurare. Le prime, poiché sono misurabili, possono essere espresse con numeri, le seconde no. Siccome Galileo assume che il «gran libro della natura» sia scritto con il linguaggio matematico e che con tale linguaggio vada interpretato, secondo lui le qualità primarie sono reali, ma le secondarie no. La descrizione del mondo che si ottiene sotto questa ipotesi è utile a capire come agire sul mondo, ma ci dà un'immagine della realtà incompleta, che parte dall'ipotesi che siano reali solo alcuni degli aspetti della realtà e mette tra parentesi altri, fingendo che non esistano.

Nel corso della filosofia moderna, tali aspetti sono stati relegati nella «mente» intesa come sostanza *sui generis* (Descartes), in misteriose «proprietà mentali» (empiristi), o in dimensioni noumeniche non accessibili ai nostri poteri conoscitivi (Kant). Alla fine del suo sviluppo, la scienza moderna ha prodotto un'immagine del mondo oggettivo, nel

---

<sup>5</sup> Secondo una lettura tradizionale, per Bacone l'utilità sarebbe il fine principale, se non l'unico, della scienza. Anche se la letteratura critica ha negato questa lettura mettendo in luce che per Bacone il fine della scienza è eminentemente teoretico (cfr. PAOLO ROSSI, *Sul carattere non utilitaristico della filosofia di F. Bacone*, in «Rivista Critica di Storia della Filosofia» Vol. 12, No. 1, 1957, pp. 22-41), essa ha confermato che tuttavia l'aspetto pratico riveste comunque un ruolo contrale per Bacone (JOSEPH AGASSI, *The Very Idea of Modern Science. Francis Bacon and Robert Boyle*, Springer, Dordrecht 2013, cfr. p. 13). Tanto basta alla mia argomentazione.

senso che considera solo le caratteristiche misurabili, ma nel quale non c'è spazio per la soggettività.<sup>6</sup> Come ha osservato il filosofo contemporaneo americano Wilfrid Sellars, il problema principale della filosofia oggi è trovare una visione stereoscopica che tenga assieme l'immagine scientifica dell'uomo nel mondo con l'immagine manifesta, quella che ammette anche la soggettività.<sup>7</sup>

Anche se qualcuno risolve la questione riducendo la soggettività al mondo fisico, o addirittura proponendo di eliminarla dal nostro modo «scientificamente coretto» di parlare del mondo, questo dimostra che è necessario fare i conti con gli aspetti della realtà che le scienze naturali mettono tra parentesi e decidono di ignorare. Fare questi conti, però, è un compito che spetta al filosofo, non allo scienziato, perché essi richiedono che si abbandoni ogni ipotesi sulle limitazioni dell'esperienza e che si sia aperti all'esperienza in modo incondizionato.

Si badi che ammettere che l'immagine scientifica è di per sé insufficiente e richiede una visione stereoscopica non significa avanzare una critica alla scienza. Il modo di procedere ipotetico della scienza, pur limitando la nostra esperienza, è perfettamente legittimo, dati i fini operativi che la scienza si propone. L'errore è eventualmente prendere l'immagine scientifica del mondo per una descrizione completa della realtà e assumerla quindi come una metafisica. Ma questo è un errore filosofico, non scientifico.

Si potrebbe obiettare che la filosofia non è meno settoriale della scienza: non esistono, infondo, la filosofia della scienza, quella dal linguaggio, quella della politica, quella della morale ecc.? A questa perplessità si può ribattere che i settori della filosofia si differenziano tra loro non perché limitano la loro attenzione a aspetti diversi dell'esperienza, ma perché muovono da domande «perché?» che sorgono in settori diversi dell'esperienza. La filosofia della scienza parte da problemi che sorgono nella scienza, quella del linguaggio da problemi che

---

<sup>6</sup> Data la natura e il fine di questo intervento, semplifico qui una questione che in realtà è molto complessa e andrebbe approfondita. Per un approfondimento rimando a EVANDRO AGAZZI, *L'oggettività scientifica e i suoi contesti*, Bompiani, Milano 2018; si vedano in particolare le pp. 97-197.

<sup>7</sup> WILFRID SELLARS, *L'immagine scientifica e l'immagine manifesta*, raccolta di testi a cura di Carlo Marletti e Giacomo Turbanti, ETS, Pisa 2013.

sorgono quando si riflette sul significato linguistico, e via dicendo. Nel rispondere alle domande «perché?» da cui sorgono, però, le varie filosofie utilizzano lo stesso metodo filosofico e rimangono aperte all'esperienza intera. È per questo che due filosofi che discutono, a prescindere che il problema sia la fisica quantistica o la normatività etica, dopo poche battute si ritrovano a chiedersi se Dio esista o se gli universali siano separati dalle cose materiali.

Le osservazioni sulla distinzione tra scienza e filosofia che ho proposto si ripercuotono anche nel settore socio-politico. Le scienze politiche e sociali aspirano a dare una spiegazione dei gruppi politici e sociali il più possibile oggettiva e fondata empiricamente su osservazioni relative a quei gruppi, mentre la filosofia politica cerca di rispondere ai problemi che insorgono nell'esperienza politica e sociale considerando tutto, anche il fatto che gli individui che formano quei gruppi hanno una soggettività. Si potrà ribattere che qui la categorizzazione presentata sopra in riferimento alle scienze naturali non si applica in modo adeguato, perché le scienze politiche e sociali sono attente alla soggettività. Non utilizzano infatti anche metodi di indagine qualitativi (interviste, osservazioni partecipate, focus group)? E non esistono approcci psicologici alle scienze sociali attenti al vissuto soggettivo, come quello famoso proposto da Kahneman per l'economia?<sup>8</sup>

L'esistenza di metodi qualitativi e psicologici nelle scienze sociali non contraddice davvero le mie affermazioni sulla tendenza all'oggettività di tali scienze. Fedelmente con la metodologia già elaborata da Max Weber quando metteva in luce l'ineliminabilità e l'irrazionalità dei valori,<sup>9</sup> tali metodi oggettivizzano la soggettività, riducendola a uno schema credenza-desiderio che permetta facilmente di identificare credenze e desideri con stati fisici del sistema nervoso. L'indagine della soggettività, così, non rivela aspetti della realtà potenzialmente

---

<sup>8</sup> Lo psicologo israeliano Daniel Kahneman ha vinto il premio Nobel per l'economia nel 2002, perché le sue ricerche sulla percezione soggettiva della felicità mostravano che all'aumento del reddito non corrisponde necessariamente un aumento della felicità soggettivamente intesa, come assumeva il paradigma dominante. Si veda D. KAHNEMAN, E. DIENER, E N. SCHWARZ, *Well-being: The foundations of hedonic psychology*, Russell Sage Foundation, New York 1999.

<sup>9</sup> Cfr. MAX WEBER, *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*, Mohr, Tubinga 1922; tr. it. Di Pietro Rossi, *Il metodo delle scienze storico-sociali*, Einaudi, Torino 1958.

non misurabili, ma dà solo un accesso alternativo a realtà in linea di principio misurabili, anche in casi in cui noi non siamo (ancora) capaci di misurare. L'assunto di questa identità tra soggettività e realtà misurabile però è infondato e quindi non filosofico: e se la soggettività rivelasse aspetti della realtà in linea di principio non misurabili eppure reali?

A mio modo di vedere, come le scienze naturali, anche le scienze politiche e sociali danno un'immagine della realtà che può essere utilissima al fine di sapere come operare, ma non è un'immagine completa e spetta al filosofo integrare le conclusioni scientifiche in una considerazione globale dell'esperienza.

### **3. Tre ragioni per leggere e insegnare ancora i classici della filosofia politica**

Le caratteristiche della filosofia che sono emerse dall'analisi appena proposta permettono di individuare almeno tre ragioni per cui è ancora importante leggere e insegnare i classici della filosofia politica. In primo luogo, la differenza tra filosofia e scienza suggerisce che anche lo scienziato politico e sociale debba essere in grado di utilizzare i metodi della filosofia, almeno in alcuni momenti del suo lavoro. In secondo luogo, la problematicità della filosofia richiede che si conosca e si consideri continuamente il suo dispiegarsi storico. In terzo luogo, siccome la filosofia ha natura storica, conoscere la sua storia è importante per comprendere il significato dei simboli che usiamo noi oggi. Consideriamo queste tre ragioni in modo più approfondito.

Lo scienziato politico e sociale ha bisogno dei metodi della filosofia perché almeno in alcuni momenti del suo lavoro deve discutere le ipotesi con cui seleziona l'esperienza che vuole considerare. Da un certo punto di vista, questo è vero per ogni scienza nata dallo stelo della «scienza moderna». Nel suo famoso libro *La struttura delle rivoluzioni scientifiche*, lo storico e filosofo della scienza Thomas Kuhn sosteneva che la storia della scienza è un alternarsi di fasi normali e fasi rivoluzionarie.<sup>10</sup> Nelle fasi normali gli scienziati lavorano all'interno di un

---

<sup>10</sup> THOMAS S. KUHN, *The Structure of Scientific Revolutions*, University of Chicago Press, Chicago 1962, 19692; tr. it. di Adriano Carugo, *La struttura delle rivoluzioni scientifiche*, Einaudi, Torino 1969.



paradigma che non discutono e del quale accettano acriticamente ipotesi e assunti, anche metafisici e teologici. Quando il paradigma vigente non è più in grado di dar conto di alcuni fatti osservati nuovi, però, gli scienziati iniziano a dubitare degli assunti del paradigma e a discutere tra di loro su come modificare il paradigma per renderlo idoneo a spiegare le nuove esperienze. Allora gli scienziati diventano a tutti gli effetti filosofi. Nel successivo volume *La tensione essenziale*, Kuhn afferma esplicitamente che quando gli scienziati diventano filosofi nella fase rivoluzionaria utilizzano il metodo dialettico che Aristotele aveva indicato come metodo della filosofia nei *Topici*.<sup>11</sup>

Nel caso delle scienze politico-sociali, poi, la filosofia ha un ruolo che va oltre quello che ha nelle scienze naturali. La realtà socio-politica non è costante e indipendente da noi come la realtà naturale, ma varia continuamente.<sup>12</sup> Un cambiamento di paradigma, allora, non è solo un cambiamento nel nostro modo di descrivere la realtà, ma è anche un cambiamento della realtà socio-politica, nella misura in cui tale realtà è fatta da noi e dai simboli che utilizziamo e comprendiamo. Non sto dicendo che la realtà socio-politica sia 'interamente' fatta da noi: gli esseri umani stanno insieme in certi modi e formano certe istituzioni perché la loro natura è quella che è. Ma il particolare modo in cui realizzano una famiglia, un'associazione o un governo dipende dai simboli che hanno a disposizione in un certo luogo e in un certo momento. Lo scienziato sociale che vuole discutere i presupposti di un paradigma per cambiarlo deve intanto comprendere cos'è variabile in ciascun paradigma e cosa invece è costante e va preservato in tutti i paradigmi, ma per fare questo deve capire i simboli di paradigmi diversi dall'interno e deve capire in ciascuno di essi cos'è essenziale e cosa no. Come ha osservato il filosofo politico Eric Voegelin, questo tipo di analisi è il

---

<sup>11</sup> THOMAS S. KUHN, *The Essential Tension. Selected Studies in Scientific Tradition and Change*, University of Chicago Press, Chicago 1977; tr. it. a cura di M. Vadicchino, *La tensione essenziale e altri saggi*, Einaudi, Torino, 1985.

<sup>12</sup> Forse anche la realtà naturale varia, ma con ritmi più lenti. Quelli della fisica paiono lentissimi: le costanti fisiche fondamentali, almeno nella nostra zona dell'universo, non pare siano cambiate dai tempi di Talete. Anche l'astronomia cambia molto lentamente, dal nostro punto di vista: la precessione degli equinozi della Terra ha un ciclo di oltre 25000 anni. Le trasformazioni in biologia sono molto più veloci, ma sono comunque troppo lente per essere significative per la nostra conoscenza.

metodo filosofico usato da Aristotele per studiare la realtà politica.<sup>13</sup>

Veniamo al secondo motivo per cui è opportuno leggere e studiare i classici della filosofia politica: il rapporto tra problematicità e storicità. Come abbiamo visto, la filosofia è problematica perché le sue conclusioni sono incessantemente messe in discussione dall'esperienza che continua a fluire e ci costringere a riproporre le domande «perché?». Per questo motivo, la filosofia si dispiega nella storia come una lunga discussione dialettica, un dialogo platonico che dura millenni. In certi momenti cruciali qualche filosofo o qualche scuola fa una scelta su come continuare la spiegazione prendendo una via e lasciando da parte altre possibili vie alternative. Ad un certo punto dello sviluppo della via seguita, magari dopo secoli, però, si possono incontrare difficoltà che inducono a rivedere la scelta fatta e perfino a tornare indietro e a perseguire una delle possibilità precedentemente escluse.

Pensiamo all'esempio della distinzione tra qualità primarie e secondarie – intesa ora come distinzione filosofica, non come metodologia scientifica, che, come abbiamo visto è una cosa diversa. Se, ricostruita l'intera realtà sull'assunto di quella distinzione, si osservasse che qualcosa rimane misterioso o inspiegabile (per esempio la razionalità dei valori o la soggettività), allora si dovrà rivedere l'assunto di quella distinzione e ripensare il significato della misurabilità che era alla sua base.

Questa osservazione suggerisce che per fare filosofia bisogna conoscere la storia della discussione dialettica che ci ha portati al punto in cui siamo e bisogna essere in grado, eventualmente, di ripensare e rivedere alcune scelte fatte nel passato. Ma per potere fare questo bisogna conoscere i filosofi del passato, almeno quelli significativi per lo sviluppo della storia della filosofia.

Il terzo motivo per cui è necessario conoscere la storia della filosofia politica è che essa ci permetterà di comprendere il significato dei simboli – sia delle parole, sia di altri simboli politici, come istituzioni, forme di decisione, ruoli ecc. – che usiamo noi oggi. Qui si apre il tema

---

<sup>13</sup> ERIC VOEGELIN, *The New Science of Politics*, University of Chicago Press, Chicago 1952; tr. it. di Renato Pavetto, *La nuova scienza politica*, Borla, Roma 1968; si veda in particolare l'introduzione e il primo capitolo.

della tradizione:<sup>14</sup> la storicità della conoscenza (sia filosofica che scientifica) comporta che essa si sviluppi e cresca come tradizione, ossia attraverso il passaggio di informazioni, pratiche, conclusioni, principi e acquisizioni da una generazione all'altra. Si pensi alla fisica: oggi tutti sanno che esistono gli elettroni, ma nessuno li ha visti. Gli scienziati di oggi si fidano delle conclusioni raggiunte dai fisici tre generazioni fa e non ripetono i loro esperimenti, ma usano la conoscenza ricevuta da loro per progredire verso conoscenze nuove. La tradizione non è conservazione, perché non comporta che si mantenga inalterato quanto ricevuto dal passato come se fosse un lascito inviolabile, ma richiede che ogni generazione valuti razionalmente e criticamente quanto è ancora valido e va tramandato ulteriormente e quanto invece deve essere abbandonato. Ma anche questa valutazione si avvale di strumenti (come lo stesso linguaggio e vari criteri di giudizio) che ci sono giunti dal passato.

Siccome i nostri simboli linguistici, scientifici e politici arrivano a noi dalla tradizione, per comprenderne esattamente il significato, i criteri di applicabilità e anche i limiti è necessario capirne l'origine. Per capire cosa sia la sovranità e perché per tanti nel mondo sia ancora un simbolo efficace, che suscita rispetto nelle decisioni delle istituzioni e tendenza all'ubbidienza, bisogna capire in che condizioni si è originato il concetto, come è stato applicato all'inizio, e com'è stato poi «corretto» nel corso della sua storia. Solo sulla base di questa conoscenza sappiamo se e come può essere ancora «corretto», o se vada abbandonato. Ma questa conoscenza è raggiungibile solo attraverso lo studio dei classici che nel passato hanno discusso il significato delle parole che usiamo ancora noi oggi. Anche per questo, quindi, è necessario lo studio dei classici.

Queste tre ragioni spiegano perché lo studio e l'insegnamento dei classici della filosofia politica sia importante, ma il carattere allo stesso tempo tradizionale e problematico della filosofia suggerisce una considerazione ulteriore. Il progresso economico e sociale sta rendendo il mondo sempre più interconnesso e popoli con tradizioni diverse sono costretti a condividere scelte e quindi a confrontarsi. Che si sia d'accor-

---

<sup>14</sup> Cfr. GIOVANNI TURCO, *Costituzione e tradizione*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2015.

do o meno con Kant, per il quale questo processo sarebbe necessario e perfino buono,<sup>15</sup> è indubbio che il processo è in corso. L'incontro con altri che vedono le cose molto diversamente da noi è occasione di meraviglia e ci induce a rivedere le conclusioni a cui siamo giunti finora considerando anche l'esperienza del fatto che alcuni hanno opinioni molto diverse. Questo comporta anche conoscere le tradizioni da cui scaturiscono le loro opinioni: la problematicità della filosofia richiede la conoscenza delle tradizioni degli altri con cui dobbiamo confrontarci. Allo studio dei classici della tradizione europea, quindi, andrebbe aggiunto anche lo studio dei classici di altre tradizioni.

#### **4. La giustificazione come fine della politica e la necessità della filosofia**

Abbiamo visto che le scienze politico-sociali permettono di spiegare gli aspetti oggettivi dei rapporti politici, ma non considerano l'esperienza nel suo insieme, tralasciando così alcuni aspetti della soggettività, che invece la filosofia politica tenta di prendere in esame e di includere in una prospettiva globale. Da questo segue che la filosofia politica è un elemento essenziale e irrinunciabile della vita politica. Vediamo perché.

La politica ha per fine la coordinazione dei cittadini in modo che si possa trovare una linea d'azione che conduce tutti alla propria realizzazione, ossia a raggiungere il proprio bene. Gli esseri umani, d'altro canto, non agiscono ciecamente, mossi solo da istinti, ma valutano i fini delle loro azioni con la ragione e possono scegliere i fini (per quanto la loro ragione sia spesso e in diverse misure limitata e fallibile). Così per coordinare gli esseri non è sufficiente costringerli, ma è necessario convincerli. Le scelte dell'autorità politica devono essere, se non ottimali, almeno abbastanza buone perché generalmente i cittadini possano accettarle. Insomma, la dignità dell'essere umano richiede che l'autorità politica giustifichi le proprie scelte.

Giustificare una scelta ad un'altra persona significa mostrare a quella persona che quella scelta raggiunge un fine buono, un fine che ai suoi occhi è degno di essere raggiunto. Per fare questo bisogna essere

---

<sup>15</sup> Naturalmente mi riferito a IMMANUEL KANT, *Per la pace perpetua*, Feltrinelli, Milano 2013.

in grado di mettersi nella prospettiva dell'altro e quindi di considerare la sua soggettività. Allo stesso tempo, però, bisogna chiedersi in che modo si possa realizzare nella sua situazione soggettiva la vita umana, che è qualcosa di generale e oggettivo. Per giunta, questa unione di prospettiva soggettiva e prospettiva oggettiva va fatta considerando tutti gli aspetti dell'esperienza all'interno della quale il soggetto sceglie e giudica. Cercare una prospettiva stereoscopia che tenga assieme gli aspetti oggettivi della realtà e quelli soggettivi, considerando l'esperienza nel suo insieme, come abbiamo visto sopra, è proprio la caratteristica della filosofia. Quindi, la giustificazione di una scelta politica è un'azione filosofica.

La mia conclusione non che è l'arte di governo sia identica alla filosofia politica o – platonicamente – che i governanti dovrebbero essere filosofi. Certamente, governare richiede caratteristiche molte diverse dalla propensione filosofica (capacità di decidere in fretta, capacità di ispirare fiducia, visione e capacità di pianificazione, capacità di empatia), che difficilmente si trovano in un individuo con uno spiccato senso teoretico. Ma le mie osservazioni permettono di raggiungere due conclusioni. Primo, la filosofia politica dovrebbe essere una parte importante della formazione di un politico. Secondo, l'autorità politica dovrebbe affidarsi sì ai consigli degli scienziati politico-sociali, che sono così importanti per trovare i migliori mezzi d'azione, ma anche ai consigli dei filosofi, che sarebbero di grande aiuto per deliberare correttamente e quindi efficacemente sui fini.



## Lo spazio etico nella progettualità del centro di ricerca IIB – Abruzzo<sup>1</sup>

Consuelo Diodati

### 1. Definizione del problema

Lo spazio etico è un luogo di incontro, esperienze e ascolto tra persone con diverse professionalità e cittadini, tutti accomunati dalla necessità di una riflessione su tematiche etiche di interesse generale, con l'obiettivo di fungere anche da momento propositivo. Istituito per la prima volta nel 1995 in un ospedale parigino, fu poi adottato come modello su tutto il territorio francese, fino a divenire centro di collaborazione dell'OMS per la bioetica nel 2010. Nel 2013 *l'Espace Éthique* parigino è passato sotto l'autorità della regione Ile-de-France, diventando *Espace pour la réflexion éthique*. Le questioni etiche legate alla recente crisi pandemica hanno, difatti, evidenziato l'esigenza di un ulteriore sforzo, per cui *l'Espace* e il Dipartimento di Ricerca Etica dell'Università Paris-Saclay hanno costituito l'Osservatorio COVID, *Éthique et société*, prima rete nazionale di dibattito sulla problematica.

In Italia, l'esperienza è ancora in una fase sperimentale. Lo Spazio Etico, introdotto nel 2014 come progetto pilota nell'ASL 11 di Empoli, nel 2018 si è costituito in associazione. Nel 2019, a seguito della convenzione tra la CISL Medici Lombardia e la sezione regionale dell'Istituto Italiano di Bioetica è stato progettato uno spazio-laboratorio, dove professionisti sanitari possano confrontarsi e affrontare temi comuni sulla riflessione etica nell'ambito della cura, del segreto professionale, del fine vita, del parto indolore, della sanità verso derive progressivamente individualiste. Esso è talvolta previsivo dall'apertura a cittadini e professionisti di altri settori. Altre sezioni regionali dell'IIB stanno promuovendo iniziative analoghe, non solo in ambito sanitario, poiché cominciano a confrontarsi con l'intero apparato istituzionale: università, scuole, tribunali, enti locali, carceri.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> L'Istituto Italiano di Bioetica, sezione Abruzzo, è Presieduto dalla Prof.ssa Anna Di Giandomenico, dalla delegata Prof.ssa Fiammetta Ricci, con i colleghi Prof. Mario Si-ramarco, Prof. Luca Gasbarro, Prof.ssa Consuelo Diodati.

<sup>2</sup> Cfr. LUISELLA BATTAGLIA, *Bioetica*, Milano, Ed. Bibliografica, 2022.

La necessità di unità di studio, ricerca e dialogo sulle tematiche etiche si è presentata in maniera più pressante a seguito l'emergenza sanitaria da Covid-19, sottolineando l'insieme delle difficoltà di chi ha agito professionalmente in situazioni di emergenza, dinanzi a scelte tragiche che, sebbene note nell'esperienza sanitaria, si sono manifestate in misura tale da impedirne la metabolizzazione.

Analoghe difficoltà sono state riscontrate nell'operato degli attori istituzionali (politici ed amministrativi), in circostanze che chiedono risposte ad un tempo efficaci e condivise. Difficoltà differenti e complesse, ma necessitanti una capacità di risposta soddisfacente alle esigenze di cura, in modo da garantire qualità di vita in senso ampio e governo dei cittadini; difficoltà per le quali sono emerse, invece, risposte apparse estemporanee, se non arbitrarie.

Il progetto del Centro di Ricerca IIB Abruzzo mira, dunque, a studiare, progettare e mostrare la concreta applicabilità e trasferibilità dell'istituzione di uno Spazio Etico che si rivolga ai professionisti della salute, ma anche ad operatori e decisori pubblici, quale luogo di confronto su criticità e risorse della propria quotidianità professionale, con momenti di incontro sia interprofessionale, che con i cittadini attraverso le associazioni del terzo settore e le istituzioni.

Scopo di tale progettualità è, infatti, anche quello di promuovere l'integrità dei decisori pubblici del futuro (politici, amministratori, tecnici), chiamati a scegliere le azioni da intraprendere, nella prospettiva dell'interesse pubblico, al fine della costruzione di una nuova governance delle emergenze sociali e delle politiche di cura, di concerto con la cittadinanza. Le stesse politiche sociali vengono coinvolte in un processo di formazione e trasformazione continue.

Progettare e costruire lo spazio etico dei cittadini del futuro richiede, infatti, una formazione valoriale ed una ecologia delle relazioni che implicano un piano formativo complesso, transdisciplinare ed esperienziale innovativo, per una nuova ecologia delle relazioni e delle responsabilità professionali, gestionali ed operative, individuali e pubbliche.

## **2. Progettualità**

Il progetto ha individuato obiettivi di I e di II fase, definiti alla luce del bisogno etico e bioetico, di sostegno psicologico e relazionale, di



formazione valoriale per i dilemmi etici, di benessere lavorativo, nonché di partecipazione e dibattito democratico sulle decisioni pubbliche. Nella I fase: si parte dalla rilevazione delle criticità del contesto di studio, fino all'elaborazione di linee guida e piani formativi:

- rilevazione (questionari, interviste libere ed elaborazione dei risultati) di bisogni, carenze e criticità post Covid-19;
- valutazione delle conseguenze delle pratiche professionali di cura (nella dimensione di genere);
- analisi dei dati delle problematiche emerse nella governance dell'emergenza a livello istituzionale (come le difficoltà di individuazione delle priorità, dell'intervento regolativo);
- mappatura e studio di esperienze di Spazio Etico all'estero e in Italia;
- elaborazione di piani di formazione.

Nella II fase, denominata "Progettare ed elaborare lo Spazio Etico", si mira a:

- creare un osservatorio per identificare questioni, raccogliere e analizzare esperienze e competenze, nonché condividere risposte adatte alle nuove circostanze;
- creare un luogo di dialogo, incontro/confronto tra operatori ed esperti;
- attivare processi tesi al miglioramento della macchina amministrativa e di rinforzo della partecipazione proattiva.

Lo spazio Etico è rivolto a:

- operatori della salute (e non solo), professionisti, studiosi, decisori e cittadini che hanno bisogno di un orientamento in materia legale, assistenziale, psicologica o e di counselling, offerto da professionisti con specifiche competenze;
- attori istituzionali con compiti di indirizzo politico, quali il personale amministrativo e non, per il miglioramento dei processi amministrativi e di co-decisione e law-making.

Uno degli obiettivi del progetto concerne la formazione di persone partecipi e consapevoli dei processi decisionali che li riguardano durante le situazioni critiche, con l'obiettivo di evitare una crescita esponenziale dei fattori di vulnerabilità sociale. È prevista, dunque, l'estensione del coinvolgimento alle scuole in vista della formazione dei cittadini del domani e ad altri enti di formazione, nonché agli individui

stessi in modo da fornire strumenti per meglio esercitare la propria cittadinanza in vista di una partecipazione responsabile.

Le potenziali soluzioni, traducibili in ipotesi, sono individuate, difatti, in un processo di interazione e interdipendenza, volto alla costruzione di processi di relazionalità e alla costituzione di Spazi etici come punti di riferimento permanente a fronte delle criticità esposte. L'insieme di tali elementi sarà affrontato attraverso un approccio bio-etico-normativo, affiancato da un'analisi della documentazione giuridico/sociale sui contenuti e le problematiche emerse.

Gli aspetti della prima e seconda fase, peraltro, saranno preliminari ad una terza fase che andrà a concretizzantesi nella elaborazione di:

- linee guida,
- strutturazione di piani formativi ed altre attività strategiche, volte a sostanziare e caratterizzare l'operatività e la funzione dello Spazio Etico, con l'intento di estendere l'ambito applicativo, al coinvolgimento di enti pubblici e privati (pubblica amministrazione, amministrazione della giustizia, ecc.), per ricavare elementi e argomenti di discussione e decisione pubblica, fino alla mediazione sul territorio e l'implementazione dei suoi documenti e dei Piani Sociali Regionali.

### **3. Terzo settore tra riforma organica e crisi pandemica**

Gli Spazi etici possono essere ulteriormente identificati quali enti del terzo settore operanti in tale ambito, in linea con la riforma. Il Terzo Settore italiano ha, infatti, intrapreso profonde trasformazioni a seguito della riforma del 2016-2017, acuitesi in seguito all'emergenza sanitaria da Covid-19. Gli obiettivi che si prefigge la riforma del TS, si accompagnano alla lotta alle povertà e alle disuguaglianze sociali.

La riforma del TS fa riferimento al Decreto legge n. 117, del 2017, denominato Codice del TS in attuazione della legge 106/2016 "Delega al Governo per la riforma del terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale". Anche per via dell'emergenza pandemica, non ha ancora trovato piena attuazione, nonostante si parli di oltre 300.000 operatori del sociale, universo in cui operano 1 milione di lavoratori e 5 milioni di volontari.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Negli ultimi anni il Terzo Settore italiano è stato protagonista di molti cambiamenti radicali, con trasformazioni che è necessario studiare, far conoscere e discutere in

Tra i cambiamenti impliciti nella riforma il più rilevante è il passaggio da enti di volontariato ad imprese sociali, che peraltro, professionalizza eccessivamente il settore – professionalizzazione che non necessariamente corrisponde a professionalità. Questa scelta presumibilmente è motivata dal fatto che l'Italia ha subito forti pressioni da parte dell'Unione Europea per orientare maggiormente le proprie imprese private, in imprese sociali. Non avendo ottenuto grossi risultati, ha optato per una conversione del TS in tale prospettiva. L'intento era una riforma organica di questo ambito, che comunque andava rivisto, in collaborazione con il Forum del Terzo Settore, ma i cambiamenti sono assai controversi.

Il Codice del TS, inoltre, introduce uno strumento nuovo: il RUNTS (Registro Unico Nazionale del Terzo Settore), con l'intento di una catalogazione costante, aggiornata e uniforme delle realtà presenti nel paese in un'unica piattaforma nazionale, da parte delle Regioni, per evitare la frammentazione dei diversi registri esistenti. La mancata iscrizione, pur non essendo obbligatoria, implica l'impossibilità ad accedere a servizi essenziali per la sopravvivenza di molte associazioni: Fondo progetti, 5x1000 e incentivi fiscali. Associazioni piccole e/o culturali si troveranno in tal modo, a rischio di perdere la gran parte delle agevolazioni fiscali di cui fruiscono. L'art. 4 prevede, infatti, che l'iscrizione riguardi sia le associazioni riconosciute – cioè con personalità giuridica, sia quelle non riconosciute, le quali dovrebbero cambiare il proprio statuto, in funzione di quanto previsto dal RUNTS.

Un ulteriore passaggio per le associazioni culturali prive di personalità giuridica è la scelta della tipologia organizzativa nella quale collocarsi/identificarsi in termini congrui rispetto alle proprie finalità, tra 7 opzioni:

- Organizzazione di volontariato;
- Associazione di promozione sociale (APS);
- Ente filantropico;
- Impresa sociale (che comprende anche le cooperative);

---

modo tale che sia possibile consolidarle, se positive, o contrastarle, se negative. Questi temi sono stati al centro di un workshop nell'ambito del Festival della Sociologia, dal titolo "*Transizioni sociali. Una, nessuna, centomila*" tenutosi a Narni (TR), dal 6 all'8 ottobre 2022.

- Rete associativa;
- Società di mutuo soccorso;
- Altro ente del Terzo Settore.

L'obiettivo trasversale è, dunque, tradurre i principi democratici e il dettato costituzionale in competenze e strutture in grado di prendersi cura delle fasce sociali più vulnerabili (anziani, disabili, minori, donne a rischio maltrattamento, immigrati), sia in regime ordinario che straordinario.

A complicare la scelta tra le diverse opzioni – scelta che di per sé stessa ha implicazioni etiche, c'è il fatto che per continuare a beneficiare di agevolazioni come la de-commercializzazione dei corrispettivi versati dai soci, bisogna appartenere agli enti di promozione sociale, con criteri rigorosi: - un numero minimo di 7 soci, invece dei 3 previsti per le associazioni culturali semplici; - avvalersi prevalentemente dell'attività di volontariato dei propri soci, riducendo l'assunzione di lavoratori dipendenti con continuità; - l'assunzione si limita, infatti, esclusivamente ai casi di svolgimento di attività sociali e per raggiungere lo scopo sociale. L'articolo n. 36 del codice, in effetti, prevede che tale assunzione possa coinvolgere gli associati stessi, ma in misura non superiore al 5%, laddove, il numero di lavoratori impiegati non può superare il 50% dei volontari. Si introduce quindi, una differenziazione netta tra volontari e associati, che negli Enti di Terzo Settore non sempre è così palese, soprattutto nella prospettiva della collaborazione con gli Spazi Etici o loro costituzione. Elemento sicuramente positivo è la possibilità di migrare da un settore all'altro del Registro, senza spese eccessive e senza devolvere il proprio patrimonio sociale.

#### **4. Volontariato e problemi di genere**

La riforma del terzo settore accentua ulteriormente il più classico degli isomorfismi di genere e organizzativo in chiave procedurale e di riconoscimento. L'esito è una professionalizzazione *de facto* del mondo del volontariato che congela i problemi relazionali (quali appunto lo sbilanciamento di genere) pre-esistenti alla riforma. In tale prospettiva, ulteriore tematica di riflessione nella lotta alle povertà e alle disuguaglianze sociali è proprio il numero relativamente esiguo di donne che fanno volontariato - come evidenziato nei dati ISTAT del 2018. Nello specifico dei dati, le coppie senza figli in età attiva vedono un

numero di uomini pari al 18.3% a fronte di un 14,9% delle donne, che si riducono rispettivamente al 15% e al 11,9% per le coppie con figli.<sup>4</sup> Per quanto esigue, sono differenze che rimarcano una situazione di squilibrio, difficile da compensare.

In realtà, inoltre, da un'analisi più dettagliata emerge come le donne facciano molto “volontariato invisibile”, inteso come processo di cura/accudimento delle persone di famiglia, oltre al proprio lavoro, ma questo non venga in alcun modo riconosciuto o valorizzato.

Diverse ricerche<sup>5</sup> evidenziano come la ragione della scarsa presenza femminile nel mondo del TS (il quale andrebbe indagato nelle sue diverse fattispecie) è legata a vera e propria povertà di tempo materiale, speso nel lavoro (spesso sottopagato e scarsamente qualificato), la cura della casa, delle persone di famiglia, delle piante e degli animali. A conferma di tale andamento, basti osservare come, invece, nel caso di donne nell'età pensionabile, la partecipazione al mondo del volontariato sia abbastanza attiva e alta; questi dati andrebbero, dunque, incrociati con le fasce d'età.

Nelle gran parte dei casi, come osservato, le donne risultano dispensatrici di cure, senza adeguatamente monitorare le fasi in cui loro stesse diventano vulnerabili, in un contesto nel quale le politiche di sostegno specifiche nei loro confronti fanno ancora fatica a trovare degli spazi autonomi e non subordinati ad altre tematiche, ad esempio quelle a sostegno del nucleo familiare (politiche sociali che si estrinsecano attraverso i Piani Sociali Regionali PSR in una situazione molto eterogenea, con regioni all'avanguardia e altre assolutamente carenti). Lo sbilanciamento di genere, ossia il minor coinvolgimento delle donne nel mondo del volontariato organizzato, rispetto agli uomini, è comunque un fenomeno preesistente alla riforma. La conclusione è quindi che in Italia le donne sono da sempre dispensatrici di cure, ancor più lo sono state durante l'emergenza pandemica da Covid-19, dalla quale tuttavia, sono uscite più disoccupate, più povere, stanche e vulnerabili.

Le donne si connotano, dunque, come potenziali soggetti necessitanti

---

<sup>4</sup> ISTAT, *La popolazione italiana*, Roma, 2020.

<sup>5</sup> ANDREA BASSI, “L'inarrestabile forza della “mitezza”. Il lungo cammino (istituzionale) della Riforma del Terzo Settore”, *Welfare Oggi*, vol. XXII, p. 49-56, 2017; A. Bassi, “L'impatto della riforma del terzo settore sulla società”, *Non Profit*, vol. XXIII, p. 118, 2017.

sostegno, con tematiche legate allo Spazio etico, ad esempio il confinamento nelle mura domestiche e la permeabilità delle stesse, nella prevenzione dei maltrattamenti e dei femminicidi, così come di effettivo sostegno e autopromozione.

### **5. Tendenze in atto**

La ricerca 'Riforma in Movimento', effettuata recentemente da Italia Non-profit per conto della Fondazione Terzjus ha evidenziato come:

Quasi i quattro quinti dei rispondenti dichiara che la riforma richiede agli enti molto tempo per implementare le novità introdotte e più della metà dichiara che i vantaggi ed i benefici introdotti soprattutto per gli Enti del Terzo Settore - ETS, sono grandi. Una percentuale analoga riconosce che, creando più omogeneità, la riforma permette al Terzo Settore di organizzarsi meglio. Inoltre si riconosce la funzione positiva del RUNTS perché garantisce maggiore trasparenza a favore dei cittadini e della Pubblica Amministrazione, con cui le relazioni saranno semplificate. Ecco quindi perché solo una piccola minoranza (4.0% dei rispondenti) ha dichiarato che non intende iscriversi al registro.<sup>6</sup>

La ricerca in oggetto si è servita di un questionario digitale in modo da riuscire a raggiungere un alto numero di rispondenti: un campione complessivo di Enti del Terzo Settore (ETS) pari a 1.200 unità. Lo scopo era appunto sondare le opinioni prevalenti nel Terzo Settore in merito alla riforma, con particolare riguardo ai RUNTS.

Dall'analisi dei dati emerge, inoltre, un dato eticamente rilevante come l'atteggiamento favorevole delle ODV (organizzazioni di volontariato), più convinte dai vantaggi della riforma, mentre le APS (associazioni di promozione sociale) sono critiche su alcuni aspetti, come l'impegno temporale richiesto, e gli altri enti rispondenti sono molto scettici sui reali benefici. Più in generale questa posizione è condivisa dalle realtà di piccole dimensioni, da quelli non affiliati a reti e da quelli che non hanno ancora effettuato l'accesso al RUNTS, mentre questi ultimi sono i più favorevoli al RUNTS stesso ed alla riforma nel suo complesso. «Queste risultanze mostrano quindi che il Terzo Settore va progressivamente percependo la dimensione innovativa della riforma, man mano che entra in contatto con le sue reali componenti, mentre si

---

<sup>6</sup> ANDREA BASSI, *op. cit.*, 2017.

riducono i dubbi, le perplessità e le contrarietà».<sup>7</sup>

Un esempio, in questo senso, è fornito dalle transizioni organizzative intraprese da un ente di TS quale l'ANPAS, Associazione nazionale pubbliche assistenze a seguito della pandemia e delle sue ricadute economiche e sociali verso un riequilibrio delle attività più tradizionali e conosciute, cioè il trasporto sanitario e sociale e la Protezione Civile, a favore di forme di assistenza come la consegna di farmaci o della spesa e il sostegno telefonico, a dimostrazione di come, quando il volontariato organizzato percepisce i bisogni più attuali e li fronteggia, la società civile lo sostiene.<sup>8</sup>

La prospettiva che si delinea è, dunque, assolutamente in linea con i presupposti dello Spazio Etico e con il suo allargamento dai professionisti del settore, sino ai soggetti del Terzo Settore e al capitale culturale dei diversi territori.

### Conclusioni

Nelle conclusioni si può ragionevolmente osservare come, oltre gli effetti collaterali della riforma e le difficoltà implicite nella pandemia da Covid-19, il Terzo Settore italiano si caratterizzi già di per sé stesso come Spazio Etico, dotato nel suo complesso di una forte *resilienza trasformativa*,<sup>9</sup> come capacità di resistere alle avversità, mantenere i suoi obiettivi, reagire progredendo e migliorandosi, come volontariato comunitario, cioè formato da gruppi radicati territorialmente. Anche per questa ragione continuerà ad essere un pilastro del *welfare* del paese e un argomento di ulteriore approfondimento e ricerca.

Le transizioni che si delineano a seguito della riforma del TS, in effetti, implicano nuovi modelli organizzativi rispetto ai quali si ribadisce l'importante ruolo svolto dalla bioetica, la quale ha a che fare con le relazioni tra individui e successivamente tra questi e la società [...]

---

<sup>7</sup> ALESSANDRO FABBRI, LUCA BASSI, "Terzo settore e cure palliative" *Salute e Società*, XVI, p. 60, 2017.

<sup>8</sup> ALESSANDRO FABBRI, Andrea Bass, *op. cit.* 2017.

<sup>9</sup> NICO BORTOLETTO, *CoViD ed esperienza sociale. Una piccola sinossi di occasioni perse*, in G. Di Francesco (a cura di), *Narrazioni Di Pandemia: Esperienze soggettive e dimensioni sociali*, Numero Monografico di *Ratio Sociologica*, ed. Ce.R.I.S. - Centro per le Ricerche e gli Interventi Sociali, pp. 379-3, 2021.

La regola d'oro era integrare i soggetti alla società, la democrazia per integrare le organizzazioni sociali agli individui.<sup>10</sup>

Inizialmente tali presupposti erano scevri da qualunque considerazione sull'ambiente, la terra, gli animali e le piante, laddove Potter ha delineato la necessità di far dialogare due scienze per lungo tempo divise, se non contrapposte: le scienze umane e quelle naturali. Proprio la bioetica può rappresentare questo legame/ponte tra le due.

Potter definisce, infatti, la bioetica una scienza per la sopravvivenza, come consapevolezza dei limiti del pianeta e dei danni che gli uomini hanno arrecato allo stesso; egli lo spiega attraverso la biologia molecolare – genotipi di DNA molecolare delle cellule -. La biologia dunque, come scienza che più e meglio di altre può entrare in comunicazione e combinarsi con le scienze umane, entrambe necessarie per la sopravvivenza della specie, poiché hanno a che fare con quello che l'uomo può, più che su quanto vuole, in considerazione delle politiche e del bene sociale.

Costruire lo spazio etico dei cittadini del futuro richiede appunto una formazione valoriale che implica un piano formativo complesso, transdisciplinare ed esperienziale innovativo, per una nuova ecologia delle relazioni e delle responsabilità professionali, gestionali ed operative, individuali e pubbliche.

---

<sup>10</sup> VAN RENNELAER POTTER, *La bioetica tra saggezza e conoscenza. In dialogo con la filosofia*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2019.



# Filosofia, politica, infosfera: il web tra opportunità e problemi

Luca Gasbarro

## 1. Introduzione

Lo sviluppo del presente intervento vuole continuare per certi versi la riflessione iniziata alcune edizioni fa del *Forum* e, poi, proseguita, in questi ultimi anni, grazie all'approfondimento di alcuni studi proposti sul tema da Fiammetta Ricci.<sup>1</sup>

Penso soprattutto a due interventi, della stessa Ricci, entrambi editi nel 2020, che circostanziano l'ambito di analisi nel quale vogliamo muoverci, in questa occasione, il primo dal titolo: *Verso un'antropologia dell'interconnettività? Potere e controllo della conoscenza nella società digitale*; il secondo: *Luoghi e non luoghi di partecipazione politica nell'agorà digitale. Simulacri e virtualità delle istituzioni*.

La nostra società sta affrontando, infatti, una fase di radicale trasformazione che un altro studioso contemporaneo come Luciano Floridi, chiama "quarta rivoluzione".<sup>2</sup> Attenzione, però, ciò di cui Floridi tratta non è la cosiddetta "quarta rivoluzione industriale" ad opera dell'intelligenza artificiale (che segue quelle del motore a vapore, dell'elettricità e dell'informatica), ma è una rivoluzione dell'essere, della comprensione di noi stessi e al centro della quale c'è, quella che lo stesso autore definisce "infosfera": lo spazio informativo dell'epoca digitale che coinvolge tutti gli ambiti della vita, ponendo sfide sconosciute.

Quella che stiamo affrontando oggi è, quindi, una rivoluzione intimamente legata al ruolo del digitale e della tecnologia delle nostre vite. E ci pone di fronte a nuove incognite, in particolare su quale sarà

---

<sup>1</sup> FIAMMETTA RICCI, *Verso un'antropologia dell'interconnettività? Potere e controllo della conoscenza nella società digitale*, in "Metabasis" Rivista Internazionale di Filosofia, novembre 2020, anno XV, n. 30, pp. 198-214; *Luoghi e non luoghi di partecipazione politica nell'agorà digitale. Simulacri e virtualità delle istituzioni*, in A. BRÄNDLI, G. VALE (Eds.), *Going Digital? Citizen Participation and the Future of Direct Democracy* Schwabe Verlag, Basilea-Berlino, pp. 201-219.

<sup>2</sup> Cfr. L. FLORIDI, *Pensare l'infosfera. La filosofia come design concettuale*, Raffaello Cortina Editore, Milano 2020.

il ruolo dell'uomo in un mondo in cui il potere computazionale delle macchine intelligenti continua ad aumentare, assieme alla quantità di big data disponibili e alla costante diminuzione dei costi necessari per accedere a tutto ciò.

Pertanto, una parte integrante di tale “quarta rivoluzione” consiste in un cambio di paradigma: non dobbiamo soltanto chiederci che cosa siamo capaci di fare noi con tutto questo potere computazionale a disposizione, ma anche che cosa questo potere computazionale stia facendo a noi stessi. Per essere più chiari: non siamo solo degli attori che cambiano il mondo mediante la tecnologia, ma anche soggetti che vengono trasformati dalla tecnologia stessa.<sup>3</sup>

## 2. L'essere umano tra ottimismo e pessimismo

Da questo punto di vista, l'edificio digitale che abbiamo costruito, in questi ultimi anni, sta cambiando radicalmente l'essere umano, il quale reagisce con due narrazioni agli antipodi.

La prima è quella della trasformazione digitale abbracciata dagli ottimisti che vedono nel digitale un mondo di potenzialità da accogliere in maniera (spesso) acritica e che etichettano come reazionario chiunque si preoccupi delle conseguenze negative dell'impatto dell'automazione sul mondo del lavoro, delle storture del capitalismo di piattaforma, dell'impatto cognitivo di smartphone e social network e altro ancora.

Dall'altra, c'è invece la narrazione alla Black Mirror, distopica. Che vede gli esseri umani perdere gradualmente controllo su se stessi cedendolo ai dispositivi tecnologici. In cui la libertà di agire autonomamente viene abbandonata in favore degli incentivi digitali che ci stimolano a eseguire le azioni che altri ritengono essere giuste per noi (è il caso di quelle applicazioni che ci spronano a organizzare la nostra vita affinché sia il più produttiva possibile).

Chi ha ragione? Probabilmente tutti e due, o nessuno dei due. Da un

---

<sup>3</sup> Tra le più acute riflessioni sul potere tecnologico e sul pensiero tecnomorfo, è possibile segnalare quelle condotte da Teresa Serra: *Realtà e virtualità delle istituzioni. Ermeneutica diritto e politica in Hannah Arendt*, Giappichelli, Torino 1997; *L'uomo programmato*, Giappichelli, Torino 2003; e il più recente T. SERRA - F. RICCI, *Le afasie della politica, Achille e la tartaruga*, Franco Angeli, Milano 2013.

lato, si tende a magnificare le prospettive aperte dalla rivoluzione digitale e dell'intelligenza artificiale senza prendere in considerazione le inevitabili criticità; dall'altra si tratta l'uomo come se fosse un automa alla mercé dei suoi stessi dispositivi e ormai incapace di agire in maniera indipendente.<sup>4</sup>

Dopo “quarta rivoluzione” e “infosfera” arriviamo così alla terza delle formule proposte da Luciano Floridi nella sua riflessione che ci sembra utile richiamare per l'occasione: “onlife”.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Ed è il passaggio che, secondo Luciano Floridi, dalla storia ci ha portato nell'iperstoria. Come è noto, se la *preistoria* è caratterizzata dalla mancanza di una trasmissione puntuale delle informazioni (a causa dell'assenza della scrittura), la *storia* è invece il momento in cui, grazie alle comunicazioni scritte, le informazioni iniziano a circolare, rendendo possibile la nascita delle leggi, di commerci sempre più complessi e la trasmissione del sapere di generazione in generazione. Oggi questa condizione sta nuovamente cambiando e ci sta portando appunto nell'iperstoria. Vale a dire nella condizione in cui vivono le società – come la nostra – che vivono nell'infosfera. Una sfera informativa che ci circonda costantemente, all'interno della quale creiamo nel giro di un paio d'anni più dati di quanti non ne siano stati generati nella restante storia dell'umanità; in cui circa il 50% dell'umanità è connesso alla rete e oltre due miliardi di persone sono iscritte a Facebook. “La maggior parte delle persone vive tutt'ora nell'età della storia, in società che fanno affidamento sulle ICT (information and communication technology, ndr) per registrare, trasmettere e utilizzare dati di ogni genere. In tali società storiche, le ICT non hanno ancora preso il sopravvento sulle altre tecnologie, in particolare su quelle fondate sull'uso di energia, in quanto risorse di importanza vitale”, scrive Floridi nelle prime pagine del suo precedente libro, *La Quarta Rivoluzione* (Cortina Editore). “Vi sono talune persone nel mondo che vivono già nell'età dell'iperstoria, in società e ambienti nei quali le ICT e le loro capacità di processare dati non sono soltanto importanti, ma rappresentano condizioni essenziali per assicurare e promuovere il benessere sociale, la crescita individuale e lo sviluppo generale. Per esempio, tutti i membri del G7 (...) si qualificano come società iperstoriche poiché, in ciascuno di questi paesi, almeno il 70% del prodotto interno lordo dipende da beni intangibili, fondati sull'uso dell'informazione, piuttosto che da beni materiali, che sono il prodotto di processi agricoli o manifatturieri”.

<sup>5</sup> *Onlife* vale a dire crasi di *online* e *life*, concetto che ha avuto il merito di spezzare l'obsoleta dicotomia tra vita “reale” e vita digitale. “La pervasività sempre crescente delle tecnologie di informazione e comunicazione (ICT) scuote le strutture di riferimento consolidate attraverso le seguenti trasformazioni: lo sfocamento della distinzione tra reale e virtuale; della distinzione tra umano, macchina e natura; l'inversione dalla scarsità dell'informazione all'abbondanza dell'informazione e il passaggio dal primato delle entità al primato delle interazioni”, scrive Floridi nel suo *Onlife Manifesto*.

Se riflettiamo, infatti, la nostra vita non è divisa tra esperienze online ed esperienze offline. Non c'è una supremazia, o maggiore autenticità, delle une rispetto alle altre. Tutto è fuso: un'esperienza virtuale può proseguire nel mondo fisico, una nostra azione nel mondo virtuale può avere concrete ripercussioni in quello offline. E, soprattutto, non c'è motivo di ritenere che ciò che avviene online sia meno "vero" di ciò che avviene offline. Non siamo esseri umani che si immergono temporaneamente nel mondo digitale per poi riemergere, scollarci tutto di dosso, e riprendere la nostra vita regolare: le due esperienze sono costantemente e profondamente intrecciate.

Se questa dicotomia mantiene un barlume di significato è soltanto perché, ancora oggi, la nostra condizione di base è offline e per connettersi al mondo dobbiamo prendere in mano uno smartphone o aprire il portatile. Ma questa condizione, che già è stata in parte modificata dalla presenza crescente degli smart speaker, sta per essere definitivamente abbandonata con il prossimo avvento dei visori in realtà aumentata, indossabili come occhiali: la normalità sarà essere sempre connessi alla rete e avere il mondo digitale davanti agli occhi.

### **3. Verso un nuovo futuro**

Per immaginare e comprendere cosa comporterà questo definitivo passaggio all'onlife, dobbiamo passare ad un altro teorico della società digitale, il futurologo Kevin Kelly, che nella sua visionarietà è riuscito ad immaginare come sarà il mondo quando le potenzialità della realtà aumentata si saranno completamente dispiegate, dando vita a ciò che nel suo ultimo saggio ha chiamato Mirrorworld (e che potremmo davvero definire il luogo in cui si vive onlife).<sup>6</sup>

A breve, ogni posto e ogni cosa nel mondo reale – ogni strada, lampione, edificio e stanza – avrà il suo gemello digitale in dimensioni reali nel Mirrorworld. Per ora, solo alcuni piccoli frammenti del Mirrorworld sono visibili attraverso i visori AR (augmented reality). Pezzo dopo pezzo, questi frammenti virtuali stanno venendo cuciti assieme per dare forma a un luogo continuo, condiviso, che sarà parallelo al mondo reale. Non si tratta di una sorta di versione potenziata di Google Maps – che può rappresentare al massimo la facciata digitale del mondo in cui

---

<sup>6</sup> Cfr. K. Kelly, *L'inevitabile*, il Saggiatore, Milano 2017.

viviamo – ma di qualcosa di completamente diverso: una riproduzione integrale, completa, abitabile della realtà; completamente immersa e fusa in essa.

Il Mirrorworld, secondo Kelly, rifletterà non soltanto l'aspetto di qualcosa, ma il suo contesto, significato e funzione. Interagiranno con esso, lo manipoleremo e ne faremo esperienza come la facciamo del mondo reale.

Già oggi esistono applicazioni per smartphone, trasportabili senza difficoltà sui visori, grazie alle quali è possibile, per esempio, inquadrare tutti i monumenti che si incontrano durante una visita per scoprire il loro nome, storia e caratteristiche, vedere le opinioni degli utenti e molto altro ancora.

In futuro, le persone che abbiamo conosciuto (o di cui siamo amiche su Facebook) potrebbero invece portare agganciate a esse un'etichetta digitale riportante il loro nome, permettendoci di riconoscerle al volo se le incrociamo. Potremo inoltre lasciare un appunto digitale sulla vetrina reale di un negozio, per ricordarci o segnalare a un amico – la prossima volta che passeremo o passerà di qui – un capo d'abbigliamento che volevamo acquistare.

“La prima grande piattaforma tecnologica” sostiene Kelly “è stata il web, che ha digitalizzato l'informazione sottomettendo la conoscenza al potere degli algoritmi ed è dominata da Google. La seconda grande piattaforma sono i social media, che vivono principalmente sugli smartphone: hanno digitalizzato le persone, subordinato il comportamento e le relazioni al potere degli algoritmi e sono dominate da Facebook e WeChat. Oggi siamo all'alba della terza piattaforma, che digitalizzerà il resto del mondo. Su questa piattaforma, tutti gli oggetti e i luoghi saranno leggibili dalle macchine e soggetti al potere degli algoritmi”.<sup>7</sup>

È difficile pensare a qualcosa di più rivoluzionario della possibilità di vivere, per noi umani, in un differente piano della realtà. Eppure è proprio il mondo verso cui ci stiamo dirigendo a grandi passi.

---

<sup>7</sup> *Ivi*, p. 128. Il processo che porterà al Mirrorworld, e di cui oggi assistiamo ai primi passi, ha quindi l'obiettivo conclusivo di spostare internet dagli schermi al mondo reale, ha spiegato Ori Inbar, uno dei principali investitori nel settore della realtà aumentata. Mentre il teorico della *iper realtà* Keiichi Matsuda si è spinto ancora più in là: il mirrorworld ti immerge nel digitale senza rimuoverti dallo spazio in cui vivi. Sei ancora presente, ma su un differente piano della realtà.

#### 4. Democrazia, tecnologia, partecipazione politica

Come è ormai noto, infatti, lo sviluppo dell'estensione indiscriminata dell'utilizzo del fattore tecnologico ha favorito la disgregazione del tessuto sociale su cui dovrebbe edificarsi l'impalcatura di strutture sociali di base (pensiamo, ad esempio, alla famiglia, al gruppo di amici... etc. etc.) sulle quali, a loro volta, dovrebbero erigersi e poi reggersi strutture sociali più ampie e più complesse come quelle di comunità (comune, regione, Stato...) a cui si riferisce il quadro istituzionale dedicato al relativo "governo" democratico del territorio.

Tale fragilità "sociale" si lega alla fragilità "umana" dell'homo technologicus il quale si manifesta sempre più incapace di "vivere" e "animare" un contesto democratico.<sup>8</sup>

Con la nascita e lo sviluppo delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione sono aumentate le forme "non tradizionali" di partecipazione politica.<sup>9</sup> Pensiamo, ad esempio, semplicemente, all'utilizzo del web per informarsi su temi politici o esprimere le proprie opinioni mediante blog, forum e social network. Queste possibilità favoriscono, ad un primo sguardo d'insieme, la formazione di nuove real-

---

<sup>8</sup> Circa le principali trasformazioni del linguaggio politico si segnalano, tra gli altri, i seguenti contributi: T. SERRA, *La defattualizzazione tra virtualità e simulazione. Appunti per una riflessione*, in E. Baglioni (a cura di), *Ospiti del futuro?*, Giappichelli, Torino 2000. Nello stesso volume si prendano in considerazione anche i saggi curati da P. Savarese, *Relazione linguaggio alle soglie dell'era cibernetica* e da F. Ricci, *La realtà assente: tecnologia e virtualità*. Cfr. anche F. RICCI, *I linguaggi del potere. Costruttori di significato, distruttori di senso*, Giappichelli, Torino 2003 e ID., *La democrazia e i suoi simulacri: al di là del vero e del falso. Trappole, aporie, risorse*, in C. Di Marco, F. Ricci (a cura di), *La partecipazione (im) possibile? La democrazia e i suoi percorsi evolutivi*, Giappichelli, Torino 2015.

<sup>9</sup> La bibliografia sul tema della *partecipazione* è vastissima. Come è sconfinata la bibliografia circa la democrazia e la sua crisi contemporanea. Solo a carattere introduttivo, si tenga presente la prima parte del volume curato da Giovanni Fiaschi dal titolo *Governance: oltre lo Stato?*, Rubbettino, Soveria Manelli 2008 e i seguenti più recenti contributi: L. Bobbio, *Democrazia e nuove forme di partecipazione*, in M. Bovero - V. Pazè (a cura di), *La democrazia in nove lezioni*, Laterza, Roma-Bari 2010, pp. 46-63; F. Ricci, *Retorica della maggioranza e partecipazione politica: ripensare la democrazia o postdemocrazia?*, in C. Di Marco - F. Ricci - L. Sciannella (a cura di), *La democrazia partecipativa nell'esperienza della Repubblica. Nuovi segnali dalla società civile?*, Editoriale Scientifica, Napoli 2012, pp. 79-102; e la Sezione filosofica del testo collettaneo C. Di Marco - F. Ricci (a cura di), *La partecipazione (im)possibile? La democrazia e i suoi percorsi evolutivi*, Giappichelli, Torino 2015.

tà virtuali che integrano modalità di azione online e offline, attraendo numerosi cittadini disillusi e sfiduciati nei confronti dei partiti politici e delle istituzioni.

Tale scenario ci conduce ad evidenziare alcuni principali “effetti collaterali” della deriva tecnologica in atto.<sup>10</sup>

Se spostiamo l’asse della riflessione sul dato antropologico, non è difficile sottolineare come la mediatizzazione della politica è causa ed effetto del processo d’individualizzazione. Vale a dire l’affrancamento, da parte dell’individuo-cittadino, dai vincoli dei legami sociali tradizionali e dalle rigidità delle norme e delle sanzioni sociali. La varietà esperienziale della contemporaneità che l’individuo-cittadino vive sembra meno circoscrivibile all’interno di specifiche classi sociali, gruppi d’appartenenza, in quanto l’essere umano stesso diventa portatore di punti di vista specifici e peculiari.<sup>11</sup> Pure il senso di appartenenza ad una comunità di riferimento si realizza mediante una varietà di pratiche private o semi-pubbliche e il percorso politico personale scaturisce da un processo riflessivo individuale, autonomo e continuo, in cui la vita sociale e politica viene organizzata dai soggetti in base a valori attinen-

---

<sup>10</sup> Solo per citare alcuni principali autori di riferimento che ci sono stati utili per ricostruire questa “sfida tecnologica” di cui già si parla alla fine degli anni ‘60 indichiamo: Augusto Del Noce (*L’epoca della secolarizzazione*, 1970), Sergio Cotta (*La sfida tecnologica*, 1968), Norberto Bobbio (*Il futuro della democrazia*, 1984), Giuseppe Sorigi (*Per uno studio della partecipazione politica*, 1981), Teresa Serra (*Realtà e virtualità delle istituzioni*, 1997; *L’uomo programmato*, 2003), Fiammetta Ricci – Teresa Serra (*Afasie della politica*, 2013).

<sup>11</sup> Teresa Serra spinge tale *metamorfosi* sino al limite estremo di un ripensamento del concetto di vita: “I rischi connessi con l’autosufficienza della macchina rispetto all’uomo sono preoccupanti, peraltro la tecnologia impone di ripensare lo stesso rapporto tra mente e corpo e di ridisegnare lo stesso concetto di essere vivente. Il problema della costruzione dell’io assume connotati nuovi resi necessari, da un lato, dalla perdita della soggettività, connessa con la perdita dell’oggettività, e dal fatto che la linea distintiva tra soggetto e oggetto è andata sempre più sfumando, e, dall’altro, dalla trasformazione cui lo stesso concetto di vita va incontro con l’emergere del concetto di vita artificiale che ha fatto sorgere l’idea che si possano dare forme di vita diverse da quelle naturali o commistioni tra vita artificiale e vita naturale. Come definire una identità dell’uomo in un contesto simile? Come definire il rapporto tra uomo e macchina che viene scandito sempre più da un tipo particolare di comunicazione? Uomo e macchina interagiscono e sono entrambi portatori di un loro linguaggio, cioè costituiscono entrambi un loro mondo”. T. SERRA, *L’identità e le identità*, in Id. (a cura di), *L’identità e le identità*, Giappichelli, Torino 2003.

ti al loro stile di vita e narrative intime, costruite anche e forse soprattutto virtualmente<sup>12</sup> sul web.

E, pure in questo caso, si è di fronte ad una certa e, sempre più accentuata, ambivalenza di lettura rispetto ai contenuti presenti nella rete. Da un lato, c'è la grande ricchezza di informazioni che permetterebbe sia una maggior possibilità di controllo circa l'operato dei politici da parte dei cittadini sia la competizione pluralistica tra gli attori (che garantisce, a sua volta, l'opportunità di scelta da parte degli elettori di chi è più adatto, tra i vari partiti e/o coalizioni, a governare).<sup>13</sup> Dall'altro, nascono perplessità proprio circa l'aumento quantitativo dell'offerta informativa, che di per sé non significa parimenti crescita qualitativa

---

<sup>12</sup> Paolo Savarese ha parlato, a tal proposito, del rischio di una *virtualizzazione sistemica dell'esperienza umana*. P. SAVARESE, *Relazione e linguaggio alle soglie dell'era cibernetica*, in E. Baglioni (a cura di), *Ospiti del futuro?*, Giappichelli, Torino 2000, pp. 32-33, per il quale, nella sua intensa riflessione sulle implicazioni teoretiche del processo di virtualizzazione, il rischio è la "virtualizzazione sistemica dell'esperienza umana", il rischio rappresentato, in altri termini, dal fatto che "la virtualizzazione potrebbe espandersi fino a debordare il campo della percepibilità, diventando il registro *normale* del rapportarsi al mondo e quindi del costituirsi della soggettività. In tal modo l'autoreferenzialità arriverebbe ad un passo dal compiersi". Per un ulteriore approfondimento, P. SAVARESE, *Diritto ed episteme. Note sullo statuto dello strumento giuridico*, Edizioni Nuova Cultura, Roma 2014 e Id., *È possibile accorciare la distanza tra le istituzioni e i singoli nella società mondializzata?*, in T. Serra-M. Sirimarco (a cura di), *La Nottola di Minerva*, II, Edizioni Nuova Cultura, Roma 2012.

<sup>13</sup> Appare drastica la posizione di Norberto Bobbio nell'analizzare, già nel 1984, il rapporto computer/democrazia dalla prospettiva di chi governa. In questo caso non ci sono dubbi sugli effetti negativi e dirompenti: "l'ideale del potente è sempre stato quello di vedere ogni gesto e di ascoltare ogni parola dei suoi soggetti (possibilmente senza essere visto né ascoltato): questo ideale oggi è raggiungibile. Nessun despota dell'antichità, nessun monarca assoluto dell'età moderna, pur circondato da mille spie, è mai riuscito ad avere sui suoi sudditi tutte quelle informazioni che il più democratico dei governi può attingere dall'uso dei cervelli elettronici. La vecchia domanda che percorre tutta la storia del pensiero politico *Chi custodisce i custodi?* oggi si può ripetere con quest'altra formula *Chi controlla i controllori?* Se non si riuscirà a trovare una risposta adeguata a questa domanda, la democrazia, come avvento del governo visibile, è perduta. Più che di una promessa non mantenuta si tratterebbe in questo caso addirittura di una tendenza contraria alle premesse: la tendenza non già verso il massimo controllo del potere da parte dei cittadini ma al contrario verso il massimo controllo dei sudditi da parte del potere" (N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino 1984, p. 14 e p. 19).



della stessa e che soprattutto tale varietà informativa venga effettivamente acquisita e metabolizzata anche perché diventa più difficile fare una ragionata selezione ed una successiva elaborazione del materiale esaminato.

### **5. Democrazia, tecnologia e sapere**

Proprio su questo preciso aspetto, sembra opportuno aprire un fronte di discussione che prenda in considerazione una possibile contorsione del rapporto tra democrazia e sapere. Se, infatti, la democrazia rappresentativa contemporanea mostra chiari segnali di crisi nascondendo al suo interno i prodromi di un regime oligarchico, il rischio che si corre è quello di lasciar attecchire il lavoro costante di un penetrante conformismo intellettuale che, proprio grazie alle sofisticate tecniche messe in campo dalla rete, renda nullo lo spirito critico che invece dovrebbe animare il demos all'interno di una democrazia in salute.

E se ci si guarda intorno il quadro è pressoché desolante. Ad un'esigenza sempre più marcata di una diffusa e libera energia sociale, che si opponga alle derive politiche in atto, alla necessità di un dialogo reale, dunque dialettico, tra una pluralità di soggetti che si incontrano ed agiscono in una dimensione autenticamente comunitaria e che non siano espressione di un'eccezionale minoranza, coincide una risposta pigra, un'indolenza strisciante, un adattamento acritico all'inevitabilità del disponibile, un'incapacità collettiva generata anche dall'apatia prolungata, dalla delega svogliata con cui si è eliminata la voce,<sup>14</sup> l'azione, l'espressione critica.

Tra le sole pseudo forme di partecipazione praticate si riconoscono facilmente o il cliccare un like su una tastiera o l'utilizzare un emoticon che qualcun altro ha stilizzato, mediante un linguaggio binario povero e polarizzato, prigioniero di una sterile contrapposizione tra tesi e antitesi ma incapace di qualunque sfumatura dialettica.

Stregati dall'agio, dalla velocità, dalla facilità professati nella rete, non ci si rende conto della progressiva perdita dell'intelligenza intesa quale capacità di comprendere, di stabilire una gerarchia di significati, di formulare concetti astratti, di elaborare una visione del mondo ar-

---

<sup>14</sup> Si veda: Fiammetta Ricci - Teresa Serra, *Afasie della politica*, Nuova Cultura, Roma 2013.

ticolata, complessa, critica. E si perde di vista la possibilità di incidere nel reale, con azioni in grado di produrre un cambiamento concreto.

Sul punto, Teresa Serra ha sostenuto, a ragione, come “la civiltà dell’immagine e dello spettacolo, il mondo della comunicazione scisso dal contenuto della comunicazione, se non vissuti con la consapevolezza dei loro rischi, danno ai cittadini l’illusione della partecipazione alla vita democratica, mentre in realtà li rendono, da un lato attori, che recitano una parte da loro non scritta e che nessuno ascolterà, e dall’altro, spettatori che possono continuare a discutere di politica, come si fa del calcio, al bar o tra amici in una forma di orizzontalità del dialogo che non può mai innalzarsi in senso verticale verso i centri del potere, mentre i centri di comunicazione e d’informazione, in mano a quest’ultimo, sono in grado di dare la loro lettura della realtà e di ricreare una piazza dove si discute e si fa anche l’agenda politica, ma dalla quale il cittadino, apparentemente presente, è sostanzialmente escluso”.<sup>15</sup>

Difatti, dalla rete può anche crescere la credenza di essere liberi e di conoscere la verità mentre, in realtà, si ubbidisce supinamente ad un’organizzazione che è in grado di controllare totalmente tanto l’informazione quanto la controinformazione. Al posto dell’era della partecipazione della conoscenza sta nascendo quella del controllo totale. La navigazione in rete è meno libera di quello che si pensi. Il ruolo d’intermediazione nella nuova produzione informativa è preso in carico da gruppi economici rilevanti<sup>16</sup> che, ormai, tendono a conoscere idee, gusti, tendenze sessuali, posizioni politiche di quanti, ormai una rilevante fetta della popolazione, navigano stabilmente in rete.

Come si è accennato in apertura riferendosi a Floridi, le tecnologie digitali hanno costruito un ambiente ‘altro’, nuovo, virtuale, alternativo a quello reale. Una vera e propria second life, parallela e contigua all’esistenza corporea, che sempre più sembra destinata a prevalere, quantitativamente e qualitativamente, sotto la spinta della potentissima molla del potere che chi fornisce questi prodotti e gestisce questi processi può illimitatamente accumulare nel contemporaneo mondo

---

<sup>15</sup> T. SERRA, *Civic engagement e capitale sociale: dalla voce alla fatica del fare*, in R. Bartolotti-F. Faccioli (a cura di), *Comunicazione e civic engagement. Media, spazi pubblici e nuovi processi di partecipazione*, Franco Angeli, Milano 2013.

<sup>16</sup> Si pensi ai maggiori gruppi come Microsoft, Google, Amazon.

globalizzato, sottraendo alle soggettività ormai atomizzate tempo, cultura, identità, attenzione, memoria, realtà, spingendole all'autoconfinamento in insignificanti rivoli narcisistici, ove ci si illude di interagire col mondo mentre ci si limita a dare voce – ed eco – ad un sempre più piccolo io destrutturizzato, vivendo, per dirla con Floridi, perennemente onlife.

Quali sono allora i rischi più evidenti a cui stiamo andando incontro nel momento in cui si cede alle lusinghe seducenti sirene del virtuale?

Sedotti da tali irresistibili richiami vengono ceduti pezzi di identità a chi ne fa business e strumento di controllo: dati personali, gusti, orientamenti culturali, politici, religiosi, sessuali, simpatie, idiosincrasie, scelte individuali vengono trasformati in Big Data e metadati, profilati da algoritmi che definiscono modelli predittivi e comportamentali su cui aziende private, istituzioni pubbliche e decisori politici gestiscono il loro oligopolio, finalizzando i loro processi decisionali, tradotti in piattaforme, al controllo economico e politico – ovvero al panopticon foucaultiano prossimo venturo<sup>17</sup> – mentre anche il cervello, e non solo la mente, sta lentamente ma inesorabilmente mutando<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> M. FOUCAULT, *Sorvegliare e punire. Nascita della prigione*, Einaudi, Torino 1993.

<sup>18</sup> Su questo specifico mutamento, la lettura del libro della neuroscienziata Susan Greenfield, *Cambiamento mentale. Come le nuove tecnologie stanno lasciando un'impronta sui nostri cervelli* (Giovanni Fioriti Editore, Roma 2016), può risultare esplicativa, a partire dal semplice assunto suggerito dall'autrice: il cervello è un organo plastico, che si modifica costantemente nell'ambiente in cui è immerso. E, conseguentemente, tra i quesiti che possono sorgere c'è il seguente: *a quali trasformazioni stanno andando incontro i nostri cervelli, e soprattutto quelli dei giovani, tanto più plastici e sensibili, nel nuovo ambiente in cui siamo immersi?* Il pensiero è “un movimento confinato all'interno del cervello”, come ha affermato Oleh Hornykiewicz, un movimento che rispetta tempi e modi di una catena sequenziale non casuale ma lineare, capace di effettuare collegamenti logici che arrivano anche a formulare concetti e parole astratte (T. DEACON, *La specie simbolica. Coevoluzione di cervello e capacità linguistiche*, Giovanni Fioriti Editore, Roma 2001), dunque “se mettiamo il cervello umano, con il suo mandato evolutivo ad adattarsi all'ambiente circostante, in un ambiente dove non ci sono sequenze lineari ovvie, dove i fatti possono essere accessibili in modo casuale, dove ogni cosa è reversibile, dove la differenza tra stimolo e risposta è minimale, e, cosa più importante di tutte, dove il tempo è breve, il treno dei pensieri può deragliare”. Se si aggiungono anche le distrazioni sensoriali di un universo fatto di suoni e immagini onnicomprensive e vivide che incoraggiano una ridotta attenzione, il risultato è che l'umano stesso possa diventare un computer: un sistema che risponde efficientemente e che

Isolati<sup>19</sup> davanti ad un video si perde attaccamento e comprensione dell'altro, affettività, interessi, e si acquisisce di contro una rappresentazione del mondo sempre più stereotipata. Ci si illude di sapere più cose del mondo reale, mentre ci si aggira dappertutto senza fare nessuna esperienza.<sup>20</sup> E soprattutto, si riduce l'empatia interpersonale; si ridefiniscono le identità in base all'approvazione di un pubblico virtuale; si limita la capacità di attenzione e si aumenta la disposizione verso l'aggressività e l'imprudenza privilegiando un'elaborazione mentale rapida e superficiale a svantaggio di una conoscenza complessa e profonda.<sup>21</sup>

Come sostiene Fiammetta Ricci, “più recentemente, tra i tanti neologismi con cui si intende definire lo scenario attuale, si ricorre alla definizione di cultura rizomatica prendendo spunto dal rizoma come simbolo di ciò che non va verso né viene da, ma che rinvia all'organizzazione frastagliata di qualcosa che si sviluppa appunto in “orizzontale”, con argomenti concatenati che però non hanno una gerarchia di contenuti. Ma la gerarchia, come chiave simbolica, è condizione necessaria per lo sviluppo del pensiero, che ha bisogno di un movimento e di una stratificazione verticale sia in senso sincronico che diacronico”.<sup>22</sup>

È possibile trovare un antidoto? È pensabile creare gli anticorpi per proteggere l'humanitas da questa deriva in cui il digitale in tutte le sue forme appare il compiuto coacervo degli interessi economici e politici globali?

---

processa informazioni estremamente bene, ma che è privo di un pensiero profondo” (S. GREENFIELD, *Cambiamento mentale. Come le tecnologie digitali stanno lasciando un'impronta sui nostri cervelli*, cit., p. 9).

<sup>19</sup> Dove sostanzialmente si gioca, comunica, studia, guardano film e video, ci si informa, mimando nella finzione del mondo virtuale ogni perdita esperienza reale.

<sup>20</sup> Byung-Chul Han, *Nello sciame. Visioni del digitale*, Nottetempo, Bologna 2016, p. 70.

<sup>21</sup> F. Ferrarotti, *Un popolo di frenetici informatissimi idioti*, Edizioni Solfanelli, Chieti 2012.

<sup>22</sup> F. Ricci, *La politica tra in-differenza della specie e irrilevanza d'alterità*, in “Metabasis”, novembre 2012, anno VII n° 14, p. 9.

## 6. Una possibile strada d'uscita?

In riferimento ai contenuti del web e ad alcune chiavi critiche per interpretarli, appare interessante la figura dello storico e filosofo delle civiltà Jacob Burckhardt.

L'accento al fenomeno partecipazione politica, nel percorso teorico di Burckhardt, può rappresentare l'opportunità di evidenziare, concentrandosi sul cittadino che potrebbe e che dovrebbe partecipare, come sapere, conoscere, studiare non siano atti fini a stessi o, addirittura, autoreferenziali. Queste azioni potrebbero rappresentare, in realtà, alcuni importanti presupposti di natura culturale per un'attiva partecipazione alla vita politica della comunità di cui si è parte. Cerchiamo di attualizzare tale riflessione.

Il dubbio che può sorgere quando sembrano innumerevoli le modalità di approvvigionamento di notizie, di comunicazioni, di informazioni, tanta è la potenza tecnologica al servizio dell'essere umano, sta proprio nel come utilizzare – Burckhardt direbbe “mettere a contribuzione” – simili innumerevoli possibilità. L'apparente facilità di recuperare informazioni, di consultare documenti, di accedere ad archivi, a biblioteche, anche e soprattutto grazie al web, non è garanzia di essere informati con cognizione. Né tantomeno rappresenta la sicurezza di non scadere nella superficialità.

Ma allora come è opportuno avvicinarsi alla ricerca delle “informazioni”?<sup>23</sup> Secondo Burckhardt, informarsi, il più delle volte, richiede una particolare predisposizione d'animo quasi una tensione verso il conoscere: “Chi desidera veramente imparare cioè arricchire lo spirito può rimpiazzare con una sola pagina scelta facilmente, lo sterminato ammasso dei documenti; una semplice funzione del suo cervello gli permetterà di ritrovare e di capire il tutto con l'aiuto di un frammento. [...] Ma occorre saper cercare e trovare e poi bisogna saper leggere. [...] Una sola linea di un autore, insignificante per altri

---

<sup>23</sup> Afferma Burckhardt: “qualunque sia il ramo che si studia è necessario approfondirlo seriamente. [...] bisogna impadronirsene fino in fondo non solamente in considerazione di una professione, ma per imparare a lavorare con risultato, a rispettare il complesso delle conoscenze che formano questa disciplina e ad impregnarsi di serietà senza la quale non possono esserci scienziati [...]” J. BURCKHARDT, *Considerazioni sulla storia del mondo*, tr. it. a cura di A. Banfi, Bompiani, Milano 1945, p. 29.

aspetti, può assumere una funzione decisiva nello sviluppo della nostra personalità [...]”.<sup>24</sup>

Quali sono i passaggi da tenere in considerazione per il discorso che stiamo conducendo? Concentriamoci sul “sapere”. Un “sapere” declinato nelle azioni del cercare, trovare, leggere che, nella sua semplice chiarezza, svela con estrema praticità un ammonimento e, al tempo stesso, una esortazione. Un ammonimento: non cadere nella superficialità di chi ha l’ossessione di essere sempre attuale; un’esortazione: cercare, trovare, leggere possono essere messe positivamente a contribuzione se condotte mediante uno spirito d’iniziativa che Burckhardt descrive con un termine particolare: “Dilettantismo”. Nell’immaginario collettivo il dilettante chi è? Per dilettante possiamo intendere: colui che pratica sport puramente per diletto: per un puro piacere fine a se stesso, privo di altre motivazioni, in primis quelle economiche che altererebbero il fine stesso dell’attività ludico-sportiva praticata. Non è corretto pensare al dilettante come a colui che, a differenza del campione, non ha le capacità, il talento per eccellere, per vincere la gara alla quale partecipa, affidandogli, in questo modo, una caratterizzazione negativa.<sup>25</sup> In questi termini, praticare da “dilettante” l’arte dell’aprendere, cosa significa? Nel riferirsi a tali particolari azioni, per dilettantismo bisogna intendere – avvalendosi delle riflessioni di Laura Bazzicalupo – “quell’atteggiamento non superficiale che permette di non ridurre a consumo utilitaristico immediatamente finalizzato il sapere, come atteggiamento forse un po’ adolescenziale di conoscenze che

---

<sup>24</sup> Ivi, pp. 31-32.

<sup>25</sup> “Certo, si potrà affermare che con tutto ciò non si fa altro che coltivare un puro e semplice “dilettantismo” che trova forse diletto in quello che per altri è, lodevolmente, un tormento. Il termine dilettantismo è caduto in discredito a causa delle arti, ove sicuramente si è o una nullità oppure un maestro, e ove bisogna dedicare la vita allo scopo intrapreso, giacché esse presuppongono essenzialmente la perfezione. Di contro, nelle scienze si può essere maestri anche soltanto in un ambito limitato, ossia come specialista, e tali “si dovrebbe” pur essere in qualche settore. Ma se non si vuole smarrire la capacità di visione generale, anzi l’apprezzamento del suo valore, allora si faccia in modo d’essere dilettanti in molti altri campi almeno per conto proprio per accrescere le proprie conoscenze e arricchirsi di altri punti di vista. Altrimenti, in tutto ciò che va oltre la specializzazione si rimarrà ignoranti e, in certe circostanze, nell’insieme delle persone rozze” (J. BURCKHARDT, *Sullo studio della storia. Lezioni e conferenze (1868-1873)*, a cura di M. Ghelardi, Einaudi, Torino 1998, p. 43).

si amano gratuitamente, per sé” e che consentono a chi lo pratica “di sottrarsi, magari con un sorriso, allo stretto gioco degli specialisti e dell’utilità”.<sup>26</sup>

Uno dei primi dati di stretta attualità da sottolineare risulta legato ad un sottile disegno di partecipazione politica che la Bazzicalupo – riferendosi all’ambiente in cui Burckhardt cresce e si forma – spiega in questi termini: “La partecipazione politica [...] è un dovere e un’ambizione legittima, sempre sentita come servizio del bene comune. Le istituzioni sociali e soprattutto educative sono il luogo dove questa élite sociale agisce, contrastando le pretese del potere assoluto e ribadendo come fattore di selezione sociale, molto più che la ricchezza (che ne è magari il presupposto), la cultura, la Bildung umanistica. È questo il fulcro centrale di un mito, di questo mitico progetto ideale: un’ideale di umanità avvertito e vissuto, in dispregio ad ogni febbrile ricerca del benessere come sviluppo ampio e completo di tutte le facoltà di un uomo, il diritto – come W. Von Humboldt dice - «di svolgere completamente, in quanto uomo, intera la propria destinazione etica» (W. Von Humboldt, *Ueber Religion*, in *Gesammelte Schriften*, Berlin, 1903, I, p. 54)”.<sup>27</sup>

Ad una formazione umanistica di base è delegato in questo modo: “il compito di trasmettere uno stile della personalità, un ideale prestigioso del vivere nobilmente e in senso lato un grande utopico progetto politico al cui centro è il cittadino consapevole e responsabile che senza timore può contrastare la viltà, la grossolanità, la violenza del puro potere, la grandezza di ideali puramente utilitari, la chiusura della mentalità, la incapacità e l’arroganza nel reggere la cosa pubblica”.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> L. BAZZICALUPO, *Il potere e la cultura. Sulle riflessioni storico-politiche di Jakob Burckhardt*, ESI, Napoli 1990, p. 22.

<sup>27</sup> Ivi, pp. 19-20.

<sup>28</sup> *Ibidem*.





**La necessità dell'alfabetizzazione mediatica,  
digitale e informativa nel contesto dell'impatto dei media digitali  
sulla generazione dei nativi digitali.**

**La posizione della 'media education' nell'esperienza italiana  
e la presentazione di un centro di alfabetizzazione mediatica,  
informativa e digitale**

Zuzana Benková

**1. Aumento dell'uso delle tecnologie digitali**

Negli ultimi anni abbiamo assistito al rapido sviluppo delle tecnologie e dei media digitali e le tecnologie digitali stanno diventando sempre più accessibili. Le statistiche attuali mostrano che già a gennaio del 2023 il numero totale degli utenti Internet era di 5,16 miliardi, il quale rappresenta il 64,4% della popolazione mondiale. Rispetto all'anno precedente, questo fenomeno è aumentato dell'1,9% e quindi di 98 milioni di utenti Internet. Secondo le statistiche fornite da Datareportals, i tre motivi più comuni per cui gli utenti utilizzano i servizi internet sono: cercare informazioni, rimanere in contatto con amici e familiari e tenersi aggiornati su notizie ed eventi. Gli utenti trascorrono in media 6 ore e 37 minuti al giorno utilizzando Internet. I tre siti Web o applicazioni più visitati sono principalmente quelli che consentono chat e messaggistica; social media e motori di ricerca. Anche l'uso dei social media è in aumento a livello mondiale, con 4,76 miliardi di utenti attivi sui social network, che rappresentano il 59,4% della popolazione. Rispetto all'anno precedente si tratta di un aumento del 3%, ovvero di 137 milioni di utenti attivi sui social network. Il tempo medio di utilizzo dei social network è di 2 ore e 31 minuti. I tre motivi principali per utilizzare i social media sono restare in contatto con amici e familiari, riempire il tempo libero e leggere notizie. La piattaforma di social media più utilizzata è Facebook. I successivi più comuni sono YouTube, Whatsapp e Instagram. Tuttavia, quando si tratta di popolarità delle piattaforme di social media tra gli utenti, Whatsapp è al primo posto, seguito da Instagram, Facebook, Wechat e Tiktok. Se ci concentriamo sulla popolarità delle piattaforme di social media in termini di tem-

po trascorso a usarle, Tiktok è al primo posto, poi Youtube, Facebook, Whatsapp messenger e Instagram.<sup>1</sup>

Da quanto sopra, possiamo osservare un costante aumento dell'uso di Internet e delle piattaforme digitali o piattaforme di social media. Tale incremento è dovuto principalmente alla digitalizzazione, che ha consentito e consente tuttora l'adozione di tali tecnologie in diversi angoli del mondo. Se da un lato questa digitalizzazione e i cambiamenti ad essa associati apportano aspetti positivi e facilitano molti aspetti della vita privata e pubblica, dall'altro portano con sé anche alcuni effetti negativi che derivano dal loro utilizzo. È più che probabile che all'interno di diverse fasce di età e generazioni vi siano differenze in relazione ai media digitali, alle modalità e all'ambito del loro utilizzo, alle modalità di accesso e di elaborazione delle informazioni, ma anche nelle competenze digitali e, di conseguenza, nell'impatto e nelle conseguenze dell'uso delle tecnologie digitali. All'interno di questo problema, va notato che ci sono le generazioni che si sono dovute adattare all'uso dei media digitali e generazioni che sono nate nel mondo dei media digitali, e l'uso dei media digitali, il più delle volte, viene a loro in modo più 'naturale'. In questo contesto si parla di differenze generazionali nell'accesso e nell'uso delle tecnologie digitali, ma anche di predestinazione a subirne l'influenza e le conseguenze negative.

## **2. Nativi digitali e immigrati digitali**

Da un punto di vista terminologico, possiamo affrontare i termini 'nativi digitali' e 'immigrati digitali' nel ambito della definizione di queste differenze individuali. La differenza principale è, che mentre i nativi digitali trovano naturali le tecnologie digitali, gli immigrati digitali hanno dovuto adattarsi a questo mondo digitale. Il concetto di nativi digitali e immigrati digitali è stato introdotto per la prima volta da Marc Prensky nel 2001. Nel suo articolo *Digital Natives, Digital Immigrants* descrive come è cambiata l'attuale generazione di studenti rispetto a quelle precedenti. Indica una discontinuità significativa, descrivendo questo cambiamento come una 'singolarità', un evento che cambia le cose in modo così radicale che non possono essere annullate. Secondo

---

<sup>1</sup> Datareportals. Digital 2023 Global Overview Report. Recuperato da <https://datareportal.com/reports/digital-2023-global-overview-report>

Prensky, questa 'singolarità' è rappresentata dall'arrivo e dalla rapida diffusione delle tecnologie digitali negli ultimi decenni del XX secolo. Descrive i nativi digitali come i 'madrelingua' del linguaggio digitale di computer, videogiochi e Internet. Dall'altra parte, gli immigrati digitali sono coloro che non sono nati nel mondo digitale e successivamente hanno adottato molti o la maggior parte degli aspetti della nuova tecnologia.

«L'importanza della distinzione è questa: man mano che gli immigrati digitali imparano - come tutti gli immigrati, alcuni meglio di altri - ad adattarsi al loro ambiente, mantengono sempre, in una certa misura, il loro 'accento', cioè il loro piede nel passato. L'accento dell'immigrato digitale, può essere visto in cose come rivolgersi a Internet per informazioni in secondo luogo piuttosto che prima, o nel leggere il manuale di un programma piuttosto che presumere che il programma stesso ci insegnerà a usarlo. Le persone anziane di oggi sono state 'socializzate' in modo diverso dai loro figli e ora stanno imparando una nuova lingua. E una lingua appresa più tardi nella vita, ci dicono gli scienziati, entra in una parte diversa del cervello.»<sup>2</sup>

Il concetto di nativi digitali è strettamente associato alle generazioni, quindi è essenziale definire quale generazione è considerata un nativo digitale. La definizione originale di Prensky considerava nativi digitali, le persone nate dopo il 1980. Tuttavia, questa categoria sembra essersi spostata in gran parte della letteratura recente. L'ascesa del Web 2.0 ha probabilmente contribuito a creare la seconda generazione di nativi digitali. Questa seconda generazione può essere separata dalla prima in base alla conoscenza e all'immersione in questo nuovo mondo digitale Web 2.0.<sup>3</sup> Per indicare le differenze tra le generazioni in relazione ai nativi digitali, possiamo citare la seguente spiegazione, secondo Alexander S. Gills:

«I nativi digitali sono generalmente identificati come la generazione millenaria e le generazioni che vengono dopo; a partire da ora, questo include la generazione Z. I millennial e le generazioni successive hanno trascorso quasi tutta la loro vita circondati da computer, dispositivi digitali e il mondo dei social media. Questa alfabetizzazione digitale ha reso queste generazioni molto a

---

<sup>2</sup> MARC PRENSKY, *Digital Natives, Digital Immigrants*. «On the Horizon», 9(5), 2001, 1 - 6. <https://doi.org/10.1108/10748120110424816>.

<sup>3</sup> ELLEN JOHANNA HELSPER, REBECCA EYNON, *Digital natives: where is the evidence?* «British Educational Research Journal», 36(3), 2009, 503 - 520. doi: 10.1080/01411920902989227

loro agio e fluenti nell'uso della tecnologia.»<sup>4</sup>

La generazione dei nativi digitali non conosce un mondo senza tecnologia, computer, cellulari, Internet o applicazioni. I media in rete fanno parte della loro vita quotidiana e la mobilità di Internet è sempre stata a loro disposizione. Le preferenze cambiano anche quando si ottengono informazioni: quando cercano informazioni, i nativi digitali di solito non prendono in prestito libri dalla biblioteca o cercano informazioni nelle enciclopedie tradizionali, ma al contrario utilizzano i servizi di ricerca Internet, come Google o altri motori di ricerca in rete. L'immediatezza dell'ipertesto e la costante connessione o utilizzo dei social network è naturale per i nativi digitali, dal momento che hanno avuto accesso alla rete per la maggior parte o per tutta la vita.

### **3. Alcuni rischi e impatti negativi dell'utilizzo di Internet sulla generazione dei nativi digitali**

Tuttavia, come sottolineano Small e Vorgan nel loro libro *iBrain*, i cervelli giovani in via di sviluppo sono molto più sensibili alle influenze ambientali rispetto ai cervelli più maturi. Ironia della sorte, tuttavia, le menti più giovani non sono solo le più vulnerabili agli effetti delle nuove tecnologie che alterano il cervello, ma anche quelle più esposte.<sup>5</sup> Come ulteriormente descritto dagli autori, la generazione più giovane di nativi digitali eseguono facilmente il 'multitasking' e il loro accesso alla stimolazione visiva e uditiva ha programmato i loro cervelli a desiderare gratificazioni istantanee. Come descrivono gli autori, i neuroscienziati della Princeton University hanno scoperto che il cervello umano utilizza diverse aree per bilanciare le ricompense a breve e lungo termine. Quando prendiamo decisioni che soddisfano immediatamente i nostri bisogni, i centri emotivi del cervello nel sistema limbico prendono il sopravvento. Tuttavia, queste aree hanno difficoltà a pensare al futuro e ritardare la ricompensa richiede circuiti neurali nei centri logici del cervello nel lobo frontale e nella corteccia parietale. Con la stimolazione digitale, i nativi digitali hanno imparato a rispon-

---

<sup>4</sup> ALEXANDER S. GILLS, *Digital Native*. TechTarget. 2020. Recuperato da <https://www.techtarget.com/whatis/definition/digital-native>

<sup>5</sup> GARRY SMALL, GIGI VORGAN, *iBrain. Surviving the Technological Alteration of the Modern Mind*. Harper Collins Publishers Ltd, 2008. pp. 24-25.

dere sia più velocemente e anche a codificare le informazioni in modo diverso rispetto alle generazioni precedenti. I nativi digitali tendono ad avere tempi di attenzione più brevi, soprattutto quando si tratta di forme tradizionali di apprendimento. Spesso trovano la televisione lenta e noiosa: un terzo dei giovani utilizza altri media, in particolare Internet, mentre guarda la TV. Small e Vorgan descrivono inoltre che anche gli studenti delle scuole superiori eseguono il 'multitasking' quasi senza sosta.<sup>6</sup>

Il multitasking è uno dei tratti distintivi della comunicazione online e per i nativi digitali è naturale che svolgano più attività contemporaneamente. Tuttavia, le capacità cognitive necessarie per svolgere più compiti contemporaneamente sono inferiori nel caso di frequenti cambi di compito. Il multitasking può comportare un approccio più superficiale all'apprendimento e un'elaborazione meno efficiente delle informazioni, ma anche una minore capacità di concentrazione. In questo contesto, Nicholas Carr affronta la questione del multitasking e dell'elaborazione simultanea di più informazioni. Descrive come, nonostante il nostro cervello ci faccia desiderare informazioni, non può elaborare le informazioni nell'intensità, quantità e velocità con cui ci circondano oggi. Il motivo è la capacità ridotta della memoria di lavoro a breve termine. La memoria di lavoro è il contenuto della coscienza in un dato momento. Ciò di cui siamo consapevoli è nella nostra memoria di lavoro e, viceversa, ciò di cui non siamo consapevoli non è nella nostra memoria di lavoro. Tuttavia, la memoria di lavoro può probabilmente contenere solo da due a quattro informazioni in un dato momento. Quando assumiamo troppe informazioni, sperimentiamo un fenomeno in cui le informazioni entrano ed escono dalla memoria di lavoro – la nostra coscienza – troppo velocemente. Questo perché non appena riceviamo una nuova informazione – attraverso qualunque schermo ci capita di guardare – la memoria di lavoro deve spingere fuori alcune informazioni per fare spazio a nuove informazioni. A questo punto si verifica un sovraccarico cognitivo, cioè il sovraccarico della mente e della memoria di lavoro. Di conseguenza l'individuo non è in grado di concentrarsi su una cosa per un tempo prolungato e quindi,

---

<sup>6</sup> GARRY SMALL, GIGI VORGAN, *iBrain. Surviving the Technological Alteration of the Modern Mind*. Harper Collins Publishers Ltd, 2008. pp. 24-25.

tutti i tipi di processi intellettuali importanti vengono cortocircuitati; non accadono mai perché ci richiedono di filtrare e concentrarci su una cosa invece di raccogliere costantemente informazioni.<sup>7</sup>

Gli impatti negativi sullo sviluppo cognitivo sono uno degli effetti avversi dell'uso di Internet, che viene affrontato anche dal Parlamento europeo in un documento intitolato 'Potentially negative effects of internet use'. Come afferma il documento, l'uso di Internet può influire negativamente sullo sviluppo cognitivo proprio a causa della ridotta capacità di lettura, della perdita del pensiero analitico, degli effetti negativi sulla memoria, del rallentamento dell'elaborazione delle informazioni e della diminuzione dell'attenzione sostenuta. Oltre agli effetti negativi sullo sviluppo cognitivo in connessione con gli impatti negativi di Internet, il documento cita come rischi anche la dipendenza da Internet, il sovraccarico di informazioni, gli effetti negativi sui confini e le sfere della vita pubblica o privata e gli effetti negativi sulle relazioni sociali e sulle comunità.<sup>8</sup>

Nell'ambiente online si verificano anche vari comportamenti dannosi. Il cyberbullismo è uno di questi. Questo tipo specifico di bullismo viene effettuato attraverso le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, il più delle volte attraverso Internet. Come scrive l'UNICEF, il cyberbullismo è il bullismo che utilizza tecnologie digitali e può verificarsi su social media, piattaforme di messaggistica o le piattaforme di gioco e nei cellulari. Questo comportamento ripetuto è progettato per spaventare, far arrabbiare o mettere in imbarazzo coloro che sono presi di mira. Gli effetti del cyberbullismo possono avere varie conseguenze e possono colpire una persona in molti modi. A livello psicologico, la vittima può sentirsi turbata, vergognosa, stupida, spaventata o arrabbiata. A livello emotivo, la vittima può provare vergogna o perdere interesse per le cose che ama. A livello fisico possono verificarsi affaticamento, perdita di sonno o sintomi come mal di stomaco o

---

<sup>7</sup> NICHOLAS CARR, Why the Human Brain Can't Multitask. [video]. YouTube. 2011. <https://www.youtube.com/watch?v=BpD3PxrgICU>

<sup>8</sup> GIANLUCA QUAGLIO, SOPHIE MILLAR, SCIENTIFIC FORESIGHT UNIT (STOA), *Potentially negative effects of internet use*. Scientific Foresight Unit (STOA) EPRS | European Parliamentary Research Service, 2020.

mal di testa.<sup>9</sup>

Il Cyberbullying Research Center, fornisce statistiche (2021) sul cyberbullismo e le suddivide in singole categorie relative a età, sesso, orientamento sessuale e razza. I risultati mostrano che, in termini di età, i tassi di partecipazione più elevati si verificano tra i 12 e i 15 anni (sebbene alcune ricerche abbiano rilevato che la vittimizzazione del cyberbullismo potrebbe continuare ad aumentare nella tarda adolescenza). Nel 2021, il cyberbullismo tendeva a raggiungere il picco all'età di 14 e 15 anni per poi diminuire negli ultimi anni dell'adolescenza. Per quanto riguarda il reato, la percentuale più alta di giovani (6,2%) che hanno compiuto atti di cyberbullismo è stata registrata nella fascia di età di 13 anni. I risultati del Cyberbullying Research Center riassumono che le esperienze con questo tipo di comportamento problematico online non sono distribuite uniformemente tra le sottopopolazioni giovanili. Alcuni sono più vulnerabili di altri e richiedono quindi un supporto aggiuntivo per impedire di partecipare al cyberbullismo, sia come bersaglio che da aggressore. Come suggerito, questo sostegno potrebbe essere implementato attraverso una maggiore attenzione, monitoraggio, dialogo, iniziative educative, misure di salute mentale e sensibilizzazione generale.<sup>10</sup>

Un altro problema preoccupante che si verifica online per quanto riguarda i rischi e i comportamenti dannosi sono le molestie online. Le molestie online sono un'ampia categoria che include la maggior parte degli altri comportamenti dannosi nell'ambiente online. Può riguardare l'invio di messaggi offensivi, maleducati e offensivi ai destinatari. Queste azioni possono avvenire tramite e-mail, chat o altre forme di comunicazione.

L'uso di tecnologie e piattaforme online comporta diversi altri effetti negativi; nelle righe seguenti descriviamo quelli che sono principalmente legati all'uso dei social network. I social network sono diventati un centro in cui le persone possono raccogliere informazioni, pubblica-

---

<sup>9</sup> UNICEF, *Cyberbullying: What is it and how to stop it*. Recuperato da <https://www.unicef.org/end-violence/how-to-stop-cyberbullying>

<sup>10</sup> SAMEER HINDUJA, *Cyberbullying Statistics 2021 | Age, Gender, Sexual Orientation, and Race*. Cyberbullying Research Center, 2021. Recuperato da <https://cyberbullying.org/cyberbullying-statistics-age-gender-sexual-orientation-race>

re i propri pensieri, opinioni, atteggiamenti e contenuti vari e seguire e reagire ai contenuti condivisi di altri utenti. Tuttavia, così come ogni cosa ha sia dei lati positivi che negativi, i social network non fanno eccezione. Distaccandoci dai vantaggi e dagli aspetti positivi che portano, potremmo incontrare diversi aspetti negativi. Secondo un rapporto di Common Sense Media<sup>11</sup> sugli effetti dei social media sugli adolescenti, circa la metà dei 1.500 giovani intervistati ha affermato che i social media sono molto importanti per ottenere supporto e consigli, per rimanere in contatto con familiari e amici e li ha fatti sentire meno soli e li ha aiutati a esprimersi in modo creativo. Il 43% degli intervistati ha affermato che i social media li fanno sentire meglio quando sono depressi, stressati o ansiosi. Tra i giovani LGBTQ, il 53% ha affermato che i social media li aiutano a sentirsi meglio quando provano emozioni difficili. Tuttavia – il rovescio della medaglia – il rapporto ha anche mostrato un forte legame tra i social media e gli adolescenti che si sentono depressi. I giovani che hanno mostrato sintomi depressivi da moderati a gravi avevano il doppio delle probabilità di riferire e utilizzare i social media quasi costantemente; un terzo degli adolescenti depressi ha riportato un uso costante dei siti di social networking, rispetto al 18% degli adolescenti senza sintomi depressivi. Inoltre, più gravi erano i loro sintomi, più ansiosi, soli e depressi si sentivano dopo aver utilizzato i social media. È chiaro che i social media non aiutano gli adolescenti che stanno già vivendo sentimenti di depressione e sembrano contribuire alla loro visione negativa.<sup>12</sup>

I sintomi depressivi e i tassi di suicidio degli adolescenti hanno mostrato un aumento significativo tra il 2010 e il 2015, secondo i sondaggi sugli adolescenti americani.<sup>13</sup> Alcuni ricercatori ritengono che questi

---

<sup>11</sup> COMMON SENSE, *Media Use by Tweens and Teens, 2021*, 2021. Recuperato da <https://www.commonsensemedia.org/research/the-common-sense-census-media-use-by-tweens-and-teens-2021>

<sup>12</sup> NEWPORT ACADEMY. *Effects of Social Media on Teenagers*, 2022. Recuperato da <https://www.newportacademy.com/resources/well-being/effect-of-social-media-on-teenagers/>

<sup>13</sup> JEAN M. TWENGE, THOMAS E. JOINER, MEGAN L. ROGERS, GABRIELLE N. MARTIN, *Increases in Depressive Symptoms, Suicide-Related Outcomes, and Suicide Rates Among U.S. Adolescents After 2010 and Links to Increased New Media Screen Time*, «Clinical Psycholo-



cambiamenti potrebbero essere stati causati dall'aumento dell'uso dei social media e dall'aumento generale dell'uso dello schermo. Nell'ultimo decennio, questa teoria è stata confermata da diversi studi che esaminano la correlazione tra l'uso dei social media da parte degli adolescenti e la salute mentale.<sup>14</sup> Nello studio del 2018,<sup>15</sup> gli adolescenti (di età compresa tra 14 e 17 anni) che utilizzavano i social media per sette ore al giorno avevano il doppio delle probabilità di ricevere una diagnosi di depressione, essere curati da un professionista della salute mentale o assumere farmaci per un problema psicologico o comportamentale durante l'ultimo anno, rispetto a chi utilizzava lo schermo solo per circa un'ora al giorno. Molti esperti ritengono che la costante sovra stimolazione dei social media metta il sistema nervoso in modalità 'lotta o fuga'. Di conseguenza, gli adolescenti sperimentano disturbi come ADHD, depressione adolescenziale, disturbo oppositivo provocatorio e ansia adolescenziale. Tuttavia, alcune ricerche sulla correlazione tra social media e depressione adolescenziale mostrano che la causalità va nella direzione opposta: quando gli adolescenti sono depressi, tendono a utilizzare i social media più spesso. I risultati di uno studio su 600 adolescenti<sup>16</sup> hanno mostrato che l'uso dei social media non prevedeva sintomi depressivi, ma sintomi depressivi più significativi prevedevano un maggiore utilizzo dei social media nel tempo.<sup>17</sup>

---

gical Science», 6(1), 2019, pp. 3 - 17. <https://doi.org/10.1177/2167702617723376>

<sup>14</sup> IGOR PANTIC, ALEKSANDR DAMJANOVIC, JOVANA TODOROVIC, DUBRAVKA TOPALOVIC, DRAGANA BOJOVIC-JOVIC, SINISA RISTIC, SENKA PANTIC, Association between online social networking and depression in high school students: behavioral physiology viewpoint, «Psychiatria Danubina», 24(1), 2012, pp. 90 - 93. PMID: 22447092.

<sup>15</sup> JEAN M. TWENGE, W KEITH CAMPBELL, *Associations between screen time and lower psychological well-being among children and adolescents: Evidence from a population-based study*, «Preventive Medicine Report», 12, 2018, pp. 271 - 283. doi: 10.1016/j.pmedr.2018.10.003.

<sup>16</sup> TAYLOR HEFFER, MARIE GOOD, OWEN DALY, ELLIOTT MACDONELL, TEENA WILLOUGHBY, *The Longitudinal Association Between Social-Media Use and Depressive Symptoms Among Adolescents and Young Adults: An Empirical Reply to Twenge et al.*, «Clinical Psychological Science», 7(3), 2018, pp. 462-470. <https://doi.org/10.1177/2167702618812727>

<sup>17</sup> NEWPORT ACADEMY, *Effects of Social Media on Teenagers*, 2022. Recuperato da <https://www.newportacademy.com/resources/well-being/effect-of-social-media-on-teenagers/>

In connessione con l'uso dei social network, viene sempre più enfatizzato il tema del confronto sociale, così come l'immagine corporea e le conseguenze che i social network possono portare in questo senso. Quando si tratta di adolescenti, confrontarsi con i coetanei fa parte della formazione della loro identità. Il confronto aiuta gli adolescenti a scoprire le loro convinzioni, preferenze e atteggiamenti. Tuttavia, i social media aumentano l'influenza del confronto sociale, che può aumentare gli effetti negativi sul benessere degli adolescenti. I teenager si confrontano sui social network con immagini accuratamente selezionate dei loro coetanei ma anche con celebrità o personaggi che hanno raggiunto livelli insolitamente alti. Di conseguenza, gli adolescenti possono ritenere che i loro risultati siano insufficienti. La costante valutazione di sé nei confronti degli altri sui social media può danneggiare l'autostima, l'immagine di sé e il benessere generale e il creare di una prospettiva giudicante e competitiva. Il confronto sociale è anche legato al grado di felicità o infelicità di un individuo. Gli adolescenti che soffrono di bassa autostima o lieve depressione hanno maggiori probabilità di essere inclini al confronto sociale. Tuttavia, la conseguenza di questo confronto è che si sentono ancora peggio. In questo modo si verifica un ciclo negativo. Il confronto sociale basato sulla tecnologia è associato a sintomi depressivi negli adolescenti, specialmente tra le donne. Il confronto sociale è anche legato alla questione dell'immagine corporea. Uno studio pubblicato nel 2016 in cui i ricercatori hanno intervistato 881 studentesse universitarie negli Stati Uniti ha riferito che più tempo le adolescenti trascorrono sui social media, più confrontano il proprio corpo con quello dei loro amici e, di conseguenza, provano più sentimenti negativi nei confronti il proprio corpo.<sup>18</sup>

L'uso dei social network è anche correlato al comportamento di dipendenza. Come descritto in precedenza, uno dei rischi più significativi di Internet è la dipendenza da Internet. Non è diverso nel caso dei social network. Anche i social network e il loro utilizzo rappresentano un rischio di dipendenza. L'uso eccessivo dei social network negli adolescenti crea uno schema di stimolazione simile a quello creato da

---

<sup>18</sup> NEWPORT ACADEMY, *Social Media Comparison & Teen Mental Health*, 2019. Recuperato da <https://www.newportacademy.com/resources/empowering-teens/theory-of-social-comparison/>

altri comportamenti di dipendenza. Il cervello risponde ai social media nello stesso modo in cui risponde ad altre ricompense rilasciando dopamina. Queste scariche di dopamina si attivano quando gli adolescenti pubblicano contenuti online che ricevono feedback positivi, sotto forma di 'Mi piace', condivisioni o commenti positivi dai loro coetanei.<sup>19</sup>

#### **4. Possibilità di prevenzione dagli effetti negativi dell'utilizzo di media digitali e sociali – il ruolo di alfabetizzazione mediatica, digitale e informativa**

Nel contesto della prevenzione degli impatti negativi legati all'uso di Internet, dei media digitali e delle piattaforme dei media sociali, si potrebbe parlare di diverse opzioni su più livelli. Tuttavia, una delle possibilità è, come descritto sopra nel caso del cyberbullismo, aumentare l'attenzione e la consapevolezza generale, che può portare a una maggiore vigilanza nei confronti degli impatti negativi dell'uso di Internet o dei social network, ma anche al loro uso sicuro, efficace e responsabile. Questi ultimi sono i punti di partenza chiave per l'alfabetizzazione mediatica (media literacy), informativa (information literacy) e digitale (digital literacy). Sono proprio queste competenze (e il loro accrescimento) che possono aiutare a riconoscere i rischi e le minacce derivanti dall'uso di Internet e quindi contribuire anche alla capacità di proteggersi da questi impatti negativi. L'importanza di aumentare queste competenze è stata sempre più sottolineata negli ultimi anni, sia a livello nazionale che internazionale. Qui, è importante notare che le iniziative di alfabetizzazione mediatica, digitale e informativa e l'importanza del loro continuo aumento non riguardano solo la fascia di età dei nativi digitali, ma tutte le fasce di età, dato che nessuna età o nessuna altra fascia di popolazione è completamente immune agli effetti e agli impatti negativi di Internet e delle tecnologie digitali. A titolo di esempio, possiamo citare le *Conclusions on media literacy in an ever changing world*, adottate nel 2020 dal Consiglio dell'Unione Europea, durante la presidenza croata.

Queste conclusioni rappresentano un passo essenziale nel modo in

---

<sup>19</sup> NEWPORT ACADEMY, *Effects of Social Media on Teenagers*, 2022. Recuperato da <https://www.newportacademy.com/resources/well-being/effect-of-social-media-on-teenagers/>

cui l'alfabetizzazione mediatica è percepita a livello politico dell'Unione Europea e contengono una serie di proposte di misure e attività che possono essere adottate in una particolare area dagli Stati membri dell'UE e dalla Commissione Europea. Il documento pone l'alfabetizzazione mediatica al centro della politica dei media, vista come chiave per proteggere il pubblico, garantire la pluralità in un ambiente algoritmico, nonché combattere le minacce sociali poste dalla disinformazione.<sup>20</sup> Tra le altre cose, le conclusioni esprimono la necessità di alfabetizzazione mediatica e la capacità di comprendere criticamente i media e agire responsabilmente, non solo per la protezione della salute pubblica (in relazione alla pandemia di Covid-19), ma anche per garantire la resilienza della democrazia società e rafforzare la partecipazione democratica. Sottolinea l'importanza di rafforzare l'alfabetizzazione mediatica e il pensiero critico dei cittadini di tutte le età, tenendo conto delle diversità culturali e delle differenze significative nell'alfabetizzazione mediatica e nelle competenze digitali all'interno degli Stati membri dell'UE.<sup>21</sup>

Per quanto riguarda il livello di alfabetizzazione mediatica nei paesi dell'Unione Europea, possiamo guardare ai risultati di un'indagine dell'European Policies Initiative dell'Open Society Institute di Sofia, che fornisce regolarmente informazioni sui livelli di alfabetizzazione mediatica nel suo Media Literacy Index (Indice di alfabetizzazione mediatica).<sup>22</sup> L'indice divide i paesi in gruppi in base al loro livello di

---

<sup>20</sup> ROBERT TOMLJENović, *European Union conclusions place media literacy at the heart of media policy*. Media & Learning, 2020. Recuperato da <https://media-and-learning.eu/type/featured-articles/european-union-conclusions-place-media-literacy-at-the-heart-of-media-policy/>

<sup>21</sup> Council conclusions on media literacy in an ever changing world, 2020/C 193/06. *Official Journal of the European Union*. Recuperato da [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XG0609\(04\)&rid=9](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XG0609(04)&rid=9)

<sup>22</sup> Il *Media Literacy Index* è stato progettato nel 2017 e copriva 35 paesi europei. L'indice è stato ampliato per includere altri paesi nell'anno precedente e il numero totale di paesi europei valutati è aumentato a 41. L'indice ampliato nel 2022 include gli Stati membri dell'Unione europea, i paesi candidati e i paesi in relazioni più strette con l'Unione europea, come lo Spazio economico europeo (SEE) e la Svizzera, nonché il Regno Unito in quanto ex Stato membro dell'Unione europea. L'indice valuta il potenziale di resilienza dei paesi europei contro le notizie false utilizzando indicatori di

alfabetizzazione mediatica. Ci sono cinque cluster in totale. Il cluster 1, contiene i paesi con il livello più alto di alfabetizzazione mediatica mentre nel cluster 5 troviamo i quelli con il livello più basso. L'indice più recente del 2022 indica che la Finlandia ha ottenuto il punteggio più alto in termini di alfabetizzazione mediatica, seguita da Norvegia (2°), Danimarca (3°), Estonia (4°), Svezia (5°) e Irlanda al sesto posto. Questi paesi hanno il più alto potenziale per resistere all'impatto negativo delle notizie false e della disinformazione grazie alla qualità dell'istruzione, della libertà dei media e all'elevata fiducia tra le persone. I paesi in fondo alla classifica sono la Macedonia del Nord (35°), la Bosnia-Erzegovina (34°), l'Albania (33°), il Montenegro (32°) e la Turchia (31°). Questi paesi hanno un basso potenziale per affrontare gli effetti delle notizie false e della disinformazione, principalmente a causa della scarsa performance della libertà dei media e dell'istruzione. Per quanto riguarda l'Italia e il livello di alfabetizzazione mediatica, si colloca nel cluster 3, al 23° posto su 41 paesi classificati. Sono stati presi in considerazione fattori come la libertà di stampa, l'alfabetizzazione in lettura, l'alfabetizzazione scientifica, l'alfabetizzazione matematica, la quota di popolazione laureata, la fiducia negli altri o l'indice di partecipazione elettronica.<sup>23</sup>

L'alfabetizzazione mediatica è un risultato chiave a cui mira l'educazione ai media. L'educazione ai media può generalmente essere intesa come l'apprendimento ai media, con i media e per i media. In generale, l'alfabetizzazione mediatica è intesa come un insieme di competenze che consentono di comprendere e valutare i messaggi e i contenuti dei media e che consentono di fare scelte migliori su ciò che scegliamo di leggere, guardare e ascoltare. Negli ultimi anni, soprattutto a seguito del rapido sviluppo delle tecnologie digitali e dell'informazione e della comunicazione, si sottolinea anche l'importanza dell'alfabetizzazione digitale e informativa. L'alfabetizzazione digitale è la capacità di trovare, valutare criticamente e comunicare informazioni in modo chiaro su varie piattaforme digitali. È un insieme di competenze necessarie

---

libertà dei media, istruzione e fiducia nelle persone.

<sup>23</sup> MARIN LESSENSKI, *How It Started, How It is Going: Media Literacy index 2022*, 2022. Recuperato da [https://osis.bg/wp-content/uploads/2022/10/HowItStarted\\_MediaLiteracyIndex2022\\_ENG\\_.pdf](https://osis.bg/wp-content/uploads/2022/10/HowItStarted_MediaLiteracyIndex2022_ENG_.pdf)

per identificare, comprendere, interpretare, comunicare e utilizzare in modo efficace e sicuro le tecnologie digitali per mantenere o migliorare la qualità della vita di un individuo o del suo ambiente. L'alfabetizzazione informativa si riferisce al trovare, valutare, organizzare, utilizzare e comunicare informazioni in tutti i diversi formati. Riguarda corrispondentemente la capacità di valutare criticamente e applicare eticamente le informazioni per risolvere un problema.

Volendo approfondire le attività e le iniziative legate allo sviluppo della media literacy nel contesto dell'esperienza italiana, possiamo osservare che il termine media education non è stato utilizzato fino all'inizio degli anni '90 (anche se la pratica della media education era presente nelle scuole italiane da 20 anni). A partire dagli anni '80 del XX secolo, nuovi curricula di vari ordinamenti scolastici consentono l'inserimento di attività specificamente legate ai media e alla comunicazione. e a varie manifestazioni manipolative-visive, sonoro-musicali, drammatico-teatrali e audiovisive-massmediali.

Dal 2000, l'educazione ai media si riferisce all'attività educativa e didattica della scuola, volta a sviluppare negli studenti la consapevolezza e la comprensione critica della natura, del linguaggio, delle categorie e dei generi dei media e anche delle tecniche che utilizzano per creare notizie e dare significato. Vengono inoltre analizzate le influenze a cui i media sono soggetti da fattori economici, politici e ideologici e il loro impatto sul pubblico. Nonostante i preziosi tentativi di inserire la media education nelle scuole italiane, emergono alcuni limiti, già descritti da Gianna Capello (come citato in T. Doni, 2015) nel 2000, ovvero la non sistematicità, la non organicità e la scarsa interdisciplinarietà.<sup>24</sup>

Come scrivono F. Bruni, A. Garavaglia e L. Petti nel loro *Media education in Italia. Oggetti e ambizioni della formazione* (2019), in Italia non sembra ancora esistere un'azione educativa sistematica e formalizzata che permetta di rispondere alle ormai sempre più diffuse problematiche legate all'uso e all'abuso dei media da parte di diverse fasce della popolazione. L'educazione ai media, anche se sostanzialmente presente nelle indicazioni formali, è poco attuata a scuola, perché limitata a situazioni

---

<sup>24</sup> TERESA DONI, *Dalla Media Education alle New Media Education*, «Rassegna CNOS», 1(15), 2015, pp. 185-196. Recuperato da [https://www.cnos-fap.it/sites/default/files/articoli\\_rassegna/Media%20Education%20-%20New%20Media%20Education.pdf](https://www.cnos-fap.it/sites/default/files/articoli_rassegna/Media%20Education%20-%20New%20Media%20Education.pdf)

episodiche che trovano più riscontro in un ambiente informale.<sup>25</sup>

Nonostante questo, ci sono alcune iniziative, enti o associazioni che si occupano di educazione ai media e alfabetizzazione mediatica, come ad esempio MED - Associazione Italiana per l'Educazione ai Media e alla Comunicazione. Questa associazione nasce dalla volontà di un gruppo di docenti universitari, esperti di media, educatori e si propone come luogo di connessione e dialogo. L'associazione è attiva da più di vent'anni e porta molte attività e iniziative, corsi di formazione, convegni, summer school, ma anche studi e riflessioni teoriche nell'ambito della media education.<sup>26</sup>

### **5. Progetto IMAD – Centro per l'Alfabetizzazione Mediatica, Informativa e Digitale**

Nel tentativo di aumentare il livello di alfabetizzazione mediatica, digitale e informativa, nonché la consapevolezza degli effetti negativi dell'uso di Internet e delle possibilità di protezione, è stata creata un'iniziativa che presenta un progetto per istituire un centro per l'alfabetizzazione mediatica, digitale e informativa presso l'Università degli Studi di Teramo. Il progetto proposto promuove la creazione di un centro il cui obiettivo principale sarebbe quello di fornire informazioni e supporto nel campo dei media, dell'informazione e delle tecnologie digitali e di migliorare il pensiero critico degli (non solo) studenti universitari nei confronti dei contenuti e delle informazioni dei media. Per raggiungere l'obiettivo principale, il Centro cercherà di soddisfare continuamente i singoli obiettivi parziali. Consistono nelle seguenti attività che il centro potrebbe eventualmente svolgere nell'ambito della sua funzione:

- mappatura della situazione attuale in relazione all'educazione ai media, sui progetti educativi e di ricerca;
- organizzazione di corsi, seminari, webinar, convegni legati al tema;
- ideazione e collaborazione a progetti universitari e non, alla partecipazione a progetti nell'ambito delle attività comunitarie;

---

<sup>25</sup> FILIPPO BRUNI, LIVIA PETTI, ANDREA GARAVAGLIA, *Media education in Italia. Oggetti e ambiti della formazione*, 2019, Franco Angeli.

<sup>26</sup> Vedi il sito <https://www.medmediaeducation.it>

- creazione dei materiali didattici testuali, visivi e audiovisivi;
- creazione e pubblicazione dei materiali quali glossari, articoli, libri di testo;
- creazione di un archivio e database di risorse pertinenti, materiali didattici e pubblicazioni;
- indagini e ricerche su l'alfabetizzazione mediatica, digitale e informativa;
- cooperazione con studenti, insegnanti e altri professionisti sulle attività del centro, collaborazione con media e strutture universitarie;
- sito web/portale web (pubblicazione periodica di articoli relativi al tema, informazioni sul centro e le sue attività, contatti, presentazione dell'attualità nel contesto di media education e l'alfabetizzazione mediatica, digitale e informativa);
- account sulle piattaforme di social media, dove verranno condivise informazioni aggiornate, collegamenti ad articoli, contenuti relativi all'argomento, nonché la presentazione del centro stesso (Facebook, Instagram, LinkedIn);
- giornale/rivista incentrato su l'alfabetizzazione mediatica, digitale e informativa e educazione ai media.

Il progetto presenta, tra l'altro, la tempistica delle attività e le singole tappe che porteranno alla costituzione del centro e descrive inoltre le modalità con cui il centro potrebbe operare e le motivazioni della sua costituzione e le gruppi target che le attività del centro potrebbero mirare a focalizzare. Oltre a quanto sopra, il progetto presenta anche diverse proposte riguardanti il nome del centro, i nomi per il sito web e gli account sulle piattaforme di social networking. Il progetto suggerisce il nome del centro come segue in inglese: *IMAD - Center of Information, Media, and Digital Literacy* e in italiano: *IMAD - Centro dell'Alfabetizzazione Mediatica, Informativa e Digitale*. Nella progettazione di questo nome sono state prese in considerazione le prime iniziali delle singole parole informazione, media e digitale. Il progetto presenta anche suggerimenti visivi per il sito web del centro, che sono esempi illustrativi, non definitivi, di come potrebbe essere il sito web del centro:



Immagine 1 Versione 1, in inglese

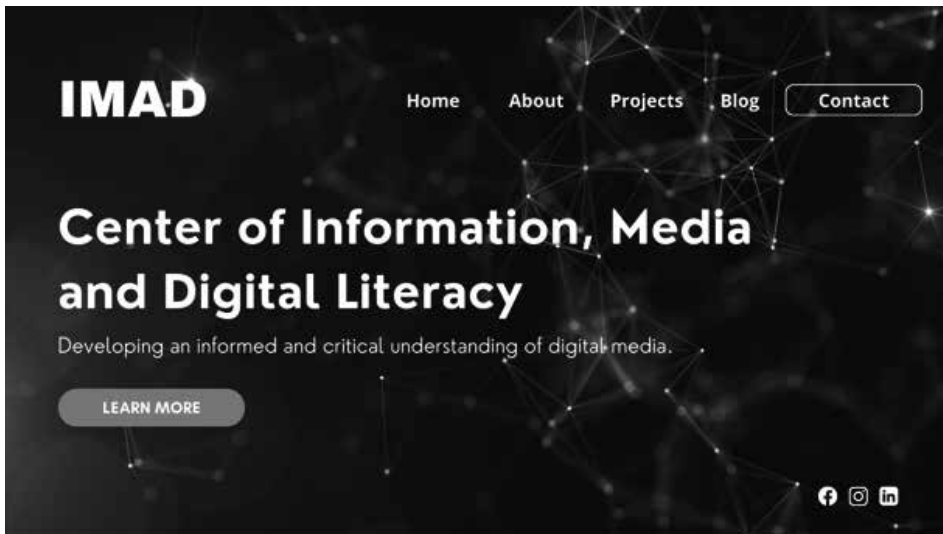


Immagine 2 Versione 1, in italiano



Immagine 3 Versione 2, in inglese

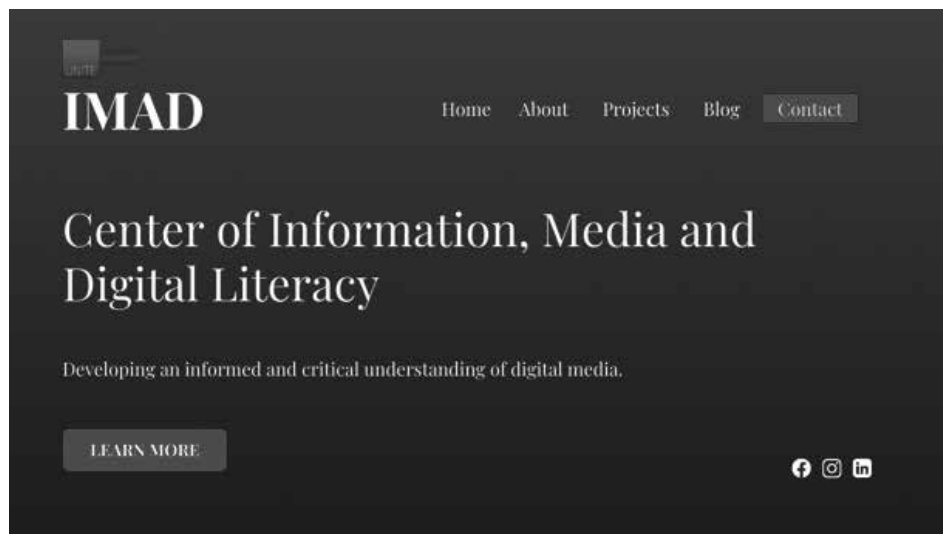


Immagine 4 Versione 2, in italiano



Il progetto presentato sottolinea l'importanza dello sviluppo dei media, dell'informazione e dell'alfabetizzazione digitale, che sono requisiti essenziali nella società odierna poiché la crescita delle tecnologie digitali e dell'informazione e della comunicazione influisce sulla vita quotidiana di individui e gruppi.

Il progetto si concentra sull'implementazione di educazione ai media, a informazione e educazione digitale per aumentare il pensiero critico e le competenze mediatiche, digitali e informative delle persone. Propone l'istituzione di un centro per i media, l'informazione e l'alfabetizzazione digitale presso l'Università degli Studi di Teramo e descrive lo sfondo contestuale che presuppone la necessità di costituire un'entità di questo tipo. Allo stesso tempo, elenca le motivazioni primarie dell'autore del progetto e definisce gli obiettivi primari e parziali del centro. Inoltre, il progetto fornisce esempi del suo possibile funzionamento nella pratica. Descrive inoltre le singole fasi temporali e offre illustrazioni concrete di come il centro potrebbe funzionare. Consideriamo il progetto un'iniziativa innovativa con potenzialità per il futuro, l'istituzione del tale centro potrebbe essere un modo per adattarsi in modo innovativo ai cambiamenti della società e alle relative esigenze didattiche.

### **Conclusione**

I media digitali hanno portato diverse sfide, che successivamente richiedono lo sviluppo di azioni per mitigare gli impatti negativi derivanti dall'uso di queste nuove tecnologie in continua evoluzione. L'alfabetizzazione mediatica, digitale e informativa fornisce le competenze chiave nella società digitale odierna nel contesto di un uso responsabile, sicuro ed efficace dei media digitali. L'alfabetizzazione mediatica ha ricevuto attenzione sia nel discorso pubblico che in quello accademico da diversi anni è generalmente intesa come la capacità di utilizzare le tecnologie dell'informazione e della comunicazione per analizzare e ricevere i messaggi dei media e per comprendere i media stessi, la loro organizzazione, le procedure di lavoro e gli interessi. Oltre a l'alfabetizzazione mediatica, l'alfabetizzazione informativa e digitale sono sempre più enfatizzate. L'alfabetizzazione informativa è un insieme di abilità che includono la scoperta riflessiva di informazioni, la comprensione di come le informazioni vengono create e valorizzate,

l'utilizzo delle informazioni per creare nuove conoscenze e la partecipazione etica alle comunità educative. Una persona dotata di competenze informative dovrebbe essere in grado di lavorare efficacemente con le informazioni, determinare le informazioni necessarie e valutare criticamente le informazioni e le fonti di informazioni. L'alfabetizzazione digitale consiste nella capacità di un individuo di cercare, comprendere, interpretare, utilizzare e creare contenuti digitali in modo efficace e utilizzare in modo sicuro le tecnologie digitali.

Per quanto riguarda il livello di alfabetizzazione mediatica, possiamo osservare differenze all'interno dei singoli paesi europei, con i più alti livelli di alfabetizzazione mediatica raggiunti nei paesi nordici come Finlandia e Norvegia. I valori più bassi del livello di alfabetizzazione mediatica si osservano nei paesi balcanici, come la Macedonia del Nord o la Bosnia-Erzegovina. In questo contesto, il livello di alfabetizzazione mediatica in Italia è piazzato nel cluster 3, ossia al 23° posto su 41 paesi valutati. Nonostante i tentativi di integrare l'educazione ai media nelle scuole italiane, emergono limiti come la non sistematicità, l'incoerenza e la scarsa interdisciplinarietà. Non esiste ancora un'azione educativa sistematica e formalizzata, e l'educazione ai media è attuata piuttosto in situazioni episodiche e informali. Nonostante questo, ci sono diverse organizzazioni e iniziative per supportare l'educazione ai media, come ad esempio MED, Associazione Italiana per l'Educazione ai Media e alla Comunicazione. Nel tentativo di aumentare l'alfabetizzazione mediatica, ma anche digitale e informativa e a causa del crescente bisogno di competenze per un lavoro efficace, sicuro e responsabile con i media digitali, abbiamo presentato un progetto per istituire un centro di alfabetizzazione mediatica, digitale e informativa presso l'Università degli Studi di Teramo, come soluzione locale che potrebbe potenzialmente portare a un aumento delle competenze mediatiche, digitali e informative, così necessarie e sempre più richieste nell'era digitale odierna.

## **Etica pubblica tra formazione e sfide contemporanee**

Tullio Facciolini

### **1. Premessa**

La formazione è il processo didattico necessario alla trasmissione delle competenze.

Può riguardare sia gli studenti al termine di un ciclo di studi così come i lavoratori attivi o alla ricerca di occupazione. Nel primo caso, si parla di formazione professionale iniziale rivolta ai giovani che iniziano la propria carriera lavorativa finita la scuola, l'università o un corso post-universitario. Nel secondo caso si parla di formazione professionale continua.

Un tema che coinvolge sia i lavoratori occupati sia quelli inoccupati o disoccupati.

In Italia, la formazione professionale è regolata dall'articolo 117 della Costituzione e delegata alle singole regioni che hanno competenza autonoma in materia.

### **2. Riformare la pubblica amministrazione. Il piano strategico di formazione dei dipendenti pubblici**

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza individua nelle persone, prima ancora che nelle tecnologie, il motore del cambiamento e dell'innovazione nella Pubblica amministrazione.<sup>1</sup>

Lo sviluppo delle competenze dei dipendenti pubblici rappresenta, insieme al recruiting, alla semplificazione e alla digitalizzazione, una delle principali direttrici dell'impianto riformatore avviato con il decreto-legge 80/2021.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Ministero per la Pubblica Amministrazione, *Formazione*, disponibile all'indirizzo <https://www.funzionepubblica.gov.it/formazione>.

<sup>2</sup> Decreto-Legge 9 giugno 2021, n. 80, *Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionali all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia*, disponibile all'indirizzo <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/06/09/21G00093/SG>.

Le transizioni amministrativa, digitale ed ecologica sono possibili soltanto attraverso un grande investimento sul capitale umano.

La valenza della formazione è duplice: rafforza le competenze individuali dei singoli, in linea con gli standard europei e internazionali, e potenzia strutturalmente la capacità amministrativa, con l'obiettivo di migliorare la qualità dei servizi a cittadini e imprese.

Ciascun dipendente può fare la differenza.<sup>3</sup>

Il Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale, firmato il 10 marzo tra il Presidente del Consiglio, Mario Draghi, il Ministro per la Pubblica amministrazione, Renato Brunetta, e i sindacati, ha individuato nella formazione un "diritto soggettivo del dipendente pubblico" e un "investimento organizzativo necessario" nell'ambito delle politiche relative al lavoro pubblico. Coerentemente con il Patto e con il disegno contenuto nel PNRR, il 10 gennaio è stato presentato nella sede del Dipartimento della funzione pubblica "Ri-formare la PA. Persone qualificate per qualificare il Paese", il Piano strategico per la valorizzazione e lo sviluppo dei 3,2 milioni di dipendenti pubblici. Un percorso importante di "ricarica delle batterie" della Pubblica amministrazione, che si aggiungerà al naturale rinnovamento legato allo sblocco del turnover e alle decine di migliaia di nuove assunzioni necessarie all'attuazione del PNRR.

Il Piano offre a ciascun dipendente della PA grandi opportunità di investimento sul proprio percorso professionale e i nuovi contratti di lavoro del pubblico impiego raccolgono la sfida di creare opportunità di crescita per chi vuole scommettere sul miglioramento delle proprie competenze.

### **3. Gli ambiti di intervento**

La formazione dei dipendenti è un pilastro di qualsiasi strategia incentrata sulle competenze: reskilling (ovvero maturare nuove competenze più aderenti alle nuove sfide della Pubblica amministrazione) e upskilling (ampliare le proprie capacità così da poter crescere e professionalizzare il proprio contributo) assumono ancor più importanza

---

<sup>3</sup> Per un approfondimento sul tema si veda, tra i tanti, B. PASCIUTA, L. LO SCHIAVO, *La formazione del giurista*. Contributi a una riflessione, Roma Tre-Press, Roma, 2018, p. 103 e ss.

nella PA, viste le sfide che la attendono, collegate all'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.<sup>4</sup>

Con l'iniziativa "PA 110 e lode", frutto di un protocollo d'intesa firmato il 7 ottobre 2021 tra il Ministro per la Pubblica amministrazione, Renato Brunetta, e la Ministra dell'Università e della Ricerca, Maria Cristina Messa, si consentirà a tutti i dipendenti pubblici che lo vorranno di usufruire di un incentivo per l'accesso all'istruzione terziaria: corsi di laurea, corsi di specializzazione e master.<sup>5</sup>

L'obiettivo del Protocollo d'intesa è potenziare al massimo la formazione, l'aggiornamento professionale e lo sviluppo di competenze dei dipendenti pubblici, attraverso collaborazioni e specifiche convenzioni con le Università.<sup>6</sup>

Il Protocollo definisce una cornice istituzionale, condivisa tra i due Ministri, in vista dei futuri accordi operativi con primarie Università ed enti di ricerca su tutto il territorio nazionale per accrescere il livello di formazione e aggiornamento professionale del personale delle amministrazioni pubbliche, come leva indispensabile per migliorare la qualità dei servizi offerti a cittadini e imprese e per garantire l'efficiente attuazione del Pnrr.<sup>7</sup>

Il Protocollo promuove, in particolare:<sup>8</sup>

---

<sup>4</sup> Ministero per la Pubblica Amministrazione, *PA 110 e lode*, disponibile all'indirizzo <https://www.funzionepubblica.gov.it/formazione/pa-110-e-lode>.

<sup>5</sup> Per un approfondimento sul tema si veda, tra i tanti, I. Macrì, *Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella P.A.*, Ipsoa-Francis Lefebvre, Milano, 2022, p. 59.

<sup>6</sup> Ministero per la Pubblica Amministrazione, *Formazione e aggiornamento dei dipendenti pubblici: siglato Protocollo d'intesa Brunetta-Messa*, 7 ottobre 2021, disponibile all'indirizzo <https://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/ministro/07-10-2021/formazione-e-aggiornamento-dei-dipendenti-pubblici-siglato-protocollo>.

<sup>7</sup> Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) si inserisce all'interno del programma Next Generation EU (NGEU), il pacchetto da 750 miliardi di euro, costituito per circa la metà da sovvenzioni, concordato dall'Unione Europea in risposta alla crisi pandemica.

<sup>8</sup> Ministero per la Pubblica Amministrazione, *PA 110 e lode, salgono a 63 le Università che hanno formalizzato l'offerta formativa*, 24 agosto 2022, disponibile all'indirizzo <https://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/ministro/24-08-2022/pa-110-e-lode-salgono-63-le-universita-che-hanno-formalizzato-lofferta>.

- misure per favorire l'iscrizione dei dipendenti pubblici a corsi di laurea, anche magistrali;
- valorizzazione delle esperienze di dottorato nelle amministrazioni;
- elaborazione di programmi di ricerca coerenti con gli interessi specifici di singole amministrazioni;
- individuazione di percorsi formativi per l'orientamento professionale;
- individuazione di percorsi per il conseguimento dei titoli di studio di interesse;
- partecipazione a master di primo e secondo livello, sempre nella logica della formazione permanente e di contenuti didattici rispondenti allo sviluppo delle tematiche di interesse delle amministrazioni di appartenenza;
- attuazione di misure in materia di contratti di apprendistato di alta formazione e promozione della formazione nell'ambito dei contratti a tempo determinato.

Apposite clausole prevedono la collaborazione tra i Ministri anche per la promozione e la conoscenza, da parte dei cittadini e delle imprese, delle finalità e dei contenuti del Pnrr, anche attraverso eventi periodici di coinvolgimento delle Università (dottorandi, assegnisti, ricercatori).

Il Ministro per la Pubblica amministrazione e il Dipartimento della Funzione pubblica potranno avvalersi della collaborazione della Scuola Nazionale dell'Amministrazione e di Formez Pa.

L'attuazione e il monitoraggio degli interventi saranno affidati a un Comitato che vedrà anche la partecipazione della Crui.<sup>9</sup>

“Questo Protocollo – ha sottolineato il Ministro Brunetta – riguarda l'intero ciclo di vita dei dipendenti pubblici, a partire dai neo-assunti

---

<sup>9</sup> Dal 2007 la CRUI è l'associazione delle Università italiane statali e non statali riconosciute. Nata nel 1963 come associazione privata dei Rettori, ha acquisito nel tempo un riconosciuto ruolo istituzionale e di rappresentanza e la capacità di influire sullo sviluppo del sistema universitario attraverso un'intensa attività di studio e di sperimentazione. La CRUI si propone come: strumento di indirizzo e di coordinamento delle autonomie universitarie; luogo privilegiato di sperimentazione di modelli e di metodi da trasferire al sistema universitario; laboratorio di condivisione e diffusione di best practice; moderno centro di studio e analisi a disposizione delle università.



con contratti di apprendistato. Daremo a tutti la possibilità di laurearsi, frequentare master e corsi di perfezionamento a condizioni speciali e agevolate, seguire programmi di studio e di lavoro all'estero. L'intesa, che segue la valorizzazione dei dottorati nei nuovi reclutamenti della Pa che passeranno dal portale InPa, ci offre subito la possibilità di firmare convenzioni con grandi Università. Per la formazione e lo sviluppo del personale pubblico il Piano nazionale di ripresa e resilienza mette a disposizione quasi un miliardo. Lavoro perché si attivi un circolo virtuoso: chi più si forma, più viene pagato, più fa carriera. È la chiave per un salto di qualità della Pubblica amministrazione”.

“Il Protocollo dà un concreto segnale di come si vogliono valorizzare le competenze. Riportare al centro e investire nelle competenze è un punto chiave per il rilancio dell'intero Paese”, ha affermato la Ministra Messa. “In questo cambio di passo il forte coinvolgimento dell'intero sistema universitario è fondamentale, proprio perché è un suo diritto e un suo dovere formare coloro che dovranno gestire importanti trasformazioni e transizioni. Questo Protocollo è molto importante, soprattutto perché dà un concreto segnale di come si vogliono valorizzare le competenze, anche guardando al grande lavoro che ci aspetta per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza in un mondo pubblico sempre più complesso”.

Dal 1° febbraio 2022 le amministrazioni hanno iniziato a segnalare i nominativi dei dipendenti che potranno accedere all'autovalutazione delle proprie competenze digitali sulla piattaforma Syllabus.<sup>10</sup>

In base agli esiti del test iniziale, la piattaforma proporrà ai dipendenti i moduli formativi per colmare i gap di conoscenza e per migliorare le competenze, moduli arricchiti dalle proposte delle grandi aziende del settore tecnologico.

Dal 10 al 31 gennaio oltre 50 operatori, pubblici e privati, nazionali e internazionali, hanno risposto all'avviso di manifestazione di interesse pubblicato dal Dipartimento della funzione pubblica, mettendo a disposizione, a titolo gratuito, contenuti formativi coerenti con gli obiettivi del Piano e, in particolare, con il modello di competenze digitali definito nel Syllabus.

---

<sup>10</sup> Ministero per la Pubblica Amministrazione, *Syllabus per la formazione digitale*, disponibile all'indirizzo <https://www.funzionepubblica.gov.it/formazione/syllabus-competenze-digitali>.

All'avviso hanno risposto oltre 50 operatori, tra cui top player come Cisco, Microsoft, Oracle, Leonardo, Fastweb.

Alla fine di ogni percorso sarà rilasciata una certificazione che alimenterà il “fascicolo del dipendente”, in corso di realizzazione anche in collaborazione con Sogei.

Particolare attenzione sarà riservata alla cybersicurezza, tramite un progetto formativo in via di definizione con il Ministero della Difesa.

La partecipazione all'iniziativa non ha costi, né per le amministrazioni, né per i singoli dipendenti.

Per le persone, il programma rappresenta una occasione di investimento sul proprio percorso professionale; per le amministrazioni, una grande opportunità di crescita per il loro sistema di competenze organizzative, finalizzata a fornire una risposta sempre più efficace e di qualità ai bisogni dei cittadini.

#### **4. Conclusioni**

L'istruzione superiore contribuisce alla crescita inclusiva rafforzando la formazione del capitale umano, l'innovazione, la ricerca e lo sviluppo.

Uno degli obiettivi principali dell'istruzione superiore è fornire ai laureati le competenze necessarie per raggiungere il successo nel mercato del lavoro.

L'istruzione superiore è stata percepita come parte del processo di formazione formale dell'individuo, promuove nelle persone, tra le altre cose, la scoperta di sé e l'apprendimento del mondo, incoraggia lo sviluppo personale e aiuta le persone a svolgere un ruolo nella società.

Le università hanno lo scopo di formare cittadini idonei allo sviluppo delle comunità in cui si trovano: questo scopo si realizza sostanzialmente attraverso due delle sue funzioni essenziali, l'istruzione e la ricerca.

L'istruzione è la cosa più vicina alla magia nel mondo: niente può trasformare la vita di una persona come l'educazione.

**Giustizia e bene comune**  
**(Justice and the common good)**  
Consuelo Martínez-Sicluna y Sepúlveda

Jaeger affermò che “ogni popolo che raggiunge un certo grado di sviluppo è naturalmente incline a praticare l’educazione. L’educazione è il principio attraverso il quale la comunità umana conserva e trasmette la sua peculiarità fisica e spirituale”.<sup>1</sup> In tal modo e in un senso completamente opposto, una comunità che non trasmette la sua peculiarità fisica e spirituale è una comunità che ha rinunciato alla sua ragion d’essere. Una comunità in continuo cambiamento, che non porta con sé di un’eredità e una tradizione culturale, non imprime la sua impronta sulle generazioni future. La *Paideia* di cui parlava Jaeger consisteva precisamente nella formazione di persone e cittadini liberi, ovvero, “in uno sforzo cosciente della conoscenza e volontà diretto al raggiungimento di un fine”. E anche, *a sensu contrario*, senza un fine, non ci può essere coscienza civica: si corre il rischio di dirigere la propria conoscenza e volontà inutilmente, in uno sforzo invano.

Questa formazione in un contesto di civiltà e cittadinanza, che è un’eredità di Roma, non nasce come una qualità individuale, ma implica l’appartenenza alla comunità, ci rende partecipi della vita e della crescita della società. Una società che fa a meno dell’incarnazione di alcuni valori, che rappresenta l’aspetto principale, l’arteria della vita comunitaria, è una società che non progredisce come tale e che, inoltre, non potrà lasciare un’eredità a una società futura: i suoi membri saranno individui isolati, non avranno alcun collegamento tra loro. È importante avere dei valori che sanciscano questa crescita sociale, così come è importante avere coscienza di essi nel nucleo della società. La cancellazione dei valori, dei principi comuni in quanto partecipano e hanno senso nella comunità, rappresenta la decadenza e la dissoluzione della comunità stessa.

Dal momento in cui l’uomo ha preso coscienza di se stesso, ha posto il problema ontologico come pilastro fondamentale nella costruzione

---

<sup>1</sup> WERNER JAEGER, *Paideia*, FCE, 11<sup>a</sup> reimp. esp., p. 3.

di una filosofia delle essenze, ovvero una filosofia dei valori, all'interno della quale la giustizia rappresentava l'idea di ordine. Mentre Roma rappresenta, all'interno del mondo dell'Antichità, la prima volta in cui il Diritto viene concepito come un sistema, che porta con sé anche l'idea di ordine, l'introduzione della filosofia greca nell'ordinamento giuridico romano comporta l'incorporazione della giustizia e della natura razionale dell'individuo al centro stesso della creazione del Diritto e di una cittadinanza obbligata ad affrontare questioni molto diverse da quelle che erano presenti in altri popoli dell'Antichità.

In altre parole, in questa successione di "imperi" e costruzioni politiche dell'Antichità, la congiunzione di Grecia e Roma offre diverse chiavi che saranno poi essenziali per la costruzione dell'Europa e senza le quali questo dibattito intellettuale, questo *dasein* che comporta la proiezione di domande e risposte che ha plasmato il nostro modo di intendere il mondo e il nostro rapporto con esso, probabilmente non avrebbe nemmeno avuto inizio. È quindi francamente demoralizzante cercare di cancellare il nostro passato o reinterpretarlo in modo tale da non essere in grado di proiettare l'eredità culturale dell'Europa nel futuro.

Per comprendere i problemi e le carenze fondamentali del mondo moderno, è necessario partire da una serie di premesse, che possiamo analizzare utilizzando il modello ideale della filosofia greca in cui esiste un salto qualitativo dalle prime costruzioni al momento in cui si proietta la giustizia come fondamento ultimo della vita comunitaria e in cui la prima condizione è la qualità dell'essere e la conoscenza di sé, sino ad arrivare all'armonia dell'uomo con ciò che lo circonda. La vita in comunità, basata sulla giustizia, sorge sia come ideale estetico e artistico sia come espressione di armonia con la natura, un insieme ordinato e vitalmente diretto al raggiungimento dell'unità interna ed esterna: interna, delle forze dell'individuo; ed esterna, dell'uomo, in sintesi, con l'ordine cosmologico.

In questa eredità che rappresenta il passato troviamo che ciò che la filosofia implica per Aristotele "l'ammirazione del mondo" rappresenta "un "progresso" fondamentale, una nuova "tappa" in tutto ciò che si riferisce alla vita degli uomini nella comunità"<sup>2</sup> e allo stesso tempo

---

<sup>2</sup> WERNER JAEGER, *op. cit.*, p. 4.

stabilisce un insieme di domande che bisogna affrontare nell'analisi del problema vitale dell'essere nel mondo contemporaneo.

La Grecia rappresenta il punto di partenza in cui si iniziò a pensare non al destino dell'individuo in quanto tale, isolato e distaccato dagli altri, ma all'incorporazione dell'individuo e quindi al suo destino all'interno della comunità. Questo è il motivo per cui, nel corso della storia europea, dobbiamo costantemente rivolgere il nostro sguardo alla Grecia. Che la filosofia passi dall'essere una contemplazione astratta alla prassi, da Aristotele a Marx, cioè dall'ammirazione del mondo alla sua trasformazione, come hanno sostenuto Biagio di Giovanni o Massimo Cacciari, è una questione che considero accidentale: l'essenza della filosofia europea, dell'essere europeo, è stata quella di un dovere e di una responsabilità, all'interno di un lavoro di introspezione in cui il segno stesso della giustizia, un richiamo ad Antigone, rappresenta anche uno sguardo verso l'interno, così come espresso da Agostino di Ippona, alla ricerca della verità.

Al contrario, il mondo contemporaneo ha posto l'individuo come un'entità isolata al vertice di una piramide di desideri e privilegi che non tiene conto della comunità o addirittura mira a negarne l'esistenza. L'individuo si perde in una sorta di brame e istinti che rappresentano al tempo stesso l'espressione di un'indifferenza verso l'altro, un'indifferenza morale verso ciò che danneggia l'altro o interferisce con i beni e la vita dell'altro, e questo "altro" è l'intera comunità, alla quale il soggetto rimane totalmente estraneo. Tuttavia, il modello greco è un modello di formazione che, come sottolinea Jaeger,<sup>3</sup> non è la formazione dell'individualità, né quella di un essere gregario, è la formazione dell'uomo come idea. Un'idea che si incentra su un nucleo di espressioni che assunsero il loro vero significato solo a partire dai greci: cultura, spirito, umanesimo. La formazione dell'uomo come idea si sviluppa nei parametri della verità e del bene: la conoscenza della verità e del bene è un esercizio, è l'esecuzione di un'arte, di una *techne* che richiede l'uso di virtù intellettuali e morali.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> WERNER JAEGER, *op. cit.*, p. 12.

<sup>4</sup> ALASDAIR MACINTYRE, *Tres versiones rivales de la ética*, Ediciones Rialp, Madrid, 1992, pp. 91-92.

Ma, durante lo sviluppo di una *techne*, il greco non prevede una separazione tra l'uomo e la comunità politica al cui servizio è orientato. L'uomo come idea è, allo stesso tempo, l'idea di una comunità, di una *polis* che offre e attribuisce significato all'individuo. Lo sviluppo delle potenze che si annidano nell'uomo, l'anelito formativo con cui viene vista la dimensione umana nella filosofia greca, non può essere compreso a parte l'ordine cosmologico e l'ordine che si annida nella comunità. Così, fin dall'epoca primitiva, nasce un insieme di concetti che implicano la trasmissione di un modello educativo, di un ideale formativo dell'uomo e di una cultura, di un'eredità spirituale da lasciare alle generazioni successive. Facciamo un parallelo con il modello sociale del mondo moderno che, ponendo l'uomo come pura individualità, fa tabula rasa del patrimonio culturale e pone la natura, spogliata di ogni base razionale, al vertice della speculazione.

Sin dal periodo primitivo, il rispetto della legge e la giustizia riconoscono il ruolo dell'uomo nell'universo: nel pensiero omerico il contrasto tra civiltà e barbarie è dato dalla giustizia, una giustizia che serve come motivo per sviluppare l'ideale estetico del greco.<sup>5</sup> La civiltà comporta la sicurezza e la protezione dell'individuo e della sua proprietà: dove regna la giustizia, l'uomo gode di protezione, ma giustizia significa sottomettersi a un dettato imparziale, a uno stato d'ordine che va oltre il mondo meramente naturale, e anche accettare l'insegnamento degli anziani, una tradizione orale che passa da una generazione all'altra e nella quale emergono una serie di valori che formano l'individuo a vivere in comunità. Il barbarismo, d'altra parte, è il mondo dei Ciclopi in cui non esiste nessuna regola esterna per l'uomo, dove ognuno appare come giudice e signore, governando se stesso ma senza tener conto dell'insieme di cui fa parte.

---

<sup>5</sup> Jaeger sottolinea che “nel pensiero omerico, quindi, la *dike* era la linea di demarcazione tra barbarie e civiltà. Dove prevaleva la giustizia, l'uomo camminava su un terreno solido, godendo della sicurezza e della protezione della persona e della proprietà, sicuro anche come un pellegrino in una terra straniera. Il mondo barbaro dei Ciclopi, che vivono ancora in uno stato primitivo di natura, è un mondo senza legge (*Themis*), in cui ognuno è signore e giudice di sua moglie e dei suoi figli, usurpando così il potere che in una comunità omerica esercitavano solo i re”.

WERNER JAEGER, *Alabanza de la ley*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1ª ed., 1953; 2ª ed., 1982, pp. 8-9.

La civiltà che appare nei poemi omerici risponde a un ideale di condotta delimitante, che forma razionalmente l'uomo attraverso un'educazione in cui la conoscenza delle capacità e delle attitudini personali è tanto importante quanto la conoscenza di un atteggiamento che giudica e discerne la realtà nel contatto e nelle relazioni con gli altri. Nessuno può essere giudice e signore e decidere da solo senza considerare la necessaria esistenza di un ordine e di un rispetto dell'autorità, un'autorità che è necessariamente indipendente da ciò che ognuno di noi vorrebbe per un interesse strettamente individuale.

Dunque, la civiltà è un progresso spirituale, tutto ciò che implica un avanzamento comune senza dimenticare né ciò che l'esperienza ha raggiunto in un lento sforzo della ragione per imporsi sul mero appetito naturale, né lo sviluppo personale delle virtù che, essendo comuni, hanno anche un'impronta puramente individuale. Si tratta di un ideale educativo che impara dal maestro e permette la libertà d'azione propria del soggetto: un difficile equilibrio in cui la filosofia greca cerca certamente di esercitarsi e contribuisce così effettivamente alla creazione della cultura occidentale.

Inoltre, ci troviamo di fronte ad un ordine sociale gerarchicamente strutturato, in cui si manifestano una serie di regole sociali che ci permettono di sapere quale posizione hanno gli individui all'interno dell'ordine e cosa ci si aspetta da loro. Quando l'ordine viene alterato, la giustizia è violata, e nei poemi omerici prende spazio la vendetta: una vendetta che ha luogo solo se non è possibile appellarsi all'idea di ordine che regna sulla nozione di civiltà che i greci vogliono stabilire. Mentre la giustizia a cui si rivolge Omero è solo una giustizia basata sulla forza dei costumi e della tradizione: è più l'abitudine di condotta verso cui ci indirizza l'idea e il fondamento dell'ordine che l'amministrazione della giustizia o il ripensamento della natura della giustizia. In tal modo, la vendetta è l'opposto della misura imparziale e indipendente della giustizia, ed è possibile ricorrere ad essa, intesa come riparazione dell'onore perduto, solo se non esiste un ordine che assicuri la giustizia.

Oltre all'esistenza di costumi e di una serie di norme che i re sono obbligati a rispettare e che fanno parte di questo modello educativo, i poemi omerici sottolineano soprattutto la virtù dell'esempio. L'esempio fa parte dell'insegnamento: è il maestro che diventa un archetipo di azione e condotta virtuosa. Di fronte all'apprendista, di fronte al gio-

vane, l'educazione deve sottolineare le virtù, il modello vivente, che è allo stesso tempo un modello estetico e artistico, dove tutte le forze dello spirito cercano di contribuire allo sviluppo dell'ideale educativo.

Omero fu descritto come l'educatore di tutta la Grecia, come colui che presenta un ideale di richieste. La poesia omerica è uno sforzo continuo: gli attori in essa non possono andare oltre certi limiti che sono dati loro dal loro ruolo in un ordine sociale gerarchicamente stabilito, un ordine chiaramente aristocratico, ma nel quale ritornano anche certe virtù legate all'eroico e al cavalleresco. Sebbene siano anche soggetti passivi di forze che non possono controllare, acquisiscono consapevolezza e pretendono da se stessi in relazione a ciò che un'eredità culturale e formativa sta lasciando loro in eredità.

Quando, nei poemi omerici, gli attori si trovano di fronte ad eventi straordinari, devono reagire facendo appello alla propria vita quotidiana, alla difesa dell'ordine sociale che conoscono e che fa parte della loro esistenza. Le virtù omeriche non sono solo virtù eroiche, all'interno di un ideale aristocratico che sfugge alle possibilità di azione del resto dei mortali. Si tratta di azioni in cui l'uomo prende coscienza spiritualmente dei problemi della vita e la sua forza non proviene da un'esistenza superiore, ma dal riflesso della società, della famiglia, dei figli, dell'esempio dei suoi maestri. Sono eroici nell'esperienza delle virtù che si riflettono nelle loro azioni quotidiane, nel rispetto dell'autorità paterna, nel ruolo della madre, nella cura dei figli, nella difesa della patria. Sia *l'Odissea* che *l'Iliade* tracciano destini individuali vissuti in modi straordinari, ma fanno appello a un terreno comune che qualsiasi greco poteva capire e comprendere. Jaeger sottolinea come nulla di ciò che è essenziale per la vita umana si trovi al di fuori dei poemi omerici.<sup>6</sup> Dietro agli eventi che descrive, c'è una vita fluente che si manifesta nella realtà di una Troia costretta a continuare a vivere al di fuori dell'assedio e del flusso dei protagonisti che Omero ci presenta. Così come, questo interesse per i motivi, gli interessi di ciascuno dei personaggi, la ragione dell'alterazione dell'ordine stabilito. La restituzione dell'ordine, pur significando la caduta di Troia, è una manifestazione di un ritorno alla civiltà, un ritorno alla situazione etica che era stata persa, nonostante sia cambiato tutto.

---

<sup>6</sup> W. JAEGER, *Paideia*, op.cit., p. 60.



Al contrario, il mondo contemporaneo, che ha lasciato i modelli fuori dalla sua esistenza, ha cercato di creare dal nulla un nuovo quadro culturale. È caratterizzato dal disordine, dalla disunione e dallo squilibrio, tutti sintomi evidenti di una causa più ampia: un'ignoranza intenzionale della distinzione tra il bene e il male, mentre allo stesso tempo indebolisce la sua volontà. La malattia del XX secolo, presente in questo secolo, è l'ignoranza e la debolezza di una volontà che ha perso la sua intima connessione con gli altri e ha anche perso il suo senso di appartenenza alla comunità. Come sottolineò Byung-Chul Han, "la vita viene ridotta ad un processo biologico da ottimizzare. Perde ogni dimensione *metafisica*" e viene spogliata da qualsiasi narrazione che gli dà significato diventando qualcosa di *misurabile e numerabile*.<sup>7</sup>

La società contemporanea, così giustamente descritta dall'autore coreano, ha frantumato l'idea di armonia sociale, di una gradazione di beni secondo il bene comune. Dal bene comune si è passati all'utilità, all'interesse, alla morale sociale, che più che essere una morale è una specie di totalitarismo nichilista che si impone alle individualità e sacrifica i fini qualitativi a favore di fini puramente quantitativi.

L'uomo ha cessato di essere, in tali concezioni, un valore assoluto. Ed è assoluto perché ha valori assoluti, perché la dimensione umana non si esaurisce in una concatenazione di meri fatti fisici, che la rendono una realtà misurabile, quantificabile in termini economici o in una statistica per la quale il soggetto è uno strumento la cui utilità è determinata non solo dall'ideologia dominante, non solo giuridicamente, ma anche socialmente.

Oggigiorno, il sacrificio di Abele è un male acconsentito e autorizzato in una società che ha fatto del "cainismo" la bandiera delle sue relazioni sociali, perché l'invidia, il risentimento, il rifiuto di riconoscere il merito degli altri, l'egualitarismo esacerbato che non dà a tutti ciò che gli spetta perché ha annullato l'idea del dovere e della reciprocità, implica un disordine morale, che a sua volta causa un disordine politico e sociale. Il paradosso finale è quello di un modello di Stato totale che, controllando tutto, non può porre un freno o un limite alle passioni che si muovono liberamente e che finiranno per distruggere anche lui, dopo aver distrutto quel luogo in cui non veniva ammesso neanche il Diritto Romano, incapace di varcarne la soglia: la casa.

---

<sup>7</sup> BYUNG-CHUL HAN, *La sociedad paliativa*, Herder, Barcelona, 2021, p. 31.

Questa è la caratterizzazione profondamente negativa della nostra società, in un processo di degenerazione sempre più marcata, come una comunità che ha spinto il bene comune oltre i suoi confini e lo ha sostituito con l'utilità, e ancor più con il calcolo di ciò che è utile o conveniente nei necessari conflitti che si presentano.

La dissociazione tra pubblico e privato, che non era ammessa nella nozione classica di bene comune, perché l'ordine non era solo giuridico-positivo, ma naturale, essenziale, ha portato anche a questa esagerazione della molteplicità degli schieramenti, delle opinioni, dei criteri perfettamente relativi, per quanto contrari alla ragione, rendendo improponibile anche l'esistenza stessa dello Stato totale, che non è altro che quello Stato che ha fatto del nichilismo la sua pietra angolare, fino ad essere stato divorato dai suoi stessi figli.

Né l'organismo artificiale in cui si è trasformato una società, che ha fatto della rottura del giusto ordine delle cose la sua premessa iniziale, permette a qualsiasi individuo, non in accordo con il messaggio inviato dalle più alte sfere del potere pubblico, di cercare di raggiungere la perfezione personale. Tutto ciò che dà valore alla vita è stato distrutto e calpestato in nome del bene pubblico, per il predominio di interessi che presentano una visione uniforme e monocromatica, cercando di farci credere che l'individuo non sia consapevole delle sue responsabilità e convinzioni.<sup>8</sup>

La massa, intesa come semplice strumento di quello Stato che ha fatto del Diritto una mera costruzione geometrica, dimenticando la giustizia e dimenticando che il Diritto è l'ordinamento razionale del bene comune, è un veicolo necessario per far dimenticare all'individuo la sua necessaria capacità di decisione e autonomia personale.

I vari *ismi* nella sua evoluzione finale non potevano che risultare nell'assenza di unità interna alla società: individui divisi come conseguenza della diffusione della causa prima da cui si sono staccate tutte le altre interpretazioni frammentarie della realtà umana, e che ci hanno portato ad un materialismo palpabile a tutti i livelli della società. Tra tutti questi interessi concorrenti e diversi, l'interesse per eccellenza sembra essere la perpetuazione di un sistema giuridico che esige la di-

---

<sup>8</sup> Interpretiamo in questo modo le parole di Pio XII nel messaggio via radio del 24 dicembre del 1944, *Benignitas et humanitas*.

struzione in ognuno di noi di un'area di libertà dissonante con ciò che viene imposto.

L'ordine giuridico positivo è il risultato, o così ci viene detto, del gioco della deliberazione, della partecipazione, per cui il fatto di partecipare alla costruzione di questo modello di società equivale già ad essere un mezzo utile al sistema ed equivale, non bisogna dimenticarlo, a rinunciare alla perfezione personale, che rappresenta il punto d'incontro del bene comune, per diventare invece un ingranaggio necessario che mantiene la virtualità dell'ideologia nichilista dominante.

Aristotele diceva che la comunità politica aveva come oggetto le buone azioni e non solo la vita in comune.<sup>9</sup> La bontà dell'azione e non solo una coesistenza che alla fine si presenta come una sorta di imperativo al quale si sottopone non solo ciò che l'uomo può aspettarsi dalla comunità, ma anche la propria perfezione personale. In tal modo, l'ultima torsione del mondo contemporaneo consiste in qualcosa che va oltre il livellamento uguale dei desideri e delle voglie: non tutto ciò che cerca una persona che vive nella comunità può essere ugualmente accettato. I desideri e le voglie degli altri impongono un modello di convivenza che esclude lo sviluppo della persona per fini che restano esclusi in virtù del calcolo numerico delle utilità.

La chiara convinzione ciceroniana che il Diritto si basi sulla natura e non sulla volontà<sup>10</sup> è stata modificata: il Diritto non cessa di essere un prodotto della volontà, soggetto alle correnti puramente volontaristiche trasmessegli dalla potenza. Ciò che è comune si impone come il peso di un carico che è la chiave di un sistema forgiato con criteri quantitativi di utilità. La massima utilità, la massima convenienza, consiste nel mantenimento di un sistema che, nella sua pretesa neutralità, stabilisce quali interessi bisogna prendere in considerazione. La natura può essere oggetto di una nuova chiave interpretativa, così come la stessa razionalità dell'uomo. In questo meccanismo che si chiude su se stesso, non è più valido considerare le opinioni di tutti come ugualmente valide, perché, è chiaro, che non tutte sono ugualmente utili per questa coesistenza, questo comune forgiato alle spalle della ragione.

---

<sup>9</sup> ARISTÓTELES, *Política*, Lib. III, Cap. IX, 1281 a.

<sup>10</sup> MARCO TULLIO CICERÓN, *Las Leyes*, Lib. I, 10, 29.

Oscurare l'intelligenza, come diceva Michele Federico Sciacca, sembra essere stato lo scopo fondamentale della Modernità, che nell'ultimo secolo è andata in crisi, fondando un nuovo quadro sociale e un nuovo ordine giuridico, dove evidentemente si sono spezzate le catene che legavano l'uomo a un mondo precedente, catene che, lungi dall'essere una servitù, costituivano una cornice adeguata in cui si esprimeva l'ordine delle cose. Queste catene permettono a Thomas More di elevarsi al di sopra dell'arbitrio e di trovare nell'ordine naturale, di cui l'aspirazione alla perfezione personale è parte inseparabile, la forza sufficiente per perdere la paura della morte, perché per lui c'è una paura più terrificante, che non è nemmeno data a tutti, "la paura di perdere con il peccato mortale la vita della sua povera anima".<sup>11</sup>

Non c'è niente di più utile che aver reso l'uomo uno strumento necessario per il sistema. Lo scopo non è quello di facilitare, in nome di un presunto pluralismo, la coesistenza, ma di determinare che il nostro vivere sia subordinato ai fini che il potere stesso ha creato. Il pluralismo non crea ordine, in quanto ha già distrutto l'ordine razionale e logico delle cose e nelle cose; crea, in ogni caso, una procedura che si basa sull'arbitrio e sul gioco della volontà di potere. Coloro che presumibilmente, per dare espressione alle individualità, pensavano che la somma degli interessi individuali fosse il segno della giustizia e del Diritto, hanno finito per essere i creatori di un sistema assolutamente totalitario, in cui non esiste interesse che non venga dal potere e non c'è bene che possa sfuggire al disegno procedurale.

L'ideologia, assoluta e conclusiva rispetto alle precedenti, non permette la manifestazione dell'individualità, perché ciò che cerca di ottenere è l'uniformità, quel carattere monocromatico sotto il quale si dissolvono le aspirazioni personali, o almeno quelle problematiche per il gioco della maggioranza sottomessa. Sembrano dirci, e questa è l'ultima trascrizione della Modernità, che l'uomo è incapace di capire il mondo o di leggere attraverso la sua ragione nella natura. Ecco perché la ricerca del bene non può essere portata avanti in questo quadro sociale che esige l'omogeneità delle nostre decisioni a priori.

Una volta annullate tutte le istituzioni intermedie tra l'individuo e lo Stato e, una volta oscurata l'intelligenza, gli individui e lo Stato si

---

<sup>11</sup> TOMÁS MORO, *Diálogo de la fortaleza contra la tribulación*, Primer Libro, Cap. 6.

sono trovati faccia a faccia.<sup>12</sup> Ciò che potrebbe essere un peso per lo Stato è, tuttavia, il tributo che esso paga consapevolmente per essere il risultato di una costruzione pienamente frammentaria della comunità politica. Lo Stato si presenta come un principio: per questo motivo non può essere condizionato da principi estranei alla sua esistenza.<sup>13</sup> Per esistere, lo Stato rinuncia a qualsiasi ordine metafisico, limitandosi ad offrire una nuova costruzione della realtà, in cui uno dei suoi aspetti più singolari è il meccanicismo: tutto accade perché non può fare a meno di farlo. Ogni fuga in avanti del sistema, in questa reingegnerizzazione sociale di cui tanto si è parlato, diventa inconfutabile. Non è possibile tornare indietro, non è possibile ritornare ad un ordine razionale, perché il sistema incarna una falsa costruzione della realtà, come concezione puramente ideologica, che richiede di mantenere le varie fallacie su cui si basa, e tra queste, considerare che tutti gli individui fanno parte dello Stato o sono parti necessarie, attraverso l'espressione della volontà generale, nella sua configurazione.

La deformazione ideologica della nozione classica di bene comune, attraverso concetti che non corrispondono in nessun modo al carico etico che portano, non può che implicare l'annullamento della comunità politica e, quindi, rendere l'uomo indifeso rispetto a un potere più ampio di quello dello Stato nazionale o transnazionale.

---

<sup>12</sup> Come sosteneva nell'Enciclica *Quadragesimo Anno*, Pío XI.

<sup>13</sup> Come sosteneva FRANCESCO GENTILE, *Inteligencia política y razón de Estado*, en *Verbo*, nº 501-502, enero-febrero 2012, p. 63.



**Il tempo e lo spazio, il governo  
e la governance nella decisione politica  
(*Time and space, government  
and governance in political decision-making*)  
Flavio Felice**

Esiste un piccolo paese in Abruzzo, sul confine meridionale estremo della provincia di Chieti, posto sulle pendici dell'Appennino abruzzese-molisano che si affaccia sul fiume Trigno, al cui ingresso, per chi viene dal fondo valle, in piena curva, è affissa una bacheca che ospita gli atti pubblici, in cima alla quale campeggia la scritta: "Comune è popolo". Il paese in questione si chiama Celenza sul Trigno.

Vorrei tentare di offrire un'interpretazione di questa elementare locuzione, ricorrendo alle categorie di *tempo* e di *spazio*, in relazione a quelle di *governo* e di *governance*, avendo come riferimento l'ambito del *politico*.

Il tempo come categoria della politica e questa come una pratica tutta umana, storica, contingente, i cui attori protagonisti si prefiggono l'obiettivo di conquistare, mantenere e trasferire il potere, ricorrendo all'utilizzo di mezzi legittimi. La considerazione del *tempo* come categoria politica è tutt'altro che originale,<sup>1</sup> soprattutto se la si confronti con lo *spazio*; la categoria che indica l'occupazione del potere e che ne perimetra spazialmente il mandato: la sovranità.<sup>2</sup>

Il tempo interessa la dimensione processuale della politica e ci consente di cogliere il dinamismo del potere nel suo divenire, nel suo mutare; in pratica, il tempo ci offre una dimensione processuale del potere, i cui attori protagonisti sono le persone singole e organizzate in una miriade di modi differenti, più o meno spontanei.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Cfr. AA.VV., *Soggettivismo, tempo ed istituzioni*, a cura di Pierluigi Barrotta, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2005.

<sup>2</sup> Cfr. C. GALLI, *Spazi politici. L'età moderna e l'età globale*, il Mulino, Bologna, 2001.

<sup>3</sup> Sulla dimensione processuale della politica cfr. L. STURZO, *La vera vita sociologia del soprannaturale* [1943], Zanichelli, Bologna, 1978.

Il tempo ci dice che il potere, inteso come la capacità di disporre legittimamente della forza e della volontà proprie e altrui, non è nulla di astratto, né tanto meno di innato, ci dice inoltre che non può essere gelosamente e segretamente custodito in qualche recondito scrigno: gli *arcana imperii*. Non c'è nulla di più concreto, storico e tangibile del potere, esso si *costruisce nel tempo*, si *conquista nel tempo*, si *mantiene nel tempo* e si *trasferisce nel tempo*.

Il tempo è la dimensione nella quale il potere prende forma, e la qualità del tempo disegna anche la sua forma, ci dice la sua stratificazione, rivela gli interessi che difende, denuncia le ingiustizie che perpetua e gli ideali che persegue, rivela la sua capacità di resistere agli urti dei contropoteri e confessa quanto meriti di essere difeso ovvero abbattuto. In definitiva, il *tempo* scandisce la genesi e la parabola del potere, al di là della sua stessa dimensione spaziale; se si tratti di un minuscolo borgo o di un improbabile impero e problematico governo del mondo.

A differenza del *tempo*, lo *spazio* ci offre un'istantanea sul potere e ne perimetra la *stabilità*, informandoci circa la sua dimensione statica, dove è possibile isolare i singoli elementi, modificarli, sostituirli, correggerli, così come un chimico farebbe in un asettico laboratorio di analisi; è questa la dimensione statica del potere e anche la condizione essenziale affinché il processo dinamico si sedimenti in una forma di governo che ne cristallizzi il *divenire*; tale dimensione del potere, storicamente, ha assunto la forma dello Stato, non a caso, il termine coincide con il participio passato del vero essere.

Nel suo divenire, il *processo politico* richiede strumenti flessibili e catene di comando corte, oltre che relazioni di tipo orizzontale, tra loro interconnesse. Richiede una vitalità e una predisposizione al cambiamento che invitano tutte le parti che vi partecipano ad un perenne esercizio di autogoverno, di autodisciplina e di controllo reciproco; non esiste uno stadio del processo in cui alcuna delle parti possa dormire sonni tranquilli per dedicarsi alla contemplazione del risultato raggiunto.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> È questa una posizione tipicamente sturziana, il quale critica la lucuzione di Tito Livio: «*hic manebimus optime*». Scrive a tal proposito Timasheff «La sua concezione del tempo sembra sia stata ispirata dalla considerazione che ne fa Einstein, come quarta dimensione, formulazione che estese i limiti dell'integrale della nostra percezione dei fenomeni esterni. Si può supporre che Sturzo percepì che la dimensione temporale della società poteva similmente dare al sociologo una vista integrale dei fenomeni da



Di contro, nella sua staticità, *l'istantanea politica*, risponde al carattere della *stabilità* e mal tollera l'attivismo delle relazioni orizzontali, spontaneamente interferenti, potenzialmente confliggenti, mentre ripone la sua fiducia nelle catene di comando lunghe e rigide, fortemente burocratizzate e inclini alla conservazione delle posizioni acquisite. È evidente che stiamo descrivendo due dimensioni idealtipiche. Tuttavia, esistono forme potestative che prediligono la dimensione dinamica e altre quella statica; le prime danno il meglio di sé se interpretate ricorrendo alla logica processuale, le seconde se interpretate a partire da quella spaziale. In pratica, il *comune* risponde meglio al dinamismo del processo politico, mentre lo *Stato*, per definizione e per le ragioni storiche che l'hanno prodotto ed esaltato in epoca moderna, appare più aderente all'immagine dell'istantanea politica.

Il comune è storicamente l'espressione delle relazioni orizzontali, dello scambio di beni e servizi, della sicurezza ottenuta mediante l'autogoverno dei suoi tanti ordini, del reciproco controllo che produce anche tensioni, conflitti, vinti e vincitori; una circolazione delle posizioni di potere, nei confronti della quale il potere costituito: l'impero, la chiesa e, successivamente, lo Stato hanno sempre diffidato, nutrendo timore e mostrando profonda insofferenza. Di qui, potremmo dire che il comune si amministra, lo stato si governa.

Sappiamo che amministrare significa *servire*, il verbo *amministrare* deriva dal latino *administrare*, agire da ministro, servire con oculatezza, ponderazione e giustizia; colei o colui che raziona la minestra non può non tener conto delle esigenze che emergono dal basso, ci coloro che hanno fame, per questa ragione l'amministrare è una pratica del potere dinamica, particolarmente sensibile alla dimensione ascendente *bottom-up* e sussidiaria, soprattutto in senso orizzontale. Di contro, *governare* significa *dirigere*, il verbo *governare* deriva dal latino *gubernaculum*, da cui il verbo *gubernari*, che stava ad indicare il remo-timone delle imbarcazioni. Governare significa dunque imprimere la direzione del governante ai governati e, di conseguenza, è particolarmente sensibile alla dimensione discendente di tipo *top-down*, quanto di più distante dal principio di sussidiarietà.

---

un punto di vista molto elevato, ma pur sempre empirico. N. TIMASHEFF, *La sociologia di Luigi Sturzo*, La Nuova Cultura, Napoli 1966, p. 103.

Potremmo anche dire che, mentre il principio che muove l'azione di governo è di tipo monistico, nel senso che i tanti interessi tendono a essere incanalati nella linea che i detentori del potere decidono essere prevalente ai fini del raggiungimento di un ipotetico interesse generale, l'amministrazione rinvia ad un principio di tipo poliarchico, dato il riconoscimento, di fatto, di una miriade di centri potere, ciascuno dei quali relativo ad una fonte che gli è propria, al punto da disegnare una società irriducibilmente plurarchica, dove il problema del *buongoverno* si risolve nella *governance* degli innumerevoli *buoni governi* presenti nel comune.<sup>5</sup>

Emblematico, in tal senso, è il ciclo pittorico del Lorenzetti esposto nella sala dei Nove del palazzo civico in Piazza del Campo a Siena. L'opera si compone di tre elementi: 1. L'allegoria del buon governo; 2. Gli effetti del buon governo; 3. Gli effetti del cattivo governo. In circa sette secoli di storia, tante sono state le interpretazioni di tale opera e numerosi sono stati i politologi e i filosofi che se ne sono occupati. Il comune non nasce come entità politica omogenea, non è un caso che i nomi delle città, in origine, erano spesso al plurale, proprio per indicare la pluralità dei nuclei geografici e dei centri d'interesse che si riunivano in un territorio per potersi difendere meglio e per massimizzare la loro funzione di benessere; la stessa Siena, disegnata dal Lorenzetti, è presentata nel dipinto con l'acronimo C.S.C.V.: "*Commune Senarum Civitas Virginis*" ("Comune di Siena Città della Vergine"); il nome latino di Siena è al plurale (*Saenae*) e molto probabilmente sta a significare che il "*commune*" fu l'unione di più parti, un'antica colonia etrusca costituita da piccoli insediamenti sparsi sui tre colli che presidiano la valle della Tressa.

La plurarchia e la poliarchia all'interno delle città sono da sempre considerate delle costanti e le cause di diffidenza che imperatori e papi hanno nutrito per l'autonomia dei comuni.<sup>6</sup> Il particolarismo e il pluralismo interno alle città, che apparivano come un elemento di debolezza al cospetto dell'universalismo dell'impero e della Chiesa, nel mondo globale di oggi, di fronte alla comparsa della *global city*, esprimono la più

---

<sup>5</sup> Cfr. F. FELICE, *Il "Buongoverno, i buoni governi e il Leviatano incatenato. Una riconsiderazione del "bene comune" in chiave plurarchica*, "Power and Democracy", 4, 2(2021).

<sup>6</sup> «La plurarchia potrebbe concepirsi come la formazione di centri diversi di coesistenza sociale, con propria autonomia e con reciproco contatto ora di tolleranza ora di lotta»; L. STURZO, *La società. Sua natura e leggi* [1935], Opera Omnia, Serie I, Vol. III, Zanichelli, Bologna 1960, p. 235.

grande forza di questa entità civile, il suo valore aggiunto, un modello di società libera, inquadrabile nell'esperienza storica e nel contesto teorico einaudiano del "buongoverno".<sup>7</sup>

Il comune, a differenza, dello Stato, non è riducibile ad una entità politica, essa certamente presenta al proprio interno un ambito politico, ma è ancor prima una realtà produttiva, commerciale, di difesa, religiosa, culturale, intergenerazionale, interculturale e interetnica. Tutte queste dimensioni non sono sintetizzate e omogeneizzate dalla politica e, tantomeno, dallo Stato; esse, oltre a pretendere autonomia dalla politica, si trovano spesso in competizione l'una con l'altra. Talvolta emerge l'una, altre volte emerge un'altra, nessuna può vantare un preteso primato; politica, economia e cultura, con tutte le relative articolazioni, competono, quota parte, a dar vita alle condizioni affinché ciascuna persona possa perseguire il proprio bene. Il bene di ciascuno, ricercato in condizioni di reciproca interferenza dei singoli ambiti, delle persone, degli interessi, dei partiti, delle fazioni, dei valori e degli ideali, contribuisce a comporre l'ordito civile che più si avvicina, per approssimazione, alla nozione di bene comune, inteso come il metodo di azione civile che favorisce il bene di tutti e di ciascuno.

Questa interpretazione della vita comunale, definita *buongoverno*, distinta dall'azione del governo statale, è incisa sulla tavola pittorica del ciclo senese del "buongoverno", allorché, in corrispondenza della personificazione della città di Siena troviamo l'incisione che segue:

«Questa sancta virtù [la Giustizia], là dove regge / induce ad unità li animi molti / e questi, a ciò raccolti / un ben comun per signor si fanno».

La giustizia, che nella fattispecie è intesa nella sua dimensione correttiva e procedurale, lì dove ordina la vita della città, legando gli amministratori al dovere di servitori, fa sì che le tante realtà presenti, i tanti conflitti d'interesse, i tanti valori e ideali in contrasto tra loro (i tanti governi), si raccolgano intorno a delle regole comuni, in modo che a governarli non sia un sovrano, bensì il *bene comune* stesso: le regole della civile convivenza che normano il conflitto, rendendolo civile, senza per questo negarlo o pretendendo dialetticamente di superarlo.

Il *bene comune*, in questa accezione, non è altro che le regole che in *comune* persone ignoranti e fallibili si danno e che in *comune* si impegnano reciprocamente di rispettare. Quel *reciprocamente* e quel *in comune* sono

---

<sup>7</sup> Cfr. S. SASSEN, *The Global City*, Princeton University Press, Princeton, 1991.

gli elementi che perimetrano e caratterizzano qualitativamente il *popolo*; e qui vorrei tornare all'iscrizione presente sulla bacheca all'ingresso di quel piccolo paese al quale si faceva riferimento all'inizio del presente contributo: "Comune è popolo".

Il comune diventa la forma di *governance* più vicina alle persone, non tanto e non solo perché tutti conoscono il sindaco, gli assessori e i consiglieri, ma perché sembra maggiormente in grado di esaltare i caratteri costitutivi di una nozione di popolo, non tribale, né mistica, refrattaria, dunque, al populismo e, di conseguenza, degna della società aperta. Il popolo come comunità di persone e di enti concorrenti, articolato e declinato al plurale: il *people* della lingua inglese; persone che, in gran parte, condividono le medesime regole del gioco e una comune idea su come dovrebbe svolgersi il processo democratico: *discussione critica su questioni di interesse comune*.<sup>8</sup>

Questi sono i caratteri del *popolo* non populisticamente inteso, caratteri che fanno di tale soggetto plurale il primo e fondamentale argine all'abuso di potere, da qualunque parte venga, diga all'esercizio illimitato del potere, alla pretesa arbitrarietà dei governanti, alla discrezionalità della politica, imposta ai governati sempre nel nome di imperscrutabili *arcana imperii*.<sup>9</sup>

"Comune è popolo" è la forma di *governance* che rende evidente la teoria politica del popolarismo sturziano; il popolo come argine organico, politico e morale all'esercizio del potere.<sup>10</sup> È questa forma di *governance* che nutre le procedure democratiche, altrimenti descrivibili solo mediante freddi universali procedurali che, oltretutto, la storia e la recente cronaca dei fatti che interessano la comunità internazionale si sono incaricate di mostrarci che tanto universali non sono.

---

<sup>8</sup> «[...] Ma l'inglese *people* significa "persone" e regge il plurale: in inglese diciamo "il popolo sono". E siccome le parole orientano il pensare, non è fortuito che "popolo" (al singolare) si presti a essere concepito come totalità organica, come una indivisibile volontà generale, laddove *the people* fa guardare a una molteplicità discreta, a un "aggregato" di "ciascuno". Il singolare porta alla entificazione, il plurale lo disgrega»; G. SARTORI, *Democrazia cos'è* [1993], BUR, Milano 1995, p. 20.

<sup>9</sup> Cfr. P. PETTIT, *Il repubblicanesimo. Una teoria della libertà e del governo* [1997], Feltrinelli, Milano, 2000; cfr. M. VIROLI, *Il repubblicanesimo*, Laterza, Bari, 1999.

<sup>10</sup> Cfr. L. STURZO, *Politica e morale* [1938], Opera Omnia, Serie I, Vol. IV, Zanichelli, Bologna 1972.

**La missione dell'Università  
e lo statuto epistemico delle sue discipline**  
*(The mission of the University  
and the epistemic status of its disciplines)*

Paolo Savarese

Uno dei grandi problemi latenti dell'insegnamento universitario è la debolezza dello statuto epistemico delle sue discipline, per cui queste spesso somigliano ad uno sfrenato *surfing* su onde fenomeniche riordinate a partire da gruppi di postulati arbitrari. Ciò riduce l'intero sapere ad un cumulo di asserzioni adottate fideisticamente, forse confortate da riscontri applicativi, ma profondamente estraneo a chiunque partecipi alla comunità scientifica e didattica e, più ampiamente, all'intera società. Onde non soggiacere al nichilismo pervasivo che impregna tale situazione, non è sufficiente il disagio o la ripugnanza intellettuale; occorre trovare qualche punto d'appoggio incontrovertibile. In caso ciò non sia possibile, l'Università non può non prendere atto del suo fallimento e della sua inutilità e, per così dire, portare i libri in tribunale. Nel contesto della rivoluzione digitale, ciò significa che, a medio termine, l'università rischia di essere sostituita da apparati digitali di trasmissione del sapere, o meglio, di un cumulo disorganico di 'saperi'.

Per dare un contributo a ripensare i fondamenti della questione e riprendendo l'insegnamento di Franco Piccari, in queste pagine cercherò di mostrare come le regole dei segni algebrici siano un caso esemplare per illustrare lo statuto profondo del sapere e come la missione dell'università di aprire l'accesso al sapere rigoroso e maturo trovi in esse un punto di chiarezza e di consistenza. La missione dell'Università è formare studiosi e ricercatori scrupolosi ed insieme liberi e creativi e di preparare professionisti seri, capaci di dominare intellettualmente il loro sapere professionale ed insieme consapevoli delle implicazioni etico-giuridiche della loro attività.<sup>1</sup> Se la missione dell'Università è for-

---

<sup>1</sup> Porsi il problema dello statuto *epistemico* del sapere universitario significa respingere con decisione l'inquadramento burocratico dei 'saperi' distribuiti dalla macchina universitaria odierna, in quanto la distinzione tra 'conoscenze', 'abilità' e 'competenze', la cui somma dovrebbe dare il sapere universitario, è un puro espediente

mare una classe dirigente preparata e responsabile, non è addestrare tecnocrati, applicatori meccanici di protocolli scritti dal potere, ciò non è semplicemente possibile se il sapere è soltanto un'abilità, vale a dire uno strumento pragmatico. Di pari passo, la *misura* della preparazione universitaria non può consistere nella capacità di applicare correttamente un gruppo di istruzioni ma richiede l'individuazione di un *termine medio* atto ad unire ricerca e didattica, acquisizione e trasmissione del sapere, attività universitaria e *polis*. Un termine medio di tal genere può consistere in principi assiologici condivisi o in protocolli metodologici efficaci, in quanto richiede un perno sottratto all'arbitrio, sia questo individuale o condiviso. Un tale termine medio può tenere la vita universitaria in un equilibrio in cui gli elementi quantitativi del sapere, a prima vista facilmente misurabili, si compongono tranquillamente e fecondamente con quelli qualitativi, più sfuggenti ma, come vedremo, anch'essi necessari per qualsiasi misurazione, il che vuol dire con l'asse di equilibrio prescindendo dal quale l'intero mondo umano si degrada in forme di crescente ed incontrollabile entropia.<sup>2</sup> Se un tale *medio*, che perlopiù rimane nella dimensione tacita del sapere, viene posto fuori dalla vita dell'Università, questa potrà ruotare intorno ad un coacervo di nozioni o un sistema fondato su postulati dogmatici, a 'linguaggi' di

---

procedurale per mascherare l'assenza programmatica di una visione *epistemica* del sapere e della scienza. Si tratta, infatti, di capacità confinate in una mortificante operatività pragmatica, misurata da un saper fare sganciato dal previo e necessario sapere e misurato solo dai risultati pratici che può, ipoteticamente, garantire. Tali 'saperi', puramente tecnico-applicativi, non possono toccare in profondità il discente e non possono incidere, se non deformandoli ed impoverendoli, i campi che sono destinati a manipolare. L'unità di misura, che ha statuto categoriale qualitativo anche quando riguarda campi quantitativi, come cercherò oltre di chiarire, cerca, contraddittoriamente, di ridurre la misurazione ad una somma aritmetica, ignorando del tutto che la misurazione consiste in una moltiplicazione algebrica di una qualità (l'unità di misura) ed una quantità (le volte, anche espresse frazionariamente, che quel parametro unitario entra nella misurazione). Ogni riferimento agli indicatori di Dublino è "puramente casuale".

<sup>2</sup> È, questo, un richiamo alla questione del *giusto mezzo*, in cui la tradizione classica, che ha il suo punto di massima espressione in Aristotele, converge, ad esempio ma molto significativamente, con la dottrina di Confucio. Cfr. ZHONGYONG [Confucio]. *Sinarum Scientia Politico-Moralis*, di Prospero Intorcetta, 1669, riedito a c. di R. Lokaj e A. Tosco, Fondazione Federico II Editore, sd., sl.

comodo che a malapena possono mascherare la loro dissociazione dalla realtà e che, soprattutto, si frappongono tra il discente e il suo, ormai ipotetico, oggetto. Custodito il *medio* sarà ancora possibile custodire e coltivare un mondo in relazione osmotica con l'uomo e l'*humanum*; rimosso il suo stesso problema, ne seguirà una robotizzazione selvaggia che chiude l'uomo nell'isolamento e isterilisce nell'autoreferenzialità la preparazione universitaria e la vita professionale. Quale che sia la via che imboccherà, la missione dell'Università è di importanza capitale e la sua responsabilità immensa.

Su questa linea, la formazione universitaria del "giurista" è strettamente collegata alla concezione, prima ancora che non della scienza del diritto, del sapere giuridico che si intende trasmettere ed alla concezione del diritto che in quel sapere si media. La formazione dell'intellettualità dello studente all'identificazione ed allo svisceramento dei problemi giuridici, qualora presupponga una concezione che identifica il diritto con la regola positiva e più in generale con l'efficacia di questa, piegherà il discente a vedere solo la superficie fenomenica del diritto stesso, senza poterne nemmeno sospettare il nucleo essenziale e la sua grande profondità di senso. Il diritto, ridotto a 'linguaggio' degli interessi e dei conflitti, sarà un insieme di nomi e di regole destinate ad ordinare reperti empiricamente rilevabili secondo quadri formalmente stipulabili, omogeneo in fondo alla traduzione procedurale ed alla manipolazione algoritmica.<sup>3</sup> Non si può ignorare che l'apparente asetticità di tale modalità di gestione del diritto, in realtà, poggia su di una disparità strutturale e genera sproporzione tra i suoi attori, oltre a creare ed alimentare disordine e conflitti. Si tratta di una dimensione che tende a sfumare nell'inespresso e non si identifica, se non in parte, con i contenuti insegnati, non si riduce alle concezioni del diritto tematicamente sostenute e proposte, ma è innanzitutto una sorta di filtro che si interpone tra la mente dello studente ed il suo oggetto, che plasma, o deforma, la capacità stessa di leggere la dimensione 'giuridica' del reale e le sue concretizzazioni. Una volta assimilato il filtro, una volta

---

<sup>3</sup> Non a caso il diritto contemporaneo sembra assumere a suo modello ordinamentale le movenze del diritto amministrativo, in cui assistiamo ad un corto circuito tra potere ed effettività. Ben altra è la concezione classica dell'amministrare, la cui radice semantica è *ministror, servire*.

assimilato al filtro, il “giurista” riuscirà a leggere come “diritto” solo quanto ammesso e prefigurato dalla configurazione epistemica ricevuta quasi inconsapevolmente.<sup>4</sup> Tra quelli che ormai possono apparire nodi inestricabili, è la distinzione ed il conseguente nesso tra forma e contenuto, per cui una visione nominalistica e volontaristica del diritto non può non ricorrere ad una forma stipulativa di per sé separata dai suoi contenuti, che da essa, o dalla volontà che la definisce e utilizza, sono qualificati come giuridici. Detta qualificazione è geneticamente e metodologicamente, programmaticamente, estrinseca ai suoi contenuti. Alla fine il diritto non può non rifluire nell’ambito della decisione strumentale alla volontà di chi, di fatto, detiene il potere di imporla, quella decisione. Tutti i contenuti dell’apparato giuridico, non restringendo questi al sistema formale o al cumulo delle decisioni giudiziali, sono di conseguenza arbitrari o stipulativi.<sup>5</sup> La stessa dimensione strumentale del diritto ne risulta incomprensibile nel suo *proprium*, in quanto l’estrinsecità impoverisce e stravolge il nesso tra lo strumento giuridico e le sue finalità.

Tutto ciò è strettissimamente legato alla concezione del sapere in generale e della scienza in particolare, i cui tratti strutturali sono messi specificamente alla prova dal sapere giuridico, che, già incertamente a cavallo tra scienze umane e scienze esatte, residua come una scienza della forma imposta a contenuti privi di intelligibilità propria e strutturalmente fluidi. Non è certo questa la sede per entrare nelle molte – e cruciali – implicazioni di tutto ciò, in quanto il problema richiede l’approfondimento della costituzione del sapere scientifico in generale

---

<sup>4</sup> Si assimilano, senza poterli vagliare criticamente, una serie di assiomi (qui postulati), distinzioni paracategoriali e corollari (ad es. dalla legge di Hume con la connessa distinzione tra fatti e valori, dalla riduzione del diritto ad un gruppo ordinato di proposizioni), fino alla sostanziale identificazione del diritto con una qualche versione della fattualità immediata, se vogliamo dell’effettività. Il resto è “morale”, “metafisica” o decisione politica. Sul punto rinvio alle considerazioni di Danilo Castellano che, pur pensate per introdurre alla ‘politica’ e in definitiva proprio per questo, non possono non chiamare in causa gli assiomi di fondo del sapere giuridico e del diritto, in particolare il problema della ‘effettività’. Cfr. D. CASTELLANO, *Introduzione alla filosofia politica*, ESI, Napoli, 2020.

<sup>5</sup> Si noti che il consenso non supera l’arbitrarietà, bensì la reduplica e potenzia, oltretutto dissimulandola.



e del suo intreccio con la questione di che cosa mai sia il diritto.

Propongo, sul margine di tale immenso campo della ricerca filosofico-giuridica, la considerazione della consistenza delle regole dei segni algebrici, in quanto si tratta, appunto di 'regole' che dettano il modo di procedere del calcolo algebrico. È più che lecito, è una necessità imposta dalla dinamica del nostro domandare, porsi la questione se tali regole siano frutto di una convenzione e quindi arbitrarie oppure siano imposte dalle relazioni immanenti nel loro oggetto, ossia dal gioco stesso dei numeri, se così posso esprimermi. Lo snodo è di capitale importanza, in quanto da esso dipende la consistenza e fondatezza del sapere matematico, che in caso dovesse risultare appeso a regole stabilite postulatoriamente, trascinerebbe con sé nell'arbitrarietà dei metodi e nella totale incertezza dei contenuti l'intero edificio delle scienze esatte, le consegnerebbe, in altri termini, all'accettazione fideistica. Il sapere 'scientifico' sarebbe consegnato al paradigma tecno-scientifico, per cui il sapere è primariamente, se non esclusivamente, *applicativo*, cui consegue l'inversione dell'ordine tra scienza e tecnica, mentre l'esercizio personale dell'intelligenza umana ne risulta inutile e dannoso, se non pericoloso. Ne segue, coerentemente la censura delle domande extrasistemiche che mettono in crisi i quadri epistemologici e metodologici acquisiti e sono l'unico vero motore del progresso scientifico, non confondibile con l'esplicitazione delle possibilità applicative di quei quadri teorici e delle conseguenti metodologie di ricerca. Tutto ciò vale, a maggior ragione, del sapere giuridico, da cui non è espungibile la dimensione pratica ed applicativa in cui si congiungono aspetti qualitativi e quantitativi, formali e finalistici.

Sottolineo, in quanto 'regole, quelle dei segni algebrici hanno a che fare, rispondono alla domanda: «che cosa devo fare nel caso debba eseguire il calcolo del prodotto tra numeri qualificati dai segni algebrici?». In ciò dette regole appartengono allo stesso *genus* in cui rientrano il diritto e il suo apparato di leggi. Aggiungo che le regole dei segni algebrici sono dotate di un'altissima normatività, di una normatività inviolabile, che indica il solco della possibilità stessa del calcolo algebrico e ne misura l'eventuale errore in maniera rigorosa ed inflessibile. Anche per questo, dette regole non possono essere insegnate come articolo di fede. Aggiungo inoltre che le regole dei segni sono necessarie per calcolare il *medio* delle proporzioni algebriche o geometriche, che

è perno dell'analogia matematica e del suo rigore e racchiude la struttura dell'analogia filosofica, che pur si articola secondo termini estremi qualitativi e non univocamente identici.<sup>6</sup> La possibilità di articolare l'analogia, di per sé rapporto di rapporti, anche in ambito qualitativo o matematicamente 'complesso', è, a sua volta, di estrema importanza per il sapere giuridico, sia in fase conoscitiva che applicativa.<sup>7</sup> Come vedremo, l'enucleazione del *medio* proporzionale dei rapporti tra numeri qualificati dai segni, è una delle architravi delle dimostrazioni di Franco delle loro regole.<sup>8</sup>

Le prove delle regole dei segni algebrici che presento, sono dovute per intero all'ingegno di Francesco Maria Piccari, di cui detengo buona parte del lascito scientifico. L'idea per cui, qualora le regole dei segni algebrici fossero da accettare fideisticamente, cadrebbe la scientificità, ossia la consistenza epistemica dell'intera matematica, è energicamente espressa nei suoi appunti da cui attingo. Da parte mia propongo un commento introduttivo al movimento metodologico ed allo spessore teoretico delle prove di Franco e tento di trarre in luce i fili che le legano alle questioni filosofiche del diritto. Le prove le riproduco in *Appendice*, la prima ricavandola dalle lezioni che a suo tempo mi diede e la seconda da un faldone di appunti che ho potuto consultare nell'agosto

---

<sup>6</sup> È il medio proporzionale di tale versione, flessibile ma non per questo approssimativa o non rigorosa, della *analogia* che va ricercato il giusto mezzo, il *meson*, dell'etica di scuola sia aristotelica che, prima, platonica. È detto medio a racchiudere i tratti formali del medio proporzionale sia etico che giuridico. Per il modo di significare dei nomi analogici ed il loro innervare l'argomentazione conseguente, cfr. R. McINERNY, *L'analogia in Tommaso d'Aquino*, a c. S. Brock e trad. di F. Di Blasi, Armando editore, Roma, 1999, pp. 67 sgg.

<sup>7</sup> Occorre distinguere accuratamente tra relazione e rapporto. Il rapporto dice, coerentemente con l'aritmetica greca, un'espressione frazionaria fra numeri: ad es.  $1/x$ ;  $2/3$   $5/8$  etc. Il rapporto è una *fractio*, nel senso di frazionamento di un intero, rappresentato dal numeratore, per il numero di volte richieste dal denominatore. La relazione dice, categorialmente ed in termini più universale, il nesso tra termine in riferimento ed un altro termine e risponde alla domanda 'pros ti, in riferimento a che cosa? Si può dire che il rapporto frazionario sia ricompreso nella categoria della relazione ma che non ogni relazione sia un rapporto frazionario. La nota valga almeno per la precisione del linguaggio usato.

<sup>8</sup> È, questo, il nucleo della folgorante definizione che Dante dà del diritto. Cfr. *De Monarchia*, II, 5, 1.

2022. Come dirò, ritengo la prima più matura e temporalmente successiva, mentre la seconda, in cui traspare il sofisticato lavoro intellettuale che ricerca la via dell'épisteme, chiarisce importanti aspetti categoriali latenti nella stringatezza, potenza teoretica ed estrema eleganza della prima. Lette insieme costituiscono un esempio del modo in cui l'interrogativo capitale che le guida, si fa strada verso la possibile soluzione, mediante l'adozione ed il rigoroso impiego degli strumenti epistemologici e metodologici di cui dispone il ricercatore, qui il matematico filosofo Franco Piccari.

Entriamo nelle dimostrazioni. *Punctum dolens* delle regole dei segni algebrici è la regola secondo cui  $-x - = +$ . Le altre sono dimostrabili quasi intuitivamente, mediante i nessi tra le quantità espresse in numeri che, di volta in volta, vengono moltiplicate. In ogni caso, la seconda dimostrazione argomenta con rigore logico anche le altre regole, ossia  $+x + = +$ ,  $+x - = -$  e  $-x + = -$ . Rimane, comunque, che quello più ostico è il risultato positivo della moltiplicazione tra numeri negativi o più precisamente tra numeri qualificati dal segno 'meno'. Dunque: «Perché  $-x - = +$ ?», chiede Pierino alla maestra? La risposta: «è così e basta; applica la regola!» Pierino forse lo fa, forse continua a porsi la domanda e, non avendo capito e non essendo capito, prende il brutto voto e finisce pure per passare per asino. Povero Pierino, costretto ad adeguarsi all'ottusità o a subire le conseguenze della sua intelligente resistenza. Che io sappia, però, e fino ad attestazione contraria, la regola qui in questione non viene, in genere, dimostrata nemmeno all'università.<sup>9</sup> Ne consegue che gli sviluppi dei sistemi formali algebrici vengono a poggiare su di un puro e semplice postulato, ossia un principio tenuto per vero fino a prova contraria. La questione non dà troppo fastidio, anzi viene dimenticata e rimossa, in quanto la regola per cui  $-x - = +$  funziona egregiamente. Provate a sviluppare un teorema o calcolo algebrico che la inverta (nell'ambito dei numeri reali) e vedrete che non potete procedere, avrete risultati assurdi e progressivamente divergenti. Ciò,

---

<sup>9</sup> In rete [<https://sciencecue.it/perche-meno-per-meno-fa-piu-spiegazione-martin-gardner/34600/>] si trova la *spiegazione* di Martin Gardner. Si basa sulla struttura della doppia negazione ed è molto simile ad alcuni passaggi della seconda dimostrazione di Franco riportata in *Appendice*. La spiegazione di Gardner, però, non è formalizzata rigorosamente come le dimostrazioni Piccari. Ringrazio dell'indicazione l'amico Guido Alimena.

però, rende estremamente deboli le basi dell'intera formazione del matematico, che tenderà ad identificare la matematica stessa con i suoi formalismi e la sua acquisizione con la capacità di svolgersi sempre più automaticamente. In fondo è una scappatoia di stampo pragmatico e senza dignità teoretica. Dal momento, però, che il gioco funziona, tale debolezza rimane quiescente. Come accennato sopra, Franco Piccari sottolinea che ciò significa spostare l'intera matematica in ambito fideistico, con conseguenze, non a caso, incalcolabili sul piano del sapere, dell'insegnamento e della formazione universitaria ma anche sul modo di ordinare la civile convivenza.

Dando per presupposte le due dimostrazioni, riportate in *Appendice*, noto che la prima dimostrazione è imperniata sulle relazioni tra i numeri, le quali guidano ed impongono la soluzione. La relazione tra 2 e 4, per stare all'esempio utilizzato, impone la regola per cui  $-x = +$ . Se si sviluppa dimostrazione per scomposizione di uno dei fattori, si può riscontrare che qualsiasi scomposizione, nel caso si adotti il segno meno come qualificante il risultato numerico dell'equazione, approda ad un valore numerico divergente dalla soluzione esatta dettata dal fatto che il prodotto di 2 e di 4 dà 8, a prescindere dal segno che possa qualificarlo. È il numero e sono le relazioni numeriche a dettare la regola dei segni per cui  $-x = +$  e può fare solo  $+$ . Ciò implica anche un ordine tra numero, che qui mostra obliquamente di essere dotato di identità essenziale, e sistema formale, tra il numero e la sintassi algebrica, consistente in regole che esprimono il modo in cui interagiscono i numeri tra di loro. Ciò significa, ad esempio, che quando gli sviluppi del sistema formale incappano in aporie o contraddizioni, come in alcuni casi capita, si può forse uscire dal vicolo cieco reso evidente dalla contraddizione, esplorando la logica che governa le relazioni tra i numeri. Ciò può aprire delle porte sorprendenti e segna anche una direzione da seguire nella ricerca intellettuale non solo a proposito di numeri e di relazioni numeriche, ma più generalmente in problemi che si pongono ai limiti di qualsiasi campo ricerca. È un atteggiamento intellettuale qualificante il ricercatore appassionato ed esperto e che può essere trasmesso solo nel rapporto diretto ed insostituibile tra maestro ed allievo. È questa sofisticata delicatezza della dimostrazione, oltre alla sua sobria eleganza, a suggerire che sia stata elaborata dopo quella qui indicata come seconda. Appare, la dimostrazione, il punto di arri-

vo di una ricerca intellettuale innescata dalla complicatezza dell'altra e forse dal senso di insoddisfazione che ne scaturiva. Forse Franco si era anche reso conto che l'anello decisivo della seconda dimostrazione, nella mia lettura l'annotazione per cui il prodotto o il quoziente tra due segni non può fare 'segno' ma fa 'volte', non era stato sufficientemente chiarito. Ferma restando la solidità logica ed intrasistemica della dimostrazione in questione, sarebbe stato necessario approfondire il profilo categoriale di detto, decisivo, anello del ragionamento. A mio giudizio, forse viziato dalla venerazione e dalla riconoscenza per tanto Maestro, la prima dimostrazione va ammirata come un'opera d'arte. Questa dimostrazione consiste in un *elenchos*, una prova banalmente detta per assurdo ma in realtà fondata sull'insufficienza della sintassi algebrica per esplorare le relazioni numeriche. Non si tratta di una contraddizione interna al sistema, ma di una contraddizione che si evidenzia internamente al sistema facendo ricorso alle relazioni numeriche, di per sé aritmetiche e precedenti alle qualificazioni algebriche, ed alla logica immanente in quelle relazioni. Le relazioni numeriche, a loro volta, si fondano sull'identità del numero, di ciascun numero, come suggerisce, perlomeno, il fatto che la scomposizione del numero innesca l'entropia dei prodotti, costringendo a rimanere ben fermi, per salvare la concludenza del calcolo, nell'identità numerica dei fattori.<sup>10</sup> La stessa forza ostativa della contraddizione non risiede nell'inconciliabilità di due elementi o due operazioni intrasistemiche, bensì nell'impossibilità insuperabile di eguagliare ed ancor più di identificare un numero con un numero diverso o l'espressione numerica di una quantità diversa da quella che quello stesso numero racchiude nella sua identità.

Veniamo alla seconda dimostrazione. Questa, più ricercata e articolata, sviluppa le relazioni tra i segni e ne esplicita la reciproca interazione, fino a concludere che  $-x -$  fa  $+$  dopo aver dimostrato che anche  $+x +$  non può non fare  $+$  e che  $+x -$  non può non fare  $-$ . Il ricorso alle relazioni numeriche è qui limitato ad alcuni passaggi intermedi della

<sup>10</sup> La scomposizione è nel 'trucco' usato nella prova, per cui 2 viene riscritto sotto forma di  $(8 - 10)$ . Il numero scomposto e uguale all'espressione in cui viene scomposto ma non identico ad essa; la scomposizione non gode dell'identità del numero. Algebricamente:  $(8 - 10) = 2$ , ma solo  $2 \equiv 2$ , mentre 2 non è identico a  $(8 - 10)$ . Le relazioni tra numeri e la morfosintassi conseguente vanno nella direzione della concezione platonica del numero come essenza pura.

dimostrazione, pur racchiudendone il significato categoriale. La dimostrazione formale delle regole è preceduta dall'analisi categoriale della moltiplicazione, dalla enucleazione della proporzione e del medio che lega la moltiplicazione di due numeri positivi a quella tra gli stessi numeri però negativi, e viene sviluppata dopo aver concluso che la moltiplicazione tra due segni non può dare un segno ma dà un numero, non sfocia cioè e non può sfociare in un segno, in un indicatore di qualità, bensì consiste in una quantità, in un numero 'puro' o non qualificato algebricamente come positivo o negativo.<sup>11</sup> In altri termini, se il numero esprime una quantità, il risultato dell'interazione tra numeri non può non essere una quantità. Ci si può, in ogni caso, domandare cosa possa mai essere il prodotto di due segni. Chiaramente non è un prodotto del tipo risultante dalla moltiplicazione tra numeri, che è un numero; allora, però, che cos'è? Quale collocazione logico-categoriale richiede? Questo interrogativo, che Franco non esplicita, ha, a mio avviso, dato impulso alla sua ricerca di una dimostrazione più lineare e, in definitiva, più solida.

Come accennato, la dimostrazione algebrica, intrasistemica, è preparata dalla distinta qualificazione categoriale dei fattori della moltiplicazione, per cui uno dei due esprime una qualità e l'altro una quantità. Da ciò segue l'impossibilità di considerare le relazioni tra i segni, che pure sono relazioni tra segni qualificanti, come relazioni qualitative. È sottinteso l'assunto per cui ciò che qualifica non altera la collocazione categoriale di ciò che è qualificato; se qualifico una quantità, questa permane pur sempre una quantità. In che senso si può dire che la moltiplicazione include un elemento quantitativo ed uno qualitativo? Piccari osserva che  $2 \times 3$  significa due volte 3.<sup>12</sup> Le due volte esprimono la quantità, *quante* volte occorre ripetere il 3 e

---

<sup>11</sup> Parlo di 'moltiplicazione' intendo la moltiplicazione algebrica, che racchiude in sé anche la divisione aritmetica; questa in algebra si riscrive sotto forma di moltiplicazione. Ad esempio  $4 / 2 = 2$  diviene  $4 \times \frac{1}{2} = 2$ .

<sup>12</sup> È caratteristica dell'approccio di Franco al numero ed alle espressioni matematiche, la ricerca del significato più elementare di termini e relazioni e tale ricerca non si risolve nel recinto tracciato dal sistema formale. È il chiaro indice di un atteggiamento squisitamente filosofico, non appagabile dal rigore puramente formalistico. D'altra parte la sua cultura filosofica era ampia e profonda.

sommarlo a se stesso.<sup>13</sup> Il 3 esprime una qualità, meglio la forma qualificante del numero, la sua essenza numerica particolare. Il 3 è quel preciso numero coinvolto in quella precisa moltiplicazione; il 3 è certo un numero che esprime quantità ed in questo è qualità o forma di una determinata quantità di quantità.<sup>14</sup> Le implicazioni categoriali di questa semplice notazione sono di grande portata.

In primo luogo, il passaggio chiarisce in che modo si possa misurare la qualità senza ridurla abusivamente a parametri quantitativi. La qualità si misura moltiplicando una qualità determinata per un numero di volte determinato o determinabile, ossia per una quantità. L'unità qualitativa, che è piuttosto una forma unitaria, diviene l'unità di misura e la misurazione stima o computa quante volte quel termine di paragone sia ricompreso nell'intero qualitativo da misurare. La misurazione della qualità non riduce la qualità a quantità, anzi la qualità conserva la sua irriducibilità rispetto alla quantità ed anche, dal punto di vista del *quid* che viene misurato la sua prevalenza rispetto alla quantità stessa.<sup>15</sup> Se così non fosse, la misurazione della qualità approderebbe all'informe ed indifferenziato. Ciò non toglie, però, che se ciò che viene qualificato è una quantità, rimane una quantità, una quantità qualificata. Si noti inoltre che la misurazione non può ignorare la relazione dell'intero e delle parti, che non può

---

<sup>13</sup> La diversità categoriale dei fattori non si scontra con la regola operativa per cui la posizione dei fattori non cambia il risultato della moltiplicazione, onde l'ordine dei fattori non incide sul prodotto. Franco nota che l'interscambiabilità dei fattori significa semplicemente che il tempo, ossia quale fattore viene considerato prima e quale dopo, non è rilevante ai fini del calcolo. Ciò non toglie, però, la loro diversa collocazione categoriale.

<sup>14</sup> Lo stesso Aristotele, illustrando la categoria della qualità, ne rileva almeno tre accezioni, chiarendo le quali dice: "e in generale è qualità ciò che appartiene all'essenza del numero al di fuori della quantità", *Met.* V 14.

<sup>15</sup> È questo il vizio categoriale di tutte le procedure di assicurazione della qualità che infestano la vita civile, politica, economica ed amministrativa della nostra società. Trattandosi di un vizio categoriale, non si può superare affinando le procedure e gli strumenti di misurazione; è necessaria un cambiamento di paradigma. La spinosa questione è un *punctum dolens* dell'intera organizzazione universitaria odierna, che si sta spegnendo in una macchina senza vita che, però, come Chronos, mangia i suoi figli.

essere ridotta ad un rapporto quantitativo, dal momento che l'intero eccede la somma delle sue parti. La possibilità di misurare con sicurezza la qualità apre la strada alla possibilità della sua comparazione, il che significa la possibilità di identificare l'analogia (*proportio*) qualitativa, a sua volta formalizzabile in proporzione algebrica. L'analogia qualitativa si poggia sulla comparazione ed il conseguente rapporto tra qualità e forme,<sup>16</sup> nelle quali le note di base delle forme coinvolte e la relazione che ne fa una costellazione, sono coordinate e riunite in interi intelligibili sovrapponibili per una parte, decisiva, di quelle note e soprattutto di quella struttura unificante e qualificante.<sup>17</sup> Ciò assicura il rigore argomentativo, senza chiudersi in automatismi procedurali o in computazioni meccaniche, e consolida quel rigore grazie alla componente quantitativa della misurazione, che si esprime quale medio della proporzione algebrica in cui l'analogia può e deve trovare approdo formale.

In uno snodo importante della prova troviamo la precisazione per cui l'equazione  $[-] / (-) = \{-\}$  è una deduzione formalmente corretta, ma errata: la divisione non fa 'segno' ma fa 'volte'. Vale a dire, quella moltiplicazione algebrica si esprime in volte, in una quantità che esprime un rapporto tra quantità e non in una qualità, quale significata dal segno 'meno'. Andando oltre quanto scritto da Franco, ciò significa che la moltiplicazione è sempre e comunque tra numeri e non tra segni. Il risultato dell'ipotetica, per esigenza dell'esplorazione argomentativa, moltiplicazione tra segni, non è un 'prodotto'. D'altra parte il risultato della moltiplicazione dei segni, dovendo esprimersi in un segno, *sposta* i fattori, si fissa nella riaffermazione di uno dei fattori stessi. Ciò suggerisce che le qualità possono sì combinarsi, ma non al modo della moltiplicazione aritmetica, che consiste nel reiterare uno dei fattori il numero di volte richiesto dall'altro fattore.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> La qualità è un'espressione della forma.

<sup>17</sup> La questione è molto complessa e il cenno che ne faccio intende porsi più come un'indicazione di ricerca che non come una soluzione consolidata.

<sup>18</sup> La combinazione di qualità diverse può eventualmente approdare ad un elementare snodo di complessità, che in questa sede non posso approfondire. Per un'articolazione, peraltro molto iniziale della questione, quella questione, mi permetto di rinviare a mio *Il diritto tra i numeri*, Roma, Ed. Nuova Cultura, 2020, prima parte.



Ciò che si moltiplica nel caso di numeri qualificati algebricamente, ossia *positivi* o *negativi*, non è il ‘segno’ qualificante, bensì e comunque il numero, senza che ciò intacchi la sintassi della moltiplicazione né la sua struttura categoriale. Il risultato della ‘moltiplicazione’ secca dei segni, non dà un prodotto, ma si risolve nel trascinarsi di uno dei due segni, come imposto dalle due uniche possibilità previste dal sistema. A quel punto non è poi tanto sorprendente se la combinazione di due negazioni produce la qualificazione positiva.<sup>19</sup> La difficoltà, l’equivoco forse latente nell’ipotetica moltiplicazione dei segni, può spiegare perché Franco abbia elaborato la prima prova qui riportata, centrata sul numero e sulla sua scomposizione, prova in cui la soluzione dell’enigma dei segni è una secca conseguenza della relazione tra numeri e non il punto di arrivo della possibilità del sistema formale in cui sono racchiusi i segni stessi e la loro possibilità di combinazione. È questo uno degli indizi che porta a concludere che la seconda prova precede ed a questo punto apre la strada alla prima. Penso che la seconda prova, depurata dal paralogismo indotto dal sistema formale che porta a confondere la moltiplicazione numerica con la combinazione logica e categoriale dei segni, conservi validità formale, in quanto viene ridotta, la prova stessa, al suo nucleo decisivo.

A questo punto occorre riprendere le righe immediatamente precedenti, nella prova in esame, lo svisceramento delle relazioni intrasistemiche tra i segni, per sottolineare l’enucleazione del *medio proporzionale* che racchiude la soluzione categoriale della moltiplicazione tra numeri negativi. Il concetto chiave è quello di ‘volta’ e la sua collocazione, incontrovertibile, nell’ambito della quantità. Detto ciò, qual è il medio che, in quanto nucleo comune, funge da punto di congiunzione tra + 5 e - 5? Consideriamo che (+5) è un’addizione di addendi uguali, che di per sé non sono né positivi né negativi, la cui somma è (+5);  $(+5) = 5 \times (+1)$ , ossia è cinque volte (+1). (-5), parimenti, sarà la somma di cinque volte di (-1) a se stesso. Essendo uguali gli addendi, quella somma è una moltiplicazione, ivi la somma è per identità un prodotto. Il cinque che esprime le 5 volte è uguale nei due

---

<sup>19</sup> Il risultato positivo della moltiplicazione di due grandezze negative si chiarisce forse con la proiezione dell’operazione in sede geometrica; il punto è però da approfondire.

casi ed è il medio proporzionale dell'equazione:

$$(+5) * (+1) = 5 = (-5) * (-1)$$

Lo sviluppo successivo della prova serve per escludere che la moltiplicazione tra segni diversi possa avere lo stesso esito della moltiplicazione tra segni uguali. Rinvio, per tale sviluppo, estremamente raffinato e rigoroso, all'*Appendice*.

Si noti, *en passant*, che Aristotele, distinguendo giustizia commutativa o aritmetica e giustizia distributiva o geometrica, sottintende serie e proporzioni aritmetiche e serie e proporzioni geometriche.<sup>20</sup> Ora, l'analogia qualitativa ha la struttura della proporzione geometrica e sottintende le serie geometriche. È, in proposito, interessante ricordare che serie e progressioni aritmetiche e serie e progressioni geometriche sono connesse secondo la logica delle potenze traducibile in sintassi logaritmica, in quanto l'espressione logaritmica di una progressione geometrica si traduce in una progressione aritmetica. Ciò consente di ricondurre la giustizia commutativa, di cui è espressione il famoso sinallagma contrattuale, alla logica della giustizia distributiva, infrangendo il pregiudizio per cui la giustizia commutativa sia un affare solo 'privato'. Riportate alle loro struttura intelligibile e al piano categoriale, tutte le espressioni della giustizia includono il riferimento costitutivo al bene comune.<sup>21</sup> L'*analogia qualitativa* affida il bilanciamento che costituisce il nucleo della giustizia all'intelligenza ed alla responsabilità *dianoetica*, prima che etica, in cui l'uomo non è surrogabile da un qualche algoritmo e la formazione delle capacità intellettuali e delle virtù dianoetiche si pone, pertanto, al centro ed all'orizzonte della missione dell'Università.

Se riprendiamo la classica immagine della giustizia come dea che regge la bilancia, possiamo osservare che l'uguaglianza aritmetica del peso degli oggetti posti sui due piatti è solo apparentemente intuitiva,

---

<sup>20</sup> Questa, la proporzione algebrica, a sua volta, è espressione di serie geometrica o esponenziale.

<sup>21</sup> Si noti che i due tipi di progressione sono strettamente connessi: applicando il logaritmo ai termini di una progressione geometrica si ottiene una progressione aritmetica. Sulle *successioni numeriche*, cfr. E. Giusti, *Analisi matematica 1*, Bollati Boringhieri, Torino, 2002, p. 126 sgg. Riprendo le definizioni delle serie aritmetica e geometrica, data la loro semplicità, da Wikipedia [consultazione del 7 ottobre 2022].

perché il risultato sottintende il sistema di mediazione o calcolo racchiuso nella bilancia. Questa rende visibilmente stimabile l'equilibrio o lo squilibrio del peso delle rispettive *res*.<sup>22</sup> Il peso, misurato aritmeticamente, traduce in logaritmo (esponente di una potenza) la forza esercitata sul braccio dalla massa posta sul piatto della bilancia, ossia traduce in serie aritmetica la sottostante proporzione geometrica. Stimare il peso di una massa, che ricorre ad un'unità di misura qualitativa, e comparare i pesi di masse diverse, con la sottintesa proporzione geometrica, diviene tutto sommato un'operazione intuitiva. Si noti che quando Brenno getta la sua famosa spada sulla bilancia, sposta sì il l'equilibrio che misura il riscatto dovuto dal vinto, ma soprattutto altera il principio della sua misurazione, in quanto cancella il principio della misurazione e della comparazione dei rispettivi pesi. Non è più la *proportio* a garantire la giusta misura, ma la volontà e la forza del vincitore: ciò che cambia è il principio d'ordine che governa le relazioni umane. Brenno nella sua brutalità, compie uno spostamento categoriale di immensa portata.

Occorre però sottolineare che la dea che regge la bilancia è, in alcune raffigurazioni, bendata ed in altre no. Ciò rende simbolicamente due ben diverse visioni della giustizia e del diritto e della analogia o *proportio*. La dea bendata traduce visivamente e simbolicamente una concezione univoca dell'analogia, che calcola i rispettivi pesi secondo puri rapporti aritmetici. La giustizia è calcolabile anche algebricamente; l'operatore umano è funzionale e sostituibile. La dea senza la benda, al contrario, rende simbolicamente una visione della giustizia secondo analogia qualitativa, basata sulla comparazione dei simili, in cui si compongono qualità/forma e quantità. E ciò lo può apprezzare correttamente solo la mente umana, con la sua vocazione all'analogia, la sua affinità profonda con la sintassi logaritmica e la conseguente capacità di includere l'univocità nel campo analogico. Se, invece, si consegna tale "stima" ad un algoritmo, la si misconosce e altera sia metodologicamente che epistemicamente, con implicazioni reificanti. L'ammini-

---

<sup>22</sup> La bilancia a due bracci misura le masse di due oggetti e il funzionamento segue l'equazione  $F_1 \cdot L_1 = F_2 \cdot L_2$  (ove F sta per forza derivante dalla massa posta sui piatti e L per lunghezza dei bracci della bilancia). L'equazione esprime una proporzione geometrica incorporata dal dispositivo fisico, che ne consente la traduzione 'visiva'.

strazione delle cose sostituisce, in principio, il governo degli uomini e la dantesca *sotietas* è, così, *corrupta* nei suoi fondamenti, nel suo principio d'ordine, ben prima che non nelle sue espressioni fenomeniche.

In conclusione, la dimostrazione Piccari delle regole dei segni algebrici, con il suo ritornare ad una concezione platonica del numero e alla necessità dell'uso della tavola categoriale per ragionare correttamente, è un punto d'appoggio ed un passaggio esemplare della formazione universitaria del giurista, che presuppone tutto il percorso intellettuale svolto precedentemente, ma lo perfeziona e specifica. Il giurista, in questa linea, può difendere e conservare il dominio personale e la responsabilità dei ragionamenti e delle decisioni nel campo del diritto. Senza formazione intellettuale e scientifica specifica ed adeguata, l'operatore giuridico sarà non più che una catena di trasmissione della volontà del normatore tradotta secondo i postulati del sistema formale che si vuole attestare come 'diritto'. Non custodire e trasmettere lo statuto epistemico e categoriale del diritto, significa consegnarlo all'arbitrio ed al potere e ridurre l'operatore umano a rumore di fondo nella fantomatica realtà allargata.

\*\*\*

## Le regole dei segni algebrici

### Prima dimostrazione

$$-x - = +$$

$$+x + = +$$

$$-x + = -$$

Partiamo dall'addizione.

$$(-3) + (-4) = (-7)$$

$$(+3) + (+4) = (+7)$$

Ora, la moltiplicazione è una moltiplicazione con addendi uguali, per cui il risultato della moltiplicazione tra numeri positivi è intuitivo:

$$(+3) \times (+3) = 2 \text{ volte } (+3) = +6$$

Ergo,  $+x + = +$

Passiamo alla moltiplicazione tra numeri positivi e negativi:

$(+2) \times (-3)$  equivale a due volte  $(-3)$ , onde si può scrivere  $(-3) + (-3)$ .

$$(-3) + (-3) = 2 \text{ volte } (-3) = -6$$

Ergo,  $-x - = +$

Invertiamo l'ordine dei fattori e prendiamo  $(-) \times (+) = -$ .

$(-2) \times (+3)$  equivale a meno due volte  $(+3)$ , onde si può scrivere  $-(+3) + [-(+3)]$ , onde  $(-3) + (-3) = -6$ .

Ergo,  $-x + = -$

Veniamo ora a  $-x - = -$

Al punto di partenza non sappiamo se il risultato di  $-x -$  sia  $+o-$ .

Prendiamo:  $(-2) \times (-4) = \pm 8?$

Procediamo alla scomposizione di uno dei due fattori

$$(-2) \times (-4) = [8-10] \times (-4)$$

Sviluppiamo distintamente, scrivendo  $8 \times (-4)$  e  $-10 \times (-4)$ .

Abbiamo quindi  $-32+40 = +8$  oppure  $-72$

Ma  $2 \times 4 = 8$  e non  $72$  e quindi la regola esatta è:

$$-x - = +$$

Il risultato  $8$  è necessario, imposto com'è dalla relazione tra i valori numerici  $2$  e  $4$ , per cui necessaria è la regola che lo produce.

\*\*\*

Note di redazione.

NB1:  $-x - = -$  vale nel campo dei numeri immaginari.

NB2: la dimostrazione attesta che il numero (la identità/valore numerico) si impone ed esprime ed attesta le relazioni tra identità numeriche (e, così, tra l'altro, le dispone all'operatività).

NB3: il sistema formale, la morfosintassi algebrica, permette ai numeri

di esplicitarsi e svilupparsi operativamente. Ne consegue il calcolo sia come metodo veritativo (calcolo analogico), che come strumento quantitativo (calcolo digitale e quantitativo).

NB4: i due livelli (identità numerica e sistema formale) sono indissociabili e la maniera in cui si legano in matematica è **esemplare** per capire la costituzione della realtà, soprattutto di quella finita e contingente; i due livelli cooperano, così, alla corretta costituzione del mondo storico (*metaxy*).

NB5: se vogliamo, nei livelli epistemici che si svelano in questa prova, si mostrano il livello propriamente epistemico, quello doxastico (o, meglio, quello che si può deformare nel doxastico, ma di sé è solo il luogo della contingenza) ed il legame tra i due (che include un ordine necessario).

## Le regole dei segni algebrici

### Seconda dimostrazione

La somma: risultato dell'addizione – è il numero più alto possibile cui conduce l'operazione.

Prodotto: portato davanti, messo al primo posto.

Nella moltiplicazione il primo fattore indica le volte che deve essere sommato a se stesso il secondo fattore. Il primo prodotto indica o esprime una *quantità* (quante volte; quanti sono gli addendi uguali dell'addizione sottostante), il secondo una *qualità* (*quale* numero aggiungere ripetutamente; la qualità dell'addendo *tipo*, il suo essere *tale* o il suo rispondere alla domanda “cosa – quid – è?”).<sup>23</sup>

La moltiplicazione unisce la quantità con la qualità.

Quantità di fattori x qualità del fattore.

Nella quantità c'è il più e il meno, nella qualità il meglio ed il peggio.

Lo zero: serve per fare le uguaglianze (tutte).

$$5 + 2 = 7$$

$$5 + 2 - 7 = 0$$

L'algebra è basata sul sì e sul non in un sistema terziario: positivo, negativo e neutro.<sup>24</sup> Il neutro è lo zero.

Ritmo: positivo, neutro, negativo (e l'aritmetica – assenza di ritmo perché i numeri non si ripetono - diviene algebra)

positivo ≠ negativo

$$(+x) \neq (-x)^{25}$$

Invece

$$x = x$$

il segno qualifica la differenza

$$(+1) \neq (-1), \text{ mentre } 1 = 1$$

Senza segno abbiamo i numeri assoluti (aritmetica), con il segno i numeri relativi al loro segno (algebra).

Rimane lo zero come numero assoluto, perché non ha segno ed è unico, assoluto (sciolto dal segno) e neutro (né positivo né negativo).<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup> L'interscambiabilità dei fattori significa che il tempo non influisce sulla moltiplicazione.

<sup>24</sup> Algebra: letteralmente “il rifiuto” (*al ghebr*).

<sup>25</sup>  $(+x)$  e  $(-x)$  sono *opposti* (NdR).

<sup>26</sup> In alcuni casi lo zero è (opera) anche come *fattore* neutro. *Fattore neutro*, però, è diverso da *numero neutro*. Ci sono altri fattori neutri, come il numero *uno* nella multi-

In aritmetica i segni *indicano operazioni*, in algebra *qualificano i numeri*: i segni sono legati alla cifra.

(+ 5) e (- 5)

$$(+ 5) + (+ 2) = (+ 7)$$

$$(- 5) - (- 2) = (- 7)$$

Ossia

+ più + = +

- meno - = -

$$(+ 5) - (- 7) = ?^{27}$$

$$(+ 1) - (- 1) = 0$$

Segno “meno” è negazione; segno “più” è affermazione.

Qualità + e qualità -.

Ripetere la negazione; usare due volte il “non”, due volte il segno negativo

Due “non” si annullano.

Se sottrarre è “non aggiungere” non aggiungere un numero negativo significa aggiungere un positivo.

Ergo

$$(+ 5) - (- 7) = (+ 12)$$

$$(\text{non}) + (\text{non}) = (\text{sì}); (-) + (-) = (+)$$

$$(+ 5) - (- 7) = (+ 5) + (+ 7) = (+ 12)^{28}$$

“io non nego di non negare di non aver ri(-)negato”

1 2 3 4 5 6 7

Sono 7 “non”, ergo “ho negato”.

Mentre la qualità può essere pensata in termini relativi e quindi come positiva/negativa, la quantità non può essere pensata (né esistere) come negativa. Ossia non può avere un segno.<sup>29</sup>

Non avere nulla di una determinata entità (ad es. denaro, in modo determinato *lire*), significa avere zero lire. Ora, lo zero non è una quantità (e non ha segno), per cui una quantità *inferiore a zero* non è pensabile né possibile.<sup>30</sup>

---

plicazione/divisione e nelle potenze. Lo zero è fattore neutro nella somma/sottrazione ma non nella moltiplicazione/divisione e nemmeno nelle potenze (Ndr).

<sup>27</sup> ossia fa - 2 o + 12?; (+ 5) + (- 7) = - 2 (Ndr).

<sup>28</sup> Ossia: non aggiungere = sottrarre e viceversa, vale in un sistema a due possibilità.

<sup>29</sup> Un numero dispari di negazioni è una negazione; un numero pari è un'affermazione.

<sup>30</sup> In fisica non ha senso una temperatura Kelvin negativa. Il medio proporzionale è il



Il punto di congiunzione tra aritmetica e algebra è il medio proporzionale.

(+5 x)

(+1 x)

Ossia:

$$(+1 x) + (+1 x) + (+1 x) + (+1 x) + (+1 x) = (+5 x)$$

È un'addizione di addendi uguali e quindi una moltiplicazione, i cui addendi non sono né positivi né negativi: sono (5). Onde la somma (+5) è il prodotto di 5 per (+1).

$$(+5) = 5 x (+1) \quad [\text{cinque volte } (+1)]$$

Si noti: il 5 è aritmetico [numero senza segno; quantità]; il (+1) è algebrico (numero qualificato dal segno +; qualità).

(-5 x)

Sottintende l'addizione  $(-1) + (-1) + (-1) + (-1) + (-1) = (-5)$

Gli addendi sono uguali, quindi la somma (-5) è una moltiplicazione, onde  $(-5) = 5 x (-1)$ .

Cinque volte (-1). In cui (-5) e (-1) sono algebrici e 5 aritmetico. Il 5 aritmetico è il termine di confronto (il medio proporzionale). Infatti, ne segue:

$$(+5) + (+1) = 5 = (-5) + (-1)$$

Il 5 è aritmetico (quantità pura) ed è il rapporto tra (-5) e (+5).<sup>31</sup> Tale 5 sono le "volte" (cinque volte).

Cinque + / un + = cinque volte

Cinque - / un - = cinque volte<sup>32</sup>

Onde

$$(+5) + (+1) = 5$$

e

$$(-5) + (-1) = 5$$

Il 5 (senza segno ed aritmetico) è lo stesso, è uguale nelle due espressioni, onde

$$(+5) + (+1) = 5 = (-5) + (-1)$$

Si può scrivere

$$(+5) + (+1) = (-5) + (-1)$$

Ossia sotto forma di uguaglianza algebrica, che si chiama *proporzione* (in latino) o *analogia* (in greco).

---

cardine dell'*analogia* (sia matematica che filosofica).

<sup>31</sup> (-5) e (+5) sono numeri qualificati dal segno e sono delle qualità.

<sup>32</sup> Cinque qualità o enti qualificati è uguale a cinque volte quella qualità.

Per cui si può scrivere

$$(+5) + (+1) = (-5) + (-1) = 5 \text{ (volte)} \div 1 \text{ (volta)}$$

(+1) e (-1) sono qualità; 5 e 1 sono “volte”, ossia quantità espresse aritmeticamente.

Così, ad esempio,

$$10 \text{ metri} / 2 \text{ metri} = 5 \text{ volte}$$

$$10 \text{ metri} = 5 \text{ volte } 2 \text{ metri}$$

$$(+5) = 5 \times (+1)$$

$$(-5) = 5 \times (-1)$$

Per cui

$$(+5)/(+1) = \text{cinque volte } [5] = (-5)/(-1)$$

Per cui torna

$$(+5) + (+1) = (-5) + (-1)$$

Ne segue

$$\text{più/più} = \text{meno/meno}^{33}$$

questa è una “regola” del calcolo dei segni.

Ora sappiamo che  $+ \times + = +$ ,  $- \div - = +$  danno lo stesso risultato, si esprimono nello stesso segno, ma non sappiamo se questo sia  $+ \circ -$  o segno nullo (segno zero; mancanza di segno). In ogni caso, il rapporto tra segni esprime le volte.<sup>34</sup>

Il rapporto (in generale) è una frazione, per cui il rapporto inverso è uguale al rapporto diretto.<sup>35</sup> Onde il postulato algebrico

$$\text{più} \div \text{meno} = \text{meno} \div \text{più}$$

$$+ \div - = - \div +$$

Il significato filosofico del postulato algebrico: se invece di segni, vi fossero numeri aritmetici (puri), sarebbe falso.

---

<sup>33</sup> In algebra la divisione aritmetica è una moltiplicazione algebrica (NdR).

<sup>34</sup> Logicamente questo sarebbe sufficiente, in quanto le volte esprimono una quantità e pertanto una grandezza positiva. Franco Piccari non ricorre a questa scorciatoia categoriale e sviluppa la dimostrazione per via matematica ossia secondo i requisiti, le possibilità e quanto richiesto dalla sintassi algebrica, vale a dire le necessità formali del ragionamento matematico. Ciò differenzia questa prova delle regole dei segni, che esplicita la logica del nesso tra i segni rispetto alla prima sopra riportata, che passa per le relazioni tra i numeri e che è una prova per assurdo o meglio un *elencos* fondato sull'inaggirabilità del principio di non contraddizione (NdR).

<sup>35</sup> In questo passaggio rimane un po' oscuro perché il rapporto tra qualità sia uguale al suo *inverso* (si badi, non al suo *opposto*). Seguendo la sintassi algebrica:  $+ \div - = - \div +$ , si trasforma in  $+ \times + = - \times -$ . Come dimostrato sopra (NdR).

Se ponessimo  $+ = 100$  e  $- = 99$ ,  $100/99 \neq 99/100$ . Nella proporzione  $100/99 =^{36} 99/100$ , il prodotto dei medi non sarebbe uguale a quello degli estremi.  $100 \times 100 \neq 99 \times 99$ . In breve l'aritmetica [i numeri presi in assoluto] non permette l'uguaglianza delle qualità; se lo permettesse, ne negherebbe la differenza. L'algebra, invece e grazie ai segni opposti, permette di scrivere che un rapporto è uguale al suo inverso.

$$+ \div - = - \div +$$

Onde, secondo il calcolo dei medi e degli estremi della proporzione,

$$+ \times + = (+)^2$$

e

$$- \times - = (-)^2$$

Dato che il prodotto dei medi è uguale a quello degli estremi, ne segue

$$(+)^2 = (-)^2$$

La parità [=] è nei quadrati.<sup>37</sup>

Il postulato filosofico dell'algebra è che i quadrati di due qualità opposte sono uguali.

Il problema ora è, quanto fa il prodotto tra due segni uguali?

Il segno del quadrato di una qualità positiva è uguale al segno della sua qualità opposta (negativa), per cui noto l'uno è noto l'altro.<sup>38</sup>

$$(+)^2 = (+) \times (+) = (-) \times (-) = (-)^2$$

I risultati possibili sono due e sue soli, che si escludono a vicenda: o + o -.

Assumiamo in ipotesi<sup>39</sup>

$$(+ \times +) = (-) = (- \times -)$$

<sup>36</sup> Per ipotesi.

<sup>37</sup> Questo passaggio ha implicazioni geometriche importanti. L'uguaglianza si verifica nelle aree dei quadrati risultanti dalla congiunzione di due segmenti uguali e qui la qualità, positiva o negativa del lato, non influisce sull'area del quadrato (NdR).

<sup>38</sup> Si noti che qui Franco non segue la scorciatoia per cui il quadrato di un numero negativo è un numero positivo; deve ancora dimostrarlo e intende, a quanto si evince, farlo rigorosamente all'interno dell'ambito delle possibilità offerte dal sistema formale (NdR).

<sup>39</sup> Qui Franco sviluppa un'ipotesi e ne verifica l'esito contraddittorio. In questo passaggio torna la forma dell'*elencos* e la connessa necessità di uscire dal perimetro del sistema formale (NdR).

E prendiamo in considerazione la seconda uguaglianza:

$$(-) \times (-) = (-)$$

Scriviamola così

$$[-] = (-) \times \{-\}^{40}$$

Da cui

$$[-] / (-) = \{-\}$$

La deduzione è formalmente corretta, ma errata<sup>41</sup>

Infatti, se prendiamo

$$[8] = (2) \times \{4\}$$

Da cui

$$[8] \div (2) = \{4\}^{42}$$

L'errore discende dal fatto che il rapporto è tra due *segni* e non tra due *numeri*. Il rapporto tra due segni meno, essendo un rapporto tra due segni uguali, non può fare “segno” ma deve fare “volte”.<sup>43</sup>

Ossia

$$[-] \div (-) = \text{qualità} \div \text{qualità} = \text{volte}^{44}$$

Invece

$$[-] \div (-) = \{-\} = \text{qualità determinata}$$

Onde la conclusione è errata.<sup>45</sup>

---

<sup>40</sup> Le diverse parentesi, tonda, quadrata e graffa, mettono in evidenza la distinzione ai fini dell'argomento della diversa valenza dei segni, pur uguali, ma in posizione diversa nell'espressione di cui trattasi (NdR).

<sup>41</sup> In altri termini, la correttezza sintattica interna al sistema formale non dà la verità, almeno in questo caso. *A latere* ciò significa che: a) i numeri non sono cifre; b) non sono convenzioni; c) hanno una loro propria e specifica consistenza entitativa ed una conseguente propria e specifica densità entitativa (NdR).

<sup>42</sup> Ossia, se interpreto correttamente,  $8 \div 4$  non dà  $-4$  (NdR).

<sup>43</sup> In altri termini, il rapporto tra *qualità* è comunque quantitativo (es. più e meno buono) e le due diverse categorie sono in relazione tra di loro ma non si possono confondere. La quantità non può sostituire ed esautorare la qualità ma neanche viceversa. Le regole dei segni si stabiliscono, come vedremo, su base quantitativa, pur essendo una relazione (non più un rapporto) tra qualità (NdR).

<sup>44</sup> Si intende, la medesima qualità; la quantità, espressa in ‘volte’, è numero assoluto.

<sup>45</sup> Tale conclusione è logicamente (sintatticamente) corretta ma categorialmente errata.

Riprendiamo

$$(+)\times(+)=(-)=(-)\times(-)$$

Deve essere

$$(+)\times(+)=(+)=(-)\times(-)$$

Il ragionamento si può ripetere con il segno più.

$$[+]\times(+)=\{+\}$$

Da cui

$$[+]=\{+\}\div(+)$$

Anche questo è sbagliato, perché il rapporto tra più deve essere volte e non più, volte e non segno.<sup>46</sup>

La regola dei segni, però non è e non può essere arbitraria, ossia frutto di una decisione immotivata (o solo pragmatica) o di una convenzione (arbitrio duplicato) per cui il risultato della moltiplicazione dei segni può essere indifferentemente (+) oppure (-). Ciò renderebbe l'algebra dogmatica, una fede irrazionale.<sup>47</sup>

A questo punto sappiamo che il prodotto di due segni uguali (sia il più che il meno) è un segno, ma non sappiamo quale.<sup>48</sup>

Tale segno lo indichiamo con S.

Possiamo quindi scrivere

$$(+)\times(+)=(-)\times(-)=S$$

Ciò implica che il prodotto di due segni *diversi* non può essere S, ma un segno che indichiamo con T.<sup>49</sup>

Poiché i segni algebrici sono soltanto due, l'uno è l'opposto dell'altro, l'uno nega l'altro.<sup>50</sup>

La negazione si fa con il “non”, che corrisponde al segno meno (-).

---

<sup>46</sup> Ossia, quante volte un segno sta nell'altro segno? O quante volte un segno moltiplica il segno? (NdR)

<sup>47</sup> In tal modo l'intero edificio del sapere umano crollerebbe, impedendo di accertare lo statuto epistemico di qualsiasi scienza (NdR).

<sup>48</sup> Possiamo supporre che sia un segno che esprime quantità, le volte, e non una qualità. (NdR)

<sup>49</sup> Se T fosse uguale a S, cadremmo in una contraddizione (NdR).

<sup>50</sup> Sia S che T possono essere rispettivamente  $+$  o  $-$ . Il sistema dei segni è rigorosamente binario. *Tertium non datur* (NdR).

Ergo una qualità determinata positiva è la medesima “non negativa”  
(più = non meno).

Onde  $S = \text{non } T$ , da cui  $S = -T$

Ciò ci consente di scrivere

$$(+)\cdot(+)=(-)\cdot(-)=S=-T$$

Onde

$$T=(+)\cdot(-)=(-)\cdot(+)$$

Per cui

$$-T=-(+)\cdot(-)=-(-)\cdot(+)$$

Da cui

$$(+)\cdot(+)=(-)\cdot(-)=-(+)\cdot(-)=-(-)\cdot(+)$$

ossia

$$S=-T$$

Prendiamo ora in considerazione una sola uguaglianza per volta. Iniziamo da

$$(-)\cdot(-)=-(+)\cdot(-)$$

Che si scrive meglio così

$$(-)\cdot(-)=(-)\cdot(+)\cdot(-)$$

Ne segue

$$[(-)]=[(+)\cdot(-)]^{51}$$

onde

$$(-)\cdot[(-)]=(-)\cdot[(+)\cdot(-)]$$

ossia

$$(-)\cdot(-)=(-)\cdot(-)^{52}$$

Ne segue *necessariamente*

$$(-)=(+)\cdot(-)^{53}$$

Da cui<sup>54</sup>

$$(-)\div(-)=(+)$$

---

<sup>51</sup> Si toglie (-) da entrambi i membri dell'equazione e si aggiunge la parentesi quadra (NdR).

<sup>52</sup> Infatti  $(+)\cdot(-)=(-)$  (NdR).

<sup>53</sup> Infatti, dall'espressione di cui sopra,  $(+)\cdot(-)=(-)$ ; se fosse (+), avremmo che  $(-)\cdot(-)=(+)\cdot(-)$ . Il che *non licet* (NdR).

<sup>54</sup> A *contrario* (NdR).

Ed anche

$$(-) \div (+) = (-)$$

Dato che avevamo acquisito che

$$(-) \div (+) = (+) \div (-)$$

Ne risulta anche

$$(+)\div(-) = (-)$$

Da cui

$$(+)=(-)\cdot(-)$$

E dato che

$$(-)\cdot(-) = (+)\cdot(+)$$

Ne consegue

$$(+)\cdot(+)= (+)^{55}$$

Ciò si sviluppa e conferma come segue

$$(+)^2 = (+)$$

Per cui, se

$$(+)^2 = (+)$$

E se

$$(+)^2 = (-)^2$$

Allora

$$(+)=(-)^2$$

Per cui

$$- = \sqrt{+}$$

Ossia

$$(-1) = \sqrt{(+1)}$$

Così come

$$\sqrt{(+1)} = (+1)$$

\*\*\*

La radice quadrata del numero assoluto (aritmetico e senza segno) sono due numeri algebrici, uno positivo ed uno negativo; la radice quadrata della quantità sono due qualità opposte. Due relativi (o correlativi) generano, elevati al quadrato, un numero assoluto ossia una quantità. Qualità x qualità = quantità, ma la quantità è anch'essa una qualità, meglio una categoria, un sommo predicamento che è un concetto e di per sé non è quantificabile in quanto principio di quantificazione (NdR).

---

<sup>55</sup> Infatti, da sopra,  $(+) = (-) \cdot (-)$  (NdR).





## Justicia y praxis. La reconfiguración de la política (*Justice and Praxis. The Reconfiguration of Politics*)

Jose Maria Carabante Muntada

### 1. Introducción

Ante los cambios sociales y culturales, así como ante las crisis, es oportuno preguntarse y reflexionar de nuevo sobre nuestra configuración política y jurídica. Recordemos que precisamente lo que se puede llamar la filosofía social nació en medio de las turbulencias de la polis y que el primer esbozo de una política se lo debemos a la conmoción que la muerte de Sócrates produjo en su principal discípulo, Platón.<sup>1</sup> Si este escribió la República y buscó la manera de recomponer la comunidad política perfilándola idealmente fue porque de algún modo intentó salvarla del confusionismo sofístico.

Desde este punto de vista, cabría precisar dos aspectos en los cuales nos separamos de los descubrimientos antropológicos y políticos de la filosofía griega: Por un lado, se ha perdido la concepción práctica de la política y nos hemos orientado por opciones de índole decisionista y/o técnica.<sup>2</sup> Por otro lado, esta decantación lo que revela es que se ha desvinculado tanto el derecho como la política de la noción de bien. Haber perdido el nexo entre la praxis y el bien humano, en todas sus dimensiones, bien común y bien propio, es lo que a mi juicio explica hoy la sensación de punto muerto y agotamiento del paradigma político, así como la necesidad de reconstruirlo. Se trata de una perspectiva que no se ha abordado desde las corrientes que han revitalizado la praxis ni de las nuevas escuelas en el campo de la filosofía política.

---

<sup>1</sup> Cfr. E. Voegelin, *Las religiones políticas* (Madrid: Trotta, 2013), p. 89 y ss.

<sup>2</sup> Cfr. W. Hennis, *Política y Filosofía práctica* (Buenos Aires: Ediciones Sur, 1973). Por otra parte, tanto H. Arendt como J. Habermas han criticado la deriva técnica de la Modernidad. Para ello, se puede ver H. Arendt, *La condición humana* (Barcelona: Austral, 2020) y J. Habermas, *Ciencia y técnica como ideología* (Madrid: Tecnos, 2009), p. 122. Para un recorrido por la rehabilitación de la filosofía práctica, vid. F. Volpi, "Rehabilitación de la filosofía práctica y neo-aristotelismo", *Anuario Filosófico*, 1999 (32), p. 316 y p. 328.

Distintos fenómenos apuntan a la necesidad de cambiar de rumbo, pero todos se pueden reconducir a ese motivo: crisis de representación, alejamiento entre ciudadanía y la clase política profesional, la privatización del bien con el consiguiente empobrecimiento del debate público, el populismo y la polarización, la radical subjetivización de los derechos, la incapacidad, por último, de superar el estrecho horizonte de las ideologías...

Frente a quienes, como Fukuyama o John Gray,<sup>3</sup> apuntan a la posibilidad de salvar el orden en que hemos vivido, otros, como Patric Deneen, creen que el individualismo y la despersonalización de las sociedades contemporáneas exigen repensar nuestro contexto.<sup>4</sup> Sea como fuere, para reformular la política y el derecho parece necesario apoyarse precisamente en lo preterido, de modo que es menester reivindicar de nuevo una reflexión desapasionada sobre la naturaleza humana y conectar de nuevo lo social con la posibilidad de alcanzar una vida lograda, sin que ello implique un regreso acrítico a modelos de organización social periclitados, como la polis. Esta reflexión sobre la naturaleza humana tiene como objetivo no tanto definir lo que es el hombre, con una definición axiomática, cuanto contrarrestar el daño que han infligido a la antropología las comprensiones naturalistas.<sup>5</sup>

Pero ¿cuál ha sido el origen del paradigma, de ese paradigma que hoy está en crisis? Lo que voy a esbozar es una suerte de genealogía de la política moderna, por emplear términos inspirados en Nietzsche, partiendo de la obra de autores como H. Arendt, Michel Foucault o Giorgio Agamben. A su manera, cada uno de ellos ha subrayado el trasfondo biopolítico del poder. Con esa narrativa, que tanto la reciente pandemia del coronavirus como la respuesta de los países a la misma no han venido sino a confirmar, se suele subrayar que el poder moderno y la fuerza soberana se conforman como un dominio sobre la existencia, sobre la vida.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> Así lo dice el pensador americano en su último ensayo, muy comentado. Cfr. F. Fukuyama, *El liberalismo y sus desencantados* (Barcelona: Deusto, 2022).

<sup>4</sup> Cfr. P. Deneen, *¿Por qué ha fracasado el liberalismo?* (Madrid: Rialp, 2018).

<sup>5</sup> Cfr. R. Scruton, *Sobre la naturaleza humana* (Madrid: Rialp, 2018), p. 20. Asimismo, nosotros hemos intentado reflexionar sobre el vínculo entre naturaleza y cultura en J. M. Carabante, *La suerte de la cultura* (Madrid: La Huerta Grande, 2021), *passim*.

<sup>6</sup> Cfr. Varios Autores, *Sopa de Wuhan* (Buenos Aires, Aspo, 2020).

## 2. Soberanía y biopoder

Soberano, recordemos la frase de Schmitt, es quien decide en el estado de excepción y eso quiere decir, a fin de cuentas, que es quien se reserva el derecho de decidir sobre la vida y la muerte.<sup>7</sup> Bajo este enfoque, es evidente que no hay espacio para la vida buena, sino para algo muy distinto: el mero vivir en tanto concesión del poder, tal y como aparece formulado en las disquisiciones de Hobbes sobre el Dios mortal, el Estado. Hoy más que nunca esa faz siniestra, que a veces se esconde bajo formas paternalistas, ha aflorado con toda claridad. No conviene olvidar, en un orden de cosas parecido, que la biopolítica tiene una contraparte y se puede presentar también como tanatopolítica.<sup>8</sup>

Pero ¿qué implica esta forma de entender el orden y la comunidad? ¿Qué consecuencias tiene? Para Foucault, el biopoder se diferencia de la dominación tradicional en que se ejerce no sobre un ámbito territorial, sino sobre la corporalidad. Las derivaciones y secuelas de este cambio son variadas y complejas. Así indica: “Espacio recortado, inmóvil, petrificado. Cada cual está pegado a su puesto. Y si se mueve, le va en ello la vida, contagio o castigo. (...) Cada cual encerrado en su jaula, cada cual asomándose a su ventana, respondiendo al ser nombrado y mostrándose cuando se le llama, es la gran revista de los vivos y de los muertos (...) El registro de lo patológico debe ser constante y centralizado. La relación de cada cual con su enfermedad y su muerte pasa por las instancias del poder, el registro a que éstas la someten y las decisiones que toman”.<sup>9</sup>

Pero me gustaría llamar la atención sobre la que considero más relevante porque de ella se desprende el olvido de la praxis y el bien humano del que hablamos. Es una transformación que se desvela ya en la obra de Hobbes cuando constatamos que el individuo ya no opera movido por el anhelo ético sino por la búsqueda de la seguridad, de modo que la razón de ser del Estado está determinada ahora por la preservación de la mera vida. Este es el rasgo que mejor desvela la constitución biopolítica del poder moderno: el sujeto, desprendido de lazos comuni-

---

<sup>7</sup> C. Schmitt, *Teología política* (Madrid: Trotta, 2001), p. 23.

<sup>8</sup> R. Esposito, *Bios: Biopolítica y filosofía* (Buenos Aires, Amorrortu, 2007), p. 65.

<sup>9</sup> M. Foucault, *Vigilar y castigar* (Buenos Aires, Siglo XXI, 1977), p. 181 y ss.

tarios, se lanza en manos del Leviatán para asegurar la satisfacción de sus necesidades biológicas. De ahí que las trazas biopolíticas resulten inexorables.

No es de extrañar que en el contexto de la crisis sanitaria mundial algunos autores hayan alertado precisamente sobre el fortalecimiento de este paradigma (J. Gray). Asimismo, se ha augurado un futuro aciago -un retorno al hobbesianismo- en el que, por miedo a la enfermedad y la muerte, la disposición a renunciar a la libertad a cambio de seguridad estará como nunca antes a la orden del día. Es como si hubiéramos regresado al Estado de naturaleza y la amenaza de contingencias indomeñables, sentidas en nuestro interior, nos conminara en cada momento a ponernos en manos del poder para salvaguardar la existencia.

Por esta misma razón, ciertamente, el coronavirus ha activado nuevamente mecanismos inmunológicos, como el cierre de fronteras, los confinamientos y las cuarentenas. La transformación biopolítica del poder transforma al ciudadano en súbdito y crea lo que Deleuze y Foucault denominaron “sociedades disciplinarias”. El Estado moderno ejerce su yugo sobre el cuerpo a través de un conjunto de tecnologías excluyentes puestas al servicio de la dominación.

La sociedad disciplinaria es aquella que tiene como objeto la inclusión forzada del individuo en el grupo social sojuzgando su corporalidad. Sabemos que este tipo de sociedad se encarna en grandes instituciones de control, entre las cuales sobresale la cárcel, pero que existen otras que, en lugar de coadyuvar a la libertad, la conculcan. En dichos colectivos, en los que se evidencia la ubicuidad del poder, imperan las prohibiciones, lo que deja como reducto último exento del mismo la profundidad abismal de la psique.

Aun cuando es posible concluir que es este el modelo que se nos ha impuesto, ¿resulta suficiente para entender los últimos cambios? Si atendemos a la vivencia subjetiva, la concepción biopolítica se queda algo corta, es decir, se muestra insuficiente. A tenor de las mismas, lo que constatamos es que el poder, el dominio, escasamente se siente, lo cual no quiere decir que haya desaparecido, sino que nos desvela la emergencia de otro paradigma. La inclinación con que el individuo contemporáneo se somete a los dictados públicos sugiere que la soberanía no solo domeña hoy el cuerpo, sino también el aparato psicológico. Se ha llamado la atención sobre dos cambios en la era del denominado

“capitalismo de la vigilancia”<sup>10</sup> que son enormemente relevantes: de un lado, el primado de lo emocional y, de otro, la conversión del ciudadano en emprendedor de sí mismo. La secuela ha sido peor de lo que pensaba Le Boetie: no es la servidumbre voluntaria, es la servidumbre invisible porque la sumisión es callada, ejemplar, imperceptible.<sup>11</sup>

A este respecto cabe afirmar que el contexto social está marcado no tanto por la biopolítica como por la psicopolítica. Aunque hay que precisar que no constituyen modelos contrapuestos. La psicopolítica supone, en realidad, una radicalización de la primera en la medida en que se desvela una vez que el sujeto interioriza las coacciones y sublima, como algo positivo y voluntario, las sanciones. La voz de la conciencia es un eco de la voz del soberano. Byun Chul Han ha puesto de manifiesto el peligro que supone esta modulación del poder y cómo, a partir de la misma, aparecen las sociedades del rendimiento, caracterizadas, frente a las disciplinares, por la positividad, la transparencia y su mayor alcance político. Al colonizar la psique, explica, el sistema encuentra una fuerza productiva inmaterial e incorpórea que hace realidad el sueño del control. A diferencia del biopoder, que domina desde fuera, el psicopoder lo hace desde el corazón del sujeto. Es, indica Han, “la técnica de dominación que estabiliza y reproduce el sistema dominante por medio de la programación y control psicológicos”.<sup>12</sup>

No se debe pensar en estos paradigmas -en la biopolítica y la psicopolítica- como formas políticas excluyentes o alternativas, como hemos dicho. Son complementarias. La psicopolítica requiere de la biopolítica pues esta constituye, a fin de cuentas, el entramado último que hace posible la primera: sin antes explotar y sojuzgar el cuerpo difícilmente puede el poder introyectarse en el seno de la psique. Por decirlo de otro modo, el control sobre la exterioridad y la disponibilidad de lo corpóreo, constituyen el recurso inexcusable e irrenunciable de la política moderna. El anclaje psíquico coadyuva a la preservación del poder, de modo que la conjugación de lo bio y lo psicopolítico es la señal distintiva de nuestra contemporaneidad política.

---

<sup>10</sup> S. Zuboff, *La era del capitalismo de la vigilancia* (Barcelona: Paidós, 2020).

<sup>11</sup> E. de la Boetie, *Discurso sobre la servidumbre voluntaria* (Madrid: Trotta, 2019).

<sup>12</sup> B-Chul Han, *Psicopolítica* (Barcelona: Herder, 2014), p. 17.

### 3. Hacia una superación del discurso sobre poder

Pero más allá de la interdependencia entre la biopolítica y la psicopolítica o su distinción, que ha sido cuestionada en alguna ocasión, hay que indicar que ambos modelos tienen una cosa en común: en ellos se mantiene el vínculo entre poder y política, mientras que se orilla la posibilidad de una política humanizadora. En uno y en otro caso lo que cabe percibir es un déficit antropológico, que indudablemente también tiene la culpa del fracaso de muchos de los intentos actuales por recomponer el espacio público. Algunas de las respuestas de regeneración de la filosofía política contemporánea no vislumbran que el desafío presentado tanto por el paradigma bio como psicopolítico tiene que ver con el desconocimiento de la dimensión política de la condición humana.<sup>13</sup> De ahí que la crisis de la política no sea más que el reflejo de una crisis mucho más profunda, como es la crisis de la persona.

No importa atender ahora a la raigambre teológica de la política moderna, pero sí subrayar que el modelo comunitario más reciente implica una transvaloración de lo público y lo privado, cuya relevancia no se ha de minusvalorar. Si la biopolítica nace en la Edad Moderna es porque se atiende a un proceso de despolitización cuando el horizonte social deja de estar vinculado a la buena vida posibilitada por la comunidad, para referirse al mero vivir individual. Desde un punto de vista antropológico, eso supone indudablemente una restricción. La alternativa no es apostar por la moralización de la política, sino constatar que el desarrollo de lo humano florece y tiene lugar en el seno de una comunidad y que solo en su contexto es posible que emerja el bien personal.

La distinción entre *zoé* y *biós* refleja el hiato entre la condición específica y biológica de lo humano -*zoe*- y la perspectiva más amplia del crecimiento y esplendor de lo humano que es propia tanto de la ética como de la política. Si se pierde este vínculo y se postergan las precisiones, lo que se produce es, en palabras de Agamben, la desustancialización de lo político, estrechando así los contornos en los que es

---

<sup>13</sup> El olvido de la condición política se manifiesta en la preferencia moderna por la sociedad, que tiene carácter instrumental, frente a la postura comunitaria. Un análisis sobre estas cuestiones, profundo y certero, lo hallamos en R. Bubner, *Polis y Estado* (Madrid: Dykinson, 2015).

posible la vida lograda.<sup>14</sup>

Por todo ello es necesario repensar de nuevo el anclaje de la política y pese a la muerte del hombre decretada por el posestructuralismo promover una reflexión sosegada sobre lo que implica la condición humana. De hecho, ningún paradigma político se levanta sobre el vacío. Todos, de un modo u otro, implican y obedecen a cambios o transformaciones en la comprensión de la naturaleza de la persona. Ni siquiera el modelo rawlsiano está exento de una comprensión amplia acerca del ser humano ni de hipótesis antropológicas fuertes.<sup>15</sup>

El vínculo entre comunidad y persona que a veces se pasa por alto es otro de los rasgos que se desprenden ya de la lectura de Platón y quizá sea el punto más importante a tener en cuenta para modificar la comprensión del derecho y la política contemporánea. Recordemos, en efecto, que toda la construcción de la República se basa en un presupuesto previo, que es la posibilidad de entender lo que es un hombre bueno y justo en el reflejo más amplio y agrandado de la polis.

Así también lo vio en pleno siglo XX un pensador ambicioso que propuso una nueva ciencia o comprensión de la filosofía social. Me refiero a Eric Voegelin para quien la principal aportación a realizar en el campo de la teoría política era recuperar sus fundamentos antropológicos. La reflexión sobre lo humano puede ser un revulsivo, un fructífero catalizador para el pensamiento político, ayudando, en este sentido, a superar el paradigma del poder y, por tanto, de la biopolítica y de la psicopolítica. También podría servir para proteger a la persona de los desafíos que se le presentan, como el transhumanismo o el individualismo.<sup>16</sup>

Sin embargo, si aspiramos a revitalizar el derecho y la política mediante una nueva aproximación antropológica, no es para ofrecer una reformulación dogmática o unilateral, unívoca, de naturaleza humana, sino para devolver el prestigio a la ciudad, desvelando la conexión interna entre lo comunitario y la vida lograda. Desde este punto de vista,

---

<sup>14</sup> La distinción, presente en la obra aristotélica, la retoma en efecto G. Agamben, *Homo sacer* (Valencia: Pretextos, 1998), p. 18.

<sup>15</sup> Esta es la crítica del comunitarismo. Se puede ver la obra de Ch. Talyor o de M. Sandel al respecto.

<sup>16</sup> E. Voegelin, *La nueva ciencia de la política* (Buenos Aires: Katz, 2006), p. 80.

la conocida afirmación aristotélica según la cual el ser humano es un animal político quiere decir que es en el contexto de una comunidad que no orilla el bien y que entiende el bien común como condición de posibilidad del bien propio donde el ser humano puede desarrollar su potencial. Como seres humanos estamos llamados no solo a vivir, sino a vivir bien y eso nos destina a la convivencia política. Tal vez de ese modo estaremos en el camino de ampliar el discurso político y jurídico, llevándolo más allá de la categoría de poder y superando, por fin, tanto el paradigma bio como psicopolítico.



**Argomentazione bioetica senza metafisica?  
Il diritto preso troppo poco sul serio  
(*Bioethical argumentation without metaphysics?*  
*The law taken too little seriously*)**

Leonardo Di Carlo

Tra i molteplici effetti della pandemia da Covid 19, uno di questi è stato certamente quello di sollecitare gli studiosi delle più varie discipline ad un'analisi di essi, contemporanea al propagarsi del contagio. Lungi dal rinchiudersi negli spazi della ricerca, spesso angusti, come, invece, spesso è avvenuto nel passato, molti ricercatori hanno fornito un'immediata analisi concettuale del drammatico fenomeno planetario. La riflessione giuridica non si è fatta da parte.

Tra i diversi saggi pubblicati, qui ci si limiterà all'analisi di *Bioetica in tempi di pandemia. Morale, diritto e libertà* di M. La Torre,<sup>1</sup> che, pur traendo occasione dalla situazione pandemica, offre spunti teorici interessanti perché va ad inquadrare la bioetica, o meglio la biogiuridica, all'interno della cornice concettuale più ampia della teoria generale del diritto contemporanea. Fra l'altro, il testo si lascia anche apprezzare perché, dopo una prima parte di natura più teorica, lascia spazio a tematiche concrete, come, ad esempio, la clonazione,<sup>2</sup> alle quali vengono applicati gli schemi concettuali elaborati nella parte iniziale del testo.

Partendo dalla tesi di fondo del volume che vede nella pretesa di correttezza l'anima del ragionamento bioetico,<sup>3</sup> qui, invece, si proverà a sostenere la seguente tesi integrativa. Una pretesa di correttezza liberata da un "platonismo di fondo", che si concretizzerebbe nel riconoscimento di elementi di struttura teorico-generalis, rischia di diventare un libero fluttuare di argomenti accidentalmente adottati, in definitiva del tutto incapaci a giustificare la forza precettiva delle decisioni normative, anche in ambito bioetico.

---

<sup>1</sup> Cfr. M. LA TORRE, *Bioetica in tempi di pandemia. Morale, diritto e libertà*, DeriveApprodi srl, Roma 2022.

<sup>2</sup> Ivi, pp. 139 sgg.

<sup>3</sup> Ivi, p. 9.

## 1. Questioni metodologiche: ridefinizione dell'oggetto e scelta dei criteri decisionali

Uno studio dedicato alla bioetica richiede, in primo luogo, una ridefinizione preliminare dell'estensione dell'oggetto dell'analisi. Di prassi, il concetto di bioetica viene usato in relazione a tematiche classiche quali quelle dell'aborto, del divorzio, delle coppie di fatto, dell'omosessualità, ecc. Con la pandemia del 2020, il quadro dovrebbe allargarsi per includere una tematica scottante – in realtà latente da tempo, ma emersa con forza nelle prime settimane della diffusione del virus – che riguarda i criteri di accesso alle cure sanitarie in una situazione di carenza di strutture ospedaliere, di dispositivi medici e di personale sanitario. Per non parlare poi, di tematiche classiche come la pena di morte e la tortura che sarebbero a pieno titolo oggetto della bioetica, anche se nei paesi occidentali il dibattito su di esse resta sopito in virtù del fatto che i divieti costituzionali, e legislativi in generale, su queste tematiche le hanno rese obsolete e poco rilevanti per gli studiosi.<sup>4</sup> Proprio la pandemia, pertanto, ha reso più fluido l'oggetto della disciplina riportando al centro del dibattito una questione concreta, come quella dell'accesso alle cure sanitarie, che, se si è palesata drammaticamente nelle prime settimane della pandemia, in realtà rientrerebbe in tematiche classiche di più ampio respiro, come quella della ridefinizione dei confini e dei compiti dello Stato sociale.<sup>5</sup>

Sulla base di ciò, si potrebbe definire la bioetica come un'etica connessa sostanzialmente alla cura o, meglio, alla gestione della corporeità che caratterizza tutti i fenomeni sociali su cui cade la sua riflessione, dalla pena di morte alla tortura all'aborto alle cure sanitarie in condizione di diminuita accessibilità alle stesse. Come riflessione filosofica e morale su tali ambiti di studio, essa si differenzerebbe dal biodiritto, con la quale spesso è confusa, perché ne sarebbe condizione di applicazione.<sup>6</sup> Certo, la decisione concreta rimarrebbe sempre del singolo;

---

<sup>4</sup> Ivi, p. 21.

<sup>5</sup> Sul tema della ridefinizione dei confini dello Stato sociale allo scopo di una sua riproposizione contro politiche neoliberistiche dogmatiche, cfr. P. CHIARELLA, *Solidarietà e diritti sociali. Aspetti di filosofia del diritto e prassi normative*, Wolters Kluwer Italia, Milanofiori Assago 2017, pp. 117 sgg.

<sup>6</sup> Cfr. M. LA TORRE, *Bioetica in tempi di pandemia. Morale, diritto e libertà*, cit., p. 23.

essa, però, presupponendo una tematizzazione ampia, soprattutto da parte degli esperti, mediaticamente diffusa in merito ai criteri e alle procedure universali suggerite, apparirebbe senza dubbio più opportuna e ragionevole.

Un secondo ampliamento di confini, dopo quello dell'oggetto della riflessione, sarebbe quello relativo ai soggetti. La pandemia ha imposto a tutti la necessità di riflettere su tematiche del genere, di regola riservate solo ad esperti come medici, filosofi, giuristi, teologi ed ecclesiastici, per via della tragicità di fondo che le caratterizza.

Se tutti sono chiamati a riflettere, la decisione nel merito dovrebbe, però, spettare solo ai soggetti realmente coinvolti: il ruolo della bioetica sarebbe, infatti, quello di produrre una serie di criteri, regole e procedure quali mezzi di ausilio decisionale per gli individui oggettivamente interessati.<sup>7</sup>

Ora, già questa prima definizione, per quanto intuitivamente condivisibile, potrebbe prestare il fianco a qualche primo rilievo. Se la quasi totalità della cultura giuridica contemporanea ha adottato la tesi della separazione tra diritto e morale in merito alla definizione della validità di una norma,<sup>8</sup> proprio tale separazione potrebbe rendere un po' dubbia l'idea che la decisione in materia di bioetica dovrebbe spettare solo all'individuo coinvolto. Piuttosto, la decisione dovrebbe spettare all'individuo se e nella misura in cui l'ordinamento giuridico gli concede il potere di adottare tale decisione. Al contrario, sarebbe solo in una posizione "giusnaturalistica" in senso lato l'intendere la decisione quale proiezione della volontà dell'individuo pur realmente coinvolto.

È vero che La Torre sostiene a livello teorico-generale una posizione non-positivistica.<sup>9</sup> Nel corso della trattazione, come emergerà nel prosieguo, farà propria la distinzione kantiana e rawlsiana tra il giusto e il bene e la relativa preferibilità del primo sul secondo. Tutto ciò, però, non sembra convergere con l'idea di una decisione in tema

---

<sup>7</sup> Ivi, p. 28.

<sup>8</sup> Sulle posizioni ideologiche, che, invece, rifiutano la tesi della separazione tra diritto e morale, in modo particolare gli esponenti della Scuola di Sheffield, ID., *Il diritto contro se stesso. Saggio sul positivismo giuridico e la sua crisi*, Leo S. Olschki Editrice, Firenze 2020, pp. 153-161.

<sup>9</sup> Ivi, pp. 55 sgg.

di bioetica da lasciare esclusivamente al singolo individuo coinvolto. Proprio l'irriducibilità moderna del diritto alla morale, infatti, farebbe apparire l'idea di una decisione ultima affidata all'individuo coinvolto sicuramente non scorretta, quantomeno però sospetta e ideologicamente non conseguente rispetto a tale priorità del giusto sul bene. Si tratterebbe di una posizione ideologicamente laica e non-positivistica, al contempo, ma che in definitiva entrerebbe in tensione proprio con quegli argomenti liberali su cui essa si fonda.

In ogni caso, però, la decisione permane in tutta la sua tragicità perché tragiche restano le decisioni in materia di bioetica. È tragica la scelta dell'aborto, come pure è stata e rimane tragica la scelta in alcuni ospedali italiani a corto di personale e ventilatori polmonari sull'individuazione dei soggetti affetti dal Covid 19 cui dare priorità nelle cure, com'è successo nel marzo del 2020, quando il flusso dei malati che arrivavano in ospedale era di gran lunga superiore alle disponibilità sanitarie di mezzi e di personale.

Proprio perché si tratta di scelte tragiche, si impone la necessità di approntare criteri decisionali. Ad esempio, in merito all'organizzazione sanitaria durante la pandemia, con pochi ventilatori polmonari disponibili, quale criterio si sarebbe dovuto adottare? Il criterio egualitario, che astrae da ogni caratteristica del soggetto, porterebbe a privilegiare il criterio del primo arrivato: chi arriva per primo in ospedale può usufruire del ventilatore polmonare, *first come first served*.<sup>10</sup> Se, però, si legge l'uguaglianza nel senso della ragionevolezza – trattare in modo paritario situazioni diverse sostanzialmente uguali e in modo diverso situazioni sostanzialmente diverse – il criterio del primo arrivato non sarebbe stato più opportuno. Si sarebbe potuto utilizzare il criterio dell'anzianità, per cui i ventilatori sarebbero dovuti andare alle persone anziane lasciando sguarniti i giovani che, come si è visto, sono stati in grado di guarire dall'infezione con minore assistenza ospedaliera rispetto alle persone più attempate. Anche questo criterio però porgerebbe il fianco alla seguente obiezione. Gli anziani hanno già vissuto abbastanza e quindi sarebbe ragionevole lasciare le cure ai giovani che, invece, hanno avuto la sfortuna di imbattersi nella pande-

---

<sup>10</sup> Cfr. M. LA TORRE, *Bioetica in tempi di pandemia. Morale, diritto e libertà*, cit., p. 52.

mia con meno anni sulle spalle.<sup>11</sup> Quale criterio decisionale adottare? Ora, il suggerimento è diretto: la scelta del criterio non è prefissata ma dovrà emergere di volta in volta nella e durante la procedura argomentativa.

## **2. L'articolazione del ragionamento bioetico**

Il superamento delle concezioni della vita buona, inevitabilmente private e tendenzialmente non generalizzabili, non può che avvenire in forma comunicativa. E l'intesa comunicativa, per quanto soggetta a distorsioni di ogni tipo, non può che realizzarsi in forma argomentativa.

Si tratterebbe di un gioco argomentativo puro, che si lascerebbe alle spalle le principali teorie morali quali il naturalismo, l'utilitarismo, l'intuizionismo, il costruttivismo universalista kantiano, il convenzionalismo, il pluralismo eclettico e la teoria della virtù,<sup>12</sup> tutte deficitarie dal punto di vista argomentativo. In particolare modo, il naturalismo sarebbe insostenibile perché pretenderebbe di far derivare il dover essere dall'essere – nel corso della storia, ad esempio, la famiglia tradizionale eterosessuale è solo una delle tante modalità di convivenza, e, pertanto, non potrebbe essere indicata come il modello normativo di riferimento. La teoria della virtù non sarebbe adottabile perché partirebbe dal presupposto di una finalità nell'ordine naturale cui la cultura moderna non dà più credito.<sup>13</sup> Soprattutto, poi, l'utilitarismo, partendo dalla felicità del maggior numero, sarebbe potenzialmente in conflitto con l'idea dei diritti individuali.<sup>14</sup> In ogni caso, il limite dell'utilitarismo renderebbe manifesta la criticità comune sia al naturalismo sia alla teoria della virtù, appunto quella di sostenere un ordine o un modello di perfezione potenzialmente divergenti dalle pretese dell'individuo.

Rimarrebbe come posizione teorica solo il modello dell'argomentazione pura, configurato nella forma di un cognitivismo moderato e,

---

<sup>11</sup> Ivi, pp. 11-15, 51-53.

<sup>12</sup> Ivi, p. 122.

<sup>13</sup> Ivi, pp. 133 sgg.

<sup>14</sup> Ivi, pp. 129-130.

pertanto, modestamente vero.<sup>15</sup> Un esempio su tutti: si potrebbe essere sicuri, in base al gioco argomentativo, di affermare che la tortura è ingiusta in base ad esperienze o princìpi morali universali.

Più nello specifico, il ragionamento giuridico, segnatamente quello legislativo, si articolerebbe in tre momenti, espressamente mutuati da Freud.<sup>16</sup> Il primo livello di ragionamento sarebbe quello emotivo, in cui l'individuo non può che partire dalle proprie credenze private, tendenzialmente a carattere pulsionale. Il secondo stadio consisterebbe nel momento preriflessivo, dove l'individuo consapevolmente assume credenze e criteri di azione dalla tradizione comunitaria di appartenenza, soprattutto religiosa. Si tratta di un momento fondamentale per la vita dell'individuo in quanto sono proprio tali criteri a costituire la molla di azione dei soggetti. Infine, il terzo livello del ragionamento morale sarebbe costituito dal momento propriamente riflessivo, in cui la condotta da tenere passa prima per l'approfondimento delle cognizioni empiriche e poi, soprattutto, per la capacità del soggetto di addurre argomenti a sostegno della condotta medesima.

Quello che qui rileva è ovviamente il terzo momento. Questo livello riflessivo del ragionamento, a sua volta, si articolerebbe in due momenti. In primo luogo, esso si esprimerebbe nell'acquisizione di cognizioni empiriche, per poi svilupparsi successivamente in un momento normativo argomentativamente articolato. Il primo momento, quello dell'acquisizione delle conoscenze empiriche, lungi dall'essere una descrizione oggettiva degli elementi empirici, sarebbe essa stessa già assiologicamente preorientata, nella misura in cui viene definita come "narrativa". Nel caso dell'aborto, ad esempio, la conoscenza dei dati empirici da porre a supporto del secondo momento del giudizio riflessivo vero e proprio sarebbe costituito dalla percezione che la donna ha della gravidanza stessa.<sup>17</sup> Questo, però, non dovrebbe costituire un problema nella misura in cui sarebbe solo il secondo livello del livello riflessivo a dare forma oggettiva al giudizio morale concreto.

Al riguardo, si asserisce plausibilmente che la legittimità di questo terzo livello deriverebbe dal fatto che all'interno di ogni comunità as-

---

<sup>15</sup> Ivi, p. 121.

<sup>16</sup> Ivi, pp. 40-45.

<sup>17</sup> Ivi, p. 43.

siologicamente strutturata, soprattutto quelle di tipo religioso, ci sono sempre state storicamente eresie e dissensi, cosa che farebbe da spia al fatto che il tessuto collettivo si è sempre nutrito di credenze cognitivamente deboli. Più chiaramente, eresie e dissensi nel secondo stadio del ragionamento suggerirebbero l'opportunità e la necessità di filtrare tali credenze mediante il terzo livello del ragionamento, quello propriamente riflessivo.

Nonostante le eresie e i dissidi comunitari darebbero man forte al relativismo, tuttavia, quest'ultimo rimane sempre insostenibile. Il relativismo etico non riesce ad evitare il problema della verità.<sup>18</sup> Certo, il relativismo come posizione deriva dal fatto che occorre scegliere tra vari criteri tra i quali non si riesce quasi mai a stabilire una gerarchia, com'è successo nel caso della pandemia nella primavera del 2020.

Un primo ausilio per uscire da questo dilemma verrebbe dalle conoscenze empiriche, che si rivelano essenziali nella misura in cui aiuterebbero gli interpreti a valutare meglio le conseguenze dell'applicazione di questo o di quel criterio.<sup>19</sup> Si tratta, però, di uno strumento solo provvisorio che non elimina la necessità di transitare al secondo momento interno al giudizio riflessivo, quello più propriamente normativo, su cui ora si volgerà l'attenzione.

### **3. Il giudizio morale**

A differenza dei giudizi di gusto che restano irrimediabilmente soggettivi, i giudizi morali hanno una tendenza a valere per tutti in virtù della pretesa di correttezza in essi insita. Se una cosa è bene per me, essa tenderebbe inerzialmente ad essere riconosciuta buona da tutti. Se trovo che il gelato al cioccolato è buono per me, so benissimo che tale giudizio di gusto non potrebbe essere universalizzato. Al contrario, se trovo che la schiavitù è immorale, tale giudizio tende ad essere valido per tutti, al di là delle distanze spazio-temporali.

Se è lecito parlare di relativismo, questo andrebbe fatto su un altro piano, che non è quello della validità del giudizio morale, quanto piuttosto quello della limitatezza degli argomenti e delle conoscenze empiriche addotte a sostegno della formulazione di un giudizio del genere.

---

<sup>18</sup> Ivi, pp. 47-48.

<sup>19</sup> Ivi, p. 61.

Più in particolare, i fattori che indebolirebbero la tendenza universalizzante del giudizio morale sarebbero la limitatezza delle cognizioni empiriche, la pluralità degli interessi in gioco e, da ultimo, l'impossibilità di arrivare ad un giudizio morale ben fondato in un tempo ragionevole.<sup>20</sup>

In sé, però, il giudizio morale è assoluto. E l'assolutezza riguarderebbe non solo le circostanze di tempo e di spazio, ma si esprimerebbe anche – e questa è la cosa che rileva dal punto di vista teorico-generale – nell'esclusione del bilanciamento con princìpi concorrenti. Se un giudizio morale è assoluto, rimane assoluto e, pertanto, non dovrebbe essere ponderato con ragioni contrapposte. Se si sposta l'azione morale sempre un po' più in là per far spazio a considerazioni morali antitetiche, l'azione morale perderebbe gradualmente parte della sua forza precettiva. La morale diverrebbe permissiva e non sarebbe più in grado di dire cosa io debba fare nelle circostanze concrete che mi trovo a vivere. Ne è esempio l'argomento del male minore quale eccezione ad una regola generale, che potrebbe far giustificare ogni azione. L'assolutezza, pertanto, riguarderebbe il piano deontologico, ma non quello epistemico.<sup>21</sup> Il bilanciamento dei valori morali porterebbe alla perdita della forza precettiva dei giudizi morali in perfetta simmetria all'obiezione di Habermas contro la teoria dei princìpi giuridici quali precetti di ottimizzazione.<sup>22</sup>

Ora, il punto critico di questa costruzione è il relegare la pluralità degli interessi in gioco da momento decisivo per la collisione giuridica a momento interno alle conoscenze empiriche relative al giudizio morale da emanare. Il mancato riconoscimento della prossimità concettuale della natura antropologica degli interessi alla dimensione assiologica<sup>23</sup> finisce per riflettersi anche sulla postulata assolutezza deontologica dei giudizi morali. Più chiaramente, se gli interessi sono concettual-

---

<sup>20</sup> Ivi, pp. 62-63, 67, 76-78.

<sup>21</sup> Ivi, pp. 64-65.

<sup>22</sup> Sul bilanciamento dei diritti fondamentali in seno alle Corti costituzionali che porterebbe alla perdita del carattere precettivo dei diritti medesimi, cfr. R. Alexy, *Teoria dei diritti fondamentali*, a cura di L. Di Carlo, il Mulino, Bologna 2012, pp. 607-608.

<sup>23</sup> Ivi, pp. 162-164.



mente prossimi ai valori e questi ultimi ai principi, allora ogni giudizio morale non sarà mai assoluto, ma nascerà sempre dal bilanciamento con valori e principi contrapposti. Dire le bugie è immorale, ma se dico una bugia per salvare ebrei in fuga dai nazisti, ho tenuto un comportamento morale. Al contrario, inserendo il momento degli interessi nella dimensione delle condizioni esterne al giudizio morale, cioè tra le conoscenze empiriche, come fa La Torre, si finisce per smarrire la natura strutturalmente non assoluta del medesimo giudizio.

Inoltre, il carattere non assoluto dei giudizi morali dovrebbe essere pienamente congruente con il radicamento di tali giudizi nella pratica sociale dei soggetti coinvolti nella collisione. Il giudizio morale, pur avendo la pretesa all'assolutezza, sarebbe di fatto condizionato dal contesto della pratica sociale di riferimento non solo per la limitatezza che indebolisce la fondatezza epistemica del giudizio stesso, bensì soprattutto perché non sarebbe possibile, sulla scia dell'anti-hartiano *Justice for Hedgehogs*<sup>24</sup> di Dworkin, cui La Torre è molto affezionato, profetire tale giudizio ponendosi da osservatore esterno alla pratica medesima. Fra l'altro, di qui l'impossibilità di distinguere etica e metaetica nonché la predilezione dell'opzione cognitivistica su quella di segno contrario.<sup>25</sup> Se, però, il giudizio morale germina dalla e nella pratica sociale, qui si fa fatica a considerare concettualmente assoluti giudizi che nascono sempre dalla composizione proporzionale degli interessi, dei principi e dei valori in gioco nella pratica medesima.

#### **4. I concetti del ragionamento bioetico: principi e regole.**

Il giudizio in materia di bioetica presuppone una trama di concetti teorico-generalisti. Tra questi ultimi, fondamentale rimane una coppia deontica, come quella di principi e regole, al centro del dibattito teorico-generale contemporaneo.<sup>26</sup> Il testo di La Torre si lascia apprezzare, al riguardo, perché in poche pagine riassume l'intenso dibattito svolto a partire dagli ultimi decenni del Novecento. Dopo aver richiamato le

---

<sup>24</sup> Cfr. R. DWORKIN, *Justice for Hedgehogs*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.) 2013; trad. it., *Giustizia per ricci*, Feltrinelli, Milano 2013.

<sup>25</sup> Cfr. M. LA TORRE, *Bioetica in tempi di pandemia. Morale, diritto e libertà*, cit., p. 74.

<sup>26</sup> Ivi, pp. 82-85.

posizioni sostenute da Dworkin e Alexy, La Torre critica la distinzione forte e qualitativa tra princìpi e regole, da lui stesso sempre sostenuta, per assumere una distinzione debole e quantitativa tra queste figure categoriali.

Ottimizzazione e bilanciamento implicherebbero una concezione teleologico-economicistica dei princìpi, che ne spunterebbe la forza deontica, al contrario, intatta se si assumesse un approccio deontologico ai medesimi. Le esigenze del ragionamento bioetico suggerirebbero l'abbandono della distinzione forte tra regole e princìpi adottandone una più debole, fondata sul criterio quantitativo. Regole e princìpi sarebbero sempre tipi diversi di regole, le prime a forma tassativamente più determinata, i secondi, invece, a forma più generica.<sup>27</sup> Il ragionamento morale implicherebbe giudizi deontologici dal marcato carattere precettivo, cosa che solo le regole potrebbero esibire. Quello che alcuni teorici chiamano bilanciamento sarebbe un *flatus vocis*, quindi privo di riferimento semantico. L'operazione del giurista in fase di applicazione non sarebbe il bilanciamento dei princìpi, bensì la specificazione delle regole alla luce del caso concreto, sulla scia di analoghe posizioni teoriche come quella di K. Günther e L. Ferrajoli.<sup>28</sup>

Ora, nel merito, la posizione di La Torre offre il destro per una ripresa più articolata del concetto di ragionamento pratico. Qui pare che un ragionamento giuridico, segnatamente bioetico, che venga decontestualizzato dai suoi elementi di struttura, rischi di cadere in quella che i romantici definivano "cattiva infinità". Come quest'ultima darebbe adito ad un avanzare continuo senza mai raggiungere la meta, parimenti un ragionamento pratico, liberato da un "platonismo" di fondo – come, invece, la coppia di princìpi e regole potrebbe rappresentare – che ne garantirebbe la tenuta argomentativa, rischia di tradursi in una produzione infinita di argomenti, meglio, in un fluttuare senza sosta di argomenti e controargomenti che si rivelerebbe tutt'altro che funzionale alla giustificazione dei giudizi morali.

---

<sup>27</sup> Ivi, p. 86.

<sup>28</sup> Ivi, p. 87. Sulla specificazione, quale tecnica alternativa al bilanciamento, cfr. K. GÜNTHER, *Der Sinn für Angemessenheit. Anwendungsdiskurse in Moral und Recht*, Suhrkamp, Frankfurt am Main 1988, pp. 45 sgg.; L. FERRAJOLI, *La democrazia attraverso i diritti*, Laterza, Roma-Bari 2013, pp. 123-128.

Per essere più chiari, Alexy, nella Formula del peso, ideata per stabilire con buona approssimazione la correttezza di una procedura di bilanciamento, inserisce la variabile del peso astratto dei principi<sup>29</sup> che fungerebbe da perno attorno a cui far ruotare l'andamento argomentativo. Al di là della plausibilità di tale tentativo, rimane la grande intuizione del teorico del diritto tedesco secondo cui un modello di ragionamento, al di là della forma concreta che potrebbe assumere, può correttamente svolgersi solo se fluisce tra elementi di struttura – quale la distinzione qualitativa tra principi e regole, nonché l'attribuzione di pesi ai principi medesimi – che sono di grande ausilio per l'interprete alle prese con un dilemma giuridico-morale. È vero che La Torre ha articolato l'argomentazione giuridica su tre livelli. Si tratta però di momenti interni alla riflessione e non di elementi di struttura. Uno schema teorico di argomentazione liberato da questo platonismo di fondo rischia di portare l'interprete in quella “notte in cui tutte le vacche sono nere”.

### **5. Saperi scientifici e bioetica**

L'estrema fluidità ed evanescenza di un'argomentazione libera da elementi di struttura verrebbe compensata solo in parte dall'opportunità di inserire nel ragionamento morale, che rimane essenzialmente prescrittivo, i risultati dei sapere scientifici. I giudizi descrittivi non sono affatto esclusi dai giudizi morali e giuridici. Al contrario, senza di essi non si potrebbero emanare giudizi morali e giuridici adeguati.

Gli esperti, però, se danno un contributo essenziale alla formulazione del giudizio morale, non esimono il giurista o il politico dall'obbligo di formulare un giudizio del genere.<sup>30</sup> Ne costituisce esempio paradigmatico proprio quanto successo durante la recente pandemia. L'esperto di cognizioni mediche suggerisce alle autorità istituzionali di procedere ad una rigorosa limitazione degli spostamenti di persone, come, ad esempio, la chiusura di spazi commerciali e degli uffici pubblici. L'esperto di economia però, fa presente alle stesse autorità che tali chiusure non possono essere a tempo indeterminato, altrimenti si

---

<sup>29</sup> Cfr. R. ALEXY, *Teoria dei diritti fondamentali*, a cura di L. Di Carlo, il Mulino, Bologna 2012, pp. 635-643.

<sup>30</sup> Cfr. M. LA TORRE, *Bioetica in tempi di pandemia. Morale, diritto e libertà*, cit., pp. 80-81.

andrebbe verso il collasso economico con conseguente impossibilità di fare funzionare correttamente proprio quel sistema sanitario sul quale è gravato tutto l'onere di limitare gli effetti devastanti della epidemia. Tra il medico, da un lato, e l'economista, dall'altro, il politico deve prendere una decisione. E lo fa rivolgendosi al giurista delegandolo di trasformare in norme giuridiche il contenuto della sua decisione.

L'enunciato normativo si muove sul crinale di queste due pretese di correttezza: da un lato, l'esattezza e l'accuratezza del parere degli esperti di medicina o di economia; dall'altro, la sapienza del giurista nel tradurre il loro parere all'interno del codice giuridico, segnatamente nella logica dello Stato di diritto, e soprattutto, nella logica dello Stato costituzionale di diritto. La logica del diritto, proprio perché distinta rispetto ai codici dei saperi specialistici, avanzerebbe una pretesa di autonomia rispetto al sapere scientifico degli esperti. E può farlo non solo per ragioni interne al codice giuridico, ma anche confortata dalla migliore epistemologia novecentesca che vede proprio nella fallibilità e provvisorietà dei risultati la credibilità scientifica di una teoria. Anche la morale, però, non si sottrae a questa pretesa di autonomia. E a questa indipendenza concettuale si rivolgerà ora l'analisi.

## 6. Tra il giusto e il bene

In merito alla questione fino a che punto il diritto debba essere espressione della morale, La Torre riprende il celebre dibattito tra Herbert Hart e Lord Devlin.<sup>31</sup> Tra la fine degli anni Cinquanta e l'inizio del decennio successivo, Hart prende posizione su alcuni reati rubricati nel diritto penale del Regno Unito, come, ad esempio, il tentato suicidio e le relazioni omosessuali. Hart argomenta a favore di una depenalizzazione di queste condotte tendenzialmente legate ad una determinata concezione della moralità pubblica, fra l'altro in via di superamento già all'epoca della menzionata discussione. Esprimendosi a favore di tale depenalizzazione in *Law, Liberty and Morality*,<sup>32</sup> Hart introduce la celebre distinzione tra morale positiva – quella che acriticamente una comunità segue di massima – e morale critica, che invece, si sforza di vedere cosa sia effettivamente giusto. La morale positiva avrebbe una dimensione

---

<sup>31</sup> Ivi, p. 102.

<sup>32</sup> Cfr. H.L.A. Hart, *Law, Liberty and Morality*, Oxford University Press, Oxford 1963.

descrittiva, mentre la morale critica sarebbe indubbiamente a carattere prescrittivo.

Questa distinzione hartiana fa da presupposto per richiamare una seconda e più opportuna distinzione, quella tra il giusto e il bene. Alla coppia concettuale hartiana, infatti, si connetterebbero due concezioni del diritto: la prima che vedrebbe il diritto recepire la morale positiva più diffusa nella popolazione e la seconda, invece, che, allo scopo di garantire la convivenza tra più morali divergenti, prenderebbe distanza dalla morale positiva. La prima posizione potrebbe essere definita comunitarista, la seconda liberale,<sup>33</sup> perché più attenta ai diritti di autonomia e quindi meno sensibile alle concezioni del bene inevitabilmente a carattere privato e più o meno diffuse nella società. Per il comunitarismo, il diritto sarebbe strumentale al bene, cioè ai progetti di vita che mirano all'eccellenza della vita umana e, pertanto, sarebbe a carattere paternalistico. Per la concezione liberale, al contrario, il diritto dovrebbe limitarsi a garantire solo i criteri procedurali di garanzia della convivenza, essendo la perfezione umana una questione del singolo e non della collettività.

Si tratterebbe di una distinzione teorica, che, inizialmente introdotta da Kant, è stata poi ripresa e ulteriormente articolata da Rawls<sup>34</sup> e, da ultimo, anche da Habermas.<sup>35</sup> Centrale rimane, però, la figura intellettuale di Rawls che non può non risultare decisiva nella misura in cui ha permesso di abbandonare la riflessione metaetica – dominata dalla figura di R. Hare – per cominciare a rispondere a questioni squisitamente normative, come, ad esempio, alla domanda se la schiavitù sia ingiusta o meno.<sup>36</sup> Sulla scia di Rawls, si adotta la distinzione tra il giusto e il bene, il primo relativo agli assetti giuridici di una società, il secondo relativo alle concezioni individuali, ma anche collettive, della vita buona, e, come tali, non immediatamente traducibili nel codice giuridico.

---

<sup>33</sup> Cfr. M. LA TORRE, *Bioetica in tempi di pandemia. Morale, diritto e libertà*, cit., p. 34.

<sup>34</sup> Cfr. J. RAWLS, *Una teoria della giustizia*, a cura di S. Maffettone, Feltrinelli, Milano 2009, pp. 423 sgg.

<sup>35</sup> Cfr. J. HABERMAS, *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, a cura di L. Ceppa, Laterza, Roma-Bari 2013, pp. 98 sgg.

<sup>36</sup> Cfr. M. LA TORRE, *Bioetica in tempi di pandemia. Morale, diritto e libertà*, cit., pp. 94-96.

Ora, proprio la distinzione tra il giusto e il bene e la priorità del primo sul secondo, pensate fino in fondo, parrebbero implicare l'idea che il diritto, emancipandosi da ciò che è ritenuto buono, diventerebbe unico criterio di attribuzione di aspettative giuridiche di vario tipo, senza affatto implicare quella torsione del giusto in senso laico-liberale, che, invece, sta a cuore a La Torre. Detto più chiaramente, nel momento in cui il giusto si emancipa dal bene, il giusto potrebbe legittimare tanto una posizione laico-liberale, quanto una prospettiva più attenta all'etica religiosa tradizionale. A meno che si tenti di dimostrare ciò che da principio è stato già asserito, cioè l'interpretazione laico-liberale di questa distinzione, con il rischio, però, di cadere in circolo.

Passando, poi, da questa cornice teorica al momento applicativo, la distinzione tra il giusto e il bene si tradurrebbe come segue. In primo luogo, la sacralità della vita, alla base delle posizioni *pro life*, andrebbe bilanciata con la dignità e accettabilità della stessa, caratteristiche che verrebbero intaccate dal dolore fisico lancinante dei malati terminali.

In secondo luogo, il criterio per far trasmigrare le questioni di bioetica dall'ambito del bene a quello del giusto sarebbe quello dell'*harm principle* di Stuart Mill.<sup>37</sup> In base ad esso una pratica che non dovesse procurare danni a terzi dovrebbe essere giuridicamente lecita, altrimenti vietata in caso contrario. Così, l'aborto rimarrebbe solo una questione della vita buona e, pertanto, il suo divieto giuridico non riuscirebbe a superare il test del giusto.<sup>38</sup> Al contrario, il fenomeno dell'utero in affitto, basandosi su una strumentalizzazione della donna basata su una gravidanza per conto terzi, per quanto accettabile o meno dal punto di vista della vita buona, sarebbe assolutamente non codificabile in termini normativi e quindi assolutamente illecito dal punto di vista giuridico. La fecondazione assistita, più o meno lecita dal punto di vista della vita buona, sarebbe lecita dal punto di vista giuridico.

È in merito all'aborto, però, che la posizione di La Torre sulla distinzione tra il giusto e il bene mostra qualche falla. L'aborto rientrerebbe nella categoria del buono e, restando, pertanto, una questione soggettiva, a livello giuridico si tradurrebbe con la sua liceità, lasciando così alla

---

<sup>37</sup> Ivi, pp. 103-106.

<sup>38</sup> Ivi, pp. 98-100.

donna la decisione di portare a termine o interrompere la gravidanza.

La Torre cita J. Rawls per il quale nell'aborto si tratterebbe di tre valori in gioco: il rispetto della vita umana, l'ordinata riproduzione della società politica e, infine l'uguaglianza delle donne in quanto titolari di pari diritti di cittadinanza: una donna priva del diritto di abortire sarebbe una cittadina in uno stato di soggezione che è l'esatto contrario dell'autonomia che è alla base dell'idea di cittadinanza.<sup>39</sup> Nel primo trimestre, però, ci sarebbe una prevalenza del diritto della donna all'interruzione di gravidanza.

Ora, questa posizione pare inconsequente. Se il giusto ha la priorità sul bene, detto più chiaramente, se le ragioni dell'argomentazione giuridica non sono intercambiabili con quelle alla base dell'agire morale, la questione dell'aborto è questione tutt'altro che da affidare esclusivamente alla donna interessata dalla maternità. Negli ultimi decenni si è abbassata il tasso di natalità – fenomeno al cui interno andrebbe inserita l'interruzione di gravidanza – e, pertanto, la questione dell'aborto è diventata questione tutt'altro che privata e di vita buona.<sup>40</sup> Essendo connessa al fenomeno della denatalità, l'aborto rimane una questione fondamentalmente pubblica per i riflessi che il calo delle nascite ha sul sistema economico di un Paese. E credo che nessuno nei Paesi occidentali sia disposto a veder scemato il proprio livello di benessere economico. In ogni caso una prospettiva basata sul primato dell'autonomia qui appare meno promettente e più stantia rispetto a quella più recente dell'ecologia,<sup>41</sup> maggiormente consona con le mutate esigenze sociali degli ultimi decenni. Le ragioni del diritto, anzi, sarebbero pro-

---

<sup>39</sup> Ivi, p. 31.

<sup>40</sup> Sul difficile discrimine tra ciò che è privato e ciò che è pubblico, mostrato proprio a partire dalla discussione sull'obbligo vaccinale contro la pandemia da Covid-19, si rinvia a F. BIONDO, *Bioetica, sacralità della vita e virtù. Osservazioni critiche su un recente libro di M. La Torre*, in "Ordines", 2 (2022), pp. 322-326, [www.ordines.it](http://www.ordines.it), che in maniera molto articolata mostra le incertezze di La Torre sulla distinzione tra dimensione pubblica e dimensione privata.

<sup>41</sup> Sulla necessità del pensiero ecologico, come nuova cifra per risolvere problematiche non solo bioetiche, ma anche ambientali e relative alla pervasività dell'informatica e dell'intelligenza artificiale, cfr. A. C. AMATO MANGIAMELLI, *Natur@. Dimensioni della biogiuridica*, Giappichelli, Torino 2021, pp. 32-36, pp. 68-69.

prio quelle di porre regole al dispiegamento della volontà di potenza che si celerebbe spesso dietro l'idea dell'autonomia.<sup>42</sup>

Certo, la posizione antiabortista, espressa soprattutto da settori più radicali delle confessioni religiose, rischia di essere riduttiva, in quanto ridurre la complessità e la tragicità dell'aborto al semplice fatto di renderlo penalmente illecito qui pare un po' semplicistico. La questione è più ampia e, purtroppo, le politiche pubbliche non hanno ancora dato una risposta adeguata a tale problematica.

In ogni caso, però, una volta che si sancisce la priorità liberale del giusto sul bene, si presenta paradossalmente per Nemesi il rischio che ogni questione privata diventi pubblica e viceversa. L'appello all'*harm principle* di Stuart Mill per decidere ciò che il diritto debba vietare e ciò che debba essere considerato normativamente lecito rimane solo una, ma non l'unica interpretazione, del principio di superiorità del giusto sul bene.

---

<sup>42</sup> Ivi, pp. 262-267.



**Punti chiave per una dottrina analettica della politica**  
**(Key points for an analectical doctrine of politics)**

Giovanni Franchi

L'esigenza di un profondo rinnovamento degli studi politologici – preludio indispensabile per la formazione delle future classi di governo italiane ed europee, in grado di emanciparle dalle futili mode di pensiero e dalle pericolose ideologie che oggi dominano la sfera pubblica delle nostre società –, implica la necessità di porre ancora una volta la domanda fondamentale sulla natura della politica, per poter comprendere le radici filosofiche profonde della sua crisi nell'epoca tar-do-moderna, e impostare, con un metodo adeguato all'oggetto, la sua riedificazione come “scienza”.

L'età moderna ha prodotto fundamentalmente due grandi scuole di teoria politica, entrambe caratterizzate da un approccio di tipo “riduzionista”, che riducono cioè la causa prima della politica ad un'entità chiusa in sé, “atomizzata”. Una prima scuola di pensiero è quella che ha considerato il singolo essere umano come realtà costitutiva di ogni forma di ordinamento sociale e politico: è la scuola del diritto naturale moderno (“contrattualismo”), da cui la dottrina dei diritti dell'uomo, il costituzionalismo dei secoli XVIII-XX e la forte spinta egualitaria sul piano sociale, economico, politico e anche culturale della nostra epoca. Un secondo indirizzo – nato in opposizione al primo, tacciato di “individualismo” – concepisce invece come soggetti della politica delle entità collettive, come lo Stato, la classe sociale, la nazione, la razza, il potere ecc. Da questo indirizzo di pensiero provengono le diverse scuole d'impronta sociologica, economica e positivista dell'Ottocento – alla radice, il più delle volte, delle ideologie totalitarie del Novecento –, ma anche l'attuale scienza politica di matrice anglosassone che opera col metodo quantitativo (c. d. political science).<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Entrambe le correnti di pensiero sono espressione di quella che Pitirim Sorokin chiama la cultura “sensista” dell'età moderna. Cfr. P. SOROKIN, *La dinamica sociale e culturale*, UTET, Torino 1975.

Queste due grandi correnti di pensiero rappresentano in qualche modo le due “anime” della cultura moderna, ed esprimono bene la sua frattura originaria, derivante dal collasso della Scolastica medievale, con l’affermarsi da un lato del volontarismo e del nominalismo di scuola francescana, e dall’altro dell’aristotelismo paganeggiante di matrice ‘averroista’.<sup>2</sup> Nella prima corrente di pensiero esistono solo i singoli individui con la loro volontà sovrana; l’ordine politico nel suo insieme e l’autorità sono ridotti ad una costruzione artificiale, meramente funzionali all’interesse dei singoli. Nella seconda corrente di pensiero, invece il singolo, con la sua sostanza e la sua libertà scompare, assorbito da entità o “anime collettive”, uniche realtà sostanziali. Entrambe le scuole non sono cioè più in grado di pensare l’originaria coappartenenza di intero e parte, comunità ed essere umano, che costituisce il fondamento di ogni possibile ordine politico.

Una scienza politica “antiriduzionista” è stata elaborata dalla metafisica antica (Pitagora, Platone Aristotele, Cicerone) e medievale (in particolare: Tommaso d’Aquino). A differenza delle diverse correnti del pensiero moderno, essa si basa - per prima cosa - sul presupposto dell’esistenza della realtà e sulla sua conoscibilità attraverso la partecipazione noetica all’essere.<sup>3</sup> Quindi, sulla possibilità di cogliere con l’intelletto e con la ragione la natura dell’essere umano e il suo “bene” quale fine oggettivo da realizzare (virtù); infine, sulla possibilità dell’intellezione di una struttura d’ordine della comunità politica,

---

<sup>2</sup> Cfr. T. TYN, *Metafisica della sostanza. Partecipazione e analogia entis*, a cura di P. G. Cavalcoli o.p., Fede&Cultura, Verona 2009, in part. pp. 269 sgg. Sul principio di analogia cfr. anche: E. PRZYWARA, *Analogia entis. Metafisica. La struttura originaria e il ritmo cosmico*, Vita e Pensiero, Milano 1995. Sul concetto tomista di partecipazione resta fondamentale: C. FABRO, *La nozione metafisica di partecipazione secondo san Tommaso d’Aquino*, EDI-VI, Segni 2005. Sulla crisi del pensiero medievale da un punto di vista di filosofia della cultura e della politica, cfr. anche: A. DEMPFF, *Sacrum Imperium, Geschichts- und Staatsphilosophie des Mittelalters und der politischen Renaissance*. Oldenbourg, München u. Berlin 1929; Id., *Metaphysik des Mittelalters*, Oldenbourg, München u. Berlin 1930.

<sup>3</sup> Cfr. J. PIEPER, *Verità delle cose. Un’indagine sull’antropologia del Medio Evo*, Massimo, Milano 1991. C. FABRO, *Introduzione a san Tommaso. La metafisica & il pensiero moderno*, Ares, Milano 1997, in part. pp. 221 sgg.; T. TYN, *Metafisica della sostanza. Partecipazione e analogia entis*, cit. Nel campo della filosofia politica una contrapposizione tra “cognitivismo” e “non cognitivismo” è stata elaborata da FELIX E. OPPENHEIM in *Etica e filosofia politica*, il Mulino, Bologna 1971.

esistente in sé, a cui l'agire umano può solo dare attuazione ma non inventare ex nihilo.<sup>4</sup> L'intellezione dell'articolazione della comunità politica ha come suo oggetto adeguato quel "di più" rispetto alla somma delle finalità dei singoli, garanzia della piena realizzazione dell'esistenza di ogni membro di una comunità, e che la tradizione filosofica ha chiamato "bene comune".<sup>5</sup> È grazie all'esistenza e alla conoscibilità di questo "di più" – inteso come qualcosa di sovraordinato e "centro comune"<sup>6</sup> di tutti i membri di una comunità – che il tutto sociale e politico acquista un senso condiviso e la vita dei singoli non si chiude in una alienante "seconda realtà".<sup>7</sup>

Lo strumento teoretico della scienza politica classica per cogliere il "di più" che trascende il bene individuale - fondamento dell'ordine condiviso - è il principio di analogia.<sup>8</sup> La scienza della politica, intesa come quel sapere che ascende dal bene particolare a quello universale, dal "personale" al "comune", può anche essere chiamata "scienza analettica della politica", o semplicemente "analettica politica".<sup>9</sup> L'es-

---

<sup>4</sup> Questa è la differenza fondamentale tra la città "ideale" di Platone, colta con l'intelletto, e il costruttivismo delle utopie dei moderni.

<sup>5</sup> Sul concetto di bene comune negli insegnamenti dell'Aquinate cfr. S. RAMIREZ, *La dottrina politica di san Tommaso*, a cura di G. Franchi e P. Fornari, Nuova Cultura, Roma 2023, Cap. II.

<sup>6</sup> Il filosofo sociale Otmar Spann parla in proposito di una "trascendenza" sociale e metafisica che riposa da ultimo in Dio (*Über Dir*) e della "tensione verso il centro" (*Mittwendigkeit*) dei membri di una comunità. Cfr. O. SPANN, *Gesellschaftsphilosophie*, Akademische Druck- und Verlagsanstalt, Graz 1968, pp. 93 sgg., e Id., *Kategorienlehre*, Akademische Druck- und Verlagsanstalt, Graz, 1969, pp. 239 sgg.

<sup>7</sup> Sul tema del rifiuto patologico dell'esperienza cfr. E. VOEGELIN, *L'esperienza classica della ragione*, in *Trascendenza e gnosticismo in Eric Voegelin*, Astra, Roma 1979, pp. 48 sgg.

<sup>8</sup> Sul concetto di analogia nell'ambito del linguaggio retorico cfr. C. PERELMAN, *Il dominio retorico*, *Retorica e argomentazione*, Einaudi, Torino 1981, pp. 125 sgg. Una rigorosa trattazione dell'analogia all'interno della dottrina metafisica della partecipazione si trova in T. TYN, *Metafisica della sostanza*, cit., pp. 562 sgg.

<sup>9</sup> Il termine "analettica" (*anà-legein*, il ragionare che tende all'insù, verso l'alto) l'ho mutuato dall'opera del tomista tedesco Bernard Lakebrink (1904-1991). Rispetto alla "dialettica" hegeliana, che pretende di partire dal tutto come qualcosa che già si possiede (gnosi), per spiegare da questo l'essere delle parti, l'"analettica" è invece il sapere della partecipazione ad un tutto, che però nella sua essenza resta qualcosa di

sere umano muove col pensiero dalla realtà sensibili verso le realtà ultime, che trascendono questo mondo. Per questo, già in Platone la conoscenza muove dai “simulacri”, verso le idee, come nel racconto della Caverna.<sup>10</sup>

Spetta però a Tommaso d’Aquino la piena comprensione del bene comune come bene analogico.<sup>11</sup> Il bene comune, come ciò che trascende la somma dei beni dei membri di cui si compone, ha una natura entitativa ma non però sostanziale, per cui non si oppone a questi, non li schiaccia né li fagocita; né rappresenta il genus di cui gli individui sono la species. Solo l’essere umano ha natura sostanziale e costituisce, per questo, un bene “univoco”.<sup>12</sup> Tuttavia, tra bene comune e bene umano c’è un rapporto di analogia “di proporzionalità”: al crescere o

---

trascendente al soggetto, conoscibile appunto solo per via analogica o attraverso una diretta rivelazione divina, ma comunque “in modo confuso, come in uno specchio” (S. Paolo, Dionigi ecc.). D’altronde, anche il metodo dell’interezza di Othmar Spann (*Ganzheitslehre*) – pur essendo meno raffinato del pensiero analogico di Tommaso – rappresenta una via della ragione verso l’alto, dalla parte verso l’intero, e dall’intero di ordine inferiore a quello d’ordine superiore. Cfr. in part. O. SPANN, *Kategorienlehre*, cit.

<sup>10</sup> PLATONE, *Repubblica*, Libro VII. Platone sottolinea in particolare l’atto di conversione dalle realtà sensibili alla luce degli intelligibili, mentre un pensiero fondato sul principio di analogia riconosce che anche le realtà inferiori partecipano in qualche modo del fondamento ultimo. E comunque, al fine dell’edificazione di una scienza politica, la partecipazione all’ordine di senso della comunità da parte dell’uomo ha carattere originario, e non potrà mai essere sostituita dal prosaico metodo per “prova ed errore” delle moderne scienze naturali (Popper).

<sup>11</sup> TOMMASO D’AQUINO, *Somma Teologica*, II-II, 58, 7 ad 2: “Bonum commune civitatis et bonum singulare unius personae non differunt solum secundum multum et paucum, sed secundum formalem differentiam. Alia enim est ratio boni communis et boni singularis, sicut alia est ratio totius et partis”. L’interpretazione del bene comune come bene analogico nell’Aquinato è stata sostenuta da Santiago Ramirez (cfr. S. RAMIREZ, *La dottrina politica di san Tommaso*, cit.) e accolta dal suo allievo Arthur-Fridolin Utz (cfr. A.-F. UTZ, *Sozialethik. Mit internationaler Bibliographie. I. Teil: Die Prinzipien der Gesellschaftslehre*, F. H. Kerle, Heidelberg 1958, p. 153).

<sup>12</sup> L’univocità dell’essere umano, con i suoi diritti fondamentali, è la garanzia della sua irriducibilità alle logiche utilitaristiche e totalitarie. Cfr. A.F. UTZ, *Etica politica*, in collaborazione con la contessa B. von Galen, San Paolo, Cinisello Balsamo 2008, pp. 106 sgg.

al decadere dell'uno, corrisponde il crescere o il decadere dell'altro.<sup>13</sup> Solo questa interpretazione del bene comune permette di sfuggire ai pericoli dell'utilitarismo e del totalitarismo, che ad esempio hanno caratterizzato la natura degli atti pubblici durante la recente pandemia da Sars Cov 2.<sup>14</sup>

Sul piano dell'agire, la realizzazione del bene comune, nelle sue diverse articolazioni, prende corpo nella virtù della giustizia.<sup>15</sup> In modo ancora più evidente, anche il concetto di 'giustizia' ha una natura analogica: nella c.d. 'giustizia generale', ossia nei provvedimenti legislativi che, pur tendendo, di volta in volta, nei loro contenuti al bene dell'intera comunità, non sacrificano mai il bene dei singoli. La matrice analogica è evidente anche nella giustizia cosiddetta 'distributiva' ('geometrica'), che consiste in "rapporti di rapporti".<sup>16</sup> Qui è in gioco

---

<sup>13</sup> Sull'analogia di proporzionalità cfr. T. TYN, *Metafisica della sostanza*, cit., pp. 602 sgg.

<sup>14</sup> Sull'errato concetto di 'bene comune', usato per giustificare misure emergenziali di natura totalitaria durante la pandemia rinvio al mio breve lavoro: G. FRANCHI, *Vero e falso bene comune, Una riflessione filosofico-politica sul recente governo della pandemia*, in: *Le forme della democrazia: sulla crisi del governo contemporaneo. Atti della VII Conferenza Scientifica della Facoltà di Scienze Politiche, Università di Teramo*, a cura di S. Buseti, A. Ciccarelli, R. Romani, Ricerche&Redazioni, Teramo 2022, pp. 237-245.

<sup>15</sup> PLATONE, *Repubblica*, Libro II; Aristotele, *Etica Nicomachea*, Libro V.

<sup>16</sup> In un "rapporto di rapporti" consiste la proporzione matematica. Chaïm Perelman (*Il dominio retorico*, cit., pp. 125-126) e Alberto Strumia (*Analogia*, in *Documentazione Interdisciplinare di Scienza&Fede*, [www.disf.org](http://www.disf.org)) distinguono nettamente tra la proporzione matematica e l'analogia di proporzionalità. Tomas Tyn le riconduce però ad un comune sostrato analogico: "la proporzione in questione conviene a soggetti diversi secondo relazioni simili, sicché la similitudine non riguarda i soggetti stessi, ma le relazioni secondo le quali la perfezione comune conviene a ciascuno di essi intrinsecamente; nel contempo vi è virtualmente contenuta l'analogia di semplice proporzione o di attribuzione, perché i soggetti cui la perfezione conviene, sono ordinati tra loro in un modo significativo per la convenienza della perfezione a ciascuno di essi". T. TYN, *Metafisica della sostanza*, cit., p. 593. D'altronde, nella politica, che ha per soggetto non un ente di ragione ma un essere dalla natura composita come l'uomo, il rapporto di eguaglianza (o differenza) tra rapporti, base per la giustizia distributiva, ha sempre natura di somiglianza, mai di rigida eguaglianza. Aristotele usa la proporzione matematica per spiegare la natura della giustizia distributiva, ma il rigore matematico della proporzione è appunto il "foro" che serve a spiegare il "tema" giustizia distributiva.

l'autorità pubblica dello Stato o delle sue articolazioni, che dà a ciascuno ciò che gli spetta: ad esempio, nell'ambito della formazione e dei concorsi, dove alle stesse prestazioni sono attribuiti stessi voti o stesse posizioni in graduatoria (ovvero: a differenti prestazioni, differenti voti o differenti posizioni in graduatoria); o nel mondo della giustizia penale, con il rapporto tra reato e pena; o nel mondo militare: col rapporto tra valore, attitudine al comando e gradi; o nel mondo del lavoro, col rapporto tra professionalità o rendimento e stipendio; o nel mondo della previdenza sociale, col rapporto tra esigenze individuali e sostegni pubblici; o nel campo dei tributi, col rapporto tra reddito e carico fiscale ecc. Sempre e in ogni ambito dell'ordine sociale e politico è necessario – per stabilire una retta proporzione e una retta attribuzione di benefici e ruoli alle parti – il riferimento ad un “centro comune” in cui convergono tutti i molteplici rapporti. Nonostante alcuni autori lo neghino, anche la c.d. giustizia ‘commutativa’ - detta anche ‘aritmetica’, perché luogo di scambio di beni o servizi di pari valore -, necessita di un centro comune, almeno per il riconoscimento di un comune valore e una comune misura per lo scambio.<sup>17</sup>

C'è inoltre da chiedersi se il principio di analogia – alla radice dell'idea di giustizia e di bene comune, fonte primaria per un senso condiviso della comunità politica - abbia un suo ruolo anche nel rapporto tra i vari ambiti della vita sociale, ovvero se ci sia un ordine (giustizia) tra i membri di ambiti diversi della società. Non basta infatti riconoscere solo la comune “umanità” degli esseri umani, per stabilire un rapporto di giustizia tra loro. Si potrebbe tentare di rispondere che tra esseri umani impegnati in ambiti differenti della struttura sociale esista

---

<sup>17</sup> Il tomista Josef Pieper critica, ad esempio, Othmar Spann, il quale, negando la possibilità stessa di una giustizia commutativa o “orizzontale” a favore solo di una giustizia distributiva, andrebbe contro la libertà della sfera sociale, e favorirebbe posizioni collettiviste (J. PIEPER, *La giustizia*, Morcelliana, Brescia 2000, pp. 79 sgg.). La posizione di Spann, in linea con la tradizione platonica, è invece teoreticamente più fondata. È appunto il lasciare la misura al gioco delle parti, in un'ottica relativista e liberista, che favorisce il dominio del più forte – che impone di volta in volta la misura, il bene, secondo il suo tornaconto -, come oggi sta succedendo nel mercato globale; mentre è proprio il riferimento ad una misura comune e oggettiva che permette la giustizia e il bene comune. D'altronde, lo stesso concetto di eguaglianza matematica è un assurdo nel mondo degli uomini e, in generale, della realtà creata, dove non esistono mai due enti del tutto identici (Leibniz).

quanto meno una analogia di proporzionalità “per composizione”, secondo il più o meno dell’essere, ovvero la maggiore o minore attuazione di un habitus. Ad esempio, c’è somiglianza tra un buon soldato, un brillante scrittore, un sacerdote santo, un valido amministratore, un abile imprenditore, un geniale ricercatore. L’eccellenza, come anche l’inettitudine, in ogni ambito si assomigliano.

Ciò getta uno squarcio di luce anche sulla vexata quaestio della c. d. “dignità dell’uomo” o “della persona”, creazione della cultura cattolica progressista ed egualitaria nel corso del Novecento, e oggi ‘cavallo di battaglia’ dell’etica pubblica laicista per giustificare misure giuridiche livellatrici di ogni genere di differenza. C’è una comune ‘dignità’ degli uomini data dall’essenza che essi hanno in comune (come appartenenti tutti al genere umano), che certo li colloca – già di per sé – in una posizione elevatissima nell’ambito dell’ordine del creato; tuttavia, ai fini dell’ordine sociale e politico ciascuno possiede una ‘dignità’ differente, data dal diverso grado di realizzazione dei propri talenti,<sup>18</sup> che li colloca in ambiti più o meno prossimi al vertice dei rispettivi ambiti sociali in cui operano, e dell’ordine della comunità nel suo insieme (“rango”).

Alla questione della “dignità dell’uomo” è strettamente connessa quella, fondamentale per l’ordine politico, della cittadinanza: dev’essere, questa, attribuita indistintamente ad ogni membro di una comunità, o meno? Se seguiamo un metodo “riduzionista” e “atomista”, essa dev’essere attribuita a tutti in modo eguale;<sup>19</sup> se invece ragioniamo in termini di giustizia distributiva, ossia secondo criteri di proporzione e analogia, allora la soluzione sarà molto diversa, ma per nulla nuova: la cittadinanza, ossia il titolo di partecipazione dei membri alla vita di una comunità sociale e politica dovrà essere sempre graduata, sulla base del contributo che ciascuno fornisce alla realizzazione del bene

---

<sup>18</sup> Per una profonda critica teologica del concetto di “dignità dell’uomo” rinvio a P. PASQUALUCCI, *La falsa dignità. Una visione dell’uomo spesso fraintesa*, Fede&Cultura, Verona 2021. Per una critica del personalismo contemporaneo: D. CASTELLANO, *Introduzione alla filosofia politica*, ESI, Napoli 2020.

<sup>19</sup> Sono le posizioni che oggi sostiene la politica progressista e neolibera, secondo la quale ogni individuo può violare liberamente i confini di uno Stato e questo deve garantirgli immediatamente lo stesso status di chi è già parte di quella società. Ovviamente questa logica cosmopolita non vale per i circoli chiusi della politica, degli uomini d’affari, della comunicazione e della cultura di sinistra.

del tutto. Un tale contributo è dato sempre da più fattori: legati al merito personale, ma anche in quanto espressione di un ceto che incarna nel modo più pieno l'identità e i valori di una comunità. Fino alla Rivoluzione francese in Europa questo ruolo era svolto dalla nobiltà, la classe sociale che ha sempre rappresentato una "piena cittadinanza", rispetto a forme parziali e subordinate di cittadinanza.<sup>20</sup>

Ancora: è pensabile un giusto rapporto non solo tra i membri, ma anche – direttamente – tra i differenti ambiti della vita di una società? Ovvero: è possibile pensare ad un ordine di rango ad esempio tra scienza, economia, difesa, religione ecc.? Qui sembra poterci aiutare l'analogia c.d. "di attribuzione", che parte da un "primo analogato" per spiegare la realtà della città. Così Eric Voegelin ha interpretato gli insegnamenti di Platone per spiegare l'ordine tra gli ambiti di vita della polis; il "primo analogato" di Platone sarebbe l'essere umano, e la società – per analogia – si strutturerebbe a partire dall'ordine tra gli habitus dell'animo umano: come, nell'uomo, la ragione è sovraordinata agli aspetti sensibili dell'animo e alle funzioni biologiche, così i governanti-filosofi precedono i guerrieri – custodi della città –, e questi i ceti produttivi.<sup>21</sup> In effetti, anche in questo caso, per spiegare l'ordine tra le parti della città l'analogia di proporzionalità sembra più appropriata rispetto a quella di "attribuzione", e anche più conforme agli insegnamenti platonici:<sup>22</sup> sia l'ordine dell'anima che quello della società si rapportano ad una comune idea di gerarchia divina,<sup>23</sup> derivante da concezioni ancora più antiche di Platone, e risalenti al patrimonio ancestrale dei po-

---

<sup>20</sup> A Roma, come a Venezia i patrizi erano i discendenti delle famiglie che avevano fondato la patria. La nobiltà feudale, di origine germanica, era invece basata più sul privilegio quale forma di premio per i meriti acquisiti nei confronti del sovrano (fedeltà ecc.), secondo un criterio, anche qui, di giustizia distributiva.

<sup>21</sup> Cfr. E. VOEGELIN, *La nuova scienza politica*, Borla, Torino 1968, il capitolo: "Rappresentanza e verità".

<sup>22</sup> Cfr. PLATONE, *Repubblica* 434 d-e.

<sup>23</sup> Il filosofo russo Nikolaj Berdjaev sostiene che in un futuro prossimo bisognerà riscoprire l'ordine gerarchico della realtà in quanto "testimonianza dell'armonia cosmica della creazione". N. BERDJAEV, *Nuovo Medioevo, Riflessioni sul destino della Russia e dell'Europa*, a cura di M. Boffa, Fazi Editore, Roma 2004, p. 98.



poli indeuropei.<sup>24</sup> Lo stesso sapere che ha per oggetto la costituzione dell'ottima polis, intrattiene un rapporto di analogia con la dottrina dell'uomo virtuoso: Aristotele definisce infatti la *politike epistème* una "scienza architettonica", perché essa ordina i diversi saperi umani in vista del bene della comunità come l'uomo ordina tutte le sue azioni in vista della propria perfezione di vita (*eudaimonia*).<sup>25</sup>

Resta, in ultimo, da vedere – dietro alla forza evocativa delle immagini e delle metafore – il ruolo sotteso dell'analogia nella definizione dell'uomo di governo e del ruolo che egli riveste nell'ambito della comunità, al di là degli atti giuridici che compie, o delle sue specifiche competenze tecniche e pratiche. Una prima forma di analogia è quella di attribuzione, partendo da attività umane più semplici. Ad esempio, fin da tempi più remoti il sovrano è stato chiamato "pastore di popoli" (Omero), e Platone usa per il governante la metafora del timoniere di una nave.<sup>26</sup> D'altronde, anche Gesù Cristo – che è Signore e re –, è il "buon pastore" che si è fatto carne per salvare le sue pecorelle smarrite,<sup>27</sup> e nell'episodio della tempesta egli guida in porto la sua barca, che è la Chiesa.<sup>28</sup> L'uomo politico è definito sempre dal basso, anche a partire dalla figura del 'padre di famiglia': egli è come un padre per i suoi sudditi.<sup>29</sup> Con l'uso della ragione analogica, l'uomo può poi giungere ad attribuire a Dio, principio primo e causa esemplare, tutte le virtù umane in sommo grado, come la sapienza e la potenza, e da Questi, come nuovo 'primo analogato', definire il governante in forma discen-

---

<sup>24</sup> Si vedano in proposito le opere fondamentali di Georges Dumézil, di Louis Dumont e da ultimo anche quelle di Alexander Dugin.

<sup>25</sup> ARISTOTELE, *Etica Nicomachea*, Libro I, 1094. Qui il rapporto analogico parte dall'ordine delle azioni in vista del bene umano (virtù) all'ordine dei saperi in vista del bene della città (scienza politica).

<sup>26</sup> PLATONE, *Repubblica*, Libro VI, 487b-497a. Così, nel XX secolo l'appellativo di Mao Tsetung è stato quello di "Grande Timoniere".

<sup>27</sup> MT, 18, 11; Gv, 10,11

<sup>28</sup> MT, 8, 23-27; Mc 4, 35-41; Lc, 8, 22-25.

<sup>29</sup> Aristotele nella *Politica* (Libro I) stabilisce l'analogia tra l'autorità del padre sui figli con quella del re sui suoi sudditi.

dente, come fa in alcuni casi Tommaso d'Aquino.<sup>30</sup> Non solo la ragione, ma anche la Rivelazione cristiana ha fornito importanti analogie per rappresentare il politico, secondo un'analogia anche qui discendente, dall'immagine del Sovrano celeste a quella del sovrano terreno: la c.d. "teologia politica", ad esempio, ha usato l'analogia di attribuzione da Dio all'imperatore,<sup>31</sup> e l'esempio del Dio che si sacrifica ha ridefinito, nei secoli del medioevo, l'immagine del governante cristiano degli *Specula principis*. Qui il principio di analogia fornisce dunque una chiave profonda – e direi teoreticamente decisiva – di spiegazione del grande tema politologico e giuridico della rappresentanza politica: contro ogni forma "riduzionista" di rappresentanza "dal basso" – secondo i canoni del pensiero moderno –, come somma di molteplici volontà che in modo quasi magico si tradurrebbero ad un certo punto nel volto unico dell'autorità, è invece logico che la rappresentanza discenda dall'Uno ai molti, dall'alto verso il basso, da Dio, attraverso il governante, verso tutti i membri della società.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> Ad esempio: "La grandezza della virtù del re emerge anche dal fatto che egli offre la più vivida rassomiglianza con Dio, poiché egli compie nel regno ciò che Dio fa nel mondo ecc." S. TOMMASO D'AQUINO, *Il governo dei principi. Al re di Cipro*, in *Opuscoli Politici*, trad. di L. Perotto, ESD, Bologna 1997, Libro I, cap. 9, righe 1-116 (Leoniana),

<sup>31</sup> Cfr. EUSEBIO DI CESAREA, *Elogio di Costantino. Discorso per il trentennale. Discorso regale*, Paoline, Cinisello Balsamo 2005. Cfr. anche R. FARINA, *L'impero e l'imperatore cristiano in Eusebio di Cesarea. La prima teologia politica del Cristianesimo*, PAS, Zürich 1966. Anche l'appellativo "piccolo padre" per gli zar di Russia rinvia chiaramente al Padre Celeste.

<sup>32</sup> L'idea di una rappresentanza "dall'alto" è stata presa in considerazione dal giurista e politologo Carl Schmitt, nel suo studio *Cattolicesimo romano e forma politica*, piegando – in seguito – l'idea ad una logica decisionista, e dal filosofo politico Eric Voegelin, con il concetto di "rappresentanza esistenziale". Cfr. ERIC VOEGELIN, *La nuova scienza politica*, cit., Cap. I.

**Filosofia del diritto: un insegnamento ancora utile e attuale?  
(*Philosophy of law: a still worthwhile and topical teaching?*)**

Rudi Di Marco

Dovendo sistemare gli appunti per questo intervento, mi è capitato sotto mano un passo di Giuseppe Capograssi, il quale già avevo sottolineato molto tempo addietro. Si tratta di una battuta – potrei anche dire – ove egli osserva che “non si è mai saputo bene quale sia la funzione della filosofia del diritto, considerata come disciplina autonoma, ma forse era vera l’idea così vecchia che essa fosse inventrice e promotrice di giustizia”.<sup>1</sup>

Ritengo che al di là dell’apparente dubbio posto da Capograssi nella prima parte di questo passo, a modo di provocazione, (il dubbio sulla funzione, ovverosia sullo scopo operativo della filosofia, infatti, non è propriamente un dubbio filosofico) egli, sostenendo che la filosofia del diritto sia inventrice, cioè scopritrice di giustizia e promotrice della stessa, già tratteggiava in modo abbastanza chiaro i capisaldi concettuali dei due termini in discussione: filosofia come scoperta (di ciò che è) e diritto come partecipazione della giustizia.

Sotto un certo profilo, infatti, il discorso dovrebbe veramente principiarsi dalla risposta a due enormi domande: che cosa è la filosofia? E che cosa è il diritto?

Prima ancora – forse – il discorso in parola dovrebbe indagare la natura dell’uomo, poiché da questa dipende la di lui soggettività e finalmente l’essere tutto del problema giuridico. Ricordo, invero, che Rosmini definì giustamente la persona “diritto sussistente”,<sup>2</sup> in quanto egli colse, “nella sua natura stessa, tutti i costitutivi del diritto”.<sup>3</sup> E il dato concernente la giuridicità ontologica dell’essere soggetto, e dell’essere del soggetto, evidentemente, trascende la stessa questione

---

<sup>1</sup> G. CAPOGRASSI, *Su alcuni bisogni dell’individuo contemporaneo*, in G. Capograssi, *Opere*, Milano, Giuffrè, 1959, V, p. 515.

<sup>2</sup> A. ROSMINI SERBATI, *Filosofia del diritto*, Padova, C.E.D.A.M., 1967, I, p. 192.

<sup>3</sup> *Ivi*, p. 193.

relativa alla c.d. umanità del diritto proprio fondandola sul piano metafisico della sua ontologia; esso risponde con concreto realismo – direi – alla domanda che anche Sergio Cotta si pose: perché il diritto? Perché non è punto predicabile una condizione umana la quale prescinda dalla deonticità dell'essere giuridico, e ciò allo stesso modo nel quale non è predicabile una condizione umana la quale prescinda dalla naturale politicità e socialità dell'uomo. Il riferimento ad Aristotele è peraltro scontato.

Ovviamente ciò significa – come scrisse Pizzorni, per esempio – che “chi non conosce bene l'uomo non può conoscere [...] il diritto, e non può giustificare razionalmente l'inviolabilità del diritto stesso”.<sup>4</sup> Anche quella che concerne l'uomo, però... è una conoscenza filosofica in quanto essa coinvolge la di lui natura, il suo essere in sé e con questo la sua «norma», cioè la norma che gli è propria. E ciò con buona pace di Rousseau, per esempio, il quale annihila l'uomo nel cittadino, per farne il perfetto e libero capo d'imputazione della disposizione di legge; e con buona pace, all'opposto, ma non troppo all'opposto, dei vari personalismi, i quali viceversa annihilano l'uomo nel prodotto della sua stessa volontà per farne un «prigioniero» in costante ricerca della sua stessa liberazione liberale.

Queste pochissime osservazioni che ho testé fatte, e che probabilmente appaiono un po' oscure, essendo «lontane» dalla Weltanschauung oggi imperante, già chiarendole sarebbero sufficienti a esaurire non solo il poco tempo a mia disposizione, ma proprio il problema legato alla protologia giuridica, come direbbe Dario Composta, e probabilmente avanzerebbe ancora materiale per ascendere a un più alto livello di analisi e ad analisi collegate per affinità di materia, per identità di oggetto, per comunanza di metodo et coetera.

Le mie aspirazioni, però, sono molto più modeste, lo preciso subito per evitare di deludere eventuali aspettative troppo lusinghiere. È da considerarsi, infatti, con fredda disciplina intellettuale, che il discorso sopra la filosofia del diritto solo può essere riservato a un maestro della materia, che per lunga esperienza di studii l'abbia seriamente coltivata, e non è certo questo il mio caso.

---

<sup>4</sup> R. PIZZORNI, *La filosofia del diritto secondo S. Tommaso d'Aquino*, Bologna, Edizioni Studio Domenicano, 2003<sup>4</sup>, p. 16.

Parlare «della» filosofia del diritto, comunque – questo credo di poterlo rilevare – è cosa assai diversa dal parlare «di» filosofia del diritto, e ciò, anche se al discorso sulla filosofia del diritto può, e forse deve arrivarci proprio meditando, con approccio autenticamente filosofico, il significato del diritto e i vari problemi che il diritto stesso pone, anche e soprattutto nel suo profilo pratico-applicativo.

Prescindendo, invero, dai problemi che la contingenza dell'operatività giuridica pone, o comunque ignorandoli, quasi fossero un *quid facti* di poco valore, si rischia di fare «filosofia» del nulla: «filosofia» dell'ipotesico, «filosofia» dell'opinione, «filosofia» dello schema, cioè, propriamente, fantasia o affabulazione, comunque non certo filosofia e tantomeno filosofia del diritto.

Per fare filosofia del diritto, infatti, “occorre molta Filosofia e molto diritto”,<sup>5</sup> come giustamente avrebbe detto Filomusi Guelfi, secondo quanto riportato da Giorgio Del Vecchio.

Parlare «di» filosofia del diritto, infatti, credo significhi questo: mettere il diritto al centro della speculazione filosofica, farne l'oggetto, problematizzarlo, scoprirlo; in altri termini: guardare al diritto e alle questioni giuridiche attraverso lo sguardo alto e penetrante della filosofia (sarebbe un errore parlare di lenti, poiché non si tratta di uno strumento, ma di un metodo), la quale – come ci ricorda, per esempio, Reginaldo Pizzorni – è classicamente intesa come “*cognitio certa et evidens rerum, per ultimas causas, lumine rationis comparata*”.<sup>6</sup>

Quindi – potrebbe dirsi – parlare «di» filosofia del diritto significa guardare alle cose del diritto con un approccio autenticamente speculativo, teoretico, eppertanto con un approccio in se metafisico, ben intendendo e discernendo, ovviamente, che cosa sia diritto e che cosa diritto non sia.

Si tratta, in altri termini, non di porre a sistema dati, non di riportare tesi od opinioni, non di ricostruire strutture concettuali o processi storici, non di descrivere una prassi operativa, anche se tutto ciò può essere propedeuticamente utile e per certi versi necessario, quanto piuttosto si tratta di cogliere, attraverso l'esperienza della φύσις, che in questo caso s'invererebbe nel problema giuridico in sé, la sua verità

---

<sup>5</sup> G. DEL VECCHIO, *Parerga*, Milano, Giuffrè, 1963, II, p. 224.

<sup>6</sup> R. PIZZORNI, *La filosofia del diritto secondo S. Tommaso d'Aquino*, cit., p. 17.

trascendente, così distinguendo per essenza e non per opzione ciò che è giuridico da ciò che giuridico non è.

Il vero compito della filosofia giuridica, dunque, credo consista nell'indagare l'essere in sé delle cose tutte, la loro ontologia, col precipuo scopo di coglierne il quid ius, di cogliere, cioè, il carattere normativo e regolativo che ne è intrinseco.

Il c.d. ὄν ἢ ὄν – o, in latino, ens qua ens – infatti, l'ente in quanto ente, dà conto del suo essere in quanto essere e della datità dello stesso essere-che-è, e infatti – come insegna per esempio Dario Composta – è sempre l'ontologia che regola l'assiologia, essendone, in un tempo, condizione e criterio.<sup>7</sup>

La natura delle cose, invero, il loro essere ontologico – ricordo a questo proposito il magistero del mio maestro, Danilo Castellano –, essendo conoscibile per via di ragione – con buona pace dei noumeni kantiani –, non è solo manifestazione descrittiva di una ἰστορία, come direbbe Marino Gentile, ma essa è soprattutto e in ispeciale modo dativa rispetto a un ordine obiettivo, all'ordine suo proprio, eppertanto essa è normativa e regolativa per chiunque l'ordine in questione colga e debba cogliere.

Pertanto – come scrive lucidamente ancora Marino Gentile – “nessun filosofo si può proporre seriamente di filosofare intorno ad altro che non sia la vita e la realtà effettiva”,<sup>8</sup> poiché solo la realtà effettiva, che nel nostro caso coincide col problema del giuridico, offre l'oggetto dell'indagine speculativa e il termine per il cogliimento della normatività allo stesso coessente.

Mi pare opportuno considerare fin d'ora, infatti, che la filosofia, se ha una dignità, ha una dignità in quanto essa è scoperta, e non costruzione, tantomeno descrizione.

Che poi la scoperta, proprio in quanto scoperta, disvelamento, cogliimento di ciò che è in se, essa sia condicio sine qua non per qualsiasi costruzione ambisca di ergersi su fundamenta solide, quindi anche per un ordinamento giuridico che veramente intenda essere ordinato secondo

---

<sup>7</sup> Cfr. D. COMPOSTA, *Filosofia morale ed etica sociale*, Roma, Pontificia Università Urbaniana, 1983, p. 50.

<sup>8</sup> M. GENTILE, *Il valore classico della metafisica antica*, in M. Gentile, *La metafisica presofistica*, Padova, C.E.D.A.M., 1939 – XVII, p. 97.

i principii del giure – ammesso che con riguardo a questo possa parlarsi di costruzione –, ciò è altrettanto vero e dà conto di un'utilità anche pratico-operativa del sapere filosofico. Nulla si può costruire, infatti, ignorando la natura di ciò che si costruisce e, per così dire, ignorando le regole costruttive che sovrintendono alla costruzione stessa.

Altro però è costruire e altro è conoscere, e la primazia concettuale (e anche operativa) del conoscere sul costruire pare del tutto evidente.

Peraltro quanto Giovanni Gentile, per esempio, correttamente rilevava che “anche la considerazione storica [...] come la considerazione fenomenologica del diritto, postulano e implicano una filosofia del diritto”,<sup>9</sup> quantomeno ai fini dell'individuazione di quello che è l'oggetto della stessa indagine storica e fenomenologica, e aggiunge che “credere di sottrarsi a questa filosofia e negarla, non significa [...] reprimerla, [...] ma può significare soltanto fare della cattiva filosofia [...], giacché sottrarsi ai problemi filosofici non è possibile; possibile bensì è proporseli scorrettamente e risolverli [...] in maniera spropositata”,<sup>10</sup> egli infondo considera che anche coloro i quali rinnegano l'ontologia del diritto, o negano che essa sia conoscibile, come fa per un verso tutto positivismo giuridico, e per l'altro vero tutto il nihilismo relativista, in verità essi ne postulano una errata, o, se si preferisce, essi postulano una «ontologia di sistema» la quale, obliando l'essere dell'essere in sé del giuridico, lo surroga di fatto con qualche cosa di diverso e finalmente di costruito ad hoc, di artefatto, di posticcio, di provvisorio, di convenzionale.

Per Natalino Irti, per esempio, il diritto avrebbe una mera “essenza tecnica”,<sup>11</sup> essendo, esso – come egli stesso scrive – al “servizio di [...] scopi contingenti, casuali, fortuiti [...] quale] apparato di procedure che pongono e im-pongono contenuti di volontà” finalizzati al raggiungimento degli scopi medesimi. Kelsen, per fare un altro esempio, come è noto, surroga l'essenza del diritto con la coerenza delle norme vigenti rispetto a una c.d. fondamentale; Rousseau con l'atto della volontà generale; Taylor con le scelte variamente condivise che sottostanno al “noi qui facciamo così”; tutto il positivismo con la c.d. teoria delle fon-

---

<sup>9</sup> G. GENTILE, *I fondamenti della filosofia del diritto*, Firenze, Le Lettere, 2003<sup>4</sup>, 1, pp. 45.

<sup>10</sup> *Ivi*, p. 46.

<sup>11</sup> N. IRTI, *Nihilismo giuridico*, Roma – Bari, Laterza, 2004, p. 36.

ti, le quali, poi, per il vecchio positivismo hanno una dimensione per così dire istituzionale – si pesi a Santi Romano, per esempio – mentre per il nuovo esse hanno una struttura più plastica, e spesso una genesi negoziata, come osserva Zagrebelsky, la quale “si fa consapevole non già per un’assenza di scopi [...], ma [...] per un’assenza di necessità, per un’apertura a tutte le scelte ed a tutte le soluzioni”.<sup>12</sup> Danilo Castellano direbbe, a questo proposito, per una dimensione vieppiù includente e modulare: includente poiché aperta ad accogliere tutte le istanze soggettive capaci di auto-affermarsi e coerenti con l’opzione a priori, e modulare poiché indefinita e componibile ad libitum.

Gli esempi potrebbero continuare, ma il tempo non lo concede e forse sarebbero anche superflui.

Sotto questo profilo, allora, ritengo che l’espressione filosofia del diritto esprima, propriamente, un genitivo oggettivo, essendo, il diritto, oggetto di e della filosofia, o, se si preferisce, del filosofare: esso diritto, cioè, al lume del filosofo, non è e non può essere il prodotto purchessia effettivo della prometeica volontà umana, ciò che si plasma in funzione di un fine arbitrariamente eletto e che per la sua costitutiva provvisorietà è registrabile solo sul piano sociologico – cosa che per esempio sostiene Jhering quando egli afferma che “lo scopo è il creatore di tutto il diritto [e che] non esiste alcuna norma giuridica che non debba la sua origine a uno scopo; cioè a un motivo pratico”<sup>13</sup> –, ma all’opposto il diritto in parola invero per così dire il dato oggettivo che si palesa all’intelligenza, e che l’intelligenza – cioè la lettura o lo sguardo penetrante – coglie nella datità del suo stesso essere semper idem.

Dario Composta, per esempio, – come credo molti ricorderanno – rilevava – e il rilievo è imperioso – che “solamente l’ontologia giuridica merita il nome di filosofia del diritto”,<sup>14</sup> infatti la verità del diritto, l’intelligenza del suo essere in sé, rappresenta il punto di arrivo, o almeno il fine, cui tende e cui deve tendere la vera filosofia del diritto, quella della quale parla, per esempio, anche Ulpiano, quella che è scoperta del diritto e sua intelligenza.

---

<sup>12</sup> *Ivi*, pp. VI e s.

<sup>13</sup> R. VON JHERING, *Lo scopo del diritto*, Torino, Einaudi, 1972, p. 6.

<sup>14</sup> D. COMPOSTA, *Filosofia del diritto*, Roma, Pontificia università Urbaniana, 1991, p. 14.



Per quanto, già parlare di vera filosofia, ammettendone una falsa, darebbe luogo a un errore concettuale, giacché altra filosofia non può darsi che quella vera: le false filosofie, infatti, sono utopie o ideologie, come ricordava Francesco Gentile. E con buona pace di Sarte dobbiamo riconoscere che la filosofia è sempre filosofia dell'essere, mai filosofia del nulla, poiché solo l'essere può porsi a oggetto d'indagine, può essere conosciuto ed è conoscibile. Anzi esso è – potrei dire – condizione, criterio e termine della stessa conoscenza, tanto che Platone – per esempio – scrisse che i sapienti sono tali in virtù della sapienza, sottolineando che essa non è prodotto della loro volontà, ma oggetto della loro intelligenza. Dunque la filosofia del diritto, per essere filosofia, e per avere a oggetto il diritto, non può che dedicarsi all'indagine sopra l'essere (in sé) del diritto stesso.

Sotto questo profilo, allora, aveva ben ragione Maggiore quando osservava che “la filosofia è fuori dall'utile, perché è necessaria, indispensabile, immanente. Non si filosofa, in verità, perché si vuole, ma perché non si può non filosofare” e non si può non filosofare – aggiungo molto più sommessamente io – poiché ricusando la filosofia si finisce per obliare l'ontologia, negando o pretermettendo la stessa metafisica, la qualcosa, a sua volta, importa la perdita concettuale dell'essere e del suo valore intrinsecamente normativo, deontico come direbbe Cotta. Ma la perdita della normatività, quale perdita dell'essere conseguente alla sua negazione (o alla negazione della sua conoscibilità) – si badi bene – è via privilegiata al nihilismo e al relativismo, i quali, a loro volta, sono porta d'ingresso per qualunque arbitrio e finalmente per l'affermazione di qualunque forma di violenza sia fattualmente superiore ad altre.

Se tutto può essere giuridico, infatti, poiché nulla è diritto in sé, ogni pretesa, individuale o collettiva, può divenirlo per norma positiva. L'unico «diritto» che come tale può nominalisticamente di affermarsi, allora, è sol quello del più forte: quello del leviatano di Hobbes, per esempio; quello che promana dal volere democratico intendendo la democrazia stessa come fondamento e non solo come forma del Governo politico; quello del gruppo finanziariamente più potente che, assoggettando la politica alla finanza, tiene sotto scacco i cc.dd. mercati, e gli esempi potrebbero proseguire a iosa.

Condivido e faccio mia, pertanto, la lettura di Pizzorzi, secondo il quale “il diritto senza filosofia [...] è un diritto senza il suo valore, è un corpo senz’anima”<sup>15</sup> e forse esso neppure è un corpo, ma un semplice insieme di organi, poiché già il corpo sarebbe organismo e l’organismo è tale in virtù di un ordine che lo rende... organico e organicamente vivo. Il diritto senza filosofia, invece, è morto – se posso usare quest’immagine brutale –; ed esso è morto in quanto esso stesso è privato della sua anima: un diritto che non rappresenti l’analogato principale della giustizia, infatti, si sostanzia del suo contrario, vale a dire nell’iniuria. E a poco, anzi a nulla giovano le varie condivisioni emotive sull’oggetto della norma, il regolare rispetto di una procedura, il superamento di vagli e di controlli formali, la coerenza con regole superiori et coetera.

Parlare «della» filosofia del diritto, d’altro canto – e qui il discorso passa al secondo livello, se così posso dire – significa fare un passo verso l’alto. Significa non o non solo cercare e scoprire la verità del diritto ex ipso facto, indagare l’essere in sé del diritto, ma significa anche offrire le ragioni in virtù delle quali la ricerca stessa è indispensabile per intendere appieno il problema del giuridico, e in virtù delle quali, viceversa, negarsi la verità del diritto o la conoscibilità della sua stessa essenza è d’immediato impedimento a ogni forma riflessione sopra la giuridicità, anzi la nega in nuce sotto il profilo ontologico.

Tolta la giuridicità, però – remota iustitia direbbe sant’Agostino – che cosa resta? Resta il sistema – si può dire – cioè la struttura operativa, i gangli in virtù dei quali si articolano i vari postulati normativi, ma il sistema, per sé stesso, può asservirsi ed essere asservito a qualsivoglia fine, anche al più assurdo e criminale dei fini. Né esso sistema offre, in quanto sistema – è chiaro – criterii per valutare sé stesso oltre a quelli – direi prasseologico-operativi – dell’efficienza, della coerenza, della funzionalità et coetera che esso stesso si dà. L’efficienza, la coerenza e la funzionalità, tuttavia, non dicono nulla in ordine al problema del giusto e dell’ingiusto, né esse hanno una qualche attinenza con la filosofia, la quale, al contrario, può essere loro solo di ostacolo. L’efficienza, la coerenza e la funzionalità, infatti, e quindi il sistema in senso lato, possono essere sia in funzione del bene, sia in funzione del male indifferentemente, e l’indagine circa la natura di ciò che ef-

---

<sup>15</sup> R. PIZZORNI, *La filosofia del diritto secondo S. Tommaso d’Aquino*, cit., p. 14.

fettivamente sia o non sia efficiente, coerente e funzionale, di fatto, essendo fondativa e non operativa, ed essendo giuocoforza basata su principii estrinseci al sistema di riferimento, va a pregiudizio, almeno nell'immediatezza, dell'efficienza, della coerenza e della funzionalità stesse, ponendo loro problemi del tutto alieni alla categorie concettuali cui afferiscono e mettendole in discussione non già sotto il profilo del «come», quanto piuttosto sotto il profilo del «che cosa».

In altri termini potrei dire che una «filosofia» di sistema, cioè una «filosofia» che faccia del sistema e delle sue rationes non solo il proprio oggetto d'indagine, ma prima di tutto il proprio criterio di analisi, e che pertanto prescinda da ogni ontologia, riducendo di fatto la metafisica alla prassi e facendo coincidere la prassi con la mera estrinseca funzionalità del sistema medesimo, non è essa una filosofia, non è essa scoperta di alcunché, non è essa coglimento di alcun essere; all'opposto essa è – nella migliore delle ipotesi – teoria, teoria generale, e molto più sovente addirittura apologia. Che poi essa coltivi velleità storico-nozionistiche, ambizioni logico-analitiche, aspirazioni sociologico-antropologiche, ideali universalistico-umanistici et coetera, ciò non migliora la sua posizione, ma la aggrava, giacché tutte queste aggettivazioni, per un verso o per l'altro, tentano di fatti di ricolmare il nulla ontologico – il vacuum essentiae, potrei più elegantemente dire – con contenuti che non hanno contenuto giuridico: con contenuti che surrogano la giuridicità con l'opinione sic et simpliciter, o con aspetti legati alle varie dinamiche della legislazione positiva.

Se poi il discorso sulla filosofia del diritto debba ascendere a quello concernente il suo insegnamento – e qui introduco il terzo livello dell'analisi – esso ancora si articola e si complica, poiché dall'indagine sopra il che cosa del diritto si dovrebbe tosto passare a un'indagine la quale investa le ragioni in virtù delle quali la conoscenza del che cosa del diritto non possa che dipendere dalla sua intelligenza ontologica, cioè dall'intelligenza del suo essere in sé e non possa che essere fondativa per il diritto stesso, eppertanto condicio sine qua non per e del suo insegnamento. Non potendosi dare, in un tempo, un insegnamento del diritto come diritto e postulare che esso diritto coincida, in un modo o nell'altro, con una mera opinione effettivamente cogente: in questo caso, infatti, l'oggetto dell'insegnamento sarebbe l'opinione, non il diritto. E lo stesso accadrebbe, evidentemente, anche qualora si postulas-

se che il diritto coincida col dato storicamente rilevabile, con l'insieme delle norme vigenti, con il Volksgeist savignano et coetera, dove l'oggetto dell'insegnamento sarebbe, rispettivamente, la storia, meglio la narrazione, del diritto; la norma positiva nel suo sistema; la sociologia del diritto, o, con formula più perspicua, del sentimento giuridico.

In altri più schietti termini, allora, parlare «della» filosofia del diritto significa offrire le fondate ragioni in virtù delle quali un diritto senza verità, o a prescindere dalla sua verità, dalla verità del suo essere, non è e non può essere diritto: sarebbe come opinare un diritto che prescinda dal diritto, la qualcosa aprirebbe immediatamente e senza riserve all'anomia giuridica propria di ogni relativismo nihilista e in virtù della quale tutto può essere diritto, poiché il suo statuto ontologico – il noumeno, come direbbe Kant – non è conoscibile o non è affatto.

Non a caso – lo ricordo solo per incidens – Kant stesso nega la giuridicità ontologica del diritto, riducendolo allo “insieme delle condizioni per mezzo delle quali l'arbitrio dell'uno può accordarsi con l'arbitrio di un altro secondo una legge universale di libertà”,<sup>16</sup> cioè riducendolo alla provvisorietà e alla contingenza di un determinato consenso, il quale, però – ecco un punto dirimente – non è il consensus iuris ciceroniano che fa del diritto, dello ius, la sua stessa condizione, ma è – direi – il consensus libertatis, cioè l'incontro di libertà negative che si negano vicendevolmente per affermarsi nella misura massima possibile, data la vicinanza geografica dei rispettivi arbitrii.

L'insegnamento, però, qualunque forma esso assuma o possa assumere, non può prescindere mai dal suo oggetto: la negazione dell'essere, il nulla, non può costituire l'oggetto di alcuna conoscenza, la quale, infatti, se è, essa è sempre positiva, essa è sempre conoscenza di qualche cosa che è, appunto: il nulla, il negativo, infatti, non si conosce che per negazione, ovverosia in relazione al positivo, in relazione all'essere, giacché l'essere è, perché esso è, mentre il nulla non è se e in quanto non-essere, in quanto assenza o vacuità dell'essere. Il termine di riferimento è sempre l'essere, ovviamente...

E dico che in questo caso il livello del discorso ascende – mi ricollego all'osservazione di prima – non solo in quanto esso ne involge l'aspetto epistemologico, il quale solo può indagarsi avendo piena maturità in ordine all'oggetto della disciplina, ma particolarmente in quanto le

---

<sup>16</sup> I. KANT, *Metafisica dei costumi*, Bari, Laterza, 1970, pp. 34 e s.

ragioni di un insegnamento, il perché imperativo di un sapere, potrei anche dire con certa approssimazione, può cogliersi e può darsi solo avendo piena contezza di due cose:  $\alpha$  del rapporto tra la disciplina in parola e quelle affini e  $\beta$  degli apporti che essa può e deve dare alla compiuta formazione – ecco il punto – di colui il quale a un determinato ambito di studii si approcci.

Ed ecco che emerge il problema enorme della formazione e dell'educazione, il quale, innanzitutto, richiederebbe di essere fondato sia concettualmente (perché educare? Perché insegnare? Perché e quali competenze trasmettere?), sia da un punto di vista metodologico (che cosa insegnare? Come insegnare determinate cose? Quando?).

Ovviamente non posso addentrarmi in questa selva di temi i quali meriterebbero amplii sviluppi, qui impossibili anche solo da abbozzare.

Concludo, allora, annotando che se la filosofia del diritto non recupera sé stessa come metafisica e come ontologia del diritto, in altre parole come umile studio del diritto naturale, e se non lo fa al più presto – aggiungerei –, essa, da un lato manifesta tutta la sua inutilità epistemologica e didattica, anzi essa si annulla “ancorandosi a una semplice fenomenologia del diritto [o] a una teoria generale del diritto”<sup>17</sup> – come scrive Pizzorni – le quali, propriamente, sarebbero fenomenologia delle norme positive e teoria generale del sistema normativo; e dall'altro essa medesima sarebbe dannosa poiché finirebbe o per ridursi a un enzima il quale metabolizza sempre e comunque il potere effettivo, cosicché la «filosofia» del diritto sarebbe sol quella dell'ordinamento; o per sostanzinarsi in partigianeria ideologica, in apologia, al servizio di scopi tra i più varii e contrapposti, onde vi sarebbero tante «filosofie» del diritto quante sono le pretese che rivendicano di assurgere sé stesse all'empireo della c.d. legalità.

Possiamo dire allora che già nel «concepimento» ideale della cattedra di filosofia del diritto, quale erede della vecchia cattedra di diritto naturale, risiede un doppio errore teoretico, sempreché di errore possa parlarsi, ovviamente: da un lato quello secondo il quale il diritto in quanto diritto non è, o non è necessariamente, diritto naturale, “diritto naturale vigente”,<sup>18</sup> come scrive Cotta affermando che “tutto il diritto è

---

<sup>17</sup> R. PIZZORNI, *La filosofia del diritto secondo S. Tommaso d'Aquino*, cit., p. 23.

<sup>18</sup> S. COTTA, *Giustificazione e obbligatorietà delle norme*, Milano, Giuffrè, 1981, pp. 130 e s. L'Autore, peraltro, opportunamente precisa che “il diritto positivo, quando sia giuri-

naturale [...] oppure non è diritto”;<sup>19</sup> e dall’altro quello secondo il quale la filosofia del diritto potrebbe e dovrebbe eleggere a proprio criterio d’analisi non più il diritto in sé, il diritto naturale, appunto, ma il c.d. reale concreto rappresentato dalle norme dell’ordinamento vigente, dallo *ius positum*.

Tutto ciò, però, come ho cercato di far rilevare prima, sia pure per cenni, nega la filosofia relegandola a un aspetto, come taluno dice eppure con accento negativo, di carattere culturale. E se a negarla sono gli stessi «filosofi» i quali rivaleggiano in istoria con gli storici, in sociologia con i sociologi, in diritto costituzionale con i costituzionalisti, in logica analitica con i matematici, volendo essere più storici degli storici, più sociologi dei sociologi, più costituzionalisti dei costituzionalisti, più analitici dei matematici, sul presupposto che la storia, la sociologia, il diritto costituzionale e la logica analitica – ma sono solo esempi – siano più filosofici della filosofia, essi medesimi dichiarano, gridano, proclamano il loro stesso fallimento su tutti i fronti, anche – direi – su quello pratico, giacché è sicuramente più opportuno affidare agli storici l’insegnamento della storia, ai sociologi quello della sociologia, ai costituzionalisti quello del diritto costituzionale e ai logici quello della logica. Perché studiare e insegnare, infatti, una materia che replica altre, pedissequamente riproponendone i contenuti?

Direi allora, proprio con un’ultima battuta, che se si nega il diritto naturale si nega anche, consentaneamente, la sua scienza, la quale, come scrisse molto bene Ahrens, “espone i primi principii del diritto, concepiti dalla ragione e fondati sulla natura dell’uomo, considerata in sé stessa e nei suoi rapporti con l’ordine universale delle cose”;<sup>20</sup> dunque, negando il diritto naturale si nega la stessa possibilità di una autentica riflessione filosofica sopra il diritto, e pertanto si nega un’oggettiva e fondante giustificazione al suo stesso insegnamento.

---

dico in senso proprio (ossia obbligatorio per la giustificazione della sua deonticità) è diritto naturale. Privo, invece, di codesta naturalità, il «diritto» positivo rimane *magis iniquitas quam lex*” (Ivi, p. 131).

<sup>19</sup> Ivi, p. 131.

<sup>20</sup> E. AHRENS, *Corso di Diritto naturale o di Filosofia del diritto*, Napoli, Marghieri, 1885<sup>3</sup>, I, p. 1.

**Il negativo come limite della scienza nel diritto.  
Alcune “idee” dalla filosofia del secolo XIX  
(*The negative as the limit of science in law.*  
*Some «ideas» from the 19<sup>th</sup> century philosophy*)**  
Guido Alimena

**Introduzione**

Secondo una delle definizioni più diffuse di transumanesimo – quella di Max More –, la vita umana può essere letta sempre di più come il risultato del progresso nelle scienze e nelle tecnologie. Citando Gaston Bachelard, si potrebbe anche dire che nell’epoca attuale, grazie alla biorobotica, alla bioinformatica, alle nanotecnologie ecc., la realtà massima è alla fine della conoscenza, non all’origine, nel senso spiegato da Carlo Vinti – studioso di Bachelard –, cioè nel senso di realtà legata ad un programma di rettificazione continua del sapere, di realtà dentro un processo di realizzazione, dove il reale è soltanto organizzazione.<sup>1</sup>

Secondo questa idea, che muove sostanzialmente da un drastico superamento del divieto kantiano – la conoscenza umana non può accedere al noumeno, alla cosa in sé –, bisogna parlare di nuova natura, di natura artificiale, nella quale gli oggetti non sono una conseguenza naturale dei fenomeni naturali. Sono infatti i nessi, i legami e le relazioni matematiche a costruire gli oggetti: il pensiero, insomma, costituisce matematicamente i fenomeni e la natura stessa.<sup>2</sup>

La conoscenza scientifica, in tal modo, «bandisce ogni ontologismo presupposto, pur non potendo prescindere da una ontologia: “solo che la sua è un’ontologia di proiezione, non di supporto, una scoperta a posteriori di ordine, non una garanzia a priori di possibilità di successo”», dal momento che l’essere della scienza, in quanto fondato sull’attività inventiva e progettante della ragione matematica, presenta una

---

<sup>1</sup> Cfr. C. VINTI, *La scienza come costruzione di «noumeni»*, in *Percorsi kantiani nel pensiero contemporaneo*, a cura di M. Millucci e R. Perini, Perugia, Morlacchi 2007, p. 257, con riferimento a G. BACHELARD, *Etude sur l’évolution d’un problème de physique* (1928), Paris, Vrin 1973, pp. 22-23.

<sup>2</sup> Così C. VINTI, op. cit., p. 257.

connotazione mai definita e compiuta, sempre aperta a un progresso teoricamente illimitato.<sup>3</sup>

Dinanzi a un simile quadro, che rapporto può esservi tra tecnoscienza e diritto? Se il noumeno, sia questo la personalità o l'umanità, anziché essere un'idea-limite nel senso di frontiera invalicabile, è invece una mobile frontiera,<sup>4</sup> il diritto sarà inevitabilmente consegnato all'agire pratico nella sua interezza, quando non al freddo intelletto razioncinante e calcolatore: una sorta di clinica pronta a negoziare costantemente mancanze e strategie difettive – come scrive Eligio Resta citando Jean Baudrillard<sup>5</sup> –, con buona pace dei diritti umani fondamentali.

Resta afferma che soprattutto il diritto è stato il luogo ove si è sperimentata la de-materializzazione della vita, del corpo in particolare, incoraggiata dalle biotecnologie<sup>6</sup> e prima ancora, aggiungo io, da un concetto puramente negativo e problematico di realtà assoluta ovvero da un concetto di realtà dell'oggetto sempre relativa a determinati ordini di organizzazioni teoriche.<sup>7</sup> Si propongono al riguardo alcune esperienze giusfilosofiche della prima metà del secolo XIX, epoca in cui tanto il filosofo per formule – che «pensa questo o quello, osserva sé stesso in questo pensare, e poi fa passare per verità l'intera serie delle cose che ha potuto pensare, perché egli ha potuto pensarle»<sup>8</sup> – quanto il filosofo della realtà – per il quale «il primo vero non è il pensiero, ma il reale o l'intelligibile, che ad un tempo è il supremo intelligente»<sup>9</sup> – dema-

---

<sup>3</sup> Cfr. in questi termini *ibidem*, con riferimento a M. PERA, *La scienza a una dimensione? Un esame delle epistemologie di Bachelard e Popper*, in «Nuova Corrente», 1974, 64, p. 297.

<sup>4</sup> C. VINTI, *op. cit.*, p. 258.

<sup>5</sup> Cfr. E. RESTA, *Diritto vivente*, Roma-Bari, Laterza 2008, (ed. digitale 2014), p. 44.

<sup>6</sup> Cfr. *ibidem*.

<sup>7</sup> Cfr. C. VINTI, *op. cit.*, p. 257.

<sup>8</sup> J.G. FICHTE, *Grundlage des Naturrechts nach Prinzipien der Wissenschaftslehre*, 2 Bde, Jena-Leipzig, Gabler 1796-1797; trad. it. *Diritto naturale*, a cura di L. Fonnesu, Roma-Bari, Laterza 1994, p. 6, in cui Fichte aggiunge: «L'oggetto della sua osservazione è lui stesso [il filosofo per formule], come egli procede liberamente: o senza una direzione, a casaccio, oppure secondo una meta datagli dall'esterno».

<sup>9</sup> F.J. STAHL, *Storia della filosofia del diritto*, a cura di P. Torre, Torino, Favale 1853, Prefazione (di R. Conforti), p. XI.



terializzano la vita e il corpo dell'uomo nell'idea del servo (*idea servi*), per mezzo di formule giuridiche (da laboratorio) talmente persuasive da entrare nel linguaggio giuridico comune.<sup>10</sup> Dematerializzazione, del resto, significa innanzitutto «reversibilità, ossia possibilità che ciò che è in tal modo possa essere in tutt'altro modo: è solo questione di ars combinatoria».<sup>11</sup>

### 1. Il diritto in sé tra ragione teoretica e ragione pratica

Là dove esiste la schiavitù, e finché esiste, essa è legale e vincolante come ogni altro diritto positivo. Questa massima di Friedrich Julius Stahl (1802-1861) – filosofo conservatore appartenente alla Scuola storica del diritto – risponde a un suo principio (pratico) in apparenza innocuo: la costituzione del diritto riposa nel significato dei rapporti di vita, dove la volontà è operativa.<sup>12</sup> Il diritto nella sua essenza e il diritto positivo «sono perciò concetti equivalenti. Non c'è altro diritto che quello positivo». La libertà giuridica, di conseguenza, «è già originariamente e in sé stessa limitata, ossia determinata dall'ordinamento sociale etico del popolo, perciò dalla legge dei rapporti sociali (famiglia, comunità, ceti, Chiesa ecc.)». La libertà giuridica consisterebbe infatti in un «ordinamento della vita etico e razionale effettivo» (*wirksam*), cioè dato dalla corrispondenza tra il Sé più interiore dell'uomo e l'ordinamento sociale cui egli si assoggetta.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> Si pensi alle combinazioni tra i concetti di *realità* e *personalità*, sul piano soggettivo (formale) e su quello oggettivo (materiale), che hanno dato vita alle categorie tardo settecentesche del diritto personale di forma (o modo) reale (*auf dingliche Art persönliches Recht, ius realiter personale*) e del diritto reale di forma (o modo) personale (*auf persönliche Art dingliches Recht, ius personaliter reale*), alle quali corrispondeva, sostanzialmente, l'idea (razionale) di una *persona come se fosse cosa*. Cfr. G. ALIMENA, *La Stella mirabilis di Kant. Lavori preparatori e nuove fonti*, in «Materiali per una Storia della Cultura Giuridica», 2020, 1, pp. 217-243.

<sup>11</sup> S. COLAZZO, *Formazione, cittadinanza e cultura della privacy*, in *Nuovi media e formazione*, a cura di P. Limone, Roma, Armando 2007, p. 213.

<sup>12</sup> Cfr. F.J. STAHL, *Die Philosophie des Rechts*, 3 Bde, Heidelberg, Mohr 1845-1847, II, pp. 165, 314; nonché Anonimo, *Die Rechtsphilosophie der Gegenwart*. II. (Stahl), in «Literarische Zeitung», 1846, 59, p. 937.

<sup>13</sup> F.J. STAHL, *Die Philosophie des Rechts*, 3 Bde, Heidelberg, Mohr 1854<sup>3</sup>, II, pp. 221, 324, 328.

L'idea di una persona reificata, vale a dire considerata e trattata come cosa (*als Sache*), sia pure limitatamente a certi aspetti del suo essere o del suo esistere – si pensi alla servitù domestica o a quella agraria nella Prussia del primo Ottocento –, è riconosciuta come razionale anche da molti esponenti della filosofia teoretica dell'epoca. Persino il giovanissimo Karl Marx si rende conto, durante il primo anno trascorso all'università di Berlino, che l'interesse esclusivo o preminente per la forma astratta di un concetto fa sì che il suo contenuto venga lasciato a sé stesso e riempito di finitezza,<sup>14</sup> così dando modo di preservare, legittimandola, una realtà in via di estinzione come la servitù della gleba (*Leibeigenschaft*), all'insegna di una formale verità di ragione che non sa cogliere la *tendenza di fondo*. La forma astratta diventa il recipiente della materia *non mediata* dal concetto, perché conservata, grazie all'astrazione, nella sua immediatezza, nel suo mero *Dasein*.<sup>15</sup> Significativo in tal senso è l'utilizzo indiscriminato, nel secolo XIX, del c.d. *diritto personale di forma reale* – controversa categoria ammessa da Kant nella *Rechtslehre* –, insieme alla figura opposta (cfr. infra).

Entrambe le filosofie appena accennate muovono dall'esigenza di spingere ragione e volontà a pensare e a esporre liberamente il massimo contenuto razionale del diritto, passando dalla *rappresentazione*, intesa come universale *soggettivo* del pensiero, al sistema della *verità*, alla totalità *oggettiva* dell'idea,<sup>16</sup> ora attraverso la *ragione pratica*, ora attra-

---

<sup>14</sup> In ciò consiste il difetto dell'idealismo soggettivo kantiano e fichtiano secondo Hegel. Cfr. in generale C. Fabro (a cura di), *Giorgio G. F. Hegel. La dialettica. Antologia sistematica*, Brescia, La Scuola 19753, p. XLVIII, anche in relazione agli effetti della forma astratta sul contenuto appena descritti nel testo.

<sup>15</sup> Cfr. *ibidem*. Come spiega Losurdo, per comprendere bene la proposizione hegeliana *tutto ciò che è razionale è reale e il reale è razionale*, occorre distinguere tra realtà in senso forte e semplice immediatezza empirica. In ogni situazione storica, egli dice, una cosa è la tendenza di fondo, come ad esempio la soppressione della servitù della gleba al momento del tramonto del feudalesimo, un'altra cosa sono le controtendenze reazionarie, come le aspirazioni e i tentativi di far rivivere nel suo antico "splendore" l'istituto della servitù della gleba ormai tramontato o sulla via del tramonto, e quindi *irreale*. In questi termini D. LOSURDO, *HEGEL, MARX e la tradizione liberale*, Roma, Editori Riuniti 1988, p. 50, che cita V.I. Lenin, *Quaderni filosofici*, a cura di I. Ambrogio, Roma, Editori Riuniti 1969, pp. 283, 309-310.

<sup>16</sup> ANONIMO, op. cit., p. 937.

verso la *ragione teoretica*. Verità e libertà finiscono così per dipendere dalla creatività del soggetto, dalla mera opinione individuale, oppure da disegni esterni alla natura dell'uomo, cioè da un'autorità (-fondamento) scesa dall'alto, nell'illusione di poter accedere in questi modi alla *inseità* del diritto (cfr. *infra*).

La ragione pratica, al contrario di quella teoretica, è incentrata su oggetti (azioni) che non provengono da un mondo esterno al pensiero, poiché essa stessa li produce: è la sfera in cui ha luogo realmente la conoscenza razionale pura (giudizi sintetici *a priori*), oltre alla scienza di cose *sovrasensibili* e alle cognizioni vere e sicure.<sup>17</sup> La ragione pratica, quindi, permetterebbe di cogliere nel diritto il *concetto dell'incondizionato* cui non sembra poter accedere la ragione speculativa,<sup>18</sup> posto che il diritto è solo una *conseguenza* di ciò per cui esso diventa diritto vigente, come riconosciuta dalla volontà generale.<sup>19</sup>

In questa prospettiva, il *diritto in sé*, vale a dire il diritto secondo il suo intero contenuto (*Inhalt*), è sì «la quintessenza delle condizioni del conseguimento della determinazione totale dell'essere razionale», ma tali condizioni sono «dipendenti suo libero arbitrio (autodeterminazione)»,<sup>20</sup> o meglio – secondo Stahl – dalla sua scelta *all'interno del bene*, nel senso che tale scelta (*Wahl*) deve avere una base in una *necessità etica*. L'uomo non è libero di adempiere i propri doveri di figlio, padre o cittadino in modo impuro, ma deve farlo secondo regole: «Ciò che deve es-

---

<sup>17</sup> F.J. STAHL, *Die Philosophie des Rechts* (1845-1847<sup>2</sup>), cit., I, pp. 190-191.

<sup>18</sup> «Secondo Kant l'incondizionato, del quale la ragione speculativa è in cerca, rimane a noi sconosciuto. Resta da vedere, egli scrive nella prefazione alla seconda edizione della *Critica della Ragione Pura*, "se dopo aver negato alla ragione speculativa ogni avanzamento in questo campo sovrasensibile, nella conoscenza pratica della ragione non si trovino dati atti a determinare quel concetto trascendente della ragione che è il concetto dell'incondizionato, e oltrepassare in tal modo (...) il confine dell'esperienza possibile mediante (...) una conoscenza però solo dal punto di vista pratico"». G.B. SALA, *Kant e la ricerca dell'incondizionato*. In *Fondamento e fondamentalismi*, a cura di A. Ales Bello et al., Roma, Città Nuova 2004, p. 115.

<sup>19</sup> In questi termini L. V. STEIN, *Handbuch der Verwaltungslehre*, 3 Teile, Stuttgart, Cotta 1887-1888<sup>3</sup>, I, p. XII.

<sup>20</sup> K.D.A. RÖDER, *Grundzüge des Naturrechts oder der Rechtsphilosophie*, Heidelberg, Winter 1846, p. 37.

sere non è la scelta tra bene e male, ma la necessità interna del bene». <sup>21</sup> Peccato, però, che questa intrinseca *Notwendigkeit* viene inglobata da Stahl nell'autorità del diritto territoriale (cfr. infra).

Nella stessa epoca si diffondono alcune dottrine teoretiche in cui il *Recht an sich* è invece considerato come un oggetto esterno al pensiero accessibile mediante la logica trascendentale. Come scrive Hermann Ulrici (1806-1884) – contro l'indirizzo pratico di Karl D.A. Röder (1806-1879) –, il diritto in sé è «un che di *postum* senza l'antiorità del mio fare, del tutto indipendente, irraggiungibile, inviolabile, indistruttibile dal mio volere, così come dal volere di ogni altro uomo, quindi solido, necessario e assoluto nei confronti della volontà umana»: «la *realizzazione*, l'esercizio del mio diritto, in breve il diritto nella sua *apparizione esterna*, dipende sicuramente dalla mia autodeterminazione, come dalla volontà e dal riconoscimento degli altri uomini, ma non l'essenza del diritto, il *diritto in sé*». <sup>22</sup> Al riconoscimento esterno del diritto «l'uomo può essere costretto proprio perché si tratta di un diritto che non ricade nell'ambito del libero arbitrio: il mio diritto resta mio anche quando non lo faccio (o non voglio farlo) valere, anche quando il mondo intero me lo contesta e nega»: <sup>23</sup> il diritto in sé, dunque, esiste da qualche parte, esternamente al pensiero e alla volontà, nella sua *intera estensione* – si ricordi la dottrina platoniana secondo cui la cosa in sé riunisce in un oggetto le caratteristiche comuni a tutti gli oggetti contenuti sotto un *genus*. <sup>24</sup>

Approfondendo la conclusione di Ulrici nella direzione segnata dall'intangibile *universale astratto* da lui postulato, si ricava che il diritto in sé non può corrispondere, in linea di principio, a uno dei tre momenti *a priori* in cui si articolano le categorie kantiane dell'intelletto (quantità, qualità, relazione, modalità): in una tricotomia trascenden-

---

<sup>21</sup> F.J. STAHL, *Die Philosophie des Rechts* (1854<sup>3</sup>), cit., II, pp. 121, 322.

<sup>22</sup> H. ULRICI, *Grundzüge des Naturrechts oder der Rechtsphilosophie*. Von Dr. Karl D. A. Röder, Prof. d. Rechts zu Heidelberg. Heidelberg. 1846, in «Zeitschrift für Philosophie und philosophische Kritik», 1847, 18, p. 281.

<sup>23</sup> *Ibidem*.

<sup>24</sup> Cfr. W.G. TENNEMANN, *System der Platonischen Philosophie*, 4 Bde, Leipzig, Barth 1792-1795, IV, p. 282.

tale, del tipo *Einheit*, *Vielheit*, *Allheit*, ciascun elemento, proprio perché *a priori*, è relativo a un'intuizione sensibile. E neppure corrisponde al concetto logico di genere (*Gattung*), né tanto meno a quello di specie (*Art*): la cosa in sé «non è un concetto di genere, poiché ogni genere possiede differenze, e queste non appartengono al concetto di cosa in sé. Ogni sua differenza che si volesse ammettere sarebbe sempre, a sua volta, *Ding an sich*». <sup>25</sup> Ma ciò è impossibile: «Per ogni genere esiste solo una cosa in sé». <sup>26</sup>

Non resta che pensarla come ente irrepresentabile o, al limite, rappresentabile unicamente come *Begriff* di qualcosa che non è rappresentabile – questa è la controversa soluzione offerta dall'idealista dogmatico (postkantiano) Karl Leonhard Reinhold (1757-1823). Un *concetto puro*, in altri termini, formato «tramite un procedimento puramente negativo, rimuovendo dalla cosa in sé tutte quelle determinazioni che conosciamo come determinazioni della rappresentazione». D'altronde, un qualcosa di inconoscibile che è per sé stesso = X va distinto nettamente dall'essere = 0: <sup>27</sup>

il concetto di cosa in sé non è altro che un *concetto limite negativo*, indicando esso semplicemente la barriera che non possiamo superare con la nostra forza spirituale. Perciò si dice giustamente che per noi non c'è alcuna conoscenza della cosa in sé [...]. Senza rappresentazione, infatti, non c'è conoscenza. La cosa in sé è, per così dire, una grandezza sconosciuta (= X), che però non può mai convertirsi in grandezza conosciuta. Questo, però, è il motivo per cui essa non è semplicemente un niente o un nulla (= 0). [...] La cosa in sé, dunque, può anche chiamarsi *cosa del pensiero* o *noumeno*, dal momento che si lascia senz'altro pensare, sebbene non sia possibile determinarla attraverso una qualche data caratteristica. <sup>28</sup>

Eppure, come già rilevato, nella prima metà del secolo XIX non mancano i tentativi di rappresentare il diritto nella sua *totalità oggettiva* per

---

<sup>25</sup> J.G. BUHLE, *Lehrbuch der Geschichte der Philosophie*, 8 Bde, Göttingen, Vandenhöck-Ruprecht 1796-1804, V, p. 469.

<sup>26</sup> W.G. TENNEMANN, op. cit., IV, p. 282.

<sup>27</sup> K.L. REINHOLD, *Versuch einer neuen Theorie des menschlichen Vorstellungsvermögens*, Prag-Jena, Widtmann-Mauke 1795<sup>2</sup>, p. 251.

<sup>28</sup> W.T. KRUG, *Allgemeines Handwörterbuch der philosophischen Wissenschaften*, I, Leipzig, Brockhaus 1827, pp. 524-525.

mezzo della sola ragione teoretica. Nelle pagine che seguono si cercherà di darne conto, dopo aver approfondito la visione immanentistica di Stahl.

## 2. La necessità del passato come essenza del diritto

L'espressione *Recht an sich*, dal punto di vista della ragione pratica, assume il significato di «norma necessaria per il diritto di fare dell'uomo». <sup>29</sup> Il diritto in sé, afferma Lorenz von Stein (1815-1890), è l'essenza concettuale universale della *personalità*, che vuol dire sacralità e inviolabilità, e come tale esso non è altro che un *concetto vuoto*, perché incapace di generare il diritto vigente. La fonte di questo è soltanto l'ordinamento sociale determinato, che dà al *Rechtsbegriff* contenuto e forma: «la scienza del diritto in sé è la scienza della personalità vivente in sé». <sup>30</sup> Il diritto, osserva Stahl, è liberato dal compito di realizzare l'*idea morale* di ogni istituto nel suo contenuto positivo. Il diritto può soltanto tutelare i *confini estremi* di quell'idea (presupposta), per conservarne il *concetto* e non entrare in contrasto con esso: «Così, per esempio, la tutela giuridica della personalità contiene non il riconoscimento positivo dell'individualità ma il negativo, affinché non sia soppresso il concetto di persona». <sup>31</sup>

Il diritto in sé, dunque, non possiede alcun contenuto, essendo questo generato esclusivamente dalla *vita* della personalità, <sup>32</sup> ovvero, secondo la dottrina di Stahl, esso è *tutt'uno con la vita*. La personalità non è qualcosa di posto indipendente da ogni azione, dal momento che è *originariamente e nello stesso tempo* l'essere più concreto e più spirituale, identica in tutte le sue espressioni accidentali e *insieme* distinta da esse: qualcosa di posto che è *contemporaneamente* un presupposto. <sup>33</sup> Nessuna idea del diritto vale da sé. Le idee di proprietà, di contratto, di Stato ecc. si realizzano in modo positivo, cioè grazie alla *coscienza comune del*

---

<sup>29</sup> H. ULRICI, *Grundzüge des Naturrechts*, cit., p. 281 (corsivo mio).

<sup>30</sup> L. v. STEIN, *Die deutsche Rechtswissenschaft*, in «Zeitschrift für Privat- und Öffentliche Recht der Gegenwart», 1874, I, pp. 529, 542.

<sup>31</sup> F.J. STAHL, *Die Philosophie des Rechts* (1845-1847<sup>2</sup>), cit., II, pp. 167-168.

<sup>32</sup> Cfr. L. v. STEIN, *Handbuch der Verwaltungslehre*, cit., I, p. XII.

<sup>33</sup> Cfr. F.J. STAHL, *Die Philosophie des Rechts* (1845-1847<sup>2</sup>), cit., II, pp. 14-15.

*diritto e alla comune osservazione*: «la determinazione di ogni rapporto di vita (famiglia, Stato) deve essere riconosciuta come una determinazione data e specifica, che può essere rinvenuta solo con l'osservazione di quei rapporti, non attraverso leggi o concetti esterni o anteriori ai rapporti». <sup>34</sup>

Il diritto positivo, per Stahl, ha sì il compito di realizzare l'idea del diritto (*Rechtsidee*), quale criterio di giustizia, moralità, opportunità ecc., ma la misura morale più *immediata* consiste nel criterio di legalità (*Rechtmässigkeit*): «Quel che concorda col diritto positivo è legale, e viceversa». Il principio della *costante positività* del diritto trova la sua massima e risoluta applicazione quando «il diritto vincola anche se irrazionale» (nel contenuto), mentre «l'idea del diritto non è vincolante finché non diventa diritto positivo». <sup>35</sup> Evidentemente, il principio oggettivo e reale della filosofia del diritto – l'*idea etica* costitutiva dello stato comune – è *immanente* nei rapporti di vita, nello stato empirico della società umana, ove essa vanta anche la cattiva libertà dell'immoralità. Tant'è che quel principio va individuato con l'osservazione (*Beobachtung*), piuttosto che con leggi o concetti astratti. <sup>36</sup>

*Moral e Recht* rimangono uniti fra loro da un vincolo profondo. Ambedue si rivolgono all'idea etica, l'una in modo positivo, posto che nella morale l'idea etica proviene liberamente dall'individuo quale rivelazione del suo sentimento morale, l'altro in modo negativo, per mezzo della coazione (*Zwang*). La natura umana versa in una condizione di separazione tra volontà comune e volontà particolare e di *non purezza* di entrambe, sicché l'idea etica, nel diritto, non può che essere palesamento (*Offenbarung*) dello spirito morale dell'autorità (*Obrigkeit*), necessariamente esterna alla volontà soggettiva e spesso malvagia del singolo. Il diritto in sé, cioè l'idea dello stato comune perfetto, deve allora esistere come opera della comunità (della nazione): il diritto nasce dal popolo come *unità data originariamente*, ovvero dalla visione

---

<sup>34</sup> Ivi, II, pp. 167, 282.

<sup>35</sup> Ivi, II, pp. 182, 184.

<sup>36</sup> Ivi, II, pp. 166-167, 181-182. Stato comune (*Gemeinzustand*) significa qui «rapporti e vincoli tra uomini [...] in cui l'esistenza del genere umano è considerata come esistenza di un intero» (proprietà, famiglia, Stato e comunità statale, Chiesa). F.J. STAHL, *Die Philosophie des Rechts* (1854<sup>3</sup>), cit., II, pp. 197-198.

unitaria dell'autorità, dalla coscienza unitaria del popolo, che significa coscienza di adempiere un comandamento di Dio oppure una necessità morale, là dove manca la fede.<sup>37</sup>

Si tratta insomma di qualcosa di posto (*Gesetztes*) che, in quanto tale, dipende da ciò che pone, come l'autorità, da quella divina (nella morale) a quella umana (nel diritto). Entrambe rimandano a una sorta di regno in cui le singole personalità sono *dominate* da una volontà personale come Dio, il principe, il legislatore, il padre ecc., mai però il cittadino.<sup>38</sup> Il che vuol dire, in sostanza, che oggetto del diritto, sia esso privato o pubblico, sono le istituzioni dell'ordinamento cosmico (coercitivo) dell'autorità – proprietà, famiglia, Stato ecc. Esse compongono il «piano del mondo morale»,<sup>39</sup> e pertanto il diritto in sé, grazie alla *continuità* – regola suprema dello sviluppo di ogni cosa vivente –, diviene conoscibile solo nella forma (legittima) del *diritto territoriale patrio*: la continuità del diritto sorregge il sussistente (*das Bestehende*).<sup>40</sup> Idea e volontà vengono così a congiungersi intorno al contratto (*Vertrag*):

Nessun uomo può avere una potestà sull'altro, se questa non gli è stata trasferita. [...] Non c'è alcuna potestà al di fuori del contratto. Ogni autorità – principe, magistrato, senato e parlamento – ha la propria potestà solo con il trasferimento di essa da parte dei suoi sudditi. La volontà dei sudditi è la fonte di ogni potestà autoritaria.<sup>41</sup>

In sintesi, si può dire che il principio dell'intero diritto privato, secondo Stahl, si compone di due momenti, quello soggettivo (formale) dell'*idea della personalità* e quello oggettivo (materiale) della *determinazione dei rapporti di vita*, compenetrati fra loro in modo inscindibile, fino

---

<sup>37</sup> F.J. STAHL, *Die Philosophie des Rechts* (1845-18472), cit., II, pp. 167-168; nonché ivi (18543), II, pp. 205-206, 234; e anche H. AHRENS, *Naturrecht oder Philosophie des Rechts und der Staates*, 2 Bde, Wien, Gerhold 18706, I, p. 164.

<sup>38</sup> Cfr. F.J. STAHL, *Die Philosophie des Rechts* (1854<sup>3</sup>), cit., II, pp. 163, 209.

<sup>39</sup> Ivi, II, pp. 197-200.

<sup>40</sup> Ivi (1845-1847<sup>2</sup>), II, pp. 226-227. Cfr. ivi, II, pp. 405-406: il principio della legalità «si può chiamare anche principio della continuità: lo Stato (la sua costituzione ordinata) procede, uno e identico, in ogni epoca e così vincola e domina come potenza, al proprio interno, il presente ogni volta diverso».

<sup>41</sup> ID., *Die gegenwärtigen Parteien in Staat und Kirche*, Berlin, Hertz 1863, p. 17.



a formare un'unità assoluta, come la forza vincolante del contratto. Anche questa è composta da un momento soggettivo e da un momento oggettivo, cioè dall'essenza della persona (libertà e soprattutto fiducia, anch'essa idea etica) e dalla *determinazione* del vincolo (l'ordine naturale superiore dell'istituto in cui interviene il contratto), che permette di distinguere il vincolo giuridico da quello morale.<sup>42</sup> In definitiva, i confini del possibile e la natura, rappresentati rispettivamente come negativo (o necessità *metafisica*) e come positivo (o necessità *fisica*),<sup>43</sup> si presuppongono a vicenda senza soluzione di continuità:

il contenuto del diritto ha un momento *necessario-razionale* nell'idea del diritto e un momento *positivo* nella sua individualizzazione, nel quale essa realizza il popolo nella sua vita. Ma nessuno di questi momenti può esistere senza l'altro. Conformemente a ciò, il diritto secondo la sua *essenza più intrinseca* è assolutamente *positivo*, cioè un ordine già realizzato nella vita esterna, che si costituisce solo in questa realizzazione e che solo in essa è strutturato per determinati precetti.<sup>44</sup>

L'origine del diritto, in questa dottrina, è radicata nella *coscienza del popolo*, da intendere come coscienza della *necessità immanente nella storia*: «All'essenza del diritto, che è l'ordine umano dello stato comune per la conservazione dell'ordine cosmico di Dio, corrisponde *anche il modo della sua origine*. Il diritto nasce attraverso la comunità umana, attraverso il popolo e l'autorità, ma con la coscienza di una necessi-

---

<sup>42</sup> Cfr. ID., *Die Philosophie des Rechts* (1845-1847<sup>2</sup>), cit., II, pp. 256, 321, 324.

<sup>43</sup> Cfr. *ivi*, II, pp. 30-31.

<sup>44</sup> *Ivi*, II, p. 180. Anche Aristotele, osserva Stahl, divide il contenuto del diritto in due sfere (diritto naturale e diritto positivo), che lo Stagirita, però, tenne separate fra loro. Il rapporto giusto, prosegue Stahl, è invece quello riconosciuto da Melantone (Philipp Melanchthon): «Verum quia jus positivum determinatio est juris naturalis, facile intelligi potest, jus positivum tamen habere aliquam regulam, videlicet ne pugnet cum jure naturali». *Ibidem*. Il richiamo al padre del termine *psicologia* dà modo di sottolineare l'appunto mosso alla dottrina di Stahl da un recensore della sua *Filosofia del diritto*: «Anche noi siamo dell'avviso che l'idea di personalità debba essere il fondamento nel diritto, come in tutte le scienze derivate direttamente dalla natura dell'uomo. Ma questo principio deve essere dimostrato e fondato, cosa che può avvenire solo in modo psicologico». ANONIMO, op. cit., p. 937.

tà e di un benessere nell'ordine divino». <sup>45</sup> Essendo «emanazione della coscienza nazionale», piuttosto che un prodotto dell'arbitro o della riflessione, il diritto non può quindi essere scisso dal passato, o meglio dalla coscienza della necessità del passato, nella quale sembra di fatto risolversi l'essenza del diritto, tanto nel suo aspetto immutabile (in sé) quanto nel suo aspetto evolutivo (naturale). Il passato è causa immanente del presente, inalterabile, immobile e nondimeno dotato di viva efficacia all'interno del diritto vigente. <sup>46</sup>

Non deve quindi sorprendere che il filosofo della Scuola storica abbia esaltato la portata logica del contratto di società (*Gesellschaftsvertrag*) e criticato la tavola kantiana dei contratti, dove quella figura negoziale non trova spazio. <sup>47</sup> Secondo la *natura della cosa*, il contratto di società contiene *da sempre* l'idea di *Herrschaft*, mentre il diritto in sé vi agisce come *limite*, a garanzia della presupposta libertà. L'idea del diritto, quale contenuto etico-razionale pensato come esterno alla sua positività – cioè come insieme di mere direttive che sollecitano la comunità alla realizzazione di uno stato comune perfetto <sup>48</sup> –, è infatti conoscibile unicamente come qualcosa di *negativo*, attraverso i divieti del diritto positivo. Il divieto, in tal modo, diventa l'espressione dell'impossibilità, per la conoscenza umana, di rappresentare positivamente l'essenza ideale del diritto, che a questo punto ben può essere paragonata a un'incognita rappresentabile solo in modo indiretto, a partire dalla *societas* e dai suoi limiti connaturati:

Tra i contratti il ruolo principale è rivestito dal *contratto di società*. Per mezzo di esso diviene possibile dedurre i rapporti stabili di dipendenza reciproca (matrimonio, rapporto genitoriale, Stato), sottratti alla libertà, da essa stessa: 'nul-

---

<sup>45</sup> Cfr. F.J. STAHL, *Die Philosophie des Rechts* (1845-1847<sup>2</sup>), cit., II, pp. 233-234.

<sup>46</sup> Cfr. *ivi*, I, pp. 564-565, 569.

<sup>47</sup> Stahl ritiene che la tavola kantiana dei contratti abbia il difetto di essere stata costruita semplicemente sulla forma della prestazione (della *datio*), non sulla forma dell'*obligatio*, risultando così imperniata sull'unilateralità e sulla reciprocità del *profitto*, anziché sul *vincolo giuridico*. In generale – prosegue Stahl –, nel sistema kantiano non ha trovato il dovuto posto la diversità dell'obbligazione tra i contraenti e verso i terzi – egli richiama, a mo' di esempio, la differenza tra vendita e società –, quale diversità giuridica più importante. Cfr. *ivi*, II, p. 328.

<sup>48</sup> Cfr. *ivi*, II, pp. 182-183.

*lum imperium sine pacto*'. Questi rapporti, che per loro natura dominano l'uomo attraverso la loro idea immanente, sono in tal modo sottoposti a esso. Ogni società, infatti, ha un solo oggetto passivo e non contiene altra soggezione che quella esistente e concessa reciprocamente. Dunque, l'esistenza e l'istituzione della famiglia o dello Stato dipendono solo dall'arbitro dei contraenti. Ma la configurazione di essi è governata anche dal limite del contratto privato – ove riconosciuto. Allo Stato, per es., è accordato il diritto della pena di morte perché i privati non possono disporre della propria vita.<sup>49</sup>

### 3. Le categorie come palesamento dell'incondizionato

Dal paragrafo precedente dovrebbe essere emersa la funzione *conservativa* del diritto rispetto alla morale e alla religione, essendo il primo un *ordine* determinato dal comandamento di Dio: il diritto è «l'ordine della vita del popolo, o meglio della comunità del popolo, per la conservazione dell'ordine cosmico di Dio. È un ordine umano, ma al servizio di quello divino», attraverso i comandi (-divieti) dell'autorità terrena.<sup>50</sup> La forza del vincolo giuridico, emblema dell'*unità* della nazione cui si rivolge il diritto – mentre la morale si rivolge ai singoli uomini, ognuno per sé<sup>51</sup> –, trova così la sua espressione più alta nel *contratto di società*, dove l'intera estensione dell'idea etica è necessariamente presupposta come *dato* da tutelare (cfr. sopra, § 2).

L'*absolute Einheit* è un concetto chiave nella dottrina di Stahl. Come già detto, i momenti di cui si compone anche la forza vincolante del contratto, cioè l'essenza della persona e la determinazione del vincolo – il negativo e il positivo –, vanno pensati come uniti da una profonda compenetrazione (cfr. sopra, § 2). Il filosofo tedesco è contrario all'infinita oscillazione fra il concreto e l'astratto tipica di quelle dottrine dove l'elemento spirituale ora diventa concreto, attraverso il materiale sensibile, ora diventa astratto, sciogliendo quel materiale nelle forme giuridiche della vita e nel sistema filosofico, quando invece dovrebbe rappresentare *das Konkreteste*: «La personalità è l'essere originario, così come è [nello stesso tempo] il concetto originario».<sup>52</sup> Ciò spiega perché

---

<sup>49</sup> Cfr. *ivi*, I, p. 151.

<sup>50</sup> Cfr. *ivi* (1854<sup>3</sup>), II, pp. 194-195.

<sup>51</sup> Cfr. *ivi* (1845-1847<sup>2</sup>), II, p. 195.

<sup>52</sup> Cfr. *ivi*, II, p. 14.

Stahl abbia assunto il *concetto-sostanza* della personalità come unità assoluta, distinta dall'unità del concetto (limitata a requisiti formali e quindi non comprensiva della cosa particolare), dall'unità dell'oggetto artistico (soltanto ideale) e dall'unità dell'organismo (totalità di membri non interrelati fra loro).<sup>53</sup>

Tutto questo, verosimilmente, presuppone una critica perentoria verso quei sistemi contrattuali del giusrazionalismo finalizzati, mediante la tecnica espositiva del *Grundriss*, a circoscrivere le forme pure dei contratti *intorno* a un principio astratto.<sup>54</sup> Al riguardo, merita un cenno particolare la dottrina dei *contratti necessari* proposta dal giovane Ignaz von Rudhart (1790-1838). Qui il *diritto della personalità* si erge a fondamento di ogni esistenza e coesistenza. Esso, in tal modo, concorda con la natura e l'essenza della cosa, posto che *anche la cosa in sé non è isolata*. Nell'universo, egli dice, «tutto appartiene a una totalità unica: l'uomo deve entrare con i propri simili in rapporti *razionali*, l'esistenza deve diventare *coesistenza* e i *diritti* devono diventare *giuridici*».<sup>55</sup>

L'idea di *Organismus* fa ingresso in questa dottrina. Tutto è connesso in modo organico, secondo Rudhart, ivi compresa la cosa in sé, che di conseguenza va considerata *parte* dello sviluppo sistematico dei contratti.<sup>56</sup> Egli, quindi, contrariamente a von Stein ritiene possibile andare dal concetto puro di contratto al sistema dei contratti, grazie al *sapere enciclopedico* propriamente detto, espressione di totalità organica.<sup>57</sup>

---

<sup>53</sup> Cfr. *ivi*, II, p. 15.

<sup>54</sup> Sulla nozione di *Grundriss* nel secolo XIX, si veda G. ALIMENA, *Il genere «Grundriss» nell'epoca delle «architettoniche». Un nuovo «piano» per la didattica e la scienza*, in «Intersezioni», 2016, 3, p. 367, ove quell'espressione designa un genere letterario paragonabile alla pianta di un edificio o a un disegno icnografico, finalizzato a trasmettere un certo sapere in maniera agevole, pressoché immediata, e al tempo stesso rigorosa, esaustiva, sistematica, cioè *scientifica*.

<sup>55</sup> I. V. RUDHART, *Untersuchung über systematische Eintheilung und Stellung der Verträge für Doctrin und Legislation*, Nürnberg, Schrag 1811, p. 58.

<sup>56</sup> Cfr. *ivi*, pp. 58-59, 73, 266.

<sup>57</sup> Cfr. *ivi*, p. 2. In effetti, scrive von Stein, «c'è senz'altro un sistema del contratto in sé – di ciò che è comune a tutti i contratti in virtù della natura della personalità –, ma è assolutamente impossibile arrivare dal concetto di contratto a un sistema dei contratti». Tale sistema, prosegue il sociologo tedesco, nasce solo dal contenuto

Modificando un passaggio del *Fedone* di Mendelssohn, si può dire che ordine, simmetria, armonia, regolarità, in generale tutti i rapporti che richiedono una connessione, una collazione del molteplice, sono effetti della facoltà di pensare,<sup>58</sup> al di fuori della quale, cioè in natura, esiste un *intero*, un essere (*Sein*) che diventa sapere (*Wissen*) una volta tradotto nell'*intuizione intellettuale*: «siccome ogni cosa esiste in una connessione *organica* con le altre, anche la conoscenza di una o più cose è poi un vero sapere, una *scienza*, quando questo essere delle cose *organico* viene tradotto nei concetti». Il diritto positivo, dunque, è un fenomeno storico che realizza il *diritto nell'idea*, intendendo con ciò il *modo di considerare* l'istituto giuridico astraendo da una determinata epoca o popolazione.<sup>59</sup>

In linea con la *Rechtslehre* kantiana, Rudhart nega che l'esposizione frammentaria dei contratti possa farci conoscere la loro *essenza*, credendo egli – stavolta in disaccordo con Kant – che una simile finalità sia raggiungibile per mezzo della *tavola scientifica*, ossia incentrata su un *Prinzip*, nel senso di principio supremo da cui si sviluppa sistematicamente il concetto in questione:

mai si conoscerà l'essenza di un singolo contratto, se non si potrà indicare a quale *classe* esso appartenga e quale *peculiarità* spetti a questa classe; mai si può comprendere esattamente la *specie*, se prima non si penetra la natura del *genere*, se non si conosce il principio attraverso cui il genere è posto con necessità.<sup>60</sup>

Mentre Kant deduce la sua tavola metafisica dei contratti cc.dd. *puri* e *semplici* dal concetto di contratto *per noi*, considerato cioè oggettiva-

---

del suo oggetto (empirico). L. v. STEIN, *Einige Bemerkungen über das internationale Verwaltungsrecht*, in «Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reich», 1882, 6, p. 426.

<sup>58</sup> M. MENDELSSOHN, *Phaedon*, Berlin-Stettin, Nicolai 1767, pp. 212-213.

<sup>59</sup> I. v. RUDHART, *Encyclopaedie und Methodologie der Rechtswissenschaft*, Würzburg, Stahel 1812, pp. 7, 10. Secondo il giovane dottore in legge, come lo Stato è una riunione di uomini *organica* (necessaria, naturale e razionale) su un determinato territorio, non fondata quindi sulla finzione di un contratto, così il diritto «altro non è che l'ordine-coesistenza esterno» pensabile «soltanto in uno spazio delineato dalla natura». Ivi, pp. 9, 12-13.

<sup>60</sup> Cfr. ID., *Untersuchung über systematische Eintheilung und Stellung der Verträge*, cit., pp. 2-3.

mente secondo il *nostro* modo di conoscere *a priori*, quindi al di fuori della inseità (esterna e inconoscibile), Rudhart sembra avere la pretesa di spingere la conoscenza della “materia” contrattuale fino al suo *An-sich*, dopo aver stabilito il principio nel quale riposano tanto la divisione e la posizione dei contratti, quanto la loro «intera essenza» (*ganzes Wesen*), o meglio il loro intero contenuto (*ganzes Inhalt*):<sup>61</sup> «il principio è il centro intorno al quale deve ruotare il cerchio chiuso», vale a dire la visione unitaria del tutto.<sup>62</sup> Visione che egli traduce in una classificazione tabellare dei contratti necessari, ricavata dalla combinazione tra i rapporti giuridici del traffico commerciale, le forme del capitale e le forme dei suoi movimenti.<sup>63</sup> un vero e proprio *Grundriss*, la cui matrice logico-razionale è visibilmente kantiana, articolato com'è in una grande tricotomia composta da due figure tra loro in opposizione e da una sintesi finale costituita dal *Gesellschaftsvertrag* – il quale, stavolta, non può assumere il ruolo privilegiato attribuitogli da Stahl, in virtù del suo valore di sintesi logico-razionale.<sup>64</sup> Il tutto, poi, suddiviso in tricotomie minori e ulteriori sottodivisioni disposte in modo *simmetrico*, come se l'accesso alla inseità dei contratti dipendesse da una *Ordnung* matematica e geometrica, oltre che apriorica.

A questo punto, Rudhart sembra allinearsi *ante litteram* alla conclusione raggiunta da Schelling nelle sue lezioni monachesi del 1827: «Kant non trova l'accesso alla cosa in sé perché lo cerca attraverso la sensibilità. Oltre e prima della sensibilità esisterebbe però un tipo d'esperienza ‘apriorica’ capace d'offrire l'accesso che Kant non aveva

---

<sup>61</sup> «Io ho chiamato i contratti *forme del traffico*, e ho determinato ogni oggetto del traffico come il possibile contenuto di essi». Ivi, p. 68.

<sup>62</sup> Ivi, pp. 2-3.

<sup>63</sup> Cfr. ivi, pp. 80-81.

<sup>64</sup> Si rammenti che il sistema kantiano della metafisica dei costumi deve essere conforme alle «istanze critiche» (cfr. la lettera di Kant a Marcus Herz del 26 maggio 1789), quindi alla progressione concettuale degli schemi logico-trascendentali, di cui è nota la struttura tricotomica e la funzione di *sintesi* in capo a ciascun terzo elemento. Ognuna delle categorie trascendentali della *Quantität*, *Qualität*, *Relation* e *Modalität* è infatti costituita da tre concetti, l'ultimo dei quali appare sempre come unificazione dei primi due: unità e pluralità si riuniscono nella totalità; realtà e negazione nella limitazione; sostanza e causalità nell'interazione; possibilità ed esistenza nella necessità.

trovato». <sup>65</sup> Questa cosa, dice Schelling, o è un essere, e allora è anche necessariamente conoscibile, e quindi non è in sé, nel senso kantiano di cosa fuori di ogni determinazione dell'intelletto, oppure è realmente un in-sé, un inconoscibile, un irrepresentabile, e allora non è una cosa. Non potendo noi rinunciare all'*oggettività delle determinazioni intellettuali*, «perché così saremmo costretti a rinunciare anche alla realtà del mondo sensibile», noi diciamo:

c'è un primo principio, di per sé inconoscibile, che è l'essere in sé, privo di misura e determinazione, ma non c'è alcuna *cosa* in sé. Tutto ciò che per noi è oggetto è già in sé stesso affetto da soggettività, cioè è già in parte posto come soggettivo, e quindi è affine a ciò che chiamiamo il principio conoscente. Ciò che Kant fa accadere soltanto nella rappresentazione [...] è già accaduto oggettivamente e indipendentemente da noi. La cosa con queste soggettive determinazioni è appunto la *vera* cosa, giacché se le si tolgono tali determinazioni, essa non è più in generale una cosa. <sup>66</sup>

Comunque sia, nonostante Rudhart neghi di essersi occupato di mere formalità o di cavillosità scolastiche, il risultato raggiunto dalla sua tavola contrattuale è una totale *astrazione* dalla realtà empirica del diritto, che però, inevitabilmente, finisce in quel modo per essere consacrata. Egli è convinto di aver edificato un «tutto chiuso», che pre-

---

<sup>65</sup> G. CUSINATO, *Il corpo e la persona. Il concetto d'esperienza e di organismo nella critica di Schelling a Kant*, in «Il Pensiero», 1996, 2, p. 200. «Nel ripercorrere il tragitto che Kant delinea dalla cosa in sé alla rappresentazione, Schelling individua uno spazio lasciato vuoto, un tassello mancante: infatti da un lato la cosa in sé è il materiale, il fondamento delle nostre rappresentazioni, dall'altro sia le forme spazio-temporali, sia le categorie dell'intelletto non vengono applicate alla cosa in sé [...] bensì all'azione della cosa in sé su di noi». *Ibidem*. Alquanto indicativo è l'avvertimento di Kant: «l'unica espressione adeguata alla prima parte della metafisica dei costumi sarà soltanto *Principi metafisici della dottrina del diritto*, poiché riguardo ai casi cui essa si applica [cioè i casi offerti dall'esperienza, che sono molteplici] ci si può aspettare solo un avvicinamento al sistema, non il sistema stesso». I. Kant, *Die Metaphysik der Sitten. Erster Theil, metaphysische Anfangsgründe der Rechtslehre*, Königsberg, Nicolovius 1798<sup>2</sup>, p. IV. Di qui, verosimilmente, il motivo della estrema "essenzialità" della tavola metafisica kantiana dei contratti: anch'essa non può aspirare alla qualifica di System in senso proprio, posto che un sistema secondo concetti è «soltanto un sistema di ricerca secondo principi di unità, la cui materia può essere data unicamente dall'esperienza». I. KANT, *Critik der reinen Vernunft*, Riga, Hartknoch 1781, p. 738.

<sup>66</sup> F.W.J. SCHELLING, *Lezioni monachesi sulla storia della filosofia moderna ed esposizione dell'empirismo filosofico*, a cura di G. Durante, Firenze, Sansoni 1950, pp. 255-256.

scinde da criteri classificatori esterni al concetto di contratto, come ad esempio le divisioni romanistiche dei *pacta* in espressi e taciti, semplici e compositi, reali e personali.<sup>67</sup> Ma invero, così facendo, egli incappa nel grande difetto che Hegel rimprovera all'idealismo kantiano e fichtiano: *lasciare il contenuto a sé stesso, riempito di finitezza* (cfr. sopra, § 1). E infatti, nella seconda parte della sua opera del 1811, dedicata al diritto positivo, il giovane dottore in legge non sembra preoccuparsi minimamente dei rapporti giuridici contrari alla (vera) libertà, disciplinati nei codici in vigore nel suo tempo.<sup>68</sup> D'altronde, lo sviluppo della *Rechtsidee*, che il diritto positivo ha il compito di realizzare (cfr. sopra), viene da lui ricondotto a tre fonti: *legislazione* (codice), *dottrina* (quella che si occupa di legislazione) e *giurisprudenza*. Queste fonti sarebbero le «modalità di palesamento dello sviluppo dell'idea del diritto, ovvero di tutto quello attraverso cui il diritto [nell'idea] si personifica»:<sup>69</sup>

Ogni discussione dottrinarica deve rimanere estranea al codice, quindi la legislazione non deve essere inglobata dalla scienza. [...] Oggetto del codice sono le determinazioni sulle situazioni della vita, come presentate dai tempi. Il codice afferra l'intero rapporto giuridico dal lato *riflesso empiricamente*, assembla solo ciò che è *adeguato*, come gli oggetti del diritto maggiormente simili, e non si preoccupa affatto della deduzione scientifica, ma tratta specie e genere l'una a fianco all'altro, senza troppe distinzioni.<sup>70</sup>

Rudhart, in sostanza, commette lo stesso errore lamentato dal giovane Marx nella sua lettera al padre del 10 novembre 1837, l'errore che ha determinato il fallimento del suo sistema giusfilosofico realizzato in quell'anno: l'aver separato la dottrina formale del diritto (*formelle Rechtslehre*), che ha il compito di descrivere la forma pura del *systema iuris* nelle sue articolazioni e nella sua unità, dalla dottrina materiale del diritto (*materielle Rechtslehre*), imperniata invece sul contenuto del

---

<sup>67</sup> Cfr. I. v. RUDHART, *Untersuchung über systematische Eintheilung und Stellung der Verträge*, cit., pp. 14-17.

<sup>68</sup> Cfr. *ivi*, pp. 244, 250.

<sup>69</sup> Cfr. *Id.*, *Encyclopaedie und Methodologie der Rechtswissenschaft*, cit., pp. 59-60.

<sup>70</sup> Cfr. *Id.*, *Untersuchung über systematische Eintheilung und Stellung der Verträge*, cit., pp. 177-178.



sistema ovvero sulla necessaria qualità delle articolazioni.<sup>71</sup> Anche lo studente di Treviri ottenne così non una forma scientifica ma una sorta di casellario pronto ad accogliere qualunque istituto giuridico, finanche quello più illiberale. Ne è prova la presenza, all'interno della sua classificazione dei diritti privati, della categoria denominata *diritto reale di forma personale*, che nel primo Ottocento significa per lo più diritto reale o della cosa su una persona.<sup>72</sup>

Si tratta di un lavoro giovanile alquanto originale, a partire dallo schema contrattuale *metafisico* illustrato nella lettera al padre del 1837, non fosse altro perché in esso Marx tenta di risolvere il problema della rappresentabilità dell'*incondizionato* conciliando – inconsapevolmente – la posizione di Stahl con quella di Rudhart. Al vertice (visibile) dello schema in discorso troviamo infatti il *contratto di società* – da sempre espressione dell'idea di *Herrschaft* (cfr. sopra, § 2) –, in una posizione, però, che risulta primaria solo in apparenza. Declinando il formalismo kantiano e l'idealismo fichtiano in una chiave dogmatica moderna, in certo senso romantica e “preschellinghiana”, il giovane Marx cerca di rappresentare il concetto di *contratto in sé* dandone una peculiare rappresentazione *negativa* – cioè espungendo il numero 1 – all'apice (ideale) delle principali divisioni in cui si articola il suo sistema contrattuale, come se i rispettivi elementi positivi, visibili, enumerati nello schema partendo dal 2, dovessero denotare, secondo precise regole di connessione categoriale, la manifestazione dell'Uno – tecnica espositiva, questa, che richiama alla mente l'ermetismo dell'*Ars magna* di Raimondo Lullo.<sup>73</sup>

---

<sup>71</sup> Cfr. in questi termini *Karl Marx an Heinrich Marx in Trier. Berlin, 10./11. November 1837*, in *Marx-Engels-Gesamtausgabe* (M.E.G.A.), parte III (*Briefwechsel*), vol. I (*bis April 1846*), Berlin, Dietz 1975, pp. 10-11. Si rammenti che durante i propri studi di giurisprudenza Karl Marx decide di impegnarsi nella costruzione di un sistema metafisico di contratti, di cui rimane una parziale esposizione nella lettera al padre del 10 novembre 1837. Una costruzione che avrà un esito fallimentare, come il giovane studente comunica nella lettera per informare il genitore della propria svolta intellettuale ed esistenziale, cioè la scelta (libera) della filosofia in luogo della giurisprudenza.

<sup>72</sup> Cfr. *ivi*, pp. 10-11, e G. ALIMENA, *La Stella mirabilis di Kant*, cit., pp. 235 sgg.

<sup>73</sup> Si allude alle nove lettere corrispondenti alle nove dignità divine (*Bonitas, Magnitudo, Eternitas*, ecc.), vale a dire BCDEFGHIK, dove la A non menzionata rappresenta «l'ineffabile assoluto». F.A. YATES, *The Occult Philosophy in the Elizabethan Age*, London,

Tale complesso argomento – cui ho dedicato una monografia dal titolo *L'idealismo illiberale del giovane Marx. Il sistema del 1837 e la parte nascosta*, Roma, Castelvecchi 2020, con Prefazione di Roberto Finelli – non può essere analizzato dettagliatamente in questa sede. Qui basti acquisire l'insegnamento tratto dal giovane Marx nel 1837: ogni rappresentazione nello spazio che sia statica e/o relativa, poiché dipendente solo dall'attività del soggetto (rappresentante), il quale si avviluppa sulla cosa *in generale* senza conoscerla, se non indirettamente e arbitrariamente, impedisce al diritto di svilupparsi come qualcosa di vivo e in tutta la sua ricchezza. L'attività manipolatrice e autoritaria del soggetto finisce insomma per *dematerializzare* ciò che rappresenta fino al punto di erodere ogni *vincolo*. Ed è cosa nota che in assenza di vincoli «domina la più totale incertezza, l'uomo è esposto alla pura contingenza, viene sollecitato a transitare verso il post-umano». <sup>74</sup>

---

Routledge 1979, p. 11.

<sup>74</sup> S. COLAZZO, *Formazione, cittadinanza e cultura della privacy*, cit., p. 213.

**Area 10**  
**Formazione**



**Complessità e sistema educativo.**  
**I cambiamenti organizzativi per consolidare**  
**le competenze degli insegnanti**  
Adolfo Braga, Lucia Chiappetta Cajola

**1. Apprendimento organizzativo: formazione e competenze dei docenti nel rinnovato contesto dell'insegnamento**

Le istituzioni scolastiche sono soggette a continui mutamenti proprio come la società esterna, ragion per cui i docenti si trovano a fronteggiare numerose tematiche, tra cui l'uso delle nuove tecnologie, le lingue, il disagio giovanile e i diversi processi di inclusione. Per affrontare tutto questo processo è necessario che il docente sia in continua formazione e che quindi si avvicini a quel tipo di apprendimento permanente che sviluppi conoscenze, capacità e competenze durante tutto l'arco della vita (lifelong learning). Per guidare i processi di questa società complessa, sotto il profilo pedagogico, è necessario formare persone competenti che sappiano collaborare, creare e condividere, adoperare approcci interdisciplinari e che sappiano soprattutto comprendere i problemi e provvedere alla risoluzione degli stessi in maniera creativa. Per rendere possibile e sostenibile la ricerca dell'insegnante è necessario agire non solo sul percorso formativo del docente e sulla sua attività professionale, ma anche sulle condizioni organizzative della pratica scolastica.<sup>1</sup>

La scuola è un'organizzazione complessa creata dalla somma delle sue risorse (umane, finanziarie, strumentali, temporali, ecc.) e dalla loro specifica configurazione strutturale-funzionale finalizzata al raggiungimento degli obiettivi educativi di apprendimento e di crescita sociale, in grado di rispondere alle evoluzioni dei contesti socio-culturali e del mondo del lavoro.<sup>2</sup> Lo sforzo di innovare la scuola si concentra proprio sui cambiamenti organizzativi perché, se la scuola vuole diventare un'organizzazione che apprende, deve iniziare a ragionare in

---

<sup>1</sup> MONTALBETTI, K., *La ricerca come risorsa per l'insegnante*. EDETANIA 52, 2017.

<sup>2</sup> BERG, G., & WALLIN, E., *Research into the School as an Organization. II: The School as a Complex Organization*. Scandinavian Journal of Educational Research, 1982, 26 (4), 161-181.

modo diverso: riconoscere la complessità insita nella governance; approfondire e migliorare la cultura organizzativa che, oggi, ricopre un ruolo strategico e influente. Nelle organizzazioni, la cultura organizzativa definisce il modo in cui le persone interagiscono tra loro, guida le intenzioni comportamentali dei membri, gli atteggiamenti e i comportamenti per raggiungere gli obiettivi prefissati nelle differenti situazioni. In particolare, la cultura organizzativa della struttura pubblica può essere vista anche come un processo dinamico di apprendimento<sup>3</sup> sul quale si può intervenire perché in continuo mutamento. L'apprendimento organizzativo, per l'appunto, si determina quando i membri di un'organizzazione agiscono come attori dell'apprendimento per l'organizzazione stessa, quando informazioni, esperienze e scoperte di ciascun individuo diventano patrimonio comune, fissandosi nella memoria dell'organizzazione e codificandosi in norme, valori, metafore e mappe mentali condivise. Per cui l'azione compiuta dai membri, facente parte di un'organizzazione, implica inevitabilmente un apprendimento inteso sia come prodotto (quello che si è appreso) sia come processo, ovvero le diverse modalità di apprendimento che possono essere formali, non formali e informali. Inoltre, l'apprendimento può essere attribuito anche ad un agente fuori dall'organizzazione, difatti, l'interazione con l'ambiente esterno consente di processare informazioni e conoscenze che diventano oggetto di apprendimento secondo diverse traiettorie. Schein definisce la cultura di un gruppo come «un modello condiviso di assunzioni di base che è stato appreso da un gruppo per risolvere i suoi problemi di adattamento esterno e di integrazione interna, che ha funzionato abbastanza bene da essere considerato valido e, pertanto, da essere insegnato ai nuovi membri come il modo corretto di percepire, pensare e sentire in relazione a tali problemi<sup>4</sup>». La cultura di un'organizzazione, dunque, ha anche la capacità di influenzare il modo in cui l'organizzazione stessa gestisce le difformità, per cui permeabilità e plasticità sono le caratteristiche che denotano l'interscambio fra l'organizzazione e l'ambiente, in questo senso tutte le organizzazioni apprendono potenziando e arricchendo il loro ma-

---

<sup>3</sup> SCHEIN E.H., *Coming to New Awareness of Organizational Culture*, Sloan Management Review, n.25 1984 (Trad. It. Verso una nuova consapevolezza della cultura organizzativa, in P. Gagliardi (A cura di), *Le imprese come cultura*, Isedi, Torino 1986).

<sup>4</sup> SCHEIN E. H., *Organizational culture and leadership*, Jossey- Bass 1985, San Francisco, Ca.

gazzino di informazioni. L'interdipendenza fra organizzazione e ambiente è, quindi, la nozione di base per comprendere il processo di apprendimento organizzativo nel quale ogni individuo deve essere visto come 'attore cognitivo': egli elabora in prima persona le conoscenze che entrano nella memoria organizzativa, nelle relative mappe di rappresentazione e riproduce sulla scala sociale quanto avviene all'interno del proprio sistema. Sostanzialmente possiamo affermare che quando le persone pensano e apprendono all'interno di un'organizzazione, l'organizzazione stessa apprende.

Tutti i fenomeni legati alla scuola sono spesso connessi a fattori socio-ambientali e rappresentano il riflesso dei cambiamenti nella società, pertanto tutti quei fenomeni soggetti al cambiamento delle variabili sociali, politiche, culturali ed economiche pongono cambiamenti anche nell'organizzazione e nella funzione educativa. Anche la crisi sanitaria generata dal COVID-19 ha avuto, sulle organizzazioni e sulla gestione del lavoro, un impatto non indifferente ed ha posto nuove sfide alle organizzazioni scolastiche,<sup>5</sup> ad esempio, come affrontare diverse e molteplici situazioni problematiche e come sviluppare una maggiore capacità di adattamento ai cambiamenti repentini delle norme legislative che si stratificano nel tempo in un quadro non sempre organico. Di fronte a questa crescita esponenziale del grado di complessità degli attuali sistemi di istruzione, non è pensabile che la scuola adotti un modello organizzativo prestabilito<sup>6</sup> e che riproponga percorsi tradizionali, infatti, occorre sviluppare capacità organizzative che sappiano promuovere autonomia, creatività e flessibilità, con l'intento di proporre un cambiamento proattivo e coerente con la portata delle sfide: offrire ai docenti attuali e futuri le stesse opportunità attraverso una formazione che consente lo sviluppo delle proprie potenzialità e rendere possibile la partecipazione alla progettazione e valutazione delle attività formative a tutti gli attori sociali del territorio con l'intento di migliorare l'offerta formativa.

---

<sup>5</sup> CHIAPPETTA CAJOLA L., *La didattica come risorsa strategica di sistema per l'inclusione*, Roma Tre Press, 2023, pp. 235-252.

<sup>6</sup> BARZANO, G., *Leadership per l'educazione. Riflessioni e prospettive dal dibattito globale*, Roma, Armando Editore 2008.

Tutto ciò apre uno spazio di riflessione ampio e complesso, mettendo in evidenza le nuove esigenze educative, formative e organizzative della società contemporanea. Prepararsi ad un cambiamento organizzativo è da considerarsi, dunque, come una delle principali sfide per le teorie organizzative, tale da richiedere lo sviluppo di specifiche competenze e abilità come quelle degli insegnanti che devono saper integrare i saperi di diversi assi culturali in un'organica formazione di base.<sup>7</sup> Nelle organizzazioni attuali la conoscenza assume un'importanza sempre maggiore proprio perché è l'individuo, con il suo patrimonio di competenze, idee, relazioni e comportamenti, a rappresentare l'asset strategico per il successo. Da questo punto di vista i processi di apprendimento, individuali e collettivi, costituiscono una realtà che le organizzazioni devono curare e gestire con un'attenzione particolare. Resta, dunque, la necessità di guardare l'apprendimento come una risorsa chiave e individuare nuove vie per una formazione che sia più incisiva e più rispondente ai bisogni delle persone sul lavoro.<sup>8</sup>

### **1.1. L'apprendimento organizzativo: la conoscenza come organizzazione del sapere**

Smarrimento e precarietà ordinaria, nel contesto scolastico, derivano dalla sistemica instabilità delle organizzazioni e dai suoi profili di funzionamento in continuo divenire, in cui studenti e insegnanti si muovono ormai in un labirinto burocratico. La scuola è, senza dubbio, una 'burocrazia professionale' che offre un servizio alle persone e come tutte le burocrazie professionali anche nella scuola sono presenti regole scritte, pubbliche e valide per tutti, mentre, il modo in cui le attività vengono effettivamente svolte viene stabilito dai professionisti dell'insegnamento.<sup>9</sup> La scuola, però, pur essendo un'organizzazione di tipo burocratico, presenta caratteristiche ben diverse rispetto ad altre organizzazioni, difatti, essa è un sistema complesso in grado di integrare gli aspetti organizzativo-burocratici con quelli pedagogico-di-

---

<sup>7</sup> SANCASASSI S., *Progettare l'innovazione didattica*, Pearson, Milano-Torino 2019.

<sup>8</sup> PANIFORTE S., *Il processo di apprendimento individuale organizzativo. La formazione nella società della conoscenza*, Milano, FrancoAngeli 2008.

<sup>9</sup> BALLARINO G., PANICHELLA N., *Sociologia dell'istruzione*, Il Mulino, Milano, 2021.



dattici, unitamente alla dimensione affettivo-valoriale, che hanno la loro finalità nella formazione integrale delle persone ad essa affidate, ovvero gli studenti. Per far sì che venga modificata l'immagine dell'organizzazione, icona non più staticamente orientata a obiettivi predefiniti, è necessario che gli attori coinvolti sviluppino una forte capacità di autoanalisi e che guardino le cose da una prospettiva diversa per ri-considerare il sistema di istruzione e di formazione come un luogo attivo in continuo divenire, aperto al cambiamento e alla ristrutturazione di attività e obiettivi, per allineare risultati e aspettative imposti dalla metamorfosi dell'ambiente interno ed esterno.

I cambiamenti sociali e culturali che la pandemia ha sollecitato rappresentano oggi una straordinaria opportunità di miglioramento, utili per rivedere e innovare la dimensione organizzativa scolastica. Difatti, i veri cambiamenti si riconoscono anche dal fatto che essi rappresentano un miglioramento organizzativo, come può essere, nell'ipotesi, la razionalizzazione di un processo lavorativo o la riprogettazione di un ruolo professionale o una innovazione tecnologica: essi implicano un nuovo sistema organizzativo, nuovi paradigmi, servizi e risultati differenti da quelli tradizionali.<sup>10</sup> La scuola, infatti, si sta muovendo verso un cambiamento/miglioramento organizzativo diventando, progressivamente, una comunità professionale: luogo della conoscenza dove tutto ciò che si fa è significativo, intenzionale e realizzato con professionalità, in un clima collaborativo che mette al primo posto la qualità delle relazioni umane e luogo dove si apprende la gestione del patrimonio delle conoscenze, elementi indispensabili per la crescita e lo sviluppo di un individuo libero.

Nel momento presente, però, si è instaurata una sorta di artificiosa divisione tra approccio organizzativo e ricerca educativa,<sup>11</sup> poiché manca un nuovo modello organizzativo scolastico che sia in grado di soddisfare a pieno le richieste di una rinnovata domanda formativa. Per cui, per migliorare l'organizzazione scolastica, occorre costruire un apprendimento organizzativo costante, situato e calato nella realtà

---

<sup>10</sup> CINTI P., *Modelli organizzativi per la scuola che cambia. Innovazione conoscenza apprendimento*, 2002, <https://patriziacinti.com/2016/04/24/modelli-organizzativi-per-la-scuola-che-cambia/>

<sup>11</sup> ORSI, M., *Scuola, organizzazione, comunità*, Brescia, La Scuola, 2002.

odierna. Un tipo di apprendimento orientato verso lo sviluppo delle competenze, proprio perché la scuola è un'organizzazione, per sua natura, basata sulla conoscenza, essa deve adottare una simile prospettiva, se intende produrre innovazione e se vuole accettare le sfide della cittadinanza attiva alla quale deve preparare i ragazzi e le ragazze.<sup>12</sup> La scuola, in qualità di organizzazione che apprende, per raggiungere gli obiettivi prefigurati sull'azione educativa e riuscir a far fronte a situazioni problematiche, deve assumere un atteggiamento autoriflessivo e promuovere processi di apprendimento continuo che consentano di modificare atteggiamenti, azioni, strategie e approcci metodologici.

Un fattore che può contribuire alla realizzazione della scuola come comunità che apprende e incoraggiare il miglioramento in ambito tecnico, scientifico e innovativo nell'organizzazione è, innegabilmente, l'uso della *Double-loop learning* (apprendimento a circuito doppio) rispetto al 'comune' *Single-loop learning* (apprendimento a circuito semplice), definiti da Argyris.<sup>13</sup> L'*apprendimento a circuito doppio* nasce da uno sforzo programmato, condiviso e faticosamente portato avanti a tutti i livelli organizzativi e si basa sulla capacità di riconsiderare la situazione mettendo in discussione le norme operative o gli obiettivi prefissati sottoponendoli ad analisi e riflessioni. Ad esempio, nella scuola, i docenti dovrebbero utilizzare l'apprendimento a circuito doppio, soprattutto nella fase del monitoraggio, ovvero in quell'attività collata tra la progettazione e la valutazione, poiché permette di fare considerazioni sull'organizzazione generale ma anche sull'utilizzo delle risorse in rapporto agli obiettivi da raggiungere, facendoli entrare in un circuito di ricerca-azione intesa come riflessione continua sul proprio operato. In quest'ottica gli errori sono da considerarsi come un inevitabile passo verso il miglioramento. Mentre, nell'*apprendimento a circuito semplice*, invece, gli obiettivi sono fissati a priori e si concentra direttamente sulle strategie da attuare, senza riflettere sui valori da cui esse generano, continuando quindi ad usare gli stessi principi. Indubbiamente efficace per la risoluzione di problemi routinari.

---

<sup>12</sup> SILINS, H., MULFORD, W., & ZARINS, S., *Organizational learning and school change*. *Educational Administration Quarterly*, 2002, 38(5), pp. 613-642.

<sup>13</sup> ARGYRIS C., SCHÖN D.A., *Theory in practice: increasing professional effectiveness*, San Francisco: Josse-Bass, 1974.

L'apprendimento organizzativo è un'organizzazione che fa leva, innanzitutto, sulla conoscenza e poi sull'apprendimento continuo e la scuola, essendo una naturale organizzazione, agisce coinvolgendo, prima, gli insegnanti nella formazione in servizio e poi sottoponendoli ad un'attenta riflessione sulle azioni messe in campo. Affinché ciò avvenga, però, è necessario comprendere gli ostacoli, abbattere le barriere interne ed esterne all'ambiente e saper cogliere le sfide per favorire lo sviluppo di una scuola aperta che ponga attenzione sull'uguaglianza, l'adattabilità e sulla partecipazione attiva di tutti i membri interessati.

Peter Senge, esperto di apprendimento organizzativo e di pensiero sistemico al MIT e autore di 'La quinta disciplina', affermava: «Le organizzazioni che apprendono sono quelle nelle quali le persone aumentano continuamente la loro capacità di raggiungere i veri risultati cui mirano; nelle quali si stimolano nuovi modi di pensare orientati alla crescita; nelle quali si lascia libero sfogo alle aspirazioni collettive, e nelle quali, infine, le persone continuano ad imparare come si apprende insieme<sup>14</sup>».

La *Learning Organization* è l'istituzione che apprende, sia dall'interno sia dall'esterno, valorizzando al massimo il capitale umano. Secondo Senge, tutte le Learning Organization dovrebbero: adottare un PENSIERO SISTEMICO, cioè sviluppare una cultura collaborativa, in cui tutti i membri devono essere liberi di condividere e confrontare le proprie idee con quelle dei propri colleghi, poiché solo così è possibile avviare un processo di confronto e di accettazione di prospettive differenti; incoraggiare la propria PADRONANZA PERSONALE, attraverso un apprendimento continuo, il miglioramento costante delle competenze e delle conoscenze pratiche; essere aperti a NUOVI MODELLI MENTALI, sperimentare nuove teorie per contrastare e superare tutti quegli aspetti pregiudizievoli che ostacolano il progresso e la crescita; costruire una VISIONE CONDIVISA, incoraggiando l'autoriflessione anche sugli errori, diventando così una spinta aggregante e propulsiva nel far emergere immagini e scenari futuri; facilitare L'APPRENDIMENTO DI GRUPPO, che raffigura la capacità di un team di pensare come un unico grande insieme.

---

<sup>14</sup> SENGE P., *La quinta disciplina. L'arte e la pratica dell'apprendimento organizzativo*, Sperling & Kupfer Editori, Milano 2006, p. 3.

Dunque, questo approccio mentale sistemico, orientato all'apprendimento organizzativo abbatte le barriere e crea un clima nel quale le persone sono libere di sperimentare, assumere rischi e imparare dagli errori. Dobbiamo, quindi, concepire la Learning Organization come un sistema aperto alla comunicazione in grado di generare una nuova visione organizzativa che faccia leva sulla flessibilità e sulle capacità adattive dinanzi al cambiamento e che sia capace di preservare la conoscenza.

### **1.2. La scuola come organizzazione che apprende**

Il concetto di *learning*, applicato al mondo della scuola, significa proprio accompagnare tutto il personale scolastico verso una formazione continua per il miglioramento delle competenze necessarie, e al tempo stesso di saper anticipare problematiche e cambiamenti provenienti dall'ambiente esterno. La scuola che apprende, sostiene e promuove la cultura, la ricerca, la sperimentazione e l'innovazione delle pratiche didattiche, considera problematiche ed errori come opportunità di apprendimento e di crescita. Inoltre, crea collegamenti e cura rapporti con gli altri stakeholder, crea occasioni di scambio e apprendimento reciproco rispondendo prontamente e in maniera adeguata alle esigenze della comunità in cui è inserita. La scuola organizzata per apprendere sostiene il lavoro collaborativo, l'apprendimento collettivo e la condivisione di strumenti e metodologie, poiché il miglioramento continuo è determinato proprio dalla collaborazione. La fiducia e il rispetto reciproco sono valori centrali, il personale riflette insieme sui risultati del proprio processo di apprendimento, si incontra regolarmente per condividere difficoltà e problematiche per poi trovare, attraverso il confronto, strategie risolutive più efficaci; la riflessione sulle pratiche professionali diventano, dunque, la base di ogni percorso di miglioramento, individuale e collettivo. Questa visione guida l'insegnamento e l'apprendimento verso un percorso di formazione continua, che inizia con l'identificazione di obiettivi e priorità, poiché «l'apprendimento individuale può trasformarsi in apprendimento organizzativo solo se gli sforzi e i risultati individuali sono orchestrati, coordinati e portati entro una serie comune di obiettivi o entro una 'mission' organizzativa<sup>15</sup>», se non si stabilisce una cultura di collaborazione e di condivisione autentica, la scuola non funziona.

---

<sup>15</sup> SCHEERENS J., *L'autovalutazione e la scuola come organizzazione che apprende*, 2003, p. 38.

È innegabile che negli ultimi anni sia maturata, da parte di docenti e dirigenti, una sensibilità maggiore verso l'aggiornamento e la formazione in servizio. Questo non solo alla luce delle recenti disposizioni contenute nella Legge 107/2015,<sup>16</sup> che ha proposto un nuovo quadro di riferimento per la formazione in servizio del personale docente, qualificandola come 'OBBLIGATORIA, PERMANENTE E STRUTTURALE', ma anche perché la formazione di un docente non termina con l'inizio del percorso di insegnamento, anzi al contrario, l'arricchimento professionale e continui aggiornamenti sono alla base della sua crescita nell'ambito scolastico, al di là della sua obbligatorietà o meno. La qualità del sistema formativo dipende, in buona parte, dalla qualità del corpo docente. Pertanto, la formazione iniziale, il sistema di reclutamento e la formazione continua dei docenti possono essere considerati a buona ragione dimensioni strategiche nelle politiche scolastiche.<sup>17</sup>

I cambiamenti organizzativi, dunque, portano ad una rimodulazione di strategie nuove, senza rinnegare alcuni punti fermi dell'identità tradizionale che vanno, però, riformulate in riferimento ai cambiamenti più generali. In definitiva, la strategia diventa quella di individuare gli elementi di continuità e quelli di cambiamento, riaggiornandoli ai contesti attuali. Riflettere sulla pratica organizzativa significa, per l'appunto, muoversi verso un radicale superamento delle visioni tradizionali legate direttamente ai grandi fenomeni di cambiamento che hanno investito la società contemporanea.

Questo comporta cambiamenti di strategia e di ambiti d'azione per lo sviluppo professionale degli insegnanti per caratterizzarne l'insegnamento efficace con pratiche a discipline scolastiche e accademi-

---

<sup>16</sup> LEGGE 13 LUGLIO 2015, N. 107, ART. 1, C. 124 "Nell'ambito degli adempimenti connessi alla funzione docente, la formazione in servizio dei docenti di ruolo è obbligatoria, permanente e strutturale. Le attività di formazione sono definite dalle singole istituzioni scolastiche in coerenza con il piano triennale dell'offerta formativa e con i risultati emersi dai piani di miglioramento delle istituzioni scolastiche previsti dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 2013, n. 80".

<sup>17</sup> CAJOLA CHIAPPETTA L., *Il PeF 24 e la formazione iniziale dei docenti di scuola secondaria*, in *Professione insegnante. Quali strategie per la formazione*, Tomo I, Guida Editori, Napoli 2022.

che specifiche.<sup>18</sup> Un'organizzazione che ha sviluppato la capacità di apprendere, attraverso processi di riflessione, ha più possibilità di sostenere potenzialità innovative adeguate, finalizzate al miglioramento delle prestazioni sia individuali che organizzative.

La scuola, che fa dell'apprendimento il suo fine peculiare, deve puntare allo sviluppo professionale dei docenti, da realizzarsi nelle modalità della ricerca-azione cooperativa, che consenta un apprendimento integrato con l'esperienza di lavoro, frutto di processi di riflessione e di autoanalisi.<sup>19</sup> I docenti, in un clima di decisionalità diffusa, si configurano oltre che come esperti della disciplina, anche come gestori del processo didattico, elaboratori di decisioni in rapporto all'utenza e al territorio, valutatori della qualità dei processi in direzione del miglioramento continuo.<sup>20</sup> Una scuola per essere funzionale ha bisogno di un buon coordinamento interno: come un bravo insegnante è in grado di adattarsi ad una varietà di studenti, così un bravo Dirigente Scolastico deve essere in grado di adattarsi ai diversi insegnanti che dirige, in più deve essere capace di promuovere la scuola come centro culturale e polivalente del territorio, difatti, da un punto di vista normativo (d.lgs. 165/2001) il Dirigente Scolastico assume un nuovo profilo dirigenziale e non più semplicemente direttivo. Ragion per cui, la formazione è finalizzata sempre di più all'aumento di competenze professionali, definito in termini di ruoli e prestazioni professionali, di un'organizzazione.

## **2. Consapevolezza del cambiamento: l'evoluzione della formazione dei docenti**

Il termine 'formazione', nel corso degli anni, è stato sottoposto a continue revisioni soprattutto in ambito pedagogico, passando da un'accezione riduttiva in termini di 'formazione professionale' ad un concetto più teorico ridefinendolo come dispositivo regolativo complesso, di natura processuale, che vede coinvolti sia i soggetti (social-

---

<sup>18</sup> BRAGA A., DI NICOLA., *La progettazione formativa per l'apprendimento organizzativo. Ambiti di apprendimento: il percorso 24 CFU come occasione di innovazione organizzativa*, Pearson 2019, pp. 21-22.

<sup>19</sup> CALIDONI, P., *Didattica come sapere professionale*, Brescia, La Scuola, 2002.

<sup>20</sup> ALESSANDRINI, G., *Formazione e organizzazione nella scuola dell'autonomia*, Milano, Guerini, 2000.

mente, culturalmente, territorialmente connotati) sia le istituzioni a cui viene affidato il compito di formare le persone, nonché le forme e le modalità di attuazione e gli esiti del processo stesso.<sup>21</sup>

La formazione, come la intendiamo oggi, non fa riferimento solo al processo di acquisizione di una determinata fisionomia culturale o come mero consolidamento dei saperi, ma è un processo di crescita personale e professionale che permette, al soggetto in formazione, di partecipare attivamente alla vita organizzativa; di maturare la propria consapevolezza tramite le esperienze; aumentare le potenzialità di riflessione individuale e di rielaborazione critica; motivare e consolidare ciò che si è appreso; e, infine, permette di costruire la competenza. Parliamo di un tipo di formazione che è in grado di avanzare un cambiamento interno alle persone che, formate adeguatamente sul piano cognitivo, socio-relazionale ed emotivo-affettivo, riescono a fronteggiare il celere mutamento della società odierna, e a servirsi del cambiamento come opportunità.

Nell'epoca recente ci sono stati innumerevoli cambiamenti socio culturali e normativi che hanno avuto come protagonisti la scuola e gli insegnanti, a cui è sempre più richiesto di saper gestire un processo multidimensionale e multilivello che necessita la combinazione di competenze disciplinari, metodologiche-didattiche, comunicativo-relazionali, organizzative, riflessive e di ricerca.<sup>22</sup> Investire strategicamente nella formazione permanente apre la strada ad un arricchimento del profilo professionale dei docenti ed è strettamente correlato al miglioramento del sistema d'istruzione, all'adeguamento dell'offerta formativa della singola scuola, ai bisogni educativi espressi dalla popolazione scolastica e dal territorio, in una società caratterizzata dalla complessità e da una sempre maggiore diversificazione.<sup>23</sup> Per cui la formazione dei docenti svolge un ruolo fondamentale perché la qualità della scuola dipende, soprattutto, dagli insegnanti che non simboleggiano solo il volto della scuola ma rappresentano una delle figure più importanti nel

---

<sup>21</sup> LOIODICE I., *Formare persone competenti nella società complessa*, Vol 4, n. 10, 8.

<sup>22</sup> CAJOLA CHIAPPETTA L., CIRACI A.M., *La formazione degli insegnanti. Ricerca, didattica, competenze*, Aracne, Roma 2019.

<sup>23</sup> BRAGA A., *Le organizzazioni che producono conoscenza: l'identità professionale e le competenze del docente di sostegno*, Pearson Italia, Milano-Torino, 2020.

percorso di crescita dei giovani. Insegnanti entusiasti e motivati riescono a coltivare la curiosità degli studenti ed a trasformarla in interessi, è proprio dall'incontro con un buon insegnante che deriva il percorso futuro degli studenti e delle studentesse, soprattutto per coloro che hanno alle spalle una famiglia che, per motivi economici, culturali o sociali, hanno inferiori possibilità di investire sulla formazione dei figli.

Nel corso della storia italiana la formazione degli insegnanti è stata oggetto di continue ridefinizioni organizzative e di molteplici cambiamenti in termini di normative e di riforme che hanno finito per disorientare gli aspiranti docenti e, con essi, le università chiamate a formarli.

Durante gli anni '60 e '70 il pensiero pedagogico era un pensiero positivo pieno di speranza democratica, di innovazione e di emancipazione intellettuale. Era il tempo in cui si vedeva nell'educazione uno strumento potentissimo di crescita della persona, periodo della partecipazione emotiva e dei cambiamenti, anche in campo scolastico, e lo studio pedagogico sembrava materializzarsi in iniziative riformatrici di grande impegno civile come quelle di Don Milani, di Danilo Dolci e di Mario Lodi che li ha visti protagonisti nel territorio italiano. Successivamente, il termine pedagogia venne sostituito da scienze dell'educazione e della formazione con l'intento di definire 'scientifico' l'intervento educativo con un interesse maggiore nei riguardi della formazione dei futuri insegnanti.

Gli anni '80 hanno segnato un primo e significativo passo verso la qualificazione della professione docente, passando dagli incarichi di insegnamento derivanti dalla mera valutazione dei titoli, alla definizione di concorsi pubblici per l'insegnamento che prevedevano, per la prima volta, una prova scritta e una prova orale incentrata su temi collegati alla normativa scolastica, alle discipline ed i metodi didattici, richiedendo quindi ad ogni aspirante docente di possedere una conoscenza minima di base necessaria all'accesso per l'insegnamento. Questo periodo storico è stato caratterizzato dall'assenza di una posizione dell'Istituzione universitaria nei confronti della formazione di docenti e si è contraddistinto per la presenza nella scuola italiana di docenti diplomati provenienti dagli Istituti e dalle Scuole Magistrali, dai Conservatori, da laureati quadriennali o di altri Lauree di vecchio ordinamento.



Mentre verso la fine degli anni '90 venne istituito un primo modello di formazione universitaria dell'insegnanti, quello delle Scuole Interuniversitarie per l'insegnamento Secondario, avviato unitamente con la nascita del Corso di Laurea Scienze la Formazione primaria. La formazione dell'insegnante per la scuola dell'infanzia e la scuola primaria, dunque, ha trovato una formula pressoché adeguata, sebbene migliorabile, e ha consentito a dare dignità formativa e solidità scientifica ad un percorso universitario in grado di rispondere la complessità dei processi di insegnamento-apprendimento articolato su un modello integrato strutturato in: corsi disciplinari, laboratori didattico-formativi e tirocini. Invece, per quanto riguarda il docente per la scuola secondaria di primo e di secondo grado si sconta l'assenza storica di una soluzione organica, che soltanto con le SSIS (Scuole di Specializzazione all'Insegnamento Secondario), introdotte nel 1999 dal Ministro Berlinguer, di durata biennale, aveva visto una almeno parziale realizzazione fino al 2008. Nell'anno accademico 2011-2012 venne avviato il Tirocinio Formativo Attivo, meglio conosciuto con l'acronimo TFA (ancora in essere) che vede piena attuazione del modello integrato: corsi, laboratori e tirocinio (diretto e indiretto), che ha di fatto sostituito le vecchie SSIS. A ciò, nel 2013, il Ministro Profumo, aggiunse i PAS (Percorsi Abilitanti Speciali) riservati ai docenti che senza abilitazione già insegnavano da almeno tre anni nelle istituzioni scolastiche statali o paritarie. Con la recente legge di riforma n. 107/2015, la 'Buona Scuola', la formazione continua degli insegnanti è diventata uno degli strumenti costitutivi a sostegno del ruolo docente, tanto da renderla obbligatoria, permanente e strutturale. Per diventare insegnante nella scuola secondaria, venne attivato il percorso FIT (Formazione Iniziale e Tirocinio) anticipato dall'obbligo di conseguimento dei 24 CFU nelle discipline antropo-psico-pedagogiche e nelle metodologie e tecnologie didattiche. Abolito il percorso FIT, dalla durata di 3 anni, si ritorna al concorso abilitante, con un percorso annuale di formazione iniziale e prova.

L'ultima versione del provvedimento, come soluzione formulata per la formazione dei docenti, è prevista dal Decreto Legge n.36 del 2022, decreto che ha modificato il tema della formazione iniziale e continua dei docenti, convertito, successivamente in legge n.79 del 29 giugno 2022. Questo decreto rientra nel più ampio progetto di attuazione del PNRR (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza), ovvero una serie di ri-

sorse che sono state investite per garantire un rilancio e una ripresa del nostro paese e all'interno di questo piano è incluso un investimento anche per scuola. Il DL n. 36, nello specifico, affronta due tematiche: la formazione iniziale, fa riferimento al percorso che deve essere intrapreso da un aspirante docente, quindi come ottenere l'abilitazione alla professione docente e con quale modalità avviene la selezione del personale, ossia il reclutamento. Il secondo tema, invece, tratta della formazione continua, ovvero l'apprendimento permanente del personale già di ruolo. Questo decreto ha modificato il più recente dlgs n. 59 del 2017, discendente da una delle deleghe della Buona Scuola, decreto che ha introdotto i cosiddetti 24 crediti formativi universitari necessari per l'abilitazione alla professione docente o comunque per poter accedere all'insegnamento.

Per la formazione iniziale e il nuovo sistema di reclutamento si prevede un percorso universitario abilitante di formazione iniziale (corrispondente ad almeno 60 crediti formativi), con prova finale, un concorso pubblico nazionale con cadenza annuale e un periodo di prova in servizio di un anno con valutazione conclusiva. Mentre, per quanto riguarda la *partecipazione* ai percorsi di formazione, avviene *su base volontaria* per i docenti già di ruolo, mentre diventerà obbligatoria per i docenti immessi in ruolo in seguito all'adeguamento del CCNL.

Dunque, la priorità oggi, risiede proprio nella costruzione di un sistema nazionale di formazione iniziale e continua, in particolare diventa sempre più urgente la progettazione di percorsi universitari di formazione iniziale «organici e finalizzati a sviluppare la professionalità docente, che contrastino la frammentarietà e provvisorietà dell'offerta formativa rivolta agli insegnanti, futuri e in servizio, che potrebbe giovare, sia di maggiore attenzione alla fase di avviamento alla professione e di uno scambio stabile con le istituzioni scolastiche accoglienti, sia della definizione di standard minimi per garantire un monitoraggio in itinere e una valutazione degli esiti di tali percorsi<sup>24</sup>». Un ruolo che gode di particolare privilegio è proprio l'università, luogo in cui si praticano metodi sperimentali, si generano nuovi costrutti e paradigmi, si effettuano ricerche e corsi specialistici. La formazione dei docenti,

---

<sup>24</sup> AGRUSTI G., *Il protagonismo dei futuri insegnanti nei processi di sviluppo professionale all'università*, in M. Baldacci, E. Nigris, M. G. Riva, op. cit., p. 15.

dunque, deve acquisire caratteristiche di azione ordinaria e inserita a pieno titolo nell'offerta formativa dell'università; e conquistare piena cittadinanza del contesto organizzativo delle strutture universitarie, poiché la formazione universitaria ha il pregevole compito di generare artigiani e specialisti, professionisti e tecnici, e sicuramente uomini e donne in grado di ridisegnare il futuro. Per tanto, i percorsi di formazione iniziale, incentrati sul rapporto tra università e scuola, come mostra l'esperienza del corso di laurea in Scienze della formazione primaria, sono in grado di sviluppare eccellenti sinergie con la formazione in servizio (attraverso il tirocinio dei futuri insegnanti, il rapporto con i tutor accoglienti e i tutor coordinatori e, in generale, attraverso un confronto continuo con il mondo della scuola) che contribuiscono all'innovazione delle pratiche scolastiche.

### **3. L'evoluzione delle competenze richieste all'insegnante**

I cambiamenti che hanno travolto la scuola, la complessità del rinnovato contesto sociale e le incertezze attuali hanno contribuito a modificare, progressivamente, il profilo dell'insegnante e le sue competenze educative. Partendo dalla pandemia, possiamo notare come, quest'ultima, ha fatto emergere nuove istanze del mondo della scuola; l'istituzione, infatti, è chiamata ad educare gli studenti oltre i limiti della propria disciplina e a trovare soluzioni integrate ed innovative per fronteggiare le varie sfide globali. Difatti, con la didattica a distanza è esplosa la richiesta diffusa e generalizzata di competenze digitali da coadiuvare al piano didattico, richiedendo un significativo sforzo in termini di trasformazioni sul piano adattivo, sulle modalità di erogazione del servizio didattico-educativo, sui contenuti e sulle attività.

In relazione al contesto di crisi, transizione e incertezza, si evidenziano, ad ogni piè sospinto, competenze emergenti che richiedono sempre di più forme ibride di erogazione dei servizi didattici a carico di insegnanti che sappiano utilizzare e valorizzare le forme *blended* dell'insegnamento. Un'ulteriore emergenza è data dall'adeguamento didattico necessario per favorire processi inclusivi, attraverso competenze diffuse di pratiche e di metodologie. Come esito di una pratica sempre più riflessiva, le competenze si formano in rapporto all'esperienze, per cui, tali esperienze hanno fatto emergere la necessità di una formazione 'modernizzata' degli insegnanti, soprattutto della scuola secondaria,

che sappiano educare, oltre che insegnare, e di rendere protagonista lo studente e lo sviluppo delle sue competenze. Per affrontare i cambiamenti contemporanei nelle pratiche educative, all'intera categoria dei docenti è richiesta una rinnovata identità e sempre più fluide abilità di insegnamento valide per confrontarsi con le nuove generazioni e aiutarli nell'empowerment.

Oggi l'insegnante non è più un tecnico disciplinare, mero esecutore del sapere, ma è colui che si impegna a consolidare il proprio profilo professionale attraverso percorsi di formazione e di crescita culturale, di partecipazione ad esperienze tramite la progettazione interdisciplinare, la ricerca didattica e la formazione in itinere con lo scopo di acquisire, non solo le competenze di base o tradizionali (culturali e didattiche) ma anche competenze di tipo educativo, organizzativo, relazionale e comunicativo, utili ai fini dell'insegnamento e arricchimento costante del proprio bagaglio culturale (apprendimento permanente).

Come rileva Perrenoud, per essere un buon docente con pertinenti capacità di insegnamento, oggi, sono indispensabili alcune fondamentali competenze professionali come:

- *Organizzare e animare situazioni di apprendimento*, ovvero il docente, oltre ad avere padronanza della propria disciplina, deve essere in grado di impostare delle proposte didattiche coinvolgenti partendo dalle situazioni di difficoltà dell'alunno con l'intento di portarlo a rimettersi in discussione e spingerlo ad elaborare nuove idee; *Gestire la progressione dell'apprendimento*, o meglio, aiutare l'alunno a maturare consapevolezza di sé e avere la capacità di fare dei bilanci periodici circa i propri punti di forza e di debolezza;

- *Ideare e far evolvere dispositivi di differenziazione*, vale a dire, progettare proposte didattiche che tengano conto delle specificità di ognuno trasformando le differenze in ricchezze; creare percorsi di sostegno e tutoraggio tra gli alunni e sviluppare un mutuo insegnamento tra compagni con l'obiettivo di non lasciare nessuno indietro;

- *Coinvolgere gli alunni nei loro apprendimenti e nel loro lavoro*, suscitare il desiderio di imparare, rendere gli studenti consapevoli del percorso, offrire attività di formazione opzionali e aiutare lo studente nello sviluppo di un progetto personale;

- *Lavorare in gruppo* rappresenta l'insieme di abilità relazionali, idonee ad affrontare e analizzare insieme situazioni complesse, gesten-

do crisi e conflitti fra persone al fine di elaborare un progetto di gruppo e delle rappresentazioni comuni;

- *Partecipare alla gestione della scuola* nell'ottica di una comunità educante, dove il micro (classe) e il macro (scuola) contesto sono ugualmente fondamentali, pertanto elaborare un progetto d'istituto negoziato e condiviso diviene indispensabile; possedere competenze adeguate per organizzare e fare evolvere, in seno alla scuola, la partecipazione di tutti i suoi interlocutori interni ed esterni;

- *Informare e coinvolgere i genitori*, organizzare colloqui e dibattiti, sia nei momenti collegiali sia nei progetti educativi. La partecipazione del genitore è elemento fondamentale nella maturazione dell'allievo, la collaborazione scuola-famiglia è un rapporto prezioso da coltivare. Gli strumenti multimediali dovrebbero essere naturalmente inseriti nei propri insegnamenti, ragion per cui un buon docente deve essere abile nel *servirsi delle nuove tecnologie* e avere la padronanza nell'uso di strumenti innovativi al fine di sfruttare le potenzialità didattiche dei software;

- *Affrontare i doveri e i dilemmi etici della professione*, rappresenta l'insieme delle competenze del docente in relazione alla sua funzione di educatore dei cittadini del domani e divulgatore dei valori etici della comunità in cui opera, contrastare i pregiudizi e le discriminazioni sessuali, etniche e sociali, attraverso una relazione pedagogica autentica che conduca allo sviluppo del senso di responsabilità, di solidarietà e di giustizia attraverso l'analisi dell'autorità ed è il complesso di regole che disciplinano la vita comune;

- *Gestire la formazione continua* come singolo o con il gruppo docenti, attraverso momenti di autoriflessione e autovalutazione, idonei a stabilire il proprio bilancio di competenze, il proprio programma personale e di formazione continua.

Un buon insegnante, deve essere mosso dall'esigenza di migliorarsi e di ampliare le proprie competenze in modo tale da attivare abilità e saperi specifici, esaminando, innanzitutto il proprio ruolo e la propria funzione all'interno del nuovo sistema scolastico e sociale. Dunque, è indispensabile legare la formazione alle competenze, elementi fondamentali per la costruzione dell'identità professionale, utili per garantire l'affidabilità dell'intervento didattico progettato. A tal proposito le ricerche hanno avuto un momento di profonda riflessione, nel corso

del 2013, in cui sono stati definiti i 7 ambiti entro cui devono svilupparsi le competenze dei docenti,<sup>25</sup> così riassumibili: competenze disciplinari, competenze metodologiche-didattiche, competenze valutative, competenze per l'inclusione e l'integrazione, competenze psicologiche e relazionali, competenze tecnologiche, competenze organizzative e giuridiche.

I percorsi formativi confluiscono nell'acquisizione di più profonde capacità di organizzazione e attuazione del lavoro scolastico, favoriscono la formazione di una personalità educativa attraverso la valorizzazione della competenza 'riflessiva' e il potenziamento di specifiche competenze didattico-organizzative, l'educazione degli adulti, con un'attenta riflessione pedagogica sul ruolo del docente che lo rende capace di 'riflettere nel corso dell'azione' diventando, a sua volta, un ricercatore che opera nel contesto in grado di affrontare situazioni di incertezza, instabilità o risolvere conflitti di valore. Con l'autonomia della scuola il docente ha la possibilità di assumere il profilo e lo stile operativo di un professionista capace di gestire il proprio processo di professionalizzazione in modo flessibile e innovativo. Il professionista, infatti, è colui che, nell'agire professionale sviluppa le proprie competenze, ponendosi come ricercatore, amplia conoscenze e competenze riflettendo sul suo agire professionale. Il professionista è la figura chiave per l'innovazione, per cui docenti e dirigenti, dovrebbero agire da professionisti, abili nel riflettere sull'azione mentre essa si svolge.

Sviluppare e consolidare abilità sociali e competenze relazionali, sembrano essere ormai i principali obiettivi da conseguire in tutti i contesti scolastici e formativi, da parte non solo di studenti ma anche dei docenti e di quanti a vario titolo si occupano di formazione.

## **Bibliografia**

- ADOLFO BRAGA, DANIELA DI NICOLA., *La progettazione formativa per l'apprendimento organizzativo. Ambiti di apprendimento: il percorso 24 CFU come occasione di innovazione organizzativa*, Pearson Italia, Milano-Torino 2019, pp. 21-22.

---

<sup>25</sup> CHIAPPETTA CAJOLA L., CIRIACI A. M., (2013) *Didattica inclusiva. Quali competenze gli insegnanti?* Roma: Armando Editore.

- ADOLFO BRAGA, *Le organizzazioni che producono conoscenza: l'identità professionale e le competenze del docente di sostegno*, Pearson Italia, Milano-Torino 2020.
- ARTURO DE VIVO, MARISA MICHELINI, MAURA STRIANO, *Professione insegnante. Quali strategie per la formazione*, Tomo I, Guida Editori, Napoli 2022.
- CHRIS ARGYRIS, DONALD A. SCHÖN, *Theory in practice: increasing professional effectiveness*, San Francisco, Jossey-Bass 1974.
- DONALD A. SCHÖN, *Il professionista riflessivo. Per una nuova epistemologia della pratica professionale*, Bari, Edizioni Dedalo 1993.
- EDGAR HENRY SCHEIN, *Coming to New Awareness of Organizational Culture*, Sloan Management Review, n. 25 1984, Trad. It. *Verso una nuova consapevolezza della cultura organizzativa*, in P. Gagliardi (A cura di), *Le imprese come cultura*, Isedi, Torino 1986.
- EDGAR HENRY SCHEIN, *Organizational culture and leadership*, Jossey-Bass 1985, San Francisco, Ca.
- GABRIELE BALLARINO, NAZARENO PANICHELLA, *Sociologia dell'istruzione*, Milano, Il Mulino 2021.
- GABRIELLA AGRUSTI, *Il protagonismo dei futuri insegnanti nei processi di sviluppo professionale all'università*, in M. Baldacci, E. Nigris, M. G. Riva, *op. cit.*, p. 15.
- GIOVANNA BARZANÒ, *Leadership per l'educazione: Riflessioni e prospettive dal dibattito globale*, Roma, Armando Editore 2008.
- GIUDITTA ALESSANDRINI., *Formazione e organizzazione nella scuola dell'autonomia*, Milano, Guerini 2000.
- GUGLIELMO MALIZIA, MARIO TONINI, *Organizzazione della scuola e del CFP. Una introduzione*, CNOS-FAP, Roma, 2015.
- GUNNAR BERG, ERIK WALLIN, *Research into the School as an Organization. II: The School as a Complex Organization*, («Scandinavian Journal of Educational Research») 1982, vol. 26 (4), pp. 161–181.
- HALIA CLAUDIA SILINS, WILLIAM RICHARD MULFORD, SILJA ZARINS, *Organizational learning and school change. Educational Administration Quarterly* 2002, vol. 38(5), pp. 613–642.
- ISABELLA LOIODICE, *Formare persone competenti nella società complessa*, Vol 4, n. 10, 2008.

- JAAP SCHEERENS, *L'autovalutazione e la scuola come organizzazione che apprende*, In G. Barzanò, S. Mosca, S., & J. Scheerens. (Eds.). *L'autovalutazione nella scuola. Teorie, strumenti, esempi*, Pearson Italia Spa, 2003, p. 38.
- KATIA MONTALBETTI, *La ricerca come risorsa per l'insegnante*. EDETANIA 52, 2017.
- LUCIA CHIAPPETTA CAJOLA, ANNA MARIA CIRIACI, *Didattica inclusiva. Quali competenze gli insegnanti?* Roma, Armando Editore 2013.
- LUCIA CHIAPPETTA CAJOLA, CIRACI ANNA MARIA, *la formazione degli insegnanti. Ricerca, didattica, competenze*, Aracne, Roma 2019.
- LUCIA CHIAPPETTA CAJOLA, *Il PeF 24 e la formazione iniziale dei docenti di scuola secondaria*, in *Professione insegnante. Quali strategie per la formazione*, Tomo I, Guida Editori, Napoli 2022.
- LUCIA CHIAPPETTA CAJOLA, *La didattica come risorsa strategica di sistema per l'inclusione*, Roma Tre Press, 2023, pp. 235-252.
- MARCO ORSI, *Scuola, organizzazione, comunità*, Brescia, La Scuola Editrice 2002.
- MAURIZIO SIBILIO, PAOLA AIELLO, *Lo sviluppo professionale dei docenti. Ragionare per una scuola inclusiva*, Edises, Napoli 2018.
- PAOLO CALIDONI, *Didattica come sapere professionale*, Brescia, La Scuola 2000.
- PATRIZIA CINTI, *Modelli organizzativi per la scuola che cambia*, («Innovazione conoscenza apprendimento»), *Psicologia scolastica* n. 2 <https://patriziacinti.com/2016/04/24/modelli-organizzativi-per-la-scuola-che-cambia/>.
- PETER SENGE, *La quinta disciplina. L'arte e la pratica dell'apprendimento organizzativo*, Sperling & Kupfer Editori, Milano 2006, p. 3.
- PHILIPPE PERRENOUD, *Dieci nuove competenze per insegnare. Invito al viaggio*, Trad. Grandinetti M., Anicia 2002.
- STEFANO PANIFORTE, *Il processo di apprendimento individuale organizzativo. La formazione nella società della conoscenza*, Milano, FrancoAngeli 2008.
- SUSANNA SANCASASSI, *Progettare l'innovazione didattica*, Pearson, Milano -Torino 2019.



***Catholic education in Europe:  
Variations in its establishment, vitality, and challenges***  
Selderslagh Guy

**1. Introduction**

The origin of Catholic teaching is lost in the mist of time. We could go back to the Jesuit colleges of the Renaissance, even further back to the monasteries and their work of religious and cultural transmission. One could ultimately go back to Jesus himself, teaching along the way. Christianity is characterised by transmission and testimony.

Catholic education has entered the 21st century with a very rich and long history. It was established in the various historical, religious, and political conditions that Europe has known and knows. For example, it was put under a bushel during the period of the communist dictatorships in Central and Eastern Europe, but it reappeared, soon after the fall of the Wall and the return to democracy.

Often underfunded by the states, or even not funded at all, Catholic education is nevertheless present almost everywhere in Europe. In various proportions that historical circumstances, religious contexts, and state forms have allowed it to take. Today, it is present almost everywhere in Europe. In various proportions that historical circumstances, religious contexts, and state forms have allowed it to take. Everywhere, many families, parents, these first educators continue to choose the Catholic school to contribute to the education of their children.

It should also be noted that Catholic education is present almost everywhere in the world. It is present in more than one hundred countries on the five continents, according to the paths that Christianity has taken over time to establish itself. Only a few dictatorial regimes prohibit it. In all, we are talking about sixty-six million children enrolled in Catholic education throughout the world.

## 2. Variety of the establishment of catholic schools in Europe

### 2.1. Some figures

The table below provides information on the state of the population of children enrolled in Catholic education in Europe. Kindergarten children (from 2 to 5 years old), pupils from primary school (from 5 years old to 11 or 12 years old) and secondary school (from 11 or 12 years old to 18 years old) are taken into account in this picture.

The pupils of the different school systems present in the 28 member countries of the CEEC are brought together in coherent categories. Indeed, compulsory education, both for its beginning and for its end, can vary from one country to another.

These figures also show us a very variable percentage presence from one country to another. We will see this later, with a more detailed analysis of the presence of Catholic education in the different European countries, linked to the Catholic religious presence in these different countries.

Member Countries	Total Students	% of total school population %	
AL	8 868	1,40%	55
AT	98 924	6,32%	656
BA	4 800	4,00%	14
BE-fr	431 738	48,39%	1 987
BE-nl	757 419	64,57%	3 510
CH	8 322	0,65%	38
CZ	12 167	0,73%	80
DE	359 506	3,73%	904
DK	8 500	1,20%	22
ES	1 475 640	18,40%	7 437
FR	2 020 564	19,00%	7 435
GB-e&w	852 321	10,00%	2 230
GB-scot	119 080	20,00%	366
GR	7 459	0,60%	36
HR	3 627	0,74%	21
HU	95 500	6,30%	433
IE	674 856	75,07%	3 280
IT	635 867	7,20%	8 526
LT	13 932	2,80%	29
MT	17 171	21,00%	54
NL	640 000	25,60%	2 300
NO	1 497	0,25%	6
PL	66 365	1,35%	610
PT	74 170	4,50%	348
RO	11 247	0,29%	41
SE	896	<1,00%	15
SI	3 645	1,10%	26
SK	44 610	4,85%	205
UA	2 723	0,06%	33
<b>Total</b>	<b>8 451 414</b>		<b>40 697</b>

### **3. Analysis of the establishment of Catholic education in Europe in relation to the general “religious” contexts**

#### **3.1. Some figures on religious affiliation**

Catholic education educates a small part, a significant part or even a majority part of the school population in different European countries. This diversity of the presence of Catholic education represents a first major challenge. Relations with the state, public funding or not, relations with students, parents and schools of other religious denominations were built according to their diverse situations.

It is from the perspective of a detailed understanding of these national contexts that the European Committee for Catholic Education (CEEC) has carried out an in-depth investigation and an analysis of the establishment of Catholic schools in the various countries which are members of this organisation.

This internal study has only been circulated to CEEC members. Therefore, before addressing some other major challenges, it seemed useful and interesting to us to repeat substantial parts of this study.

The figures mentioned are the result of a survey carried out among the various organizations representing Catholic education in the member countries. Indeed, Europe is a mosaic shaped by history, the diversity of which can only be understood by considering the long term. Catholic teaching has a remarkable consistency in its practice, its consideration of the whole person and its inspiration. This coherence emerges despite the fact that conditions of freedom of education, operation and funding differ fundamentally from one country to another.

The figures provided here may have changed in recent years, but not in such a way that the indications which emerge from them are modified.

The responses we received to this survey attest that societies all evolve in a multipolar context, structured by religions and other visions of existence. Here is a breakdown of the different countries in relation to the share of the population that defines itself as Catholic.

- Countries with more than 60% Catholics: in 6 countries, a large majority of inhabitants declare themselves Catholic: **Austria** (66%),

**Spain** (71%), **Ireland** (84%), **Italy**<sup>1</sup> (75%), **Poland**<sup>2</sup> (87 %), **Portugal** (80%).

- Countries with between 35 and 60% Catholics: in 5 countries, a significant proportion of inhabitants declare themselves Catholic: **Belgium** (43%), **France**<sup>3</sup> (60%), **Hungary**<sup>4</sup> (39%), **Slovenia** (58%), **Switzerland**<sup>5</sup> (38%).

- Countries with between 16 and 34% Catholics: 3 countries. In the **Netherlands**, Roman Catholicism is the most important religion (26% of the population), while 17.4% declare themselves Protestant and 5% Muslim. In **Germany**, the number of Catholics (30%) and Protestants (29%) is about the same<sup>6</sup>; in **Scotland**, they are 16%, while 54% declare themselves to be Christians.

- Countries with less than 15% Catholics: in 6 countries, the Catholic population is a minority. In **Albania**,<sup>7</sup> the Catholic population is a minority (10.5%) in a predominantly Muslim country (57%), with another Orthodox minority (7%); in **Bosnia and Herzegovina**, 15% of the population are considered Roman Catholic (the Croats of Herzegovina) while the Muslims are 45% (in Bosnia) and the Orthodox 36% (the Serbs); in **Romania**, where 86% of the population declare themselves Orthodox, 10% are Romano- or Greek-Catholic; in **England and Wales**,

---

<sup>1</sup> There are also in Italy many visible signs of the secularization that affects the West. We can also observe an increase in cultural and religious pluralism.

<sup>2</sup> The recent history of Poland explains that it constitutes a homogeneous region in terms of cultural heritage backed by Christian values. The great impact of the Church has helped the country to survive through serious crises: from its disappearance from the map of Europe to the traumatic experience of 40 years of communism.

<sup>3</sup> Next to 31.5% without religion.

<sup>4</sup> The 2 rites: Latin rite and Byzantine rite. Next to 14% of faithful of the Lutheran and Calvinist Churches and 18% without religion.

<sup>5</sup> Next to 26.1% Reformed Protestants, 22.2% without religion and 12.4% followers of other religions.

<sup>6</sup> Alongside Orthodox minorities (1.3%), Muslims (2.6%) and others. The highest proportion of Catholics is found in southern and western Germany.

<sup>7</sup> In Albania, there are differences in the percentage of Christians (Catholic and Orthodox) between the North and the South of the country.

Catholics do not represent more than 9% of the population, while 59.3% declare themselves to be Christians and mainly Anglicans.<sup>8</sup> In **Norway**, even if it remains a very small minority, the proportion of Norwegians (2.88%) who declare themselves to be Catholic has risen sharply over the past 15 years.

- Countries where other Christian religions are in the majority: in **Sweden**, most inhabitants declare themselves Lutherans (70%) compared to 1.5% Catholics and 5.5% Muslims. In **Norway**,<sup>9</sup> about 75% of the population remain members of the Lutheran Church of Norway. In **Greece**,<sup>10</sup> where 95% of the population are Orthodox Christians, the Latin Rite Catholic Church has about 50,000<sup>11</sup> faithful out of a population of about 11,000,000 inhabitants, or 0.5%.



Map 1: the general context

<sup>8</sup> Anglicanism is the state religion of England. Wales does not have a state religion.

<sup>9</sup> While 11% of the population are registered as belonging to other religions or other churches. About 14% of the population does not belong to any faith.

<sup>10</sup> At the religious level, the Orthodox Church of Greece is autocephalous. Its superior authority is assumed by the Holy Synod presided over by the Archbishop of Athens. The members of this Synod are all the Metropolitans responsible for a diocese. The Orthodox religion is the official religion of the Greek State and there is no separation between Church and State. Legally, the Church depends on the Ministry of National Education.

<sup>11</sup> With the number of immigrants, it could reach almost the number of 300,000.

### 3.2. Additional comments

#### 3.2.1. Decrease in declared religious affiliation

The general context shows a decrease in declared religious affiliation. Thus, eight responses indicate that the percentage of inhabitants declaring that they belong to the majority religion has declined over the last 10 or 20 years: **Sweden** (from 95% to 70%), **Belgium** (from very majority to 40%), **Scotland** (minus 11%), **Austria** (from 73.35% to 65.8%), **Slovenia** (from 71.6% to 57.8%), **Italy** (from 75% to 52.2% in a 2014 survey among young people aged 19 to 31). The answer from the **Netherlands** reports that a recent survey (2015) reveals that 17% of respondents say they believe in God, 25% declare themselves to be atheists and 60% say they “believe in something”, in a way “ marginal believers”. Meanwhile, the response from **England and Wales** states that in 2001, 71.7% of the population declared themselves to be Christians, compared to 59.3% in 2011.

#### 3.2.2. Declarations of affiliation and religious practice

Most of the figures provided are based on recent surveys in which respondents declare that they belong to a particular religion. However, there is often a significant gap between these declarations of belonging and religious practice. For example, six responses indicate that those who practice their religion are much less numerous than those who declare that they belong to it: **Sweden**<sup>12</sup> (less and less), **Belgium** (less than 10% of practitioners against 43% who say they belong), **Ireland** (10 to 15% compared to 84%), **Spain** (the number of churchgoers is smaller than those who declare themselves Catholic - 60% of those who declare themselves Catholic hardly attend never go to mass and only about 16% say they attend mass one or more times a week) and **Slovenia** (1 out of 7 Catholics goes to church on Sundays and this number is also falling). The response from Slovenia further emphasises that among those who declare themselves Christians or even Catholics, there are sometimes few links with the teaching of the Church. Even in **Poland**, whose rate of religious observance makes it one of the most religious countries in

---

<sup>12</sup> Sweden has gone from a Lutheran Christian country in the 1950s to one of the most secularized countries in Europe today. While nominally most residents are Christians, in fact very few have any deep connection to the Church.

Europe, we find 40% of practitioners against 87% of people who declare themselves as belonging to the Catholic religion.

These remarks raise questions about religious practice. They suggest that current religious practice is often just a ritual heritage from the past.

### **3.2.3. The process of gradual erasure of religion**

Eleven responses mention that their societies are going through a process of gradual erasure of religious elements and references resulting in a public space that is secular, non-religious, non-sacred: **Sweden, Belgium, Scotland, Hungary, Portugal, Spain,<sup>13</sup> Slovenia, Germany, Norway, England and Wales, Ireland.** Meanwhile, **France's** response speaks of a multicultural and multi-religious French-style secularism model which is being challenged by a strong rise in communitarianism and which has been seriously re-examined since the jihadist terrorist attacks of January 2015. **Germany's** response points out that a large majority of the population in eastern Germany declares that they do not belong to any denomination as a result of a systematic anticlerical policy of the communist regime, from the end of the Second World War until 1990. **Slovenia's** response goes in the same direction and speaks of a model of secularisation typical of Eastern countries, a development no doubt linked to a lack of personal faith, which was long oppressed. **Norway's** response clarifies that even the once monolithic Lutheran Church in Norway is increasingly marginalised and the population increasingly secularised.

## **3.3. Analysis elements**

### **3.3.1. The weight of history**

The responses received attest that the general context of the society in which Catholic schools find themselves is a landscape in which religions are present alongside other visions of existence. The configuration of religions in this space is the result of several phenomena but seems closely linked to the history of countries or regions. Undoubted-

---

<sup>13</sup> A survey of young Spaniards aged 18 to 24 shows that 48.4% declare themselves to be Catholic compared to 47.1% who are non-believers, indifferent or atheists.

ly some major historical movements explain the current configuration. So, we can think that:

- The Great Eastern Schism of 1054 explains the use of the Orthodox rite mainly in Greece and Romania, but also in Bosnia and Herzegovina and in Albania

- The expansion of the Ottoman Empire towards the North and the West, after the fall of Constantinople in 1453, and its presence in the Balkans until the 18th century, explains the deployment of the Muslim religion in Albania and in Bosnia and Herzegovina. Moreover, the threat that the Ottoman Empire posed to Austria undoubtedly explains the attachment of a large part of the Austrian population to the Catholic religion.

- The early 16<sup>th</sup> century Protestant reforms of Luther (part of Germany, it spreads towards the North of Europe with which Germany had intense commercial exchanges) and of Calvin (part of Switzerland, it reaches France, from which it spreads to the Netherlands, Germany, and Scotland) explains the high proportion of the population declaring Protestant in the northern regions of Europe (Sweden, Norway<sup>14</sup>). In Central and Western Europe (Germany, Netherlands, France, Switzerland) and Eastern Europe (Hungary), there is a proportion of their populations declaring themselves Protestant, even if in these five countries the Catholic religion remains the most important religion.

- The Counter-Reformation of the second half of the 16th century no doubt explains the high proportions of inhabitants declaring themselves Catholic in Belgium, Portugal, Spain and Italy

- The “Act of Supremacy” of 1534, which separates the Church of England from Rome, explains the high proportion of Anglicans there.

- The opposition to the Anglican schism of the first half of the 16th century partly explains the high proportions of inhabitants declaring themselves Catholic in Ireland.

- The declaration of the Catholic religion as the state religion in

---

<sup>14</sup> In these two countries, the Protestant religion remained until recently the state religion. In Norway this religious homogeneity (the Catholic Church was banned for 3 centuries, between 1537 and 1843) was doubled by a strong ethnic and linguistic uniformity until 50 years ago. Norwegian society is now experiencing changes, sometimes experienced dramatically, which lead to greater religious and ethnic diversity. At the same time, the country experienced remarkable economic prosperity.



Poland at the end of the 18th century is a reason for the very large Catholic majority in this country.

- Decades of communism also affected Albania, Bosnia and Herzegovina, Hungary, Poland, Romania, Slovenia, East Germany. This domination had contrasting effects. For example, in Poland, it strongly reinforced Catholic identity while it ravaged the Catholic intelligentsia in Romania and contributed to the process of gradual erasure of religion in Slovenia and East Germany.

### **3.3.2. Two recent phenomena**

Two more recent phenomena have also contributed to the reconfiguration of the religious landscape:

- The secularisation of an increasingly large segment of society. If this phenomenon is older in France, the cradle of the Enlightenment, it is also occurring, according to the answers received, in other countries such as Sweden, Belgium, Scotland, Hungary, Portugal, Greece and Spain.

- Recent, and even very current, migrations explain the presence of increasingly large populations declaring themselves Muslim, where they were almost non-existent, such as in Belgium, France, the Netherlands and to a lesser extent in Italy and Greece. These same migrations also provide new Catholic populations, particularly from sub-Saharan Africa to these same countries but also to Northern Europe (Sweden, Norway). The cases of Norway and Eastern England are particular: the population has increased significantly over the last 40 years, partly thanks to the immigration of refugees and job seekers who come from countries whose population is traditionally Catholic, such as Poland and Lithuania. The historical base of the Catholic population, which reappeared from 1843, was already made up of immigrants and the children of immigrants. In England and Wales, in the 18th century, only 1% of Catholics remained. Their proportion has increased following successive waves of immigration (chronologically coming from France, Ireland, Eastern Europe, sub-Saharan Africa and more recently from South America, the Philippines, and India from South). Hence the very multicultural character of the populations which arrived.

### 3.4. The share of Catholic schools compared to public schools

#### 3.4.1. Numbers

- In 6 countries the proportion of Catholic schools is very low: **Sweden** with only 3 Catholic schools<sup>15</sup> (out of 4912). **Albania**, where Catholic schools enrol 1.14% of the school population (with strong regional disparities). **Bosnia and Herzegovina**, which has 14 Catholic schools (1.52% of schools). The proportion of Catholic schools in **Romania**<sup>16</sup> and **Greece** (32 Catholic schools for a total of 13,588) is also very low (+/- 0.5%). The Catholic Church of **Norway** organizes 4 schools for students aged 6-16 (1100 students) and, since 2012, has opened 1 secondary Catholic school for students aged 16-18.

- In 7 countries, despite a largely Catholic religious context, Catholic schools are very much in the minority: **Poland** (2.5%), **Portugal** (2.5%), **Austria** (6.25%), **Hungary** (6.5%), and **Switzerland** where Catholic schools educate +/- 1% of the population, **Germany** (3.5% of pupils and 3.8% of schools), **Slovenia**<sup>17</sup> where 3 dioceses and the Salesian order organize 4 secondary schools (2.1% of school population) and 2 recently opened primary schools (0.3% of primary school children, 1.9% in kindergarten).

- In **England and Wales**, the proportion of Catholic schools (2,238, or just under 10% of all schools) corresponds to the proportion of the population who declare themselves to be Catholic.

- In **Scotland** (20%), in **France** (20%), and in **Spain** (18% of schools and 25% of the school population, with regional variations), in **Italy** (16% of schools but 7% of pupils) and in the **Netherlands** (30% of primary schools and 25% of secondary schools), Catholic schools repre-

---

<sup>15</sup> The total number of pupils in Catholic schools is around 800. In the three Catholic schools: Stockholm 99% Catholic pupils; Gothenburg 70% Catholic pupils; Lund 55% Catholic students.

<sup>16</sup> This is explained by the strong persecution that Catholics suffered during the communist period, and which decimated the Catholic intelligentsia. It is only in recent years that we have witnessed a renaissance of the Catholic school.

<sup>17</sup> Slovenian Catholic schools suffer from a widespread prejudice, very unfavourable to private schools and Catholic schools which are suspected of seeking to indoctrinate students. Therefore, Catholic institutions organize kindergartens (20), kindergartens being associated more with “playing”, rather than “instructing” or “indoctrinating”.

sent a more significant minority.

- In **FR Belgium<sup>18</sup>** they represent a significant share of the education system

- In **FL Belgium<sup>19</sup>** (68%) and **Ireland** (50% of secondary schools and 91% of primary schools), they are by far the majority.



Map 2: the share of Catholic schools compared to that of public schools

### 3.4.2. Elements of analysis: links between religious presence and establishment of Catholic education

The religious landscape of the 22 countries or regions that responded is therefore the fruit of their history. However, the establishment of Catholic education is not necessarily parallel to the establishment of religions in these 22 countries or regions. Each has its own history that this investigation does not make it possible to establish.

We can only see that:

- There are countries or regions where the establishment of Catholic education corresponds to the religious landscape: **Sweden**, **Greece**, and **Norway** where the small number of Catholic schools corresponds to the small minority of Catholics; **Netherlands**, **Belgium**,

---

<sup>18</sup> Belgium FR: for the French and German-speaking communities of Belgium.

<sup>19</sup> Belgium FL: for Flemish Community of Belgium.

**Ireland, England and Wales** where the proportion of Catholic schools corresponds to the proportion of the population who declare themselves Catholic

- There are those where this establishment only partially corresponds to the religious landscape because the proportion of the population declaring itself Catholic is greater than the proportion of Catholic schools: **Scotland, France, Spain, Italy**

- There are those where it does not correspond at all: **Albania, Bosnia and Herzegovina, Romania, Poland, Portugal, Austria, Switzerland, Hungary, Slovenia, Germany.**

- As it happens, **Poland** and **Italy** are good examples of where the educational projects of public schools are inspired by a long proximity with the Catholic Church. However, this state of affairs carries with it the danger of a decline in the Catholic character of the education system in these countries, as soon as the State, under pressure from the secular part of civil society, emancipates itself from the Catholic sphere. In this regard, the removal of crucifixes from Italian schools is undoubtedly a sign that this process is already underway.

### **3.4.3. The reception of pupils of other religions in Catholic schools**

#### **3.4.3.1. Numbers**

- **Greece** is a special case since the total number of pupils in Catholic schools, considered as private schools, was 7,327, of which only 365 were Catholic pupils. The students come from the middle class and the success of Catholic schools, initially reserved for Catholics, with Orthodox families is due to the high standards of teaching and learning.

- In five countries, **Sweden, Scotland, the Netherlands** (where whatever is true for Catholic schools is also true for Protestant schools), **Belgium, and England and Wales** (where the vast majority of Catholic schools are funded by the state), Catholic schools are considered as functional public services and are legally obliged to welcome all children regardless of their religion, as long as they subscribe to the educational project of the school. It is therefore common, if not very common, to welcome students from other religions. The response from the Netherlands even specifies that, given the low proportion of be-

lievers in the total population, in Catholic schools, Catholics are clearly in the minority. The response from England and Wales specifies that one-third of the pupils are non-Catholic (more than 240,000 out of 848,461). In Sweden, Catholic schools are Catholic in every sense of the word. Most students (95%) have an immigrant background. The children are mostly born in Sweden but speak another language at home. The school acts as a bridge between their family culture and Swedish society. Lately, they have taken in a lot of refugee children who have no knowledge of Swedish. In Gothenburg, they educate children from 60 countries, speaking around 40 different languages, from various religions and from all social classes.

- In **Spain, Italy, Ireland** and **Austria**, the number of pupils of other religions welcomed in Catholic schools has increased in the last decades, a phenomenon linked to waves of immigration, particularly in Ireland (from Europe and Asia) and Italy (from North Africa and the Middle East). In Italy, it is only recently that Catholic schools have highlighted the intercultural dimension of school life. They recognize the plurality of cultures as a useful resource: it does not contradict their specific identity but makes it, on the contrary, more authentic; and this shows that the Catholic school is not only a school for Catholics, but a school for all. In Ireland, at secondary level, the choice available being wider, Catholic schools can be more explicit about their identity, while welcoming students of other beliefs. In Spain, even if the number of pupils of other religions welcomed in Catholic schools is increasing, their proportion remains modest in most colleges. In Slovenia, children of the Catholic faith are in the majority, but since Catholic schools are perceived as being of good quality and since they are the only ones providing religious education, more and more parents of other religions or without religion are encouraging their children to enrol. However, they remain very homogeneous.

- In 6 countries, given the distribution of the population, it is normal to welcome pupils of other religions: in **Albania** Orthodox and Muslim pupils<sup>20</sup>; in **Romania**, Orthodox students; in **Hungary** Calvinist or Lutheran pupils. In **Bosnia and Herzegovina**, Catholic schools are

---

<sup>20</sup> In the north of the country, the number of Muslim pupils tends to decrease as completely free Koranic schools are created.

open to children of other religions, give priority to education and are the only multi-ethnic and multi-denominational schools; the response from **Switzerland** confirms that it is normal to welcome children of other religions and that Catholic schools show an open and tolerant attitude, priority being given to ethical aspects and values; in **Norway**, 60% of pupils are Catholic, the rest are mostly Lutheran.

- The response from **France** indicates that the Catholic school is Catholic by its purpose and not by its recruitment; it welcomes students from all walks of life.

- In **Poland** and **Portugal**, the number of pupils of other religions is small (and even very small in Poland), but they are just as welcome as Catholic pupils. Their spiritual freedom and religious practices outside of school are respected. In **Germany**, 70.6% of pupils declare themselves to be Catholic and 21.2% Protestant. Germany's response adds that the share of students of other religions who attend Catholic schools can be very low, with admission practices regarding students' religious or denominational affiliation varying between dioceses and different bodies responsible for schools.



Map 3: Reception of pupils of other religions in Catholic schools

### **3.4.3.2. Elements of analysis: links between religious presence and establishment of Catholic education**

In all countries, it is common for Catholic schools to welcome students from other religions. Welcoming everyone is at the very foundation of the educational project of Catholic education. The response from Norway specifies that it is an advantage to welcome pupils from religious backgrounds other than Catholic. It is in the name of this principle that Catholic schools in France welcome pupils of other religions. The proportion of pupils from other religions welcomed is generally directly related to the religious landscape:

- The more the religious landscape is homogeneously Catholic, the lower the proportion of pupils from other religions welcomed (Poland, Portugal).

- The more the religious landscape is heterogeneous (Albania, Romania, Hungary, Bosnia and Herzegovina, Switzerland) or homogeneous Orthodox or Protestant (Greece, Sweden), the higher the proportion of pupils from other religions welcomed.

- In some countries or regions (Spain, Greece, Italy, Ireland, Austria) the number of pupils of other religions welcomed in Catholic schools is increasing following recent waves of immigration.

- The responses from Norway and Slovenia shed particular light on the relationship between public authority and institutions - in this case the fact that Catholic schools are considered private. These reports are characterised by great scepticism, even a certain suspicion. In Norway, the Private Schools Act of 1970 ensuring their funding at two-thirds of the cost of public schools solved the problem. In Slovenia, this suspicion is still currently blocking the development of Catholic education.

- The fact that Catholic schools are considered as functional public services in certain countries (Sweden, Scotland, the Netherlands, Belgium, Austria, England and Wales) contributes to welcoming everyone. This observation suggests the following hypothesis: the more Catholic education is subsidised by the public authorities, the more it is subject to official constraints and in particular to the acceptance of all. When there is no funding from the public authorities, Catholic educa-

tion is more identity-based and the schools can be more homogeneous. In this case, the schools can choose their pupils and can require that the convictions of the families (who ask to enrol their children) meet those promoted in the educational project of the school. Welcoming everyone is no longer an obligation but a choice.

- Today in Scotland, Catholic schools strive to be 'inclusive' and 'distinctive' – open to students of all faiths and no faiths, while providing an educational vision based on the Gospel and faithful to the Catholic tradition. They want to be communities of faith and learning, working in communion with the local parish, under the guidance and with the support of the local bishop.

- In most CEEC member countries, Catholic schools welcome students and families who are non-Catholic or affiliated with other religions. The landscape of Catholic education in Europe has been shaped by history. Among the 28 member countries of the CEEC, three types of situations can be schematised:

- o In some European countries, the population has changed following migration (Spain, Ireland, Austria, Netherlands, Germany, France, Belgium, etc.)

- o In other countries the dominant religious context is other than Catholic (Albania, Romania, Bosnia and Herzegovina, Sweden, Norway, Ukraine, etc.)

- o Finally, in some, where the religious landscape is still (because we cannot assume that this is immutable) homogeneous (Catholic), the proportion of pupils from other religions welcomed is low (Poland, Portugal, Slovenia,..)

- Welcoming pupils of other religions is everywhere considered normal because welcoming everyone is at the very foundation of the educational project of Catholic education. However, Catholic schools are also subject to national legislation. In addition, in respect of their financing, they must render services comparable to a public service.

- We can also formulate an equation based on the historical and religious situation of the various countries: "The more Catholic education is subsidised by the public authorities, the more it is subject to official constraints, in particular the reception of all". In addition, the antithesis of this equation is "Without public funding, Catholic education is more identity-based and schools are more homogeneous in terms of religious sociology."



- It is also the historical and socio-political context that has shaped the way in which religion is taught, or not taught, within the framework of the school curriculum, and also which is responsible for establishing the programme and the criteria for choosing teachers who are responsible for teaching it.

- It is of course necessary to take the measure of the consequences of this growing diversity for the Catholic school. How to talk about God in the class, when the students in the class do not share the same approach to God and the truth? This raises questions for the editors of the reference documents and programmes of religion courses of religion on whom a heavy responsibility is entrusted.

- “The diversity of religious experiences and expressions is a richness. It is not due only to the limits of our human nature, or to those of our perceptions. It is also the expression of the superabundant wealth of God himself. God reveals himself through the multiplicity of his manifestations. This is why dialogue between religions is always an enrichment”. Based on his experience of meeting Muslims in Algeria, Pierre Claverie, Bishop of Oran, assassinated in 1996, clearly stated the conviction he had acquired:

“There is only plural humanity and as soon as we claim – in the Catholic Church, we have had the sad experience of this throughout our history – to possess the truth or to speak in the name of humanity, we fall into totalitarianism and exclusion. No one has the truth, everyone seeks it. There are certainly objective truths, but which are beyond us all and which can only be accessed through a long journey and by gradually recomposing this truth, by gleaning from other cultures, from other types of humanity, this that others have also acquired, have sought in their own journey towards truth. I am a believer, I believe that there is a God, but I do not claim to possess this God, neither by Jesus who reveals him to me, nor by the dogmas of my faith. You don't own God; we do not have the truth and I need the truth of others.”

I would like to end this important part with a quote from the last text of the Congregation for Catholic Education, which I have already mentioned above:

“It (the Catholic school) must therefore “practise the ‘grammar of dialogue’, not as a technical expedient, but as a profound way of relating to others”[40]. Dialogue combines attention to one’s own identity with the understanding of others and respect for diversity. In this way, the Catholic school becomes “an educating community in which the human person can express themselves and grow in his or her humanity, in a process of relational dialogue, interacting

in a constructive way, exercising tolerance, understanding different points of view and creating trust in an atmosphere of authentic harmony.”<sup>21</sup>

As we can see, what is sometimes viewed with fear, as a challenge to identity, is the ferment of a true Catholic school, a school of dialogue.

#### **4. A unique organizational model between the state and the market: the association**

In the contemporary period, schools have been generally organized in three forms, three different models. Since the development of modern states, states have organized **public schools**, open to all who are subject to the compulsory schooling in force in the country concerned. **Private schools** continued to exist or were created, dedicated to a particular pedagogical approach, to a particular religious denomination, or to a simply commercial approach. In several European countries, the Catholic school has taken the form of an **independent association**.

Freedom of assembly and association is also a fundamental democratic principle. Catholic education is based on the voluntary association of people and groups from civil society, who come together.

“Catholic schools thus bear shining witness to the power of association of civil society. The Catholic school is a community of life in which multiple actors come together to bring an educational project to life. It works to create a common school culture, and as such encourages multiple forms of association between its members”.

“The relationship between schools and the State must be governed by a principle of subsidiarity. This calls for decisions to be taken, as far as possible, at the lowest level. This is to ensure both the legitimacy of decisions and the effectiveness of their implementation. Each body is therefore invested with as much autonomy and responsibility as possible. This principle of subsidiarity naturally calls for the recognition of a principle of complementarity: each body recognizes the contribution of the other levels of regulation.”<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> [https://www.vatican.va/roman\\_curia/congregations/ccatheduc/documents/rc\\_con\\_ccatheduc\\_doc\\_20220125\\_istruzione-identita-scuola-cattolica\\_en.html](https://www.vatican.va/roman_curia/congregations/ccatheduc/documents/rc_con_ccatheduc_doc_20220125_istruzione-identita-scuola-cattolica_en.html) (30)

<sup>22</sup> *Mission de L'Ecole chrétienne*, SeGEC 2021.

## 5. Two big challenges

### 5.1. The challenge of teacher shortage

In recent years, throughout Europe, the shortage of teachers has hit the world of education, and therefore the Catholic school.<sup>23</sup> Here are some of the reasons for this phenomenon:

- retirement of the post-war baby-boom generation,
- extension of studies to access the profession,
- generalized loss of the authority of symbolic functions,
- perception of a profession that is more difficult to exercise due to the development of the skills required as much as by the perception of greater difficulty in “imposing oneself” with young people.

This shortage affects all levels of education, and both Catholic education and public education.

Schools can sometimes desperately seek teachers, simply to ensure the continuity of learning, because let us remember, a Catholic school is first and foremost a school, and its primary mission is to ensure quality learning for all of its students. Consequently, in times of shortage, discernment in the choice of teachers who have the appropriate profile to enrol in the project and the teams of the Catholic school, and whose convictions we have been able to appreciate, is no longer assured. The Covid period only made things worse, since for many positive cases, of sick or “isolating” teachers, absent from school, it was difficult, sometimes impossible, to guarantee learning, which had already been seriously disrupted by school closures and the vagaries of distance learning.

There is a real question to ask the public authorities certainly, but also to ask ourselves. What can we do to make young people with skills and ideals want to start teaching again? The questions of salary, status, hours, number of students per class are certainly important questions, but are they decisive in this area? There is a need to rethink how to value this ideal of contribution to the common good that the act of teaching represents. In a context of a society in crisis, of war in Europe, of a climate crisis, it is urgent to re-motivate young women and men to commit to building, with a forward-looking vision, the generation

---

<sup>23</sup> At the end of August 2022, alarming statistics are published in several European countries showing the number of teachers missing in classes from the start of the year. Entire classes are therefore at risk of being left without teachers in all types of schools.

that will face the challenges of the future. The various institutes and various forms of training structures in the world of Catholic education in Europe have a very big job here. The Global Pact for Education proposed by Pope Francis, like the encyclicals “Fratelli Tutti” and “Laudato Si” are excellent resources for working on this issue.

### **5.2. The challenge of autonomy and the relationship to the state**

The implementation of the traditional principles governing the relationship between State and religion(s) has thus raised, in most European countries, multiple difficulties for several years. There are multiple causes. Some are related to national specificities. The analysis of the status of religions is largely inseparable from each national history. One cannot understand the conditions in which French secularism was affirmed if one does not remember the fundamental hostility shown by the Catholic Church to the very principle of republican government, from the beginnings of the Third Republic, until the Ralliement recommended by an encyclical of Leo XIII in 1892. One does not understand anything about the principles of relations between State and religions established by the Weimar Republic, if one does not remember that they set themselves the objective of establishing a *modus vivendi* between Catholics and Protestants in a country deeply divided on the religious level. It is difficult to follow the situation of the different denominations in Great Britain if we forget that religious oppositions there also largely corresponded to political and social fault lines. There may also have been accidents in history. After its reunification, Germany, for example, had to manage the difficulties arising from the application of the provisions of the Basic Law of Bonn to new Länder which had experienced a different history and where religious indifference had conquered large areas.

But many of the troubles stem from developments common to the various countries, even if they did not occur there at the same time, nor with the same intensity and if they often took different forms. Almost everywhere, in Europe, even if it is to varying degrees and at different speeds, there is a strong tendency towards the secularisation of society. Almost everywhere, we see the development of a new religious heterogeneity, linked to the establishment of religions different from those which were historically established in the country concerned, or the appearance of new religious behaviours. On very different levels,

the new importance of Islam or the sometimes-aggressive proselytism of new movements, whether truly religious or not, have taken on considerable importance everywhere. Finally, the movement for the internalisation of human rights has played its part in the crisis, through the influence of the European Convention on Human Rights and its propensity to create a kind of legal substrate common to the different member states of the Council of Europe.

The principles that define the relationship between the State and religion remain diverse between the different European countries. They can essentially be grouped into three major systems. Some countries have a State Church, which enjoys a privileged position in relation to other religions; the prototype is the United Kingdom. Others have established a strict separation between the state and religions; the French model of the law of 1905 offers the most characteristic example. In a third scenario, the relationships are based on the principles of cooperation and coordination; this is the system that can be observed in Germany. Admittedly, this distinction is rarely absolute and must be handled with great care. None of the systems described is presented in a pure state and, to varying degrees, all betray borrowings from other systems. But the distinction does reflect a strong reality and it has powerful implications: the status of religions, for example, is strongly “publicised” in Belgium, while it is widely rejected in the private sphere in France.

However, in a Europe now largely subject to the same principles, we find everywhere the very general recognition of religious freedom by provisions of a constitutional nature or value [...]. Religious freedom and equality between religions are therefore widely recognized on European soil, whether they reflect a desire for pacification and balance in countries marked by strong religious heterogeneity (Germany) or ‘they demonstrate concern for the protection of minorities in countries with a large dominant religion (Poland or Greece).

It is therefore not these principles of freedom and equality, but much more the concrete conditions of their implementation, which mark the differences between the various European countries. [...]»<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> 1 LEGRAND A., «Religions, laïcité et service public de l'éducation en Europe » in *Services publics et religions : les nouvelles frontières de l'action publique en Europe*, Ed. Presses Universitaires de Limoges, 2006, pp. 156-158.



## **Nuova formazione dei docenti come leva generativa del miglioramento professionale e degli apprendimenti**

Antonella Tozza

Muovendo dal titolo del Forum, *Un nuovo rinascimento per l'Europa*, che trovo molto evocativo, ritengo opportuno partire da alcune riflessioni che reputo incontrovertibili e mi riferisco alle *Conclusioni del Consiglio sui docenti e formatori europei del futuro* del 09/06/2020):

1. l'istruzione e la formazione rivestono un'importanza decisiva per la partecipazione dei cittadini nonché per la crescita, lo sviluppo sostenibile, la coesione sociale e la prosperità in seno all'Unione;

2. i docenti e i formatori - a ogni livello e tipologia di istruzione e formazione - rappresentano la forza motrice per il ruolo che svolgono nel preparare le persone - in ogni contesto ed età - a vivere, ad apprendere e a lavorare nel mondo di oggi, nell'affrontare i costanti cambiamenti sociali, culturali, scientifici, tecnologici ed economici; essi sono chiamati in misura sempre crescente a soddisfare richieste e aspettative, ad assumere responsabilità. Tali sfide incidono non solo sulle competenze richieste, ma anche sul benessere dei docenti e dei formatori e sull'appel della professione docente;

3. i docenti e i formatori svolgono un ruolo centrale nella promozione della dimensione europea dell'insegnamento aiutando i discenti a comprendere il sentimento di identità europea e di appartenenza all'Europa e a trasformarli in esperienza.

Sempre più forte e condivisa, quindi, tra gli Stati membri è la consapevolezza della complessità dei saperi e delle competenze necessarie ai docenti e ai formatori dell'Unione Europea per affrontare situazioni sempre più impegnative in termini di ruoli da svolgere, responsabilità da assumere e aspettative dei discenti da soddisfare. Al contempo, in molti Stati membri docenti e formatori non si sentono rispettati o apprezzati dalla società e la professione sta perdendo di attrattiva (TALIS, 2018).

Il Consiglio dell'Unione europea (09/06/2020) ha prestato molta attenzione alla formazione dei docenti e dei formatori europei del futuro, infatti, nelle sue conclusioni sottolinea che è necessario sviluppare

ulteriormente e aggiornare le competenze dei docenti e dei formatori, garantirne la preparazione e favorirne l'autonomia e il coinvolgimento; è essenziale curare la motivazione e l'autostima incoraggiandoli ad essere proattivi nella loro professione. Determinante sarà, nello sviluppare ulteriormente le politiche nazionali relative alla formazione dei docenti e formatori, tener conto delle esigenze e delle necessità individuate dagli stessi docenti, nonché delle esigenze delle comunità di apprendimento e dei risultati pertinenti della ricerca nel settore dell'istruzione al fine di rafforzare e stimolare pratiche didattiche innovative incentrate sui discenti e orientate dalla ricerca.

In questa ottica, l'Europa invita a sostenere la qualità della formazione e il benessere dei docenti/formatori e dei discenti costruendo e promuovendo comunità di apprendimento nell'ottica di una cultura collaborativa: i docenti più esperti e competenti assumeranno il ruolo di mentori dei colleghi più giovani per favorire lo scambio intergenerazionale. Il Consiglio europeo evidenzia, quindi, l'importanza di stimolare l'apprendimento professionale dal basso verso l'alto e *inter pares*, di promuovere una leadership didattica e partecipativa che si fondi sulla fiducia reciproca, collante irrinunciabile per creare anche tra gli adulti processi di apprendimento. La stessa valutazione dei docenti – in un'ottica formativa – potrebbe essere utilizzata per sostenere i miglioramenti registrati nel lavoro attraverso feedback costanti e costruttivi sul loro operato e stabilendo criteri per la promozione e il riconoscimento di coloro che raggiungono risultati importanti.

Gli Stati membri, infine, sono invitati a esplorare opzioni per diversificare le carriere dei docenti/formatori e per definire quadri nazionali in materia di carriere al fine di contribuire a soddisfare le loro aspirazioni e motivazioni professionali. Anche in questi percorsi si suggerisce un coinvolgimento diretto delle parti sociali.

Come sono stati recepiti gli inviti del consiglio dell'Unione Europea In Italia?

Le indicazioni pervengono in un momento in cui sempre più forti appaiono le conseguenze di due anni di emergenza pandemica che tanto hanno provato la Scuola, ma mi permetto di dire anche dove la Scuola ha dato prova di una grande Resilienza e di una capacità di risposta non indifferente. Al netto di tutto sono però evidenti le gravi difficoltà che la Scuola italiana sta affrontando: i risultati di apprendimento dei nostri



alunni e studenti continuano ad essere molto critici come testimoniano gli esiti delle analisi comparative internazionali e del sistema nazionale di valutazione. I livelli di apprendimento in italiano e matematica evidenziano divari territoriali che si accentuano negli studenti in uscita dalla scuola secondaria di secondo grado confermando accanto all'abbandono scolastico, la persistenza di una dispersione implicita, determinata da tutti coloro che, pur non avendo abbandonato i banchi di scuola, concludono il ciclo di studi secondari senza essere riusciti a sviluppare competenze utili per accedere al mondo universitario o lavorativo.

Al contempo l'ultimo rapporto di *Save the Children* "*Alla ricerca del tempo perduto. Un'analisi delle disuguaglianze nell'offerta di tempi e spazi educativi nella scuola italiana*" (settembre 2022) evidenzia accanto alla persistente incidenza della povertà economica, quella della povertà educativa determinata dalla carenza dell'offerta di spazi e tempi educativi adeguati nelle zone in cui incide maggiormente lo svantaggio socio-economico. Gli ultimi anni sono stati particolarmente difficili per gli studenti del nostro Paese. Le crisi globali che abbiamo vissuto e che stiamo ancora affrontando, la conseguente recessione economica, nonché le interruzioni dei percorsi scolastici, hanno avuto un impatto estremamente negativo sia sugli apprendimenti degli studenti e delle studentesse, che sui redditi delle famiglie, e quindi sulla loro capacità di sostenere i bisogni materiali e educativi dei figli. Secondo il Rapporto, *la scuola italiana sconta carenze storiche, che la costringono ad affrontare la sfida della povertà educativa con mezzi molto limitati; la pandemia e gli enormi sforzi sostenuti per garantire la continuità educativa degli studenti l'hanno resa ancora più fragile, in un momento in cui l'aumento dell'inflazione rischia di azzerare la spesa per l'istruzione delle famiglie meno abbienti. Una miscela esplosiva che potrebbe deflagrare in pochissimo tempo, riducendo di fatto gli spazi di emancipazione dei giovani, già oggi in buona parte (23,1%) incastrati nella categoria dei NEET, 15-29enni non inseriti in alcun percorso lavorativo, di istruzione né di formazione, il numero più alto in Europa.*

A questo si aggiunge, molto spesso, l'incapacità di utilizzare le risorse a disposizione al fine di promuovere la sperimentazione di approcci pedagogici ed organizzativi più aperti (agli studenti, le famiglie, la comunità) e partecipativi, volti a rispondere ai bisogni educativi dei singoli studenti, soprattutto di coloro che si trovano in situazioni di forte disagio socioeconomico. L'offerta educativa extrascolastica è an-

ch'essa fortemente diseguale sul territorio: attività sportive, culturali e ricreative - fondamentali per la crescita - sono in molti casi riservate solo a coloro che hanno la possibilità di sostenerle economicamente, e in molti quartieri sono del tutto assenti. Un'offerta adeguata di spazi e servizi educativi a scuola potrebbe fare la differenza offrendo analoghe opportunità di apprendimento agli studenti più svantaggiati.

Come evidenziato a livello europeo dal Consiglio nel 2020, anche in Italia il ruolo del docente è in crisi. Ma la crisi emerge nella sua gravità soprattutto rispetto alla delegittimazione delle sue funzioni pedagogiche. Ad essere in crisi è soprattutto il modello di insegnamento simultaneo e collettivo, fortemente eterodiretto e centrato sull'adulto, un modello ottocentesco, in cui il docente dispensa conoscenza e verità, le lezioni sono organizzate per classi omogenee, vi è una netta separazione tra scuola e vita e una rigida organizzazione dello spazio educativo circoscritto all'aula e il tempo è rigidamente suddiviso in moduli orari.

Nonostante tutto, sono ancora tanti ad avere nostalgia della scuola ottocentesca e sempre con più vigore attribuiscono le cause del declino della scuola e della scarsa qualità degli apprendimenti ad una didattica innovativa, progressista troppo aperta ad una visione olistica dell'istruzione dell'educazione che trascura le competenze di base e l'acquisizione dei contenuti disciplinari elementari.

È lecito allora interrogarsi su come oggi la formazione dei docenti possa diventare una leva generativa del miglioramento professionale e degli apprendimenti, come possa supportare i processi di ripresa e resilienza, di superamento della crisi, di crescita in una fase storica connotata dall'incertezza, dalle continue trasformazioni, da cambiamenti imprevedibili.

Il PNRR, in particolare nella 4<sup>a</sup> Missione "Istruzione e ricerca", individua le aree nevralgiche di intervento: il superamento del gap nelle competenze di base, la riduzione dei divari territoriali, il contrasto strutturale al fenomeno dell'abbandono scolastico, la personalizzazione dei percorsi delle scuole che hanno prestazioni critiche, attraverso il potenziamento del tempo scuola, l'incremento delle ore di docenza, la presenza di esperti, azioni di mentoring, counselor e orientamento professionale attivo.

In particolare, nel 2° ambito per i docenti sono previsti importanti investimenti per il miglioramento dei processi di reclutamento e

di formazione degli insegnanti, per la promozione dello sviluppo delle competenze digitali (si pensi a Scuola 4.0), per l'ampliamento delle competenze nelle STEM, anche attraverso nuovi approcci metodologici (*Inquiry Based Learning, Problem Solving* ecc.).

Infatti, in attuazione della misura prevista dal PNRR (M4C1.2 "Miglioramento dei processi di reclutamento e di formazione degli insegnanti"), sono stati adottati corposi interventi compiuti in particolare con il DL 36/2022.

La *ratio* di tale riforma - ancora in fase di attuazione perché sono state apportate recenti modifiche, nonché sono in fase di redazione i decreti attuativi - intende rispondere alla necessità di potenziare il reclutamento e la selezione dei candidati migliori, più idonei e motivati alla professione di docente, oltre alla necessità di migliorare l'attrattiva e il prestigio della professione di docente tramite la sua rivalorizzazione in ambito sociale e anche in termini finanziari.

A tal fine la Legge n. 79 del giugno 2022 - di conversione del D.L. n. 36/2022 - recante ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR). (22G00091) - ha previsto, fra l'altro, l'istituzione della *Scuola di alta formazione dell'istruzione* e il *sistema di formazione continua incentivata*, improntata su un sistema di aggiornamento e formazione, su pianificazione a base triennale che consentirà agli insegnanti di acquisire conoscenze e competenze per promuovere e sostenere processi di innovazione didattica e organizzativa della scuola, rafforzare l'autonomia scolastica, promuovere lo sviluppo delle figure professionali di supporto all'autonomia scolastica e al lavoro didattico e collegiale.

Incentivazione e formazione continua sono quindi i due cardini su cui si muove il DL 36/2022, in particolare, con gli articoli 44 e 45.

L'articolo 44 ridefinisce le modalità di formazione iniziale, abilitazione e accesso all'insegnamento nella scuola secondaria e istituisce un percorso universitario abilitante di formazione iniziale, un concorso pubblico nazionale con cadenza annuale e in ultimo un periodo di prova in servizio di un anno con test finale e valutazione conclusiva. Il percorso universitario abilitante rappresenterà un importante piano di integrazione e collaborazione tra Università e Scuola e auspicio che entrambi i mondi possano raccogliere la sfida per la realizzazione di una concreta possibilità formativa di qualità del nuovo personale docente.

L'articolo 45 è dedicato alla valorizzazione del personale docente che garantisce l'interesse dei propri alunni e studenti, alla continuità didattica e del personale docente che presta servizio in zone caratterizzate da rischio di spopolamento e da valori degli indicatori di status sociale, economico e culturale e di dispersione scolastica.

Occorre ricordare anche che l'articolo 38 del decreto-legge n. 115 del 2022 prevede la creazione di strumenti di premialità degli insegnanti e la configurazione di percorsi selettivi di sviluppo professionale e di progressione di carriera incentrati sull'aggiornamento e la formazione continua.

Si tratta, in particolare: a) della previsione di un elemento retributivo *in tantum* di carattere accessorio riconosciuto al superamento positivo di un percorso formativo triennale; b) della possibilità, innovativa, di accedere a un meccanismo di stabile incentivazione, riconosciuto a coloro che abbiano conseguito una valutazione positiva nel superamento di tre percorsi formativi consecutivi e non sovrapponibili.

Questo conferma l'investimento attraverso il PNRR di enormi risorse che potranno consentire, in un futuro prossimo, interventi strutturali e riforme importanti.

È importante, al contempo, soffermarsi sulla situazione attuale, riflettere su cosa oggi accade nella formazione dei docenti in servizio. Emergono profondi cambiamenti rispetto al passato: da una parte abbiamo i percorsi formativi istituzionali organizzati dalle singole istituzioni scolastiche, dai Poli per la formazione, da reti di scuole, in linea con il Piano di Formazione del Ministero, dall'altra assistiamo - in seguito all'emergenza COVID - ad un'espansione quasi incontrollabile dell'offerta formativa per i docenti - a cui ciascuno può aderire individualmente utilizzando, spesso, le somme disponibili della *Carta del docente*. Numerosi docenti, quelli che con maggiore consapevolezza avvertono la necessità di cambiamento e l'inadeguatezza del modello scolastico tradizionale, investono le loro energie professionali nella frequenza di corsi, webinar, laboratori, attività formative per l'acquisizione di quelle competenze comunicative, metodologiche, di gestione della classe, ecc. considerate determinanti per affrontare i profondi cambiamenti in atto.

Tuttavia, un'analisi attenta dei comportamenti dei docenti e un'osservazione di quello che accade nelle aule, mette in evidenza profonde

contraddizioni. Permane una contrapposizione ideologica tra docenti innovatori che credono nello sviluppo professionale e nella formazione permanente e docenti conservatori che guardano alla scuola del passato come a un Eden, a un luogo protetto da ogni perturbazione esterna.

Questo tangibile conservatorismo, che porta ad attribuire a fattori esterni (l'inadeguatezza della famiglia, le lacune dovute al precedente percorso scolastico, la numerosità delle classi – solo il 3% delle classi italiane ha più di 25 alunni - assenza di sussidi, edifici inadeguati, la dipendenza dai device digitali, gli incontri collegiali inutili, ecc. ), a luoghi comuni e ad una carente analisi dei dati reali l'incapacità di affrontare la crisi in atto, evidenzia una atavica resistenza al cambiamento, difficile da scalfire.

Oggi che molte risorse sono state stanziare e ci saranno ingenti investimenti del PNRR dedicati alle infrastrutture scolastiche, ai servizi, alla transizione digitale, come far sì che quei numerosi docenti legati alla propria comfort zone, poco partecipi ai processi di trasformazione della scuola possano essere coinvolti?

Il concetto di resilienza andrà ripensato come categoria interpretativa, in modo diverso da quello usuale, attraverso due modalità: a) facendo riferimento alla fisica e alla capacità resiliente dei corpi di assorbire l'energia di un urto contraendosi o riassumendo la forma originaria dopo essere stati sottoposti ad una deformazione. In questo caso, ogni investimento e ogni progetto di riforma risulterà molto difficile da realizzarsi; B) riferendosi ad una forma di resilienza diversa, psicologica, sociale, quella a cui si ispira il PNRR, possibile grazie alla capacità del soggetto di reagire, resistere alle difficoltà e alla crisi investendo con coraggio e perseveranza, su se stessi e sul gruppo, facendo comunità, attivando tutte le risorse interne ed esterne credendo nella comunità educante. Si diventa resilienti non solo se si dispone di un capitale umano, ma soprattutto se si dispone di un capitale sociale, di una rete di relazioni, di supporto, che ci sostiene durante le complesse difficoltà che connotano l'esercizio del ruolo di docente, come ha già evidenziato il Consiglio europeo.

È grazie a questa seconda connotazione sociale della resilienza che la formazione iniziale e la formazione in servizio possono assumere un ruolo determinante per affrontare e non subire la crisi. La formazione può rompere il circolo vizioso delle pseudo-innovazioni, della retorica

della democratizzazione dei processi formativi e della retorica dell'inclusione scolastica, può sperare di incidere sulla povertà educativa se abbandona la frammentarietà e l'episodicità, se riesce ad andare oltre una formazione vissuta come obbligo formale.

La formazione può davvero essere un fattore che alimenta la resilienza della scuola se è vissuta come un processo trasformativo generato all'interno della stessa comunità educante, come un processo di ricerca costante basato sulla capacità di analizzare i bisogni, progettare, riflettere, valutare l'efficacia degli interventi di innovazione, uscire dall'autoreferenzialità adottando un'ottica ecosistemica.

La scuola non è una monade leibniziana senza porte e finestre! La scuola è parte integrante di un ecosistema. Essa promuove apprendimenti e l'apprendimento, di per sé, non è un atto esclusivamente individuale, ma è un processo fluido: l'apprendimento si realizza dinamicamente grazie a un continuo passaggio tra individuo, gruppo, ambiente. L'apprendimento è sempre un processo sociale situato, mediato dagli strumenti che una determinata cultura mette a disposizione. I discenti apprendono all'interno di una fitta rete di microsistemi, di micro-ecologie, di specifici contesti, lo sviluppo del soggetto, inteso in senso olistico è facilitato dalle capacità di un ambiente di sviluppare collegamenti di natura sociale tra i diversi contesti (economici, politici, sociali, individuali, culturali). Questo comporta che nella formazione i docenti devono essere in grado di acquisire competenze che consentano di aprire la scuola all'ecosistema formativo.

Questo è possibile solo se i docenti hanno una formazione culturalmente solida, autenticamente rigorosa, forte delle competenze disciplinari e di ricerca ma anche di quelle competenze relazionali, comunicative, progettuali che si fondano su un'idea ecosistemica di ambiente e contesto di apprendimento.

La scuola slegata da una reale comunità educante non ha più senso, come non ha più senso una scuola che non allena la capacità – attraverso i diversi linguaggi e le diverse discipline che si integrano tra di loro – di leggere, interpretare la realtà, intervenire su di essa esercitando il pensiero creativo.

In questo scenario rientrano anche le reti di scopo, alleanze collaborative e patti educativi di comunità o patti educativi territoriali come suggerisce anche la dimensione europea della formazione dei docen-

ti perché i docenti che agiscono individualmente nel chiuso delle loro aule non hanno più senso. C'è bisogno di avere come punto di riferimento un ecosistema formativo che metta insieme tutti i soggetti che credono nella centralità dell'istruzione e dell'insegnamento, non solo per rilanciare lo sviluppo del paese, ma anche per garantirne la sostenibilità.

Di qui la necessità urgente di slegare la formazione da sterili e transitori tecnicismi. Non esistono metodi miracolosi, infatti anche la strategia ritenuta più efficace da evidenze empiriche, perde la sua efficacia in assenza di un approccio pedagogico che esalti sia il valore dell'educazione e della formazione che la capacità dei docenti di percepirsi come parte di un ecosistema e come tali, capaci di esercitare il proprio ruolo inserendolo in modo consapevole e responsabile in una fitta rete di relazioni conoscitive.

Non è possibile agire per semplificazioni, la complessità educativa può essere affrontata solo se le azioni e i processi di formazione degli stessi insegnanti sono orientati da valori universali e trasversali: l'equità, la promozione del soggetto, l'inclusione, la partecipazione attiva. Esiste uno strettissimo legame tra società democratica e azione didattica, organizzazione degli spazi, degli ambienti, dei tempi di apprendimento. Determinante è il valore che i docenti attribuiscono all'apprendimento come processo sociale, determinante è la percezione che hanno del loro ruolo, dei rapporti di potere all'interno della classe.

I docenti possono acquisire competenze digitali, frequentare corsi e laboratori sulle più innovative strategie didattiche, le scuole possono dotarsi di aule super tecnologiche, possono acquistare arredi per "modernizzare" gli ambienti di apprendimento, ma solo quando ci sarà l'adesione ad un modello di scuola che crede nell'alunno e nelle sue potenzialità innate nel costruire conoscenze, solo quando i docenti crederanno nella educabilità di tutti, la Scuola potrà liberarsi da un modello strutturale e organizzativo in cui è prigioniera da secoli.

Mi permetto di chiudere con una suggestione che mi suggerisce il titolo del Forum "*Un Rinascimento per l'Europa*". Il Rinascimento per il nostro Paese è stata una fucina di cultura, arte, bellezza, innovazione, sviluppo scientifico e tecnico. Un'epoca fervida e generativa. Ritengo dirimente, sia per la scuola sia per la formazione dei docenti, nonché

per il successo formativo dei nostri studenti, la necessità di recuperare il paradigma educativo rinascimentale che metteva al centro il genio e il talento. Il tratto distintivo del paradigma rinascimentale risiedeva in due elementi fondanti: luogo e metodo. Vi erano luoghi dove il genio e il talento erano incoraggiati, sostenuti, potenziati e si rendevano generativi e questi luoghi erano le corti e le botteghe. Il metodo delle botteghe ancorché semplice non era assolutamente banale, infatti tutti imparavano perché “partecipavano” all’opera del maestro. E come partecipavano? *Seguendo e facendo*. Seguendo le indicazioni del maestro, seguendo la sua visione, la sua idea di opera d’arte e, poi, si lavorava, si agiva, si prendeva parte alla realizzazione dell’opera. Per questo “andare a bottega” non era mera esecuzione, ma era dare il proprio contributo. Oggi tutti noi godiamo del patrimonio che ha generato questo metodo.

Per questo è necessario recuperare e valorizzare il genio educativo, il talento educativo in luoghi dove si possano confrontare esperienze e ci sia la possibilità di paragone con chi ha, da una parte, una chiara e competente visione di scuola, educazione e formazione e, dall’altra, è capace di essere generativo offrendo la possibilità di partecipare alla costruzione di esperienze di apprendimento di valore.

Occorre recuperare il paradigma educativo del rinascimento, questa visione rinascimentale del talento, del genio umano che “*accompagna e educa facendo insieme*”.



## Ripensare il Museo come strumento educativo per l'inclusione sociale

Antonella Poce

### 1. Educazione al patrimonio e benessere nell'era post-COVID

La pandemia da Covid 19 ha portato il sistema sanitario mondiale al collasso: oltre alle malattie provocate direttamente dal virus, gli ospedali e i centri sanitari hanno dovuto affrontare altre malattie, come i disturbi mentali, causate dalla diffusione del virus e dalle misure restrittive dettate dai governi. Inoltre, le conseguenze alla diffusione del virus da Covid 19 hanno accentuato alcuni problemi educativi di lunga data, correlati in particolare all'inclusione culturale: alcune previsioni sottolineano che i gruppi emarginati e vulnerabili, come le persone con disabilità e con problemi di salute, che sono stati maggiormente colpiti dalle limitazioni fisiche, avranno in futuro meno opportunità di entrare nel mondo del lavoro<sup>1</sup> e partecipare, così, alla vita sociale e culturale della comunità locale in cui si trovano ad operare. La mancanza di una base culturale condivisa è un altro fattore di rischio che aumenta il livello di emergenza educativa che stiamo affrontando negli ultimi anni,<sup>2</sup> in particolare dall'avvento della pandemia. Da anni, la letteratura in questo campo sottolinea la necessità di creare sistemi educativi basati su canoni culturali solidi e condivisi al fine di promuovere un'educazione permanente e per tutto l'arco della vita<sup>3</sup> caratterizzata da pari opportunità di successo educativo.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> AZEVEDO, J. P., HASAN, A., Goldemberg, D., Iqbal, S. A., & Geven, K., *Simulating the potential impacts of COVID-19 school closures on schooling and learning outcomes: A set of global estimates. Policy Research Working Paper*; No. 9284, World Bank, Washington, 2020.

<sup>2</sup> VERTECCHI, B., MATTEI, F., *Editoriale. Il canone perduto. Giornale di pedagogia critica*, (3)1, 2014, pp. 1-6.

Zhang J., *Educational diversity and ethnic cultural heritage in the process of globalization. Int. j. anthropol. ethnol.* 3, 7, 2019.

<sup>3</sup> CERROCCI, L., DOZZA, L., *Contesti educativi per il sociale. Progettualità, professioni e setting per il benessere individuale e di comunità*, Franco Angeli, Milano, 2018.

<sup>4</sup> ONU, *2030 Agenda for Sustainable Development*, 2020. Disponibile al link <https://www.>

Nel 2008, il progetto *Foresight Mental Capital and Wellbeing* ha definito il benessere mentale come uno “stato dinamico, in cui l’individuo è in grado di sviluppare le sue potenzialità, lavorare in modo produttivo e creativo, costruire relazioni solide e positive con gli altri, e contribuire alla loro comunità”. Gli studi analizzati dal progetto *Foresight* hanno dimostrato che il benessere è auto-perpetuante e legato alla salute, nella misura in cui ‘un alto livello di benessere è associato a un funzionamento positivo, che include il pensiero creativo, la produttività, buone relazioni interpersonali e la resilienza di fronte alle avversità, come la salute fisica e l’aspettativa di vita’. Un gran numero di studi del settore ha evidenziato come le arti nonché la fruizione e l’educazione al patrimonio hanno un importante contributo per promuovere la salute e il benessere, sia singolo che di gruppo. L’arte-terapia e le esperienze museali possono alleviare l’ansia, la depressione e lo stress, contribuendo altresì ad aumentare i livelli di resilienza e di benessere.<sup>5</sup> Le attività artistiche al museo, costruite secondo il modello partecipativo, potenziano gli aspetti cognitivi e linguistici nei bambini, il loro sviluppo sociale ed emotivo e contribuiscono a migliorare la loro preparazione scolastica.

Come sottolineato dal Consiglio d’Europa, inoltre, sollecitare competenze trasversali all’interno di un contesto culturale democratico migliora il benessere degli studenti e delle persone, che include l’essere attivi, responsabili, connessi, resilienti, apprezzati, rispettati e consapevoli.<sup>6</sup> Investire in un approccio al patrimonio incentrato sulle persone, che promuove tutti i gruppi sociali, porta coesione e crescita economica, riducendo il divario tra ricchi e poveri. Quando le persone interagiscono, imparano, valorizzano e promuovono il loro patrimonio culturale, possono contribuire allo sviluppo sia sociale che economico della propria comunità di riferimento. Un modo di lavorare inclusivo che coinvolga gli individui e le comunità nel loro patrimonio può, altresì, sollecitare azioni di sviluppo sostenibile. Il patrimonio diventa

---

[un.org/sustainabledevelopment/development-agenda/](https://un.org/sustainabledevelopment/development-agenda/)

<sup>5</sup> BRITISH COUNCIL, *Cultural Heritage for Inclusive Growth*, 2018. Disponibile al link [https://www.britishcouncil.org/sites/default/files/bc\\_chig\\_report\\_final.pdf](https://www.britishcouncil.org/sites/default/files/bc_chig_report_final.pdf)

<sup>6</sup> Department of Education and Skills & National Council for Curriculum and Assessment, *Guidelines for Wellbeing in Junior Cycle*, 2017.

così una fonte di sostenibilità, un modo per “celebrare il passato nel mondo in evoluzione di oggi”.<sup>7</sup>

Secondo tali presupposti, la promozione di una cultura comune, socialmente condivisa e solida, può farsi foriera del benessere individuale e della comunità, contribuendo così alla promozione della salute del singolo, della sua inclusione sociale e culturale nonché allo sviluppo comunitario. Attuare azioni educative in questa direzione si presenta, dunque, come un imperativo scientifico necessario, soprattutto nell’era post-Covid.

Gli interventi educativi museali realizzati con l’obiettivo di promuovere il benessere e la salute dei visitatori sono spesso, però, programmi ed esperienze limitate nel tempo, che coinvolgono poco la comunità in termini di progettazione e implementazione e che, quindi, limitano il loro apporto pedagogico. Affinché questo migliori è necessario un cambiamento culturale. La promozione dell’inclusione sociale può essere condivisa tra attori sociali e culturali e essere promossa attraverso dei percorsi di apprendimento specifici. Le università possono giocare un ruolo importante nella realizzazione di una collaborazione intorno al sistema sanitario, dell’assistenza sociale e della cultura, definendo percorsi formativi per futuri professionisti nel campo dell’uso del patrimonio museale per la promozione del benessere e della salute, nonché attuare programmi di studio e ricerca specifici in base al contesto comunitario e alle diverse necessità educative dei fruitori, secondo un modello di progettazione partecipativa.

È proprio a partire da tali presupposti che è stato realizzato il progetto Erasmus+ KA220 *Inclusive Memory. Inclusive Museums for well-being and health through the creation of a new shared memory*, coordinato dall’Università degli studi di Modena e Reggio Emilia.<sup>8</sup>

## **2. Il progetto *Inclusive Memory***

Il progetto *Inclusive Memory*, avviato in dicembre 2021, mira a promuovere la costruzione di una memoria comune condivisa realizzata attraverso un sistema di inclusione sociale basata sui musei, attraverso il legame Arte-Salute-Benessere. L’idea centrale del progetto deriva

---

<sup>7</sup> BRITISH COUNCIL, *Cultural Heritage for Inclusive Growth*, 2018 f.

<sup>8</sup> Per approfondimenti [www.inclusivememory.eu](http://www.inclusivememory.eu)

dai benefici potenziali della cooperazione tra le istituzioni d'istruzione superiore, le istituzioni sanitarie e di assistenza sociale e i musei, come asset strategico per supportare la progettazione, la realizzazione, il monitoraggio e la valutazione delle attività educative e formative al museo basate sull'arte e destinate ad utenti con bassi livelli di inclusione sociale.

Il progetto vede la partecipazione di sette partner provenienti da cinque Paesi europei:

- Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia (coordinatore del progetto) (IT)
- Zètema (IT)
- Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) (SP)
- Institut Català de la Salut (ICS) (SP)
- Universidade Aberta (UAb) (PT)
- Háskóli Íslands (IS)
- Inter Alia (EL)

Il progetto è stato ideato a partire dalle esigenze educative e sociali delle comunità partner: come sottolineato in precedenza, la diffusione della pandemia da Covid-19 ha enfatizzato un gran numero di problemi nei Paesi partner, sia in riferimento alle difficoltà finanziarie dei sistemi sanitari nazionali, sia in relazione all'ideazione dei programmi educativi online dei musei, in particolare di quelli più piccoli, destinati a tutti i gruppi sociali, nonché alla realizzazione di interventi educativi completamente online da parte delle università che risultassero efficaci in termini di acquisizione di contenuti e di promozione delle competenze trasversali. La realizzazione delle attività progettuali parte, infatti, dal presupposto che la mancanza di partecipazione alla vita sociale e culturale dei luoghi in cui si trovano ad operare, portano i cittadini ad essere esclusi dalle comunità stesse, con dirette conseguenze come l'emarginazione e, a volte, tensioni sociali. Attraverso un approccio di tipo partecipativo e comunitario, *Inclusive Memory* vuole stimolare il processo di costruzione di una memoria comunitaria condivisa e inclusiva tramite la fruizione del patrimonio museale.

Come ricordato in precedenza, arte e cultura possono dare un contributo significativo alla promozione del benessere individuale e, di conseguenza dell'inclusione e la partecipazione sociale.

Gli obiettivi generali del progetto *Inclusive Memory* sono i seguenti:

- realizzare di un nuovo sistema di inclusione (in particolare tra le persone a rischio di esclusione sociale e culturale) basato sul legame Arte-Salute-Benessere, con la partecipazione di differenti istituti universitari e culturali provenienti dai Paesi partner coinvolti, in grado di generare ispirazione a livello nazionale ed europeo;
- progettare percorsi didattici innovativi per la promozione dell'inclusione sociale e dello sviluppo di competenze trasversali per i futuri professionisti dei musei, operatori sanitari, personale scolastico e socio-assistenziale;
- continuare ad organizzare percorsi educativi per la promozione della salute e del benessere, anche nella scuola, negli istituti di assistenza sanitaria e sociale e nei musei, grazie al supporto dei professionisti che sono stati formati adeguatamente, al fine di mettere in pratica approcci innovativi basati sul patrimonio museale per l'inclusione sociale.

Secondo tali presupposti, la collaborazione tra istituti d'istruzione superiore e musei all'interno del progetto è da considerarsi cruciale ai fini di aumentare la consapevolezza del valore dei musei quali spazi, e permettere alle università di intensificare lo sviluppo di competenze trasversali nei professionisti in formazione. In questo modo, i futuri operatori museali, gli assistenti sociali, gli insegnanti e il personale sanitario possono essere formati sin dall'inizio da percorsi di studio per utilizzare i musei quali luoghi di promozione dell'inclusione sociale e, contemporaneamente, le università possono beneficiare della collaborazione con i musei, gli ospedali e le istituzioni di assistenza sociale per realizzare studi nel settore, utilizzare strategie didattiche innovative, sviluppare programmi di formazione efficaci e migliorare la ricerca pedagogica, in particolare in campo docimologico.

### **3. Risultati progettuali**

*Inclusive Memory* è sviluppato come un processo condiviso tra i ricercatori delle università, i professionisti del settore museale e quelli dell'assistenza socio-sanitaria partner del progetto, per il raggiungimento dei seguenti risultati progettuali (PR):

- lo sviluppo di un quadro teorico nei musei come luoghi inclusivi e l'uso della tecnologia per attività di educazione al patrimonio mu-

seale che si basano sulla benessere sulla promozione della salute, da realizzarsi in un Rapporto sullo stato dell'arte dei Musei quali luoghi inclusivi per la promozione del benessere e della salute (PR1) e un manuale indirizzato a diversi professionisti ( assistenti sociali, personale sanitario, insegnanti e operatori dei musei) sull'uso della tecnologia per le attività di educazione al patrimonio finalizzate alla promozione del benessere e della salute (PR2);

- la creazione di un database di video per conservare le memorie delle esperienze educative per il benessere realizzate nei musei in seno al progetto;

- la realizzazione di una fase pilota nella formazione degli studenti provenienti dalle università partner del progetto. Gli studenti saranno futuri professionisti nell'ambito museale, educativo, scolastico e socio-sanitario (PR4). Il percorso di formazione (PR3) dovrà promuovere competenze professionali e trasversali e abilità nel campo dei Musei quali luoghi inclusivi per la promozione del benessere e della salute.

- la creazione di OERs (Open Educational Resources) e di un MOOC (Massive Open Online Course) (PR5), disponibili anche alla fine del progetto, destinati a formare gli studenti universitari e i professionisti nell'ambito museale, educativo, scolastico e socio-sanitario sul tema dei Musei quali luoghi inclusivi per la promozione del benessere e della salute;

- la realizzazione di laboratori permanenti e di esperienze educative al museo finalizzate a garantire l'inclusione sociale e culturale, nonché la promozione della salute e del benessere in diverse categorie di utenti e fruitori (PR6);

- l'ideazione di una serie di nuovi strumenti di valutazione del benessere in contesti di educazione al patrimonio (PR7);

- la realizzazione di network tra università, enti museali, aziende sanitarie, organizzazioni non governative e enti pubblici per la realizzazione di attività educative atte a promuovere l'inclusione sociale attraverso il connubio arte-salute-benessere.

#### **4. Scelte metodologiche e procedurali**

La metodologia applicata al progetto *Inclusive Memory* è basata sulla logica della conversione della teoria del Museo come spazio inclusivo per la promozione della salute e del benessere e lo sviluppo in proto-

collo pratico di scenari didattici adattati alle necessità specifiche delle comunità locali di riferimento e a contesti di *digital learning* (il MOOC), in cui il protocollo e le OERS realizzate in seno al progetto saranno testati tramite una fase pilota di formazione del futuro personale e gli studenti universitari e i professionisti, al fine di ampliare il contesto scientifico di riferimento. Dal punto di vista metodologico, il progetto adotta il modello *DBR - Design Based Research*, così come descritto da Reeves<sup>9</sup> nel 2006, ovvero un processo ciclico per la creazione del prodotto educativo e formativo composto da diverse fasi, conosciute con l'acronimo ADDIE: analisi (analysis), progettazione (design), sviluppo (development), attuazione (implement), valutazione (evaluation). Salinas e colleghi definiscono il modello DBR come uno strumento fondamentale nella ricerca in campo educativo, in quanto particolarmente efficace nella creazione di conoscenza relativa alla progettazione didattica, nonché nella valutazione dell'esperienza educativa.<sup>10</sup> Inoltre, il modello DBR è stato dichiarato idoneo per gli studi del settore dell'apprendimento a distanza o tramite soluzioni tecnologicamente innovative.

In aggiunta, l'approccio *ABCD - Asset Based Community Development*<sup>11</sup> sarà usato per lo sviluppo di attività educative finalizzate alla promozione della salute e del benessere nelle comunità locali partner. La premessa della metodologia ABCD è che le comunità stesse sono in grado di guidare il processo di sviluppo sociale, culturale ed economico in autonomia, identificando e mobilitando gli asset strategici e l'identificazione di specifiche risorse.

Dal punto di vista procedurale, il progetto *Inclusive Memory* sarà sviluppato tramite i sette risultati procedurali già descritti, da realizzarsi in modo interdipendente:

I. Il Rapporto sullo stato dell'arte dei Musei quali luoghi inclusivi per la promozione del benessere e della salute (PR1) e il Manuale

---

<sup>9</sup> REEVES, T. C., *Design research from a technology perspective*. In J. van den Akker, K. Gravemeijer, S. McKenney, & N. Nieveen (Eds.), *Educational design research* (pp. 52-66). New York, NY: Routledge, 2006.

<sup>10</sup> SALINAS, J., *La investigación ante los desafíos de los escenarios de aprendizaje futuros*. RED. *Revista de Educación a Distancia*, 32, 2012.

<sup>11</sup> KRETZMANN, J. & MCKNIGHT, J., *Building communities from the inside out*. *Health & Development*, 4, 12-18, 1995.

sull'uso della tecnologia per le attività di educazione al patrimonio per il benessere e la salute (PR2) costituiranno la base teorica del progetto;

II. A partire dal PR1 e dal PR2, i partner condurranno una ricerca volta a identificare le necessità educative dei professionisti del settore museale, educativo, scolastico e socio-sanitario in termini di Museo quale luogo inclusivo per la promozione del benessere e della salute e identificheranno le modalità di realizzazione (PR3) di un corso pilota in modalità blended destinato a studenti universitari.

III. Sulla base dei risultati progettuali precedenti, il corso blended del progetto sarà realizzato, tradotto, implementato e valutato nei contesti universitari partner del progetto, secondo le metodologie ADDIE e ABCD, in Spagna, Portogallo, Islanda, Italia e Grecia (PR4).

IV. I partner progetteranno e realizzeranno OERs e un MOOC per studenti universitari e professionisti del settore museale, educativo, scolastico e socio-sanitario (PR5), tenendo in considerazione i risultati della fase pilota realizzata.

V. A partire dalle conoscenze acquisite attraverso la partecipazione alla fase pilota del progetto, gli studenti e i professionisti partner svilupperanno esperienze educative, laboratori, workshop e allestimenti museali permanenti destinati a gruppi target con difficoltà di inclusione sociale con l'obiettivo di promuovere il benessere e la salute dei fruitori tramite il patrimonio museale (PR6).

VI. Ogni azione progettuale prevedrà la realizzazione di specifici strumenti di valutazione nel campo del Museo quale luogo inclusivo per la promozione del benessere e della salute.

### **5. Narrare il museo per promuovere l'empatia e il pensiero critico nei dottori: un'esperienza pilota nel contesto nazionale**

Prima del finanziamento del progetto *Inclusive Memory* da parte della Commissione Europea, a livello nazionale erano state realizzate una serie di ricerche pilota al fine di identificare gli ambiti di studio che necessitavano di un maggiore approfondimento e sviluppo e, dunque, definire le necessità educative più urgenti del contesto di riferimento specifico.

In quest'ottica, durante l'anno accademico 2020/2021, il Centro di ricerca INTELLECT dell'Università degli studi di Modena e Reggio Emilia ha realizzato l'esperienza educativa "Narrare il museo", destinata a medici



in formazione con la finalità di promuovere negli stessi le competenze empatiche e di pensiero critico tramite la fruizione del patrimonio e l'interazione con lo stesso in un percorso educativo innovativo.<sup>12</sup>

La fase pilota dell'esperienza ha visto il coinvolgimento di 35 medici in formazione provenienti dall'Università di Roma La Sapienza e reclutati su base volontaria. Il percorso di apprendimento, della durata di 6 settimane, è stato svolto interamente online dagli utenti partecipanti tramite piattaforma Moodle. Due tutor, appartenenti al gruppo di ricerca INTELLECT, hanno fornito supporto tecnico durante il percorso di e-learning.

L'esperienza di ricerca è finalizzata a valutare l'impatto di una combinazione di diverse metodologie didattiche (il Visual Thinking, il Digital Storytelling, l'Object Based Learning e il Reflective Questioning) applicate in contesti di educazione al patrimonio museale, su alcune competenze considerate fondamentali per gli studenti di medicina e i medici:

- Competenze empatiche, compresa la comunicazione empatica con i pazienti e i loro familiari.
- competenze di pensiero critico, in particolare a) tolleranza all'ambiguità b) considerare più prospettive sullo stesso fenomeno c) valutare le prove d) produrre inferenze basate sulle prove e) prendere decisioni cliniche f) comunicare efficacemente con colleghi e pazienti fornendo una corretta argomentazione di una posizione presa.

Il percorso educativo online ha visto la combinazione di stimoli letterari e opere d'arte per la sollecitazione del pensiero creativo e l'empatia nei partecipanti ed è stato ideato ispirandosi a due diversi framework già sperimentati in precedenti esperienze formative: "Promoting critical thinking through art", sviluppato dall'Università di Harvard in collaborazione con la National Gallery of Art (NGA) di Washington DC; e "Scrittura creativa per lo sviluppo del pensiero critico", sviluppato dal gruppo di ricerca del Centro di Didattica Museale dell'Università Roma Tre.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> POCE, A., MANCONE, M., RE, M. R., VALENTE, M., DE MEDIO, C., AMENDUNI, F., & MAESTRINI, V., *Narrating the museum to promote empathy and critical thinking in medical science students and doctors through online activities: A pilot research experience*. Italian Journal of Educational Technology, 29(3), 20-36. doi: 10.17471/2499-4324/1224, 2021.

<sup>13</sup> POCE, A. & AMENDUNI, F., *Creative writing and critical thinking enhancement at higher ed-*

### 5.1. Il percorso educativo

Le attività educative erano incentrate sull'opera d'arte "Da dove veniamo? Cosa siamo? Dove andiamo?" dipinta da Paul Gauguin nel 1897, presentata nella sua forma intera e in porzioni. Cinque testi letterari dei seguenti autori del XIX e XX secolo sono stati associati all'intero dipinto e ad alcune sue sezioni: Baudelaire, Pascoli, Ungaretti, Bufalino.

L'unità online era composta da cinque attività di apprendimento, che sono state progettate tenendo conto della seguente sequenza di fasi:

I. La tecnica ODIP (Observe, Describe, Interpret, Prove – Osserva, Descrivi, Interpreta e Prova) (Jacques, Stone, Tang, Hudson, & Khandelwal, 2012) sul dipinto di Gauguin, per stimolare le capacità di pensiero critico e di problem solving. La tecnica ODIP incoraggiava i partecipanti a riflettere continuamente sull'intero dipinto e sulle sue porzioni non solo in relazione a ciò che veniva individuato nell'immagine, ma anche alle suggestioni fornite dal testo letterario associato al dipinto.

II. Il ragionamento induttivo: partendo da domande poste su aspetti "tecnico-artistici" (colori, figure, linee per l'opera d'arte e figure del discorso e parole chiave per il testo letterario) e terminando con un'interpretazione generale dell'immagine

III. Analisi e interpretazione dalla combinazione dell'opera d'arte e del testo letterario.

Dunque, l'unità online iniziava con una visione d'insieme, un'analisi e un'interpretazione del dipinto nel suo complesso (attività n. 1), per poi proseguire con l'analisi di alcune sue porzioni (attività n. 2-3-4). Alla fine, i partecipanti tornano alla visione, all'analisi e all'interpretazione complessiva dell'opera d'arte (attività n. 5).

### 5.2. Strumenti e fasi di valutazione

Durante la fase pilota dell'esperienza, è stato adottato un disegno quasi sperimentale, con una raccolta dati pre-post e un solo gruppo sperimentale considerato. L'esperienza pilota è stata valutata attraverso l'uso di tre diversi strumenti di raccolta dati:

1. questionario pre-post sull'empatia adattato dal *Basic Empathy Scale in Adults* (BES-A) e dall'*Emotional Style Questionnaire* (ESQ).

---

ucation. In Proceedings of the HEAD'19 5th International Conference on Higher Education Advances, Valencia, Spain, 26–28 June 2019 (pp. 459–467), 2019. doi: 10.4995/HEAD19.2019.9221.

a. Il *Basic Empathy Scale BES-A14* è uno strumento di autovalutazione di 20 item in cui i partecipanti forniscono le loro valutazioni su una scala Likert a 5 punti. 9 item valutano l'empatia cognitiva e 11 item l'empatia affettiva.

b. L'*Emotional Style Questionnaire*<sup>15</sup> è uno strumento di autovalutazione di 24 item che valuta il modo in cui le persone variano attraverso 6 dimensioni: Prospettiva, Resilienza, Intuizione sociale, Autoconsapevolezza, Sensibilità al contesto e Attenzione. Ogni dimensione è valutata attraverso 4 item.

2. Test pre e post sulle competenze di pensiero critico: metodologia del saggio breve valutata utilizzando una griglia di valutazione del contenuto, sviluppata e validata in studi precedenti.<sup>16</sup>

3. Un questionario finale sull'autovalutazione delle competenze trasversali e sulla valutazione complessiva dell'esperienza, adattato dallo strumento di Poce e colleghi che è stato sviluppato e implementato nell'ambito delle attività didattiche online.<sup>17</sup> Il questionario è composto da 20 item e tre sezioni principali: sezione socio-anagrafica (11 item); valutazione complessiva delle attività online (6 item); autovalutazione delle competenze trasversali promosse durante l'esperienza pilota (3 item).

### **5.3. La promozione del pensiero critico e dell'empatia: alcuni risultati**

Il pensiero critico è stato valutato prendendo in considerazione sei indicatori: *uso del linguaggio, argomentazione, rilevanza, importanza, valu-*

---

<sup>14</sup> CARRÉ, A., STEFANIAK, N., D'AMBROSIO, F., BENSALAH, L., & BESCHE-RICHARD, C., *The basic empathy scale in adults (BES-A): Factor structure of a revised form*. *Psychological Assessment*, 25(3), 679-691, 2013. doi:10.1037/a0032297.

<sup>15</sup> KESEBIR, P., GASIOROWSKA, A., GOLDMAN, R., HIRSHBERG, M. J., & DAVIDSON, R. J., *Emotional Style Questionnaire: A multidimensional measure of healthy emotionality*. *Psychological Assessment*, 31(10), 1234-1246, 2019. doi:10.1037/pas0000745.

<sup>16</sup> POCE, A., *Verba sequuntur. Pensiero e scrittura per uno sviluppo critico delle competenze nella scuola secondaria*. Milano, IT: Franco Angeli, 2017.

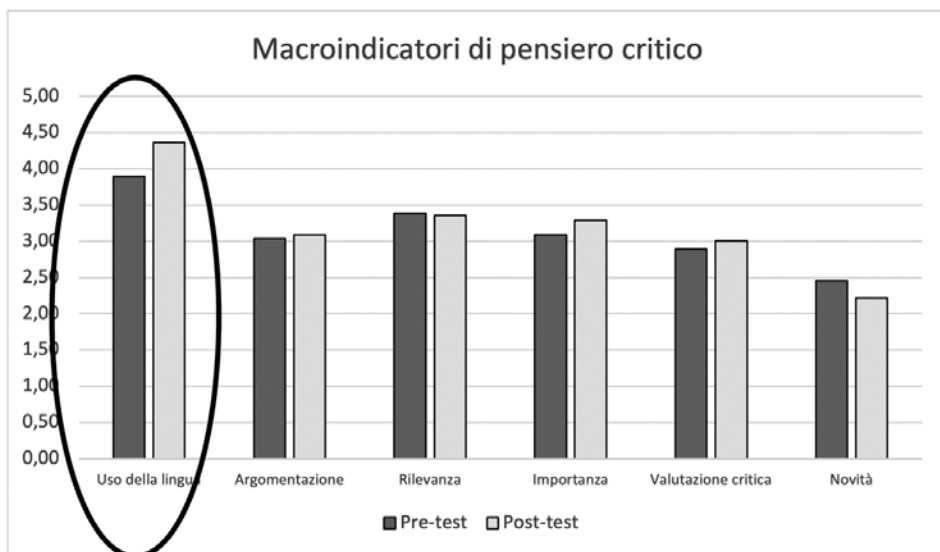
<sup>17</sup> POCE, A., AGRUSTI, F., & RE, M.R., *Sviluppo di uno strumento di valutazione delle risorse aperte (OERs)*. *Cadmo, Giornale Italiano di Pedagogia Sperimentale*, 2(23), 81-98, 2015. doi: 10.3280/CAD2015- 002008.

tazione critica e novità. I partecipanti hanno ricevuto un punteggio da 1 a 5 per ogni categoria. In particolare, ai partecipanti è stato chiesto di leggere un estratto dal *Dialogo intorno ai due massimi sistemi del mondo* di Galilei (1632) e di scrivere un saggio in base a sei diverse domande guida. L'analisi ha incluso 35 test pre e post test di partecipanti all'esperienza pilota: l'intero corpus testuale preso in considerazione era quindi composto da 70 saggi. Tutti i saggi sono stati valutati da valutatori umani e attraverso un prototipo di valutazione automatica che calcola simultaneamente diversi tipi di caratteristiche di *Natural Language Processing*.<sup>18</sup> Due esperti hanno valutato ogni saggio in modo indipendente. La media dei punteggi ottenuti è stata usata per delle analisi statistiche di base.

Le analisi mostrano che il punteggio medio ottenuto dai partecipanti passa da 18,77 punti nel pre-test a 19,33 punti nel post-test (Dev.St. pre-test =6,19; Dev.St. post-test =5,37). I punteggi medi aumentano in 4 dei 6 indicatori dal pre-test al post-test: *uso della lingua*, *argomentazione*, *importanza* e *valutazione critica*. È stato usato il test di Wilcoxon per verificare se le differenze tra pre-test e post-test fossero statisticamente significative: il test mostra una differenza significativa con  $p < 0,01$  per il macroindicatore *uso della lingua* (pre M 3,89 Dev.St.=0,67; post M 4,36 Dev.St.=0,51;  $p=0,009$ ). Non ci sono state differenze significative per gli indicatori di *argomentazione* (pre M 3,04 Dev.St.=1,20; post M 3,09 Dev.St.=1,14;  $p=0,869$ ), *importanza* (pre M 3,09 Dev.St.=1,17; post M 3,36 Dev.St.=0,95;  $p=0,474$ ) e *valutazione critica* (pre M 2,89 Dev.St.=1,24; post M 3,00 Dev.St.=0,97;  $p=0,782$ ).

---

<sup>18</sup> POCE, A., AMENDUNI, F., RE, M.R., DE MEDIO, C., & NORGINI, A., *Correlations among natural language processing indicators and critical thinking sub-dimensions in HiEd students*. Form@re - Open Journal Per La Formazione in Rete, 20(3), 43-67, 2020. doi:10.13128/form-9902.



I partecipanti alla fase pilota hanno mostrato un modesto cambiamento nell'empatia. In particolare, 5 delle 6 dimensioni degli strumenti ESQ hanno visto aumentare il punteggio minimo dal pre-test al post-test, passando da 1 a 2. La somma e la media dei punteggi ottenuti da quattro dimensioni sono aumentate nel post-test, insieme a una diminuzione della deviazione standard: in particolare, il punteggio medio è leggermente aumentato in *Intuizione sociale* (pre-test: 5,07, Dev.St.= 1,78; post-test: 5,29, Dev.St.= 1,67 punti) e aumentato più considerevolmente nella *Consapevolezza di sé* (pre-test: 4,77, Dev.St.=1,68; post-test: 5,29, Dev.St.= 1,65 punti), nella *Resilienza* (pre-test: 4,04, Dev.St.= 1,61; post-test: 4,53, Dev.St.= 1,42 punti) e nella *Sensibilità al contesto* (pre-test: 4,32, Dev.St.= 2,00; post-test: 5,79, Dev.St.= 1,45 punti).

Anche in questo caso, è stato adottato il test Wilcoxon rank-sum per verificare se le differenze tra pre-test e post-test fossero statisticamente significative. Dai dati raccolti, solo nella dimensione *Sensibilità al contesto* l'aumento dei punteggi dal pre-test al post-test è statisticamente significativo ( $p=0,0001$ ), mentre per gli altri indicatori la variazione non è statisticamente significativa.

## 6. Considerazioni conclusive

L'uso del patrimonio artistico e culturale e di metodologie didattiche innovative (come l'Object-based learning, il Visual Thinking e

Reflective Questioning) per sollecitare l'empatia e il pensiero critico in professionisti del settore sanitario è supportato da numerose ricerche condotte nel campo delle *Medical Humanities*, un campo interdisciplinare che collega le scienze mediche con le scienze umane (letteratura, storia, filosofia e religione) e le arti (arti visive, letteratura, cinema, teatro). L'inserimento di questo tipo di esperienze didattiche all'interno dei percorsi di formazione universitaria del personale sanitario è ritenuto fondamentale per colmare le carenze relative alle capacità empatiche dei medici nei confronti dei pazienti, le loro capacità di osservazione e di analisi (anamnesi e diagnosi) e per rafforzare le loro competenze di comunicazione con i pazienti e il team di lavoro.

I risultati dell'esperienza pilota qui presentata dimostrano che è stato possibile migliorare, tramite esercizi di riflessione, interpretazione e valutazione di un'opera d'arte associata a stimoli letterati in contesti di apprendimento online, i livelli delle dimensioni dell'*Uso della lingua* per la competenza di Pensiero critico e di *Sensibilità al contesto* dell'empatia nei partecipanti.

Nonostante i molteplici margini di miglioramento e implementazione che l'esperienza presenta, il modello teorico e di progettazione del progetto *Inclusive Memory*, utilizzato per la realizzazione delle attività, risulta efficace in termini di formazione professionale del personale coinvolto, nonché estremamente in linea con le necessità educative dei soggetti partecipanti e, in termini generali, utile in processi di sviluppo sociale e comunitario.

## **Bibliografia**

- AZEVEDO, J. P., HASAN, A., GOLDEMBERG, D., IQBAL, S. A., & GEVEN, K. (2020), *Simulating the potential impacts of COVID-19 school closures on schooling and learning outcomes: A set of global estimates*. Policy Research Working Paper; No. 9284, World Bank, Washington.
- BORTOLOTTI, A., CALIDONI, M., MASCHERONI, S., & MATTOZZI, I. (2008), *Per l'educazione al patrimonio culturale*. 22 tesi, Franco Angeli, Milano.
- BRITISH COUNCIL (2018), *Cultural Heritage for Inclusive Growth*. Disponibile al link [https://www.britishcouncil.org/sites/default/files/bc\\_chig\\_report\\_final.pdf](https://www.britishcouncil.org/sites/default/files/bc_chig_report_final.pdf)

- Cerrocchi, L., Dozza, L. (2018, a cura di). *Contesti educativi per il sociale. Progettualità, professioni e setting per il benessere individuale e di comunità*, Franco Angeli, Milano.
- COMMISSIONE EUROPEA (2020), *Digital Education Action Plan. Resetting education and training for the digital age*. Disponibile al link [https://ec.europa.eu/education/sites/default/files/document-library-docs/deap-communication-sept2020\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/education/sites/default/files/document-library-docs/deap-communication-sept2020_en.pdf)
- DEPARTMENT OF EDUCATION AND SKILLS & NATIONAL COUNCIL FOR CURRICULUM AND ASSESSMENT (2017), *Guidelines for Wellbeing in Junior Cycle*.
- DODD, J., SANDELL, R. (2001), *Including Museums: perspectives on museums, galleries and social inclusion*, RCMG, Leicester.
- KADOR, T. CHATTERJEE, H. (2020). *Object-Based Learning and Well-Being. Exploring Material Connections*. Routledge, Londra.
- KINSLEY, R. P. (2016), Inclusion in museums: a matter of social justice. *Museum Management and Curatorship*, 31(5), pp. 474-490.
- MAKELA, L. (1998), *Social exclusion and culture - the role of culture in preventing social exclusion*. Working Paper for the Eurocities Cultural Committee.
- MATARASSO, F. (1997), *Use or Ornament? The Social Impact of Participation in the Arts*, Comedia, Stroud.
- NEWMAN, A., McLEAN, F., URQUHART, G. (2005), Museums and the Active Citizen: Tackling the Problems of Social Exclusion. *Citizenship Studies*, 9, pp.41-57.
- ONU (2020), 2030 Agenda for Sustainable Development. Disponibile al link <https://www.un.org/sustainabledevelopment/development-agenda/>
- POCE, A. (2018), *Il patrimonio culturale per lo sviluppo delle competenze nella scuola primaria*, FrancoAngeli, Milano.
- Poce, A. (2020, a cura di), *Memoria, inclusione e fruizione del patrimonio culturale. Primi risultati del progetto Inclusive Memory dell'Università Roma Tre*, ESI, Napoli.

- REEVES, T. C. (2006), *Design research from a technology perspective*. In J. van den Akker, K. Gravemeijer, S. McKenney, & N. Nieveen (2006, a cura di), *Educational design research*, pp. 52-66.
- SALINAS, J. (2012), *La investigación ante los desafíos de los escenarios de aprendizaje futuros*. *RED. Revista de Educación a Distancia*, 32.
- SANDELL, R. (1998), *Museums as Agents of Social Inclusion*. *Museum Management and Curatorship*, 17(4), pp. 401-418.
- VERTECCHI, B., MATTEI, F. (2014), Editoriale. *Il canone perduto*. *Giornale di pedagogia critica*, (3)1, pp. 1-6.
- ZHANG, J. (2019), *Educational diversity and ethnic cultural heritage in the process of globalization*. *Int. j. anthropol. ethnol.* 3, 7.



## **I livelli essenziali delle prestazioni in ambito educativo e sociale**

Carla Fermariello

Presidente Commissione XI Scuola Roma Capitale

Myriam Revault d'Allonnes, in *La crise sans fin*, scrive “Quando non è possibile portare la barca in secca per ripararla, dobbiamo farlo in mare aperto. Non basta: in assenza di una terraferma che si possa attendere, la barca deve essere costruita già in mare aperto”. Nei momenti di crisi dell'esperienza, l'azione della politica è azione di frontiera (dove, come chiarisce Ruperto, le frontiere indicano piuttosto che i confini, i limiti di spazio che stanno “di fronte”) e l'impegno dell'amministratore pubblico si traduce in ricerca di equilibri compatibili; in questo contesto, oscillante tra conflittualità irriducibili e relazioni unificanti, i principi sono, prima di tutto, “cominciamenti” (Rescigno), cioè punti di partenza, inizi di percorsi argomentativi suscettibili di indeterminate, nuove applicazioni (Betti).

L'introduzione dell'art. 117 comma 2 lettera m), che attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» rappresenta una delle clausole di maggior interesse introdotte dalla riforma costituzionale del 2001. Tale norma solleva, tra gli altri, due ordini di problemi: il primo attiene alla questione della “divisione del potere” (e della sua “moltiplicazione”) nel duplice aspetto del “principio di legalità” e del “principio di sussidiarietà”, in particolare orizzontale, e dei loro rapporti, davvero cruciali, con l'idea della giustizia e con quella dell'uguaglianza; il secondo attiene alla questione se l'idea di diritto fondamentale, così come concepita tradizionalmente - derivante cioè dalla concezione individualista della persona umana secondo cui l'uomo è un singolo isolato, sovrano assoluto del proprio spazio vitale e creatore delle proprie relazioni giuridico-sociali - definisca (in quanto limiti) l'esperienza giuridica, ovvero se non si debba fare riferimento ad altri significati del concetto diritto fondamentale che delinei un'idea di persona quale

homme situé, definita e determinata nelle e dalle proprie relazioni sociali ed espressione di tutti i valori sociali che incarna.

Invero il concetto di “livello essenziale”, talvolta definito come “minimo” talaltra come “uniforme”, pur operando nel nostro ordinamento da più tempo di quanto non si creda in fonti ordinarie dello Stato, appare ancora oggi, nonostante la sua promozione a rango costituzionale, problematico e incerto. Se da un lato, infatti, il concetto di “livello essenziale” può essere interpretato come esplicitazione (o come ulteriore aspetto) del principio di solidarietà sociale (art. 2 Cost.) e di eguaglianza sostanziale (art. 3 Cost.) – dall’altro esso richiama inevitabilmente il concetto di “contenuto essenziale” dei diritti inteso come quel nucleo considerato inviolabile, la cui compressione o limitazione sfigurerebbe l’essenza stessa del diritto.

In questo senso, come vedremo, i “livelli essenziali” delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili rappresentano, nella loro dimensione assiologica, contenuto essenziale dell’esperienza giuridica e amministrativa - in quanto legati sia al principio generale della non discriminazione sia a quello della giustizia sociale - ed esprimono anch’essi quella “sociabilità” di cui parlava Alessandro Giuliani evidenziando il carattere cooperativo dello Stato o meglio, la reciprocità (*philia*) come elemento costitutivo dell’esperienza giuridica nella sua interezza e quale criterio di composizione dei conflitti. I livelli essenziali delle prestazioni incarnano dunque non solo una “soglia” ma soprattutto un “rapporto” imperniato sulla reciprocità nel senso classico di *philia*.

In un’ottica storico-comparatistica, che valorizzi anche le esperienze politiche e giuridiche della tradizione classica, si interpreta – ai fini della nostra discussione - il principio dei livelli essenziali delle prestazioni alla luce del principio di solidarietà (non solo tra individui ma anche tra enti territoriali), cooperazione (temperamento del regionalismo asimmetrico), leale collaborazione, progressività del sistema tributario, concorrenza e comunicazione pubblica. In particolare, quindi, si intende il principio di solidarietà alla luce del concetto di reciprocità, nel senso classico di *philia*, inteso come il fondamento di ogni società spontanea e come il legame sociale che dà vita alla cittadinanza.

L’ipotesi che qui si intende sostenere quindi è quella di un ruolo assai specifico, anche nell’esperienza amministrativa e di governo, del concetto di “livello essenziale”, che non starebbe solo ad indicare una

soglia standard, tecnicamente raggiungibile attraverso una predeterminata destinazione di risorse economiche o di struttura organizzativa, bensì individuerebbe la possibilità della garanzia di una realizzazione più piena del principio di eguaglianza sostanziale, garantendo attraverso la rimozione degli ostacoli, il godimento più pieno dei diritti nel prisma della dignità umana. Sul concetto di essenzialità si sono interrogate sia dottrina che giurisprudenza, offrendo sul punto diverse interpretazioni che si possono sintetizzare nel senso dell'essenzialità come "soglia" ovvero, per usare ancora una metafora, l'essenzialità come "rapporto". L'essenzialità di cui alla lettera m) dell'art. 117, comma 2, Cost. viene qui interpretata, secondo l'orientamento costituzionale, come espressione del concetto di dignità umana, nucleo considerato inviolabile e irriducibile, espressione del diritto sia nella sua dimensione individuale che collettiva e manifestazione di quella reciprocità (nel senso classico di *philia*) posta alla base della convivenza umana. L'essenzialità pertanto non attiene semplicemente ad una soglia minima ma ad una particolare forma di relazione costituzionale in cui i principi di uguaglianza e di solidarietà sono ribaditi in tutta la loro pienezza. Secondo tale interpretazione, costituzionalmente orientata, il c.d. "contenuto essenziale" dei diritti non può essere predeterminato a priori o identificato come contenuto "minimo", ma emerge sempre, nella sua irriducibilità, da un confronto dialettico, controversiale, in cui la verità non è costituita ma costituenda.

Un ulteriore nodo problematico è quello che corre, lungo il sentiero della essenzialità, tra la garanzia dei diritti - l'essenzialità riferita ai bisogni della persona nel rispetto della dignità umana - e quella della sostenibilità finanziaria - vale a dire l'essenzialità riferita alle risorse disponibili. Sull'espressione "essenzialità", dai confini problematici e incerti, si sono interrogate sia la dottrina che la giurisprudenza costituzionale tentando di definire un concetto la cui esegesi prevalente avrà serie ripercussioni sull'idea di Welfare che si intende perseguire.

In questo contesto assume un ruolo centrale il concetto di dignità umana, che si assume quale premessa piuttosto che come conclusione.

È qui allora che la dignità umana assume rilievo quale, secondo la definizione di Modugno, "il diritto a poter usufruire dei diritti": un meta-diritto fondamentale e inviolabile che è anche un diritto a condizioni minime di esistenza, un "nuovo diritto" che è agevolmente ri-

costruibile nell'ambito del nostro quadro costituzionale, sulla base del combinato disposto dell'art. 2 e 3 Cost. nella consapevolezza, come ci ricorda la Corte Costituzionale, che lo Stato deve "contribuire a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana" (Corte Cost. sent. n. 217 del 1988)

Il concetto di dignità, tuttavia, secondo la nostra ricostruzione, recupera una matrice antica che risente fortemente delle influenze della reciprocità come intesa nel mondo classico. La dignità, quindi, va intesa come una virtù moderna, ispirata dal dovere e non rivendicante solo diritti in cui il dignus, costantemente immerso in una rete di relazioni tra philoi, agisce nel rispetto dei valori posti alla base della comunità tenendo una condotta volta anche alle cure delle esigenze collettive.

Tale "nuovo diritto" o "meta-diritto fondamentale e inviolabile" incarna una vera e propria premessa umanistica, anche dell'esperienza amministrativa, che trova la propria giustificazione nell'art. 117, co. 2, lett. m) Cost; esso costituisce un nuovo diritto fondamentale e non un diritto ottriato, o peggio, l'aspettativa di un beneficio, e incarna un principio primario e irrinunciabile che, in quanto presiede l'esperienza giuridica, perché attiene all'essenza più profonda dell'essere umano, deve essere garantito onorando l'intima connessione esistente tra giustizia sociale e dignità umana.

La dignità umana nello stato costituzionale diventa valore fondamentale, premessa costitutiva, in quanto espressione della stessa "sociabilità" posta alla base della convivenza, esprimendo "un'immagine di uomo" (Menschenbild) che unisce i diritti di libertà con quelli sociali in modo indivisibile, tanto da far affermare che nella nostra Costituzione "tutti i diritti inviolabili sono sociali".

Secondo questa impostazione costituzionale, unica in Europa per la sua portata assiologica, i diritti sociali non sono in competizione con i diritti di libertà; essi non danno adito ad un "dilemma sociale" (Sen) che pone i primi in una posizione recessiva rispetto ai secondi: diritti sociali e civili si integrano in un disegno organico fondato sulla dignità umana esaltandone, nell'esperienza costituzionale italiana, sia l'importanza dal punto di vista del momento costitutivo sia dal punto di vista delle tutele.

Del resto i diritti sociali, come abbiamo visto, in quanto diritti fondamentali, presiedono la distribuzione delle risorse economiche, e

sono di fatto l'incarnazione della dimensione eminentemente collettiva dell'esperienza democratica rappresentando la sintesi tra libertà ed uguaglianza e tra giustizia sociale e dignità umana. L'espressione livello essenziale (talvolta definito come "minimo" talaltra come "uniforme") pure se sembra descrivere esclusivamente un parametro tecnico, o una soglia appunto, in realtà incarna un concetto molto più articolato e profondo e non ancora sufficientemente determinato, e spesso disatteso. L'impegno dell'amministratore pubblico deve essere quello di saper discernere, lungo il sentiero della essenzialità, tra la garanzia dei diritti - l'essenzialità riferita ai bisogni della persona nel rispetto della dignità umana - e quella della sostenibilità finanziaria - l'essenzialità riferita alle risorse disponibili. La volontà che si evince dal testo costituzionale, e che dovrebbe presiedere ai processi decisionali anche in ambito amministrativo, è quella di assicurare che il godimento dei diritti civili e sociali non sia inferiore a quello stabilito dal legislatore statale in quanto espressione del rapporto tra cittadinanza e uguaglianza "nel senso che la diminuzione della protezione di alcuni diritti oltre una certa soglia è interpretata come rottura del legame sociale che dà vita alla cittadinanza" (Luciani). In questo senso l'idea di prestazione relativa ai diritti civili e sociali intesi nel senso già descritto, coincide con il concetto di garanzia del riconoscimento e della tutela di tali diritti e riguarda ogni ambito della vita individuale e collettiva.

L'essenzialità pertanto non attiene semplicemente ad una soglia minima ma ad una particolare forma di relazione costituzionale in cui il principio di uguaglianza e di solidarietà è ribadito in tutta la sua pienezza.

Il concetto di essenzialità, dai contenuti mutevoli ed incerti, è frutto - come per altri concetti che si comprendono senza poter essere definiti - di un percorso dialettico intimamente legato al concetto di dignità umana ed incarna, secondo l'interpretazione costituzionale, quel nucleo irriducibile senza cui il diritto fondamentale, sociale o civile, sarebbe privato della sua stessa essenza. L'essenzialità, secondo questa impostazione, diviene espressione di una forma di reciprocità/philia assolutamente pregnante e comprende sia i bisogni fondamentali della persona, concepita nella sua dimensione individuale e collettiva, sia la necessità della concreta risposta a tali bisogni. Nonostante i tentativi di ridurre il concetto di essenzialità a quello di "contenuto minimo" dei

diritti (impostazione che interpreta appunto l'essenzialità come mera soglia), appare più convincente la lettura della dottrina costituzionalistica che "sottolinea l'irriducibilità del termine «essenziale» a quello di «minimo», interpretando il termine "essenziale" come "formula relazionale" al di sotto della quale viene meno la tutela della dignità umana.

Tale interpretazione consente di non ridurre il concetto di "contenuto essenziale" a quello di "contenuto minimo" in quanto pone quale sua premessa, accanto ai vincoli di finanza e alla necessaria perequazione finanziaria, principi quali la solidarietà sociale, l'unità nazionale, la tutela dei diritti fondamentali e l'accesso alle prestazioni in condizione di uguaglianza.

I diritti fondamentali sociali e civili, secondo questa interpretazione, presiedono pertanto non solo all'attività di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni da garantire ma anche alla distribuzione delle risorse economiche ad essi destinate al fine garantirne effettività e tutela. La clausola dei livelli essenziali non si limita quindi a comporre "la tensione fra eguaglianza e principio autonomistico", ma definisce una precisa visione costituzionale che pone la dignità umana al centro delle scelte politiche, non considerando la tutela dei diritti civili e sociali sussumibile esclusivamente alla quantità di risorse finanziarie disponibili e anzi prevedendo un particolare sistema di finanziamento teso a garantirla.

Se la dignità umana sia un diritto fondamentale o un valore supremo nella dimensione costituzionale della convivenza, è ancora questione ampiamente dibattuta. Certamente il concetto di dignità umana, più facile da intuire che da definire, contiene - accanto all'accezione più propriamente morale di cui la formula è intrisa - una "forte carica normativa" tale da renderla un elemento imprescindibile dell'esperienza giuridica anche nella sua dimensione amministrativa.

La dignità umana, concetto anche contraddittorio nella sua dimensione di diritto e di limite ai diritti, "non ha avuto un contenuto identico in tutte le epoche, né potrà mai averlo nelle tante religioni e dottrine filosofiche o nei diversi sistemi economici e politici" (Gozzi) e tuttavia essa rappresenta una sintesi, una specie di unisono collettivo che, nella sua ineffabilità, richiama un principio su cui tutti si intendono senza tuttavia poterlo definire. "La promessa di un riconoscimento recipro-

co” (Hoffmann) che deriva dalla naturale fiducia che questa aspettativa non verrà delusa, fa sì che il concetto di dignità umana incarni una premessa in-vece che una conclusione. La solidarietà e l’esigenza di uno sviluppo umano ispirato al principio di eguaglianza non sono scomparsi dal nostro ordinamento, ma anzi trovano una conferma della loro concretezza proprio là dove “i costituzionalisti meno avrebbero creduto di poterli trovare”.





**Istituzioni scolastiche ed educazione alla cittadinanza:  
l'apprendimento della storia come bene comune**

Marialuisa Lucia Sergio

Professoressa associata in Storia contemporanea

Università degli Studi Roma Tre

Dipartimento di Scienze della Formazione

Questo contributo si propone di condividere alcune esperienze dirette di sperimentazione didattica basate sulla valorizzazione della memoria storica come «bene comune» finalizzato all'educazione alla cittadinanza attiva nella scuola e soprattutto “attraverso” la scuola. Essa infatti – lungi dall'essere la destinataria passiva di progettazioni didattiche innovative – rappresenta, al contrario, il perno principale di un'azione sinergica fra istituzioni politiche e istituzioni educative, terzo settore e privato sociale, nell'ottica di quel processo di apprendimento comunitario o learning society in cui la scuola non si limita soltanto alla trasmissione frontale delle competenze curricolari di base ma concorre piuttosto alla promozione culturale e civile dell'intero territorio in cui si colloca.

Tale processo di apprendimento comunitario è anche il risultato di un impegno che, negli anni, ha visto coinvolti le più significative realtà della cittadinanza attiva, come Fondaca - Fondazione della cittadinanza attiva fondata da Giovanni Moro, Labsus, ossia il network sulla cura dei beni comuni istituito dal giurista amministrativista Gregorio Arena, o ancora il Forum delle disuguaglianze sociali promosso da Fabrizio Barca. Tali realtà hanno contribuito a creare una nuova terminologia per designare con efficacia le nuove progettazioni didattiche: i «patti educativi», per indicare le collaborazioni strutturate fra scuole, enti pubblici e associazionismo civico sulla base di formali strategie cooperative che incorporano diverse progettualità, oppure le «alleanze educative», laddove si tratti di collaborazioni informali o partenariati per l'attuazione di specifici progetti.

Fra i molti esempi pratici censiti dal Forum delle disuguaglianze sociali, alcuni consentono di chiarire con maggiore concretezza la realtà

dei «patti educativi». In particolare, il progetto «Radici», avviato in 17 comuni delle aree interne dell'Abruzzo colpite dal sisma del 2016, grazie al finanziamento di un bando dell'«Impresa sociale con i bambini», società senza scopo di lucro per l'attuazione dei programmi del Fondo per il contrasto della povertà educativa minorile, che ha realizzato con efficacia un «patto» diretto ad agire sulle disuguaglianze educative del territorio, legate all'assenza di servizi educativi e di offerta culturale. Attraverso la collaborazione fra scuole e organizzazioni dell'associazionismo civico, il progetto «Radici» ha reso possibile la promozione di linguaggi artistici e culturali, visti non soltanto come strumento d'innovazione didattica ma anche come forma di rielaborazione collettiva del senso di perdita post-sisma e quindi come strumento di riscoperta del sé e del proprio vissuto.<sup>1</sup>

Analogamente il progetto dell'Accademia popolare dei diritti e dell'antimafia presso l'istituto Ferrari di Roma, nel quadrante est della Capitale, finanziato dal Miur, si è avvalso di un «patto educativo» in sinergia fra privato e pubblico, volto a coinvolgere la scuola, insieme con associazioni e centri di aggregazione giovanile impegnati nell'educazione non formale alla legalità e nel contrasto alla dispersione scolastica, nella realizzazione di una serie di attività formative di *outdoor education*, come la creazione di una webradio, la riqualificazione degli spazi per ospitare una biblioteca, o ancora l'attivazione di laboratori culturali cui hanno accesso non soltanto gli studenti ma tutto il territorio di riferimento.<sup>2</sup>

Ancora nel campo dell'educazione antimafia, in Calabria l'invenzione dell'AppTraverso, promossa dall'associazione Comunità Progetto Sud di Lamezia Terme, notoriamente la comunità di don Giacomo Panizza da anni impegnata a sottrarre i ragazzi alla reclutamento della 'ndrangheta, ha visto le scuole cooperare con vari soggetti civici attivi nell'educazione dei soggetti marginali per la realizzazione di un'esperienza didattica finalizzata alla trasmissione di competenze informati-

---

<sup>1</sup> Daniela Luisi, Cristiana Mattioli, Alessia Zabatinò (a cura di), *Patti educativi territoriali e percorsi abilitanti. Un'indagine esplorativa*, «Rapporto di ricerca del Forum Disuguaglianze Diversità – Gruppo “Educazione”», dicembre 2021, p. 18.

<sup>2</sup> *IBID.*, p. 19.

che innovative, legate alla scoperta e alla valorizzazione delle potenzialità economiche e culturali del territorio calabrese, con specifico riferimento ad alcune filiere locali utili a orientare il percorso scolastico verso le future scelte sul mercato del lavoro.<sup>3</sup>

A partire da questi tre casi concreti, è possibile dunque comprendere come i «patti» e le «alleanze educative» si riferiscano a iniziative di coprogettazione degli interventi scolastici in cui la scuola coopera con vari attori sociali sia per arginare i processi di abbandono, talvolta legati alla presenza di studenti con maggiori fragilità in situazioni di povertà educativa, abitativa e materiale, che per migliorare i percorsi formativi, incidendo sulle capacità, competenze e aspirazioni delle ragazze e dei ragazzi nell'ambito di un più ampio contesto educativo che coinvolge tutto il territorio.

Si tratta dunque di proporre interventi formativi che servano a immaginare e sostenere un nuovo modo di educare e di fare scuola, riconoscendo e intrecciando gli apprendimenti formali con quelli informali alla luce anche dei grandi principi contenuti nella Dichiarazione di Salamanca del giugno 1994, il primo grande manifesto della scuola inclusiva<sup>4</sup> che, accogliendo il concetto di BES introdotto nel 1978 dal Rapporto Warnock nel Regno Unito, sottolineava l'importanza dell'integrazione scolastica di studenti con bisogni educativi speciali attraverso una pedagogia incentrata sull'allievo.<sup>5</sup>

Un'altra grande suggestione in questo senso proviene dal Libro bianco sul dialogo interculturale del Consiglio d'Europa del 2008 intitolato *Vivere insieme in pari dignità* che metteva in risalto l'obiettivo del pieno rispetto della dignità dell'individuo quale bene comune, il riconoscimento del pluralismo, delle diversità, dei valori della nonviolenza, della solidarietà e soprattutto della capacità dei soggetti con background migratorio di partecipare attivamente alla vita sociale, culturale, eco-

---

<sup>3</sup> IBID., p. 21.

<sup>4</sup> WORLD CONFERENCE ON SPECIAL NEEDS EDUCATION: ACCESS AND QUALITY, *The Salamanca Statement and Framework for Action on Special Needs Education Conference*, Salamanca, Spain, 7-10 June 1994, Paris, UNESCO, 1994.

<sup>5</sup> *Special Educational Needs, Report of the Committee of Inquiry into the Education of Handicapped Children and Young People*, Chairman, H. M. Warnock, London, HMSO, 1978.

nomica e politica senza limitarsi a essere i destinatari passivi dell'intervento educativo.<sup>6</sup>

Un concetto, questo, che torna anche nelle *Raccomandazioni* del Comitato dell'Onu sui diritti del fanciullo del 31 ottobre 2011 relativo alla promozione e all'integrazione delle persone migranti nonché nella Comunicazione della Commissione Europea n. 173 del 2011 sull'integrazione degli studenti provenienti dalle comunità rom, sinti e camminanti.<sup>7</sup> Tale insieme di principi normativi ha senz'altro ispirato in Italia quella *Strategia nazionale di inclusione dei rom, sinti e camminanti 2012-2020* che a tutt'oggi rappresenta forse la prima sperimentazione davvero innovativa di «alleanza educativa». Il progetto, che aveva coinvolto 13 città, 23 scuole per un totale di 42 classi e 900 bambini di cui 156 rom, prevedeva infatti sia il lavoro realizzato a scuola attraverso un sostegno individualizzato per gli alunni rom, sia la promozione di una relazione costruttiva fra il contesto scolastico e le famiglie, queste ultime supportate nell'accesso ai servizi territoriali mediante l'attuazione di quattro tipologie di attività: l'accompagnamento e il dialogo scuola-famiglie; il sostegno socioeducativo individuale o per piccoli gruppi ai bambini interessati; l'empowerment per l'accesso ai servizi e il monitoraggio e la promozione di specifici interventi nei campi nomadi.<sup>8</sup>

L'innovatività della Strategia nazionale di integrazione consisteva dunque in un dialogo fra scuola e contesto familiare e sociale adatto a realizzare un coinvolgimento proattivo di tutto l'ecosistema relazionale dei ragazzi, nell'ottica di un percorso formativo concepito come apprendimento comunitario.

Ma in questa prospettiva di apprendimento diffuso e comunitario legato all'obiettivo dell'integrazione di soggetti a rischio di marginalità sociale, qual è il valore della risorsa della memoria storica come bene comune? Già nel 1999, a proposito delle intersezioni tra lo studio della

---

<sup>6</sup> Cfr. STEFANO OLIVIERO, *L'inclusione interculturale come frontiera educativa*, In M. Striano (a cura di), *Pratiche educative per l'inclusione sociale*, Milano, FrancoAngeli 2010, pp. 52-79, qui p. 68.

<sup>7</sup> FELIX B. CHANG, SUNNIE T. RUCKER-CHANG, *Roma Rights and Civil Rights. A Transatlantic Comparison*, Cambridge, Cambridge University Press, 2020, p. 138.

<sup>8</sup> UNAR - UFFICIO NAZIONALE ANTIDISCRIMINAZIONI RAZZIALI, *Strategia nazionale di inclusione dei rom, dei sinti e dei caminanti 2012-2020*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le Pari Opportunità, 2012.

violazione dei diritti umani nell'età contemporanea, nel caso specifico la Shoah, e l'educazione alla cittadinanza, David Shiman e William Fernekes sostenevano la necessità che il docente sia in grado di far emergere fra gli allievi alcune capacità critiche necessarie per la maturazione di comportamenti responsabili:

1. Analisi critica delle condizioni sociali che determinano le violazioni dei diritti umani;
2. Capacità di proposta di azioni per riparare alle violazioni dei diritti umani e prevenire quelle future;
3. Capacità di organizzazione e di azione in difesa dei diritti umani sia come singoli che come individui agenti all'interno di gruppi sociali.<sup>9</sup>

Il quadro teorico per questo tipo di sperimentazione didattica può essere rinvenuto nella teoria, elaborata da Amartya Sen, della giustizia e delle sue capabilities, che non si concentra in astratto sulle istituzioni e sui modelli immaginari di una "società giusta" ma cerca di valutare i processi procedurali attraverso cui gli individui sperimentano giustizia e ingiustizia.<sup>10</sup>

Su questo fronte, la didattica della storia in Italia, salvo negli anni più recenti, è stata generalmente carente. È dunque verso altri modelli europei che è preferibile orientarsi per conoscere esperienze concrete di rinnovamento della didattica della storia finalizzata all'elaborazione di percorsi individuali e collettivi di coscienza critica.

Già dagli anni settanta, nella Repubblica federale tedesca sono stati sperimentati progetti storico-didattici che si ispirano al principio del *Forschend-entdeckende Lernen in Projektform*, ossia dell'«apprendimento-ricerca nella forma di progetto».

Questo tipo di didattica è stato istituzionalizzato grazie all'intuizione del presidente federale socialdemocratico Gustav Heinemann che, all'indomani della sua elezione nel 1969, invitò la comunità degli storici a modernizzare e "democraticizzare" la concezione della storia per riflettere sul cambiamento sociale in atto nel paese dopo l'ondata della contestazione giovanile.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> DAVID A. SHIMAN, WILLIAM R. FERNEKES, *The Holocaust, Human Rights and Democratic Citizenship Education*, «The Social Studies», 90, 2, 1999, pp- 53-62.

<sup>10</sup> AMARTYA SEN, *The Idea of Justice*, London, Penguin 2010.

<sup>11</sup> MARIALUISA LUCIA SERGIO, *La didattica della storia nella Repubblica federale tedesca*, «Di-

La rivolta studentesca del 1968 infatti interpellava sia gli insegnanti di storia, chiamati a dar conto dei silenzi della didattica scolastica intorno alla Shoah, sia i docenti universitari e gli storici professionisti, esortati a oltrepassare la storia politica convenzionale per rilegittimare il proprio ruolo sociale nella sfera pubblica, nella vita culturale e nei processi educativi.<sup>12</sup>

Da allora il cosiddetto concorso del presidente della Repubblica, *Geschichtswettbewerb des Bundespräsidenten*, bandito ogni due anni il 1° settembre, coinvolge centinaia di migliaia di studenti tedeschi in una sperimentazione storico-didattica nel corso della quale i ragazzi, sotto la guida dei propri insegnanti (tutor), s'impegnano nella realizzazione di un progetto che prevede l'utilizzazione degli strumenti dell'indagine storiografica, come ricerche in archivi, musei e luoghi della memoria, interviste con testimoni ed esperti, sondaggi di strada (street survey) e soprattutto analisi delle fonti della storia familiare (lettere, diari, raccolte di foto, collezioni di giornali, ecc.).

Nel corso degli anni gli studenti, indagando le fonti familiari, hanno scoperto che i nazisti non erano soltanto le élite poliziesche delle SS e della Gestapo, ma persone normali, come i vicini di casa o i membri stessi della propria famiglia, gente ordinaria perfettamente integrata nella macchina della propaganda nazista, i cosiddetti *Mitläufer*, «coloro che seguono la corrente».

Nell'ottica della necessità d'intercettare il mutamento sociale e le domande emergenti dalla coscienza collettiva, nella seconda metà degli anni ottanta, dopo la catastrofe di Chernobyl del 1986 e in seguito all'intensificarsi dei flussi migratori verso la Germania, soprattutto dalla Turchia, i temi affrontati dalla competizione si sono ampliati, includendo l'analisi di problemi quali il rispetto dell'ambiente (*Umwelt hat Geschichte*, «L'ambiente ha una storia») o il contrasto alla xenofobia e infine la questione della Germania come patria multiculturale (*Unser Ort - Heimat für Fremde?* «Il nostro luogo- patria per stranieri?»).

---

dattica della Storia. *Journal of Research and Didactics of History*», 2, 1, 2020, pp. 63-74.

<sup>12</sup> Thomas Etzemüller, *Sozialgeschichte als politische Geschichte: Werner Conze und die Neuorientierung der westdeutschen Geschichtswissenschaft nach 1945*, München, Oldenbourg 2001, pp. 190; 262-267.

Un importante corollario di questa nuova concezione della didattica storica è rappresentato dall'*außerschulische Öffentlichkeit* (pubblico extra-curriculare), cioè l'apertura degli orizzonti della ricerca e dell'insegnamento formali a quel pubblico, che costituisce una sorta d'indotto della storia, variamente composto da lettori, spettatori, ascoltatori, tutti fruitori della didattica commemorativa e museale, dei documentari, delle rappresentazioni multimediali. Un pubblico, questo, da coinvolgere nella pratica e nella produzione della storia e nella discussione intorno agli standard, metodi e contenuti del lavoro storico-didattico, partendo dal presupposto che il trasferimento della conoscenza storica non dovrebbe avvenire a senso unico, ma costituire un processo reciproco che vede la partecipazione attiva di attori e reti sociali.<sup>13</sup>

Ispirandosi a questi modelli, chi scrive ha redatto un documento programmatico presentato dall'Istituto Italiano di Studi Germanici e dalla Direzione generale per gli Ordinamenti scolastici e la valutazione del sistema nazionale d'istruzione del MIUR, in vista del ciclo di alta formazione *Cittadinanza europea come costruzione sociale di un progetto di convivenza* nella ricorrenza del 60° anniversario dei Trattati di Roma. Secondo le linee di tale documento, la proposta metodologica di rinnovamento della didattica della storia potrebbe essere centrata su tre elementi cardine:

1. La costruzione di un ponte fra ricerca e formazione diretto alla valorizzazione del patrimonio culturale, specificamente quello archivistico e librario, attraverso la mediazione dei SED, la rete dei servizi educativi che realizzano percorsi didattici e laboratoriali finalizzati all'educazione ai valori di cittadinanza e d'inclusione sociale;

2. L'implementazione delle digital humanities, dell'informatica umanistica applicata alla trasmissione della conoscenza al fine d'innescare innovazione sull'eredità dei saperi tramandati;

3. Lo sviluppo della didattica orientativa, che pone gli obiettivi di apprendimento in relazione al potenziamento delle attitudini e dei talenti degli studenti, soprattutto con riferimento alla loro capacità di partecipare a reti sociali collaborative per maturare una consapevolezza di sé come cittadini.

---

<sup>13</sup> SIEGFRIED QUANDT, *Öffentlichkeit*, in KLAUS BERGMANN, KLAUS FRÖHLICH, ANNETTE KUHN, JÖRN RÜSEN E GERHARD SCHNEIDE (a cura di), *Handbuch der Geschichtsdidaktik*, Düsseldorf, Schwann 1979, pp. 63-66.

Nell'ottica della generatività di quegli «approcci partecipativi e d'innovazione sociale nella cultura» raccomandati dalla Commissione Europea, tale proposta metodologica vuole suggerire la necessità, non solo di progetti di rinnovamento della didattica di tipo top-down, sostenuti cioè dalle autorità, ma anche di processi bottom-up, ossia promossi spontaneamente da associazioni non governative di «cittadinanza attiva», che coinvolgano tutti i portatori di interessi, compresi le ONG e il settore del volontariato. Il modello è quello delle cosiddette «scuole aperte» che vedono l'apertura di laboratori didattici in orari extra-scolastici, rivolti all'intera comunità, in grado di rinnovare la funzione educativa dei poli scolastici, degli archivi e delle biblioteche e generare processi inclusivi di natura sociale in un clima positivo di solidarietà, dialogo, integrazione, socializzazione, rispetto reciproco, partecipazione, collaborazione e responsabilità.<sup>14</sup>

La progettazione didattica così improntata dovrebbe articolarsi intorno a due azioni principali:

1. La realizzazione di un'attività laboratoriale che si configura come *ricerca-azione* che sollecita gli studenti a utilizzare in modo autonomo e consapevole le fonti primarie e secondarie della ricerca storica (interviste orali, consultazione dei documenti cartacei e visione dei materiali audiovisivi d'epoca, ricerche territoriali, anche in ambito familiare, ecc.) ai fini della costruzione di nuove abilità di studio, attivate in un ambiente d'apprendimento innovativo (l'indagine sul campo e d'archivio), così da favorire il passaggio dalle conoscenze e dai concetti spontanei a quelli scientifici;

2. La riscoperta del territorio urbano come giacimento culturale e testimonianza "vivente" del vissuto collettivo: strade, piazze e angoli, caratterizzati da lapidi, pietre d'inciampo e "segni" monumentali che ricordano persone e fatti, nonché luoghi ed edifici trasformati dagli avvenimenti successivi, inglobati e spesso resi irriconoscibili dalla crescita urbana e infine convertiti ad altre funzioni. La loro riscoperta può aiutare a rileggere il vissuto della comunità municipale, ricostruendo-

---

<sup>14</sup> MARIALUISA LUCIA SERGIO, ROBERTA ASCARELLI, *La cittadinanza europea come costruzione sociale di un progetto di convivenza*, in Paolo Corbucci, Michela Freddano (a cura di), *Diventare cittadini europei. Idee, strumenti, risorse, per un'educazione consapevole all'Europa*, Loescher, Torino 2018, pp. 400-404.



ne, attraverso la memoria, l'identità. La ricerca sul territorio – inclusiva anche dello strumento dell'intervista orale con protagonisti e testimoni locali – può consentire l'emersione dei legami con i quartieri.

La stessa metodologia prevede la partecipazione di storici accademici per lo sviluppo di esperienze di collaborazione con i docenti scolastici, incontri di formazione e momenti di tutoraggio finalizzati ad aiutare gli studenti delle classi coinvolte nell'adempimento dei prerequisiti didattici (conoscenza delle linee di fondo delle vicende del periodo storico in esame) e nella definizione delle strategie di analisi delle fonti storiografiche (trasmissione delle capacità nell'uso competente delle informazioni: identificazione, selezione, organizzazione, valutazione delle fonti)

In fase di realizzazione dell'attività laboratoriale, sono rese accessibili ai giovani le fonti originali relative al periodo storico in esame (interviste orali, fonti d'archivio, fonti audiovisive), fruite secondo forme pedagogiche di rielaborazione delle fonti stesse adattate alle diverse fasce d'età degli studenti coinvolti e al livello delle classi, quali la scrittura creativa e l'uso della voce e del corpo e l'autorealizzazione di un docufilm. La prima attività può prevedere incontri durante i quali sono presentate lettere, deposizioni, testimonianze tratti dagli archivi che gli studenti, guidati dai docenti o dagli operatori del servizio educativo, leggeranno, trascriveranno e schiederanno e infine interpreteranno sotto forma di drammatizzazione. La seconda attività comporta appunto la realizzazione da parte degli studenti di un docufilm con i risultati delle proprie ricerche (mappatura dei luoghi, interviste, mostra documentaria dei documenti tratti dai fascicoli utilizzati nel corso del laboratorio didattico).

Qui di seguito alcuni esempi concreti di progetti storico-didattici già realizzati seguendo quest'impostazione:

*Ereditare la memoria: le scuole raccontano le deportazioni di Roma*

Il progetto, relativo alla deportazione del 16 ottobre 1943 e al rastrellamento del Quadraro del 17 aprile 1944, è stato promosso dall'Archivio di Stato di Roma e dall'Istituto Italiano di Studi Germanici con il patrocinio di Roma Capitale e realizzato nel 70° Anniversario della Liberazione con i licei Giulio Cesare e Vittorio Gassman nell'ambito del tirocinio scuola-lavoro presso il Servizio Educativo dello stesso Archi-

vio di Stato di Roma, sotto la supervisione della Direzione generale degli Archivi del Ministero dei beni e delle attività culturali.

Alcuni studenti, impegnati nella consultazione del fondo archivistico Tribunale d'appello, Corte d'assise, Sezione speciale di Roma (che conserva i fascicoli dei processi ai collaborazionisti romani nel periodo dell'occupazione tedesca), hanno interpretato e drammatizzato la documentazione relativa alla deportazione del giovane ebreo romano Giulio Levi, vittima della delazione degli amici e perfino della fidanzata, mentre altri hanno realizzato un filmato sul rastrellamento del Quadraro in cui immagini d'epoca sono intervallate con le interviste realizzate dagli stessi ragazzi lungo le strade del quartiere odierno (con i suoi murales e le sue raffigurazioni distreet art) con gli abitanti del posto, che hanno restituito ricordi privati e familiari<sup>15</sup>:

*80 anni dalle Leggi razziali / 70 anni dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo: un progetto formativo*

Il progetto è stato realizzato, nell'80<sup>mo</sup> anniversario delle leggi razziali fasciste del 1938 e nel 70<sup>mo</sup> anniversario della promulgazione della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948, dal Dipartimento di Scienze della Formazione dell'Università Roma Tre e dall'Assessorato alle Politiche giovanili e alla memoria del Municipio II di Roma Capitale con il coinvolgimento di 200 studenti di 4 licei (Giulio Cesare, Tasso, Plinio, Montessori), 2 prime classi, 7 classi quinte, attraverso la realizzazione di 4 workshop tematici, una rassegna di docu-film e laboratori didattici finali realizzati dagli stessi studenti coinvolti. Il ciclo formativo ha approfondito in particolare due problematiche storiche:

1. La manipolazione del consenso, l'invenzione propagandistica e la successiva etnicizzazione di un

2. «nemico pubblico» di Stato durante le campagne fasciste razziste coloniali e antisemite. Tale problematica è stata indagata in chiave critico/comparativa con le contemporanee tecniche di disinformazione impiegate dai mass-media e dai social-network.

3. L'origine scientifica del concetto di razza e le teorizzazioni di

---

<sup>15</sup> MONICA CALZOLARI, MARIALUISA LUCIA SERGIO, "Ereditare la memoria: le scuole raccontano le deportazioni di Roma". Un evento speciale con importanti riflessioni "a margine", «Il mondo degli Archivi», 28 ottobre 2015.

ordine antropometrico e comportamentale che diedero un contributo determinante alla legittimazione della politica razziale del Regime.

Durante i workshop storici, sono state ospitate lezioni di taglio pratico curate dall'Associazione Carta di Roma, fondata nel dicembre 2011 per dare attuazione al protocollo deontologico per una informazione corretta sui temi dell'immigrazione, siglato dal Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Giornalisti (CNOG) e dalla Federazione Nazionale della Stampa Italiana (FNSI). Tali lezioni, tenute da giornalisti e specialisti della questione del rapporto tra media e mondo delle migrazioni internazionali, hanno indagato le narrazioni dominanti legate alla condizione di straniero e migrante proposte dalla stampa e dalle nuove tecnologie digitali di comunicazione.

Le esercitazioni laboratoriali conclusive, portate a termine dagli stessi studenti, hanno illustrato, con accostamenti critici, le analogie fra i materiali d'epoca rinvenuti nei repertori archivistici audio- visivi (Istituto Luce, Archivio Centrale dello Stato) ecc. e le più recenti campagne d'incitamento all'odio etnico e razziale.

*Educare alla cittadinanza europea attraverso esperienze di accoglienza e d'inclusione: la pratica dei corridoi umanitari per i profughi.*

Il progetto di alternanza scuola lavoro è stato realizzato dal Dipartimento di Scienze della Formazione dell'Università degli Studi Roma Tre (coordinatori Marco Impagliazzo-Marialuisa Sergio) con sei istituti di Roma (Liceo scientifico Peano, Istituto paritario Sacro Cuore, Istituto Margherita di Savoia, Liceo classico e linguistico statale Aristofane, Liceo classico Visconti) nel I semestre dell'anno accademico 2019-2020.

Dal punto di vista teorico il progetto ha storicizzato le questioni legate all'integrazione tra popoli e individui di culture e religioni diverse nello scenario mediterraneo e ha esaminato le dinamiche di esclusione e di inclusione sociale in Italia, con un'attenzione specifica alle motivazioni geopolitiche dei flussi migratori, quelle cioè legate ai teatri di guerra e ai cambiamenti climatici.

A corredo dell'attività di approfondimento del tema migratorio in Europa, gli studenti sono stati coinvolti in attività laboratoriali di sostegno all'integrazione dei minori migranti e dei bambini rom che frequentano i dopo-scuola nelle periferie della città di Roma. Tali dopo-scuola sono un'esperienza educativa che cambia il modo di guar-

dare alla diversità e che lascia una forte impronta di comprensione dell'altro, di rifiuto della violenza, di attenzione per chi è debole, facendo acquisire la consapevolezza che si può sempre lottare per cambiare una situazione di povertà e di marginalità.

Significativamente, uno studio dell'IEA (International Education Association, associazione internazionale per la valutazione del rendimento scolastico) del 1999 sottolinea che l'educazione ai valori democratici deve tenere conto della molteplicità dei modi di esercizio della cittadinanza, che includono non soltanto il diritto di voto ma anche il volontariato e le forme cooperative in cui le persone si uniscono per la difesa dei diritti umani e ambientali esprimendo la propria volontà di protestare in modo non violento contro l'ingiustizia.<sup>16</sup>

A tal fine è necessario utilizzare metodologie formative che sensibilizzino l'allievo a valori e metodi cooperativi, interattivi e basati su esperienze capaci di connettere la teoria alla pratica.

---

<sup>16</sup> JUDITH TORNEY-PURTA AND WENDY KLANDL RICHARDSON, *An Assessment of What Fourteen-Year-Olds Know and Believe About Democracy in Twenty-Eight Countries*, in WALTER C. PARKER (a cura di), *Education for Democracy: Contexts, Curricula, Assessments*, vol. 2, *Research in Social Education*, Greenwich, CT, Information Age Publishing 2002, pp. 185-210, qui p. 197.

## **Apprendimento trasformativo e trasformatività come processo di cambiamento personale**

Roberta D'Ottavi

L'apprendimento è un tema del tempo presente, come pure un principio di speranza per un futuro realizzabile. Nella sua accezione non solo di tipo esperienziale, a partire dagli anni cinquanta negli Stati Uniti, e nello scenario sociale, economico, politico e culturale, che si è diffuso nel mondo occidentale nei decenni successivi, la formazione non rappresenta più solo una fase della vita dell'individuo.

In particolare, il tema di questa analisi riguarda un ambito peculiare dell'apprendimento, quello degli adulti in termini non solo di ampliamento delle conoscenze, che attiene in quanto tale a un ambito di riflessione della didattica, poiché riguarda i processi dell'imparare e dell'insegnare, ma si colloca, altresì, anche in una prospettiva psicologica, dato che sottostà alle leggi e alle teorie sul funzionamento della psiche umana. La ricerca pedagogica a sua volta non ha cancellato i concetti di educazione e di istruzione, ma li ha affinati per favorire un mutamento lessicale relativo alla stessa formazione. Una torsione di significato rispetto alla prospettiva ideologica (che guarda all'educazione come a un dispositivo di conformazione del soggetto-individuo), e a quella economico-sociale, che ha insistito sulle competenze tecnico professionali del soggetto lavoratore.

Il tema della formazione degli adulti pertiene alle attività di istruzione e apprendimento, riprese o iniziate in età adulta, e alle attività di formazione permanente dell'adulto, la *Lifelong learning*, come l'insieme delle opportunità educative formali e non formali che rimanda a competenze pre professionalizzanti, maggiormente connesse al mondo del lavoro per l'inserimento professionale, ovvero alla riqualificazione professionale e all'attività di aggiornamento del lavoratore occupato con carattere di sviluppo e completamento (aggiornamento e perfezionamento) di competenze professionali già acquisite. Si tratta quindi di attività formative rivolte ai soggetti adulti, occupati o disoccupati, al fine di svilupparne o adeguarne conoscenze e competenze professionali, in stretta connessione con l'innovazione tecnologica ed organizzati-

va del processo produttivo e in relazione ai mutamenti del mondo del lavoro. In una lettura di tipo implicito, educazione, ovvero istruzione e apprendimento rappresentano l'una il processo e l'altro il risultato; in tal caso l'apprendimento è inteso nella sua compiutezza, osservato quindi come il compimento di un processo educativo già avvenuto.

### **1.1 Una speciale prospettiva formativa**

Nella grande espansione dell'area della ricerca e dell'esercizio della formazione professionale è emersa una prospettiva complessa sull'apprendimento: anche se l'obiettivo è di aggiornamento professionale, non si tratta soltanto di accrescimento delle competenze settoriali del discente, poiché viene coinvolta e stimolata l'acquisizione, da parte dello stesso, di un nuovo concetto di sé, fatto che ha risvolti sul piano dell'interiorità ma anche in quello pratico dell'esistenza personale. In tale dimensione formativa, si ritrovano principi consolidati della prospettiva umanistica dell'apprendimento quali il ruolo della motivazione, dell'esperienza e del coinvolgimento razionale-emozionale di chi apprende.

Il filosofo John Dewey riferisce di un conflitto che ha attraversato le concezioni pedagogiche, ovvero l'opposizione tra un'educazione intesa come svolgimento dal di dentro e una intesa come formazione dal di fuori, e propone una sintesi tra le due prospettive, in una concezione dell'educazione che consideri ugualmente rilevanti i temi dello svolgimento, dunque dello sviluppo individuale, e i temi dell'intervento esterno. Nella sua riflessione si ritrovano anche il binomio libertà/autorità e l'interazione tra interno ed esterno al soggetto, che non esiste un contesto educativo che possa essere libero da vincoli e regole, ma che la libertà deve essere intesa in senso positivo, come libertà per scegliere, agire, reperire strumenti di autorealizzazione.

Sempre sul filo della prospettiva complessa dell'apprendimento, è coinvolta anche la psicoanalisi freudiana, come esperienza clinica, che presuppone la cura attraverso un nuovo apprendimento di se stessi e delle proprie relazioni col mondo: l'apprendimento, inteso quindi come comprensione. La psicologia umanistica ha a sua volta inaugurato una visione dell'umano nella sua centralità individuale - personale, reagendo da un lato all'accentuazione dell'elemento istintuale tipico della psicoanalisi freudiana, e dall'altro alla predominanza del ruolo del comportamento esteriore, caratteristica del Comportamentismo. Un

apprendimento esperienziale, atto a definire quelle caratteristiche che concorrono a delineare un processo non neutro, né asettico, che comprende una forma di dolore, in quanto intacca certezze intellettuali e valoriali acquisite, e comporta una fatica mentale ed emotiva, data dallo sforzo di separarsi dall'inerzia delle cognizioni già possedute.

Proprio in seno alla psicologia umanistica e alle sue applicazioni educative nasce un orientamento segnatamente cooperativo, nel quale si promuove una formazione degli adulti nel gruppo e attraverso di esso: nella quale, cioè, l'apprendimento è massimizzato dal fatto che ciascun componente contribuisce con le sue prerogative al raggiungimento di un obiettivo comune, e dove si rintraccia una concezione dell'apprendimento incline a interpretarlo in termini di interiorizzazione e trasformazione.

## 1.2 Il nuovo modello andragogico

Negli ultimi decenni del Novecento, l'educazione degli adulti si è definitivamente emancipata dal modello pedagogico per costituirsi modello a sé stante, conosciuto col nome di andragogia: il suo fondatore, Malcolm Knowles, con l'opera *The Adult Learner. A Neglet Species*<sup>1</sup> ha presentato la distinzione fra pedagogia e andragogia, affermando che «il modello pedagogico attribuisce all'insegnante la piena responsabilità di prendere tutte le decisioni su quello che verrà appreso. E' un'istruzione diretta dal docente, e che lascia al discente solo il ruolo subordinato di seguire le istruzioni dell'insegnante, pur se man mano che l'individuo matura, il bisogno e la capacità di essere autonomi o di utilizzare la sua esperienza nell'apprendimento, di riconoscere la loro disponibilità ad apprendere, e di organizzare il loro apprendimento attorno ai problemi della vita reale, cresce costantemente dall'infanzia alla preadolescenza, e poi rapidamente durante l'adolescenza»<sup>2</sup>

I modelli pedagogico e andragogico procedono in due differenti maniere: *il pedagogo, ritenendo che le ipotesi pedagogiche siano le uniche realistiche, insisterà che i discenti rimangano dipendenti dall'insegnante, mentre l'andragogo, ritenendo che il passaggio ai presupposti andragogici sia un obiettivo desiderabile, farà tutto il possibile per aiutare i discenti ad assumersi*

---

<sup>1</sup> MALCOLM KNOWLES, *The Adult Learner. A Neglet Species*, Houston, Gulf publishing 1990.

<sup>2</sup> Ibidem, p. 67 sgg.

*sempre maggiori responsabilità per il loro apprendimento.* L'insegnante andragogico, si configura perciò come un facilitatore d'apprendimento, in contrasto al ruolo tradizionale, tipico del modello pedagogico, di detentore unico della conoscenza.

Continuare ad apprendere implica necessariamente che le persone al lavoro facciano ricorso al *pensiero riflessivo*, che Dewey qualifica come *il miglior modo di pensare*, giacché esprime l'esito di un ordine consecutivo di idee, collegate fra loro attraverso il doppio movimento induttivo e deduttivo, in grado di generare un percorso che, da una percezione di incertezza e dal disagio del dubbio, mediante una presa in esame delle esperienze o delle convinzioni, sorpassa la routine dell'abitudine e giunge a formulare una ipotesi, in vista di una decisione da mettere in pratica. Ricorrendo alla creatività insita nel *pensiero riflessivo*, capace di produrre trasformazione, infatti, le persone nel lavoro possono conseguire l'obiettivo di modificare gli schemi di significato e i codici di comprensione e di interpretazione acquisiti durante l'arco della vita e ciò, tanto più se vengano messe in atto procedure cognitive e motivazionali che spingano l'individuo alla *riflessione* per realizzare elementi di un tentativo più ampio di trovare nuovi modi di pensare, essere, vedere e interagire, che comprendono il corpo, lo spirito, la mente e, forse, l'anima.

## **2.1 L'approccio trasformativo**

Un altro formatore che si è interfacciato con la problematica, lo statunitense Jack Mezirow, ha riconosciuto il *pensiero riflessivo* quale dinamica centrale dell'apprendimento adulto, in quanto proprio attraverso la forza della *riflessione* si instaura una sorta di dialogo interno del soggetto che lo condurrà alla presa di consapevolezza di determinate caratteristiche della propria persona e del proprio interesse lavorativo. Lo scopo della *riflessione* è il riesame critico del modo in cui l'adulto, più o meno consapevolmente e coerentemente, ha agito o pensato ed è entrato in relazione con gli altri. Ne consegue che grazie alla *riflessione* l'individuo è in grado di costruire e di validare i significati che attribuisce a sé stesso, alla cultura; per effetto di ciò la persona al lavoro acquisisce la capacità di trasformare qualsiasi esperienza o situazione in occasione significativa di apprendimento, *risponderando* quanto accaduto ad un livello di coscienza più o meno significativo. Nell'ambito dell'ap-



prendimento degli adulti, si sono diffuse negli anni '80 le indicazioni della sua teoria trasformativa, che ha evidenziato il ruolo di un apprendimento capace di esercitare una rilettura dei processi e dei contenuti dell'esperienza professionale dei soggetti. Il costrutto della pedagogia trasformativa intende sottolineare una traiettoria metodologicamente in grado di produrre conoscenze utili e trasformative, facendo proprie le teorie dell'apprendimento adulto, dell'apprendimento dall'esperienza e le teorie dell'apprendimento organizzativo, in particolare riferite alla coltivazione di comunità di pratica.

In una serie di consigli pratici, Mezirow individua le finalità del professionista andragogo nell'affiancamento al discente, atte a:

- ridurre progressivamente la dipendenza del discente dall'educatore o formatore;
- aiutare il discente a capire come usare le risorse di apprendimento, specie l'esperienza degli altri (compreso l'educatore). Da qui avviare delle relazioni finalizzate all'apprendimento reciproco;
- assistere il discente nella definizione dei suoi bisogni di apprendimento, in termini di consapevolezza immediata e di comprensione degli assunti culturali e psicologici;
- incentivare ad una maggiore responsabilità nella definizione degli obiettivi di apprendimento, nella pianificazione del suo programma di apprendimento e nella valutazione dei progressi compiuti; -
- aiutare il discente a organizzare quello che si deve imparare in relazione ai suoi problemi, alle sue preoccupazioni ai suoi attuali livelli di apprendimento;
- promuovere la decisionalità del discente, mettendolo alla prova con esperienze di apprendimento che gli richiedano di fare delle scelte e di immedesimarsi in altre prospettive. «
- incoraggiare l'uso di criteri di valutazione sempre più inclusivi, autoriflessivi, differenzianti sul piano della consapevolezza e integrativi dell'esperienza;
- facilitare la formulazione e la soluzione dei problemi e il riconoscimento della relazione tra problemi personali e problematiche pubbliche;
- rinforzare il concetto del Sé. Assicurare al discente una progressiva autonomia operativa e un clima positivo mediante feedback ed evitando il giudizio competitivo sulla performance;

- assumere un approccio etico che aiuti il discente a fare una scelta senza indurlo a seguire una determinata strada.

## 2.2 Un’Innovazione epistemologica

Mezirow definisce l’apprendimento trasformativo «l’epistemologia di come gli adulti imparano a pensare in modo autonomo»,<sup>3</sup> anziché agire sulla base di credenze, giudizi, sentimenti e valori assimilati dagli altri. È possibile trasformare le cornici di riferimento date per scontate quando queste diventano problematiche, emotivamente disponibili al cambiamento e aperte alla riflessione, in modo da generare credenze ed opinioni che si proveranno più vere e giustificate a guida dell’azione. I punti di vista cambiano quando diventiamo criticamente riflessivi sul contenuto di un problema o del processo di risoluzione di un problema. Gli habitus mentali si trasformano, in definitiva, quando diventiamo criticamente riflessivi sulle premesse di un problema. Mezirow sottolinea l’importanza di una concezione critica e autonoma da parte dell’individuo per strutturare un proprio nucleo critico e teso all’autonomia rispetto alle esperienze lavorative: avere una capacità critica della propria esperienza progettuale in fatto di collocazione professionale produce nel soggetto una maggior resilienza a cambiamenti improvvisi all’interno del contesto di lavoro. L’apprendimento trasformativo descrive il processo di superamento di un momento critico in cui un adulto è costretto ad affrontare le proprie paure e incertezze. Confrontandole e superandole l’individuo si trasforma in una persona nuova e più consapevole, in un faticoso processo reso possibile dall’**andragogia**, che è uno sforzo organizzato e prolungato, finalizzato ad assistere gli adulti nell’apprendimento, con delle modalità che esaltino la loro capacità di operare come discenti autodiretti.

Mezirow si allinea al meccanismo di formazione delle conoscenze e quindi degli apprendimenti basato, secondo Piaget, su un processo ricorsivo di assimilazione e accomodamento, quest’ultimo costituendo un processo di trasformazione, di allargamento, o di modifica, a volte addirittura radicale, dello schema organizzativo utilizzato fino a quel momento. La consapevolezza della suscettibilità educativa dei soggetti

---

<sup>3</sup> JACK MEZIRROW, *Apprendimento e trasformazione. Il significato dell’esperienza e il valore della riflessione nell’apprendimento degli adulti*, tr. it. Milano, Raffaello Cortina 2003, p. 46 sgg.

adulti si misura tramite la funzione dell'apprendimento su un piano profondo di costruzione dell'identità. La pedagogia trasformativa intende la formazione non come gestione degli apprendimenti strumentali, ma come validazione dei propri modelli di riferimento trasformandoli da paradigmi culturalmente e inconsapevolmente assimilati a prospettive intenzionalmente assunte, attraverso tecnologie riflessive, che consentono, infatti, ai soggetti e alle comunità di pratiche di riappropriarsi della propria esperienza e della propria storia.

L'esperienza lavorativa diventa oggetto del pensiero producendo una formazione consapevolmente critica sull'azione professionale e la costruzione di una competenza in grado di promuovere processi partecipativi, collaborativi e di co-costruzione di cambiamento/innovazione richieste dal mondo delle professioni. La portata della teoria trasformativa è intuibile: è la pedagogia che cerca di diventare strumento per il cambiamento nei soggetti, nei gruppi, nei contesti, nelle pratiche. Sono proprio questi ultimi che hanno contribuito in misura determinante al sorgere di questa esigenza, proprio perché la formazione e l'educazione devono rispondere alle diverse istanze poste dai vari ambiti del vivere sociale e professionale.

### **2.3 Il concetto di trasformatività**

Centrale quindi l'idea secondo la quale apprendere voglia dire sostanzialmente attribuire significato ai dati della percezione e della conoscenza. Il discente adulto si accosta a nuove nozioni carico di prospettive di significato, date dalle sue esperienze, credenze e ideologie, stili d'apprendimento acquisiti. Ovviamente i sistemi di significato non hanno un valore esclusivamente soggettivo, ma sono mediati col mondo e con gli altri soggetti attraverso il linguaggio. Le prospettive di significato creano dei *modelli di aspettativa*, che determinano i dati che il discente si attende di trovare nell'accostarsi a nuove cognizioni. Quando i reperti della conoscenza non si accordano con le aspettative del discente è come se allo stesso si aprissero due strade alternative: egli può accontentarsi di afferrare ciò che conferma i suoi schemi apprenditivi precedenti, vivendo in questo modo quello che Mezirow chiama *apprendimento strumentale*, oppure, a un livello più elevato e complesso, può sottoporre a valutazione critica gli stessi assunti e presupposti del processo, modificandoli in corso d'opera, giungendo così a un apprendimen-

to trasformativo. Questo livello più profondo di apprendimento, auspicabile, per Mezirow, nel discente adulto, è autentico in quanto non si limita a incamerare nozioni sulla base di schemi cognitivi e ideali precedenti, ma tende a trasformarli criticamente. Nonostante ciò, afferma l'autore, non è la teoria dell'apprendimento trasformativo a essere alla base degli attuali programmi ed esperienze di educazione degli adulti, ma approcci più riduttivistici. Egli sottolinea come il genere d'apprendimento cui punta la sua ricerca non sia da considerarsi un fatto di carattere esclusivamente individuale, ma come il discente adulto apprenda in termini trasformativi soprattutto quando si confronta con ambienti (ad esempio, gruppi e movimenti d'azione sociale) che mirano a una trasformazione collettiva e sulla base di tale obiettivo si scambiano anche le reciproche prospettive di significato. Mezirow sostiene che l'**apprendimento trasformativo** è un processo continuo che ha origine da schemi preesistenti che il discente mette in dubbio adattandoli alla nuova situazione. La valutazione critica comporta una trasformazione delle prospettive di significato e di conseguenza un cambiamento dei sistemi di riferimento dell'individuo. Un apprendimento che dunque si evolve e genera un cambiamento nell'individuo stesso.

#### **2.4 Il dilemma disorientante dell'apprendimento**

Il processo di trasformazione ha inizio nel momento in cui il discente adulto si accorge che, per una serie di concause, c'è qualcosa di diverso nel suo approccio o nel suo punto di vista. Magari ha migliorato le sue competenze a riguardo, ha fatto esperienze diverse, o ha semplicemente cambiato idea. Di fatto però si accorge che la nuova metodologia o il nuovo criterio funzionano meglio di quelli vecchi. Mezirow sostiene che quel particolare punto di vista può diventare così radicato che ci vuole un potente catalizzatore umano, un argomento forte o quello che definisce un dilemma disorientante per scuoterli. La trasformazione di ciò che è parte di noi avviene nel tempo e secondo una prospettiva disorientante, che definisce *dilemma disorientante*, qualcosa che scuote il soggetto e che lo riporta ad un nuovo inizio da dove riprendere il cammino. La realizzazione porta a un momento di **confusione**, ma i sentimenti negativi che ne scaturiscono vengono placati valutando criticamente ciò che prima si dava per certo. L'accettazione che gli assunti non erano poi così assoluti e che non si è soli nell'affrontarne i disagi

sprona alla reazione, all'**esplorazione** di nuovi ruoli, nuove esperienze e nuove relazioni. La trasformazione è in atto e si concretizza nella **pianificazione** del corso d'azione e nell'acquisizione delle competenze necessarie per la sua realizzazione. Dopo una fase di **sperimentazione** provvisoria il discente diventa padrone dei nuovi ruoli, delle nuove relazioni e della nuova prospettiva.

Giunto fin qui, l'individuo trasformato può infine **reintegrare** la sua vita sulla base delle rinnovate condizioni. La teoria Mezirow ha profondamente mutato le condizioni legate alle capacità organizzative di singole persone e di contesti aziendali. In più ha permesso di aprire in modo flessibile canali di comunicazione con aree psicologiche e pedagogiche in fatto di ri-modulazione dei propri stati interni legati a scelte cruciali come quelle che toccano da vicino la professione e la propria identità professionale, specie in età adulta. All'interno dell'ampia cornice teorica relativa ai processi di apprendimento nell'arco di vita, questa prospettiva sottolinea l'importanza di una concezione critica e autonoma, da parte dell'individuo, la quale consente di strutturare un proprio nucleo critico e teso all'autonomia rispetto alle esperienze lavorative del soggetto. Avere una capacità critica della propria esperienza progettuale in fatto di collocazione professionale, produce nel soggetto una maggior resilienza a cambiamenti improvvisi all'interno del contesto di lavoro.

Apprendere è dunque imparare, sin da subito, a pensare come un adulto, tanto più che il pensiero adulto è in grado di non stigmatizzare, ma anzi, di rendere flessibili idee e preconcetti. Non si tratta altro che di un dialogo interno tra il sé dell'individuo e quello che si lega al contesto professionale di appartenenza. Ogni contesto di apprendimento è dunque un agglomerato di nuove costruzioni ideative rispetto alla percezione di un senso del sé inserito in un contesto professionale.

### **3.1 L'aspetto intrapsichico**

Una teoria complessa, quindi, che ha a che fare con la capacità del soggetto di stare a contatto con le parti più mature e sviluppate del proprio sé. Non è un caso che si parli di apprendimento secondo varie stratificazioni, ovvero che l'apprendimento si modifica con il progredire della crescita maturazionale, soprattutto da un punto di vista cognitivo. Trasformandosi, dunque, l'apparato pensante, si apprende

in modo sempre più complesso e variegato. L'**apprendimento trasformativo** introduce un riferimento importante al concetto di trasformazione delle potenzialità che la persona possiede e che può criticamente ri-visitare e modellare. Il senso critico e la possibilità di cambiamento sono parte dell'assunto di Mezirow. Si instaura una sorta di dialogo interno del soggetto che lo condurrà alla presa di consapevolezza di determinate caratteristiche della propria persona e del proprio interesse lavorativo. Mezirow sosteneva che gli individui hanno difficoltà a cambiare perché le loro visioni del mondo diventano fotogrammi inconsci di riferimento costruiti attraverso abitudini mentali. Nello studio del 1978 condotto per conto del Ministero della Pubblica Istruzione americano<sup>4</sup>, che potrebbe essere descritto come un progetto di ricerca sul campo poiché collaborativo, partecipativo, ha cercato a lungo di migliorare un aspetto della società, quale è l'istruzione come seconda opportunità per le donne. Il Dipartimento si chiedeva perché così tante donne stessero tornando a studiare e quali effetti avessero gli studi su di loro, e Mezirow fu in grado di riferire che un ritorno allo studio spesso porta ad un processo di sensibilizzazione da parte di molte donne che tende generalmente a verificarsi in una serie di passaggi, nella forma di un dilemma disorientante, vale a dire auto esaminarsi, percepire senso di alienazione, relazionare ad altri il proprio malcontento, spiegare le opzioni di un nuovo comportamento, costruire la fiducia in nuovi modi, pianificare una linea d'azione, affinare la conoscenza per attuare piani strategici, sperimentare nuovi ruoli, reintegrare e reintegrarsi. Mezirow ha sempre dato ampio spazio alla costruzione di un sé critico del soggetto, in particolare modo di quello dell'universo femminile, tanto da proporre una visione ottimistica di una realtà lavorativa non sempre incoraggiante, soprattutto per il genere femminile. Il ripristino ad uno stadio precedente permette al soggetto di ri-proporci a sé e all'ambiente circostante secondo una prospettiva diversa. Ad esempio, un soggetto traumatizzato può, se non opportunamente sostenuto nella rielaborazione del trauma dal counsellor, dall'educatore, dallo psicoterapeuta, non essere in grado di affrontare, nel corso della propria vita, i passaggi più cruciali dell'adolescenza, dell'adulità, le prime

---

<sup>4</sup> MEZIRROW, *Education for Perspective Transformation, Women's Reentry Programs in Community Colleges*, Columbia University, New York, 1978.

esperienze sentimentali, il matrimonio, la nascita dei figli, e perdersi nel gestire queste fasi dell'arco di vita. Allo stesso modo può capitare che un adulto, che non abbia potuto consolidare le proprie capacità di assimilazione di nuove conoscenze tramite **percorsi di apprendimento**, possa poi necessitare di un aiuto nel tentativo di trasformare i **livelli di apprendimento** sino a quel momento introiettati, in processi realmente trasformativi di sé come individuo, nonché rispetto alle proprie scelte professionalizzanti.

Un elemento essenziale della teoria di Mezirow è la necessità di sviluppare capacità comunicative in modo che i conflitti interni ed esterni, che risultano dai cambiamenti di prospettiva, possano essere risolti attraverso un discorso razionale che dia un senso a questi cambiamenti. Mezirow ha sostenuto che il cosiddetto dialogo basato sulla razionalità richiede informazioni complete e accurate, libertà dalla coercizione, una capacità di valutare le prove e valutare obiettivamente gli argomenti, un'apertura verso altri punti di vista, una pari opportunità di partecipazione, una riflessione critica delle ipotesi.

### **3.2 Cambiamento personale, squilibri e prospettive nella fruibilità della formazione adulta**

*L'apprendimento nell'adulto si caratterizza quindi per una potenzialità trasformativa, capace di dare impulso alla crescita della persona e al tempo stesso, in grado di rispondere alle richieste provenienti dal mondo delle professioni, caratterizzate dalla necessità di gestire la flessibilità, saper affrontare l'imprevisto e l'ignoto, saper confrontarsi e collaborare. A questo è possibile rispondere promuovendo modelli di formazione focalizzati su un accompagnamento delle comunità di pratiche verso competenze riflessive, che permettano di accrescere la consapevolezza rispetto all'agire professionale. La particolare valenza epistemologica che riveste l'esperienza consente alla formazione di concentrarsi sui processi di sostegno alla trasformazione dell'esperienza stessa che si apre, in tal modo, al decentramento da sé e a percorsi progettuali originali. Con i suoi risvolti trasformativi, l'apprendimento dell'adulto è un bene comune da coltivare come concetto guida altamente inclusivo nell'etica della sostenibilità e della coesione sociale.*

Situazioni di squilibrio peraltro cominciano a determinarsi nell'ambito delle opportunità formative dell'adulto, costituite da coloro che ne be-

neficiano non solo in quanto scelgono di utilizzarle, e da coloro che non possono avervi accesso. Un siffatto fenomeno potrebbe ravvedersi in una scarsa o insufficiente creazione e disponibilità alle opportunità formative per l'adulto. Intrappolati in un doppio legame tra crescita e sostenibilità, quando trovano conferma del fatto che non si possono conciliare le due istanze, non è improbabile che molti ridefiniscano le loro priorità.

Imparare da adulti significa in linea di principio, assumersi la responsabilità del proprio apprendimento. Il volume di ciò che può essere imparato supera di gran lunga la capacità di apprendimento di ogni singolo individuo. Il timore di molti management aziendali che i dipendenti più anziani non siano in grado di stare al passo con le innovazioni tecnologiche sembra piuttosto immotivato secondo quanto emerge da studi e ricerche in progress sviluppati nell'ambito del progetto EPAL<sup>5</sup>. Questa forza, utilizzata nei possibili processi collaborativi che legano gli individui di un sistema, e nelle singole organizzazioni, impegna a produrre conoscenza utile per la comunità cui ci si riferisce, con l'evidente fruttuosa conseguenza che l'apprendimento maturato, verificandosi circostanze nuove o imprevedibili, come appunto quella della crisi generata a seguito della epidemia da Covid-19, ovvero emergendo il bisogno di dare corso a progetti di riorganizzazione/rinnovamento o di ripresa, può favorire la trasformazione degli individui interessati, supportando le loro capacità di resilienza.

### **Bibliografia**

- ARGYRIS C., SCHÖN D.A., *Apprendimento organizzativo. Teoria, metodo e pratiche*. Milano, Guerini e Associati 1998.
- BROOKFIELD S., *Teaching for critical thinking: helping students question their assumptions*. San Francisco CA, Jossey-Bass 2011.
- BROOKFIELD S., *Adult cognition as a dimension of lifelong learning*, in J. Field, M. Leicester, *Lifelong Learning - Education Across the Lifespan*, Routledge-Falmer, Londra, 2000.
- BRUNI A., GHERARDI S., *Studiare le pratiche lavorative*. Bologna, Il Mulino 2007.

---

<sup>5</sup> Cfr. <https://www.indire.it/tag/epale/>



- CHIOSSO G., *I significati dell'educazione. Teorie pedagogiche e della formazione contemporanee*, Milano, Mondadori, 2009.
- DAVONPORT J., *Is there any way out of the andragogy morass?* In M. Thorpe, R. Edwards, A. Hanson, *Culture and Processes of Adult Learning*, Routledge, Londra, 1993.
- DEWEY J., *Esperienza e educazione*, Milano, Raffaele Cortina editore, 2014.
- FLAVELL J., *The Developmental Psychology of Jean Piaget*, Van Nostrand, New York, 1963.
- GEPHART. M., Marsick V.J. *Strategic Organizational Learning*, Berlin, Springer, 2016.
- HARTREE A., *Malcolm Knowles' Theory of Andragogy. A Critique*, in "International Journal of Lifelong Education", vol. 3, n. 3, 1984, pp. 203-210.
- KOLB A.Y., KOLB D.A., *On becoming a Learner: the Concept of Learning Identity*. CAEL Forum and News, 2009.
- KNOWLES M., *The Modern Practice of Adult Education – Andragogy Versus Pedagogy*, Association Press, New York, 1970.
- LIPARI D., *La comunità di pratica come contesto sociale di apprendimento, di produzione e di rielaborazione delle conoscenze*, in Benadusi M. (a cura di), *Antropomorfismi. Traslare, interpretare e praticare conoscenze organizzative e di sviluppo*. Rimini, Guaraldi 2010.
- MEZIRROW J., *Apprendimento e trasformazione. Il significato dell'esperienza e il valore della riflessione nell'apprendimento degli adulti*, tr. it. Milano, Raffaello Cortina 2003.
- MEZIRROW J., TAYLOR E. (EDS.), *Transformative learning in practice: Insights from community, workplace, and higher education*. San Francisco, Jossey-Bass 2011.
- MEZIRROW J., *Transformative Dimensions of Adult Learning*, Jossey-Bass, San Francisco, 1991.
- MEZIRROW J., *An overview on Transformative Learning*, in P. Sutherland, J. Crowther, *Lifelong Learning – Concepts and Contexts*, Routledge, Londra, 2006.

- MEZIRROW, *Education for Perspective Transformation, Women's Reentry Programs in Community Colleges*, Columbia University, New York, 1978.
- PERUGINI U., *Formazione sul lavoro: apprendimento incrementale e trasformativo*, *Leadership & Management Magazine*, 3 marzo 2020.
- SCHÖN D.A., *Formare il professionista riflessivo. Per una nuova prospettiva della formazione e dell'apprendimento nelle professioni*, tr. it. Milano, FrancoAngeli 2006.
- SCHÖN D.A., *Il professionista riflessivo. Per una nuova epistemologia della pratica professionale*, tr. it. Bari, Dedalo.
- STRIANO M., *La razionalità riflessiva nell'agire educativo*. Napoli, Liguori 2001.
- WENGER E., *Comunità di pratica. Apprendimento, significato e identità*. Milano, Raffaello Cortina 2006.
- WENGER E., McDermott R., Snyder W.M. *Coltivare comunità di pratica. Prospettive ed esperienze di gestione della conoscenza*. Milano, Guerini e Associati 2007.

**La musicoterapia di gruppo per l'inclusione  
come strumento di coesione e sviluppo  
dell'intelligenza emotiva e sociale:  
introdurre l'arte terapia nei percorsi educativi  
per promuovere il nuovo rinascimento**

Paola Esperson Pecoraro

**1. La musicoterapia nei percorsi educativi per promuovere il nuovo rinascimento**

La musicoterapia è presente nei percorsi educativi sin dagli anni Settanta (Borghesi&Strobino 2002), ma solo in Italia si è sviluppato un ambito d'intervento che vede la musicoterapia e l'arte terapia, utilizzate per favorire l'integrazione scolastica e l'inclusione. Questo grazie alla normativa Italiana, unica in Europa e nel mondo (Ciambrone 2017) che ha abbracciato la *full inclusion* e l'abolizione delle scuole speciali, a favore della scuole aperta a tutti. In questa presentazione illustrerò brevemente la Musicoterapia per l'inclusione e l'integrazione (MTI) ed i risultati di una ricerca effettuata con l'Università Anglia Ruskin di Cambridge, che ha coinvolto bambini di scuole primarie in Italia e in Gran Bretagna.

Lo studio qui presentato è emerso da tre decenni di sperimentazione e ricerca sugli effetti della musicoterapia di gruppo utilizzata come strumento didattico e formativo non solo per favorire (i) l'integrazione e l'inclusione dei bambini diversamente abili ed il benessere psicofisico degli allievi, ma anche per favorire (ii) lo sviluppo dell'intelligenza emotiva e sociale e dell'empatia, considerate abilità necessarie per affrontare la complessità delle relazioni umane, le difficoltà ed i traumi che costellano tante vite e caratterizzano il presente tempo storico. L'inclusione è considerata in questo studio come una strada maestra verso la pace '*A royal path to peace*', strada che questo momento storico ci chiama con urgenza ad imboccare, se vogliamo educare le nuove generazioni e le comunità ad una cultura di pace e dialogo (Esperson Pecoraro 2023). Il nuovo rinascimento inizia in ambito educativo. Viviamo infatti un'era complessa costellata da drammatici eventi tra cui guerre, emergenze sanitarie, emergenze climatiche, migrazioni, disuguaglian-

ze economiche e sociali. Ciò ricorda a tutti noi educatori e specialisti l'importanza di intervenire precocemente e con strategie adeguate, per evitare che i traumi degli allievi interferiscano gravemente sul loro sviluppo cognitivo ed emotivo, consapevoli che lo sviluppo cognitivo ed emotivo dei bambini, ma anche quello fisico e della salute mentale, è fortemente influenzato dalle avverse condizioni di vita (Shonkoff et Alii 2012). L'ipotesi della ricerca descritta in queste pagine è che la MTI può esser utilizzata per promuovere lo sviluppo ed il benessere emotivo degli allievi, sviluppo che sta alla base di una società futura più armoniosa (Shonkoff et Alii 2012).

## **2. Musicoterapia per l'inclusione**

*'La musicoterapia per l'inclusione (MTI) è uno strumento (i) per l'integrazione e l'inclusione*

*e (ii) per la promozione di un sano sviluppo emotivo, affettivo e cognitivo.*

*MTI è un approccio olistico, in cui l'individuo e il gruppo sono considerati nella loro totalità e come sistemi interconnessi.*

*Questo vuol dire che la MTI ha come scopo lo sviluppo globale della persona, sia nella dimensione personale che in quella collettiva.'* (Esperson Pecoraro 2022)

La Musicoterapia di gruppo per l'inclusione è una modalità d'intervento emersa da anni di ricerca e sperimentazione, nel mio duplice ruolo (i) d'insegnante di sostegno e di musicoterapista nella scuola primaria e (ii) di docente e supervisore in musicoterapia per il corso triennale di formazione in musicoterapia organizzato dalla FORIFO.<sup>1</sup>

Conosciuta con il nome di Musicoterapia per l'integrazione (Cajola, Esperson, Rizzo 2008) è stata presentata in vari convegni e conferenze nazionali e internazionali<sup>2</sup> sin dalla fine degli anni novanta.

La musicoterapia per l'inclusione (MTI) usa la musica come medium, per motivare gli allievi all'azione alla partecipazione e all'apprendimento, e come forza propulsiva verso il cambiamento, in uno spazio di

---

<sup>1</sup> Associazione Culturale per l'educazione permanente e l'aggiornamento docenti: Formazione e Ritorno in Formazione [www.forifo.org](http://www.forifo.org). Corso triennale di formazione in musicoterapia (1998-2013) riconosciuto dal MIUR come corso di formazione.

<sup>2</sup> Per citarne alcuni: Congresso mondiale di musicoterapia Oxford 2002, Tsukuba - Japan 2017, South Africa 2020, Congressi Europei: Jyvaskyla 2004, Eindhoven 2005, Stockholm 2006, Edinburgh 2022.

gioco, il *playground space* (Esperson Pecoraro 2022), che viene organizzato con l'obiettivo di fornire uno *sfondo integratore* (Zanelli 1986, 2017). In questo spazio di gioco la MTI ha lo scopo di promuovere le relazioni tra gli studenti partecipanti attraverso l'uso di musica, movimento ed espressione artistica. Il *playground space* permette agli allievi di far esperienze di sé, dell'altro e della diversità in una varietà di combinazioni che favoriscono lo sviluppo globale della persona, in una prospettiva bio-psico-sociale, umanistica e centrata sulla persona. Ricordiamo che secondo la visione di Rogers e Axline (1945) un clima di fiducia autentica e libertà, permette agli allievi di sviluppare le loro innate abilità, inclusa l'innata capacità dei bambini di comprendere sé stessi ed imparare l'auto-regolazione.

I laboratori di MTI sono organizzati quindi con l'intento di facilitare, negli studenti, lo sviluppo della fiducia in sé, della creatività, dell'empatia, dell'autenticità e accoglienza dell'altro.

La MTI è una modalità d'intervento che può essere utilizzata nelle scuole di ogni ordine e grado a supporto delle varie discipline e dell'integrazione degli aspetti cognitivi ed emotivo relazionali dello sviluppo degli allievi, nonché dell'inclusione. Questo grazie alla sua natura inter e trans-disciplinare (Bruscia 1992, 2013; Hallam 2015).

La ricerca descritta nel paragrafo successivo, conferma l'impatto positivo della disciplina in esame ed invita a promuovere nuovi studi e la sua applicazione in scuole di ogni ordine e grado, con l'obiettivo principale di promuovere il benessere globale degli allievi e prevenire l'aumento del disagio sociale e delle dipendenze, disagio allarmante, specialmente dopo il COVID19, e ben documentato in diversi studi tra cui Power (2020) e Maté (2022).

### **3. La ricerca. La musicoterapia nella scuola primaria per sviluppare tolleranza e inclusione: le fondamenta di una cultura di pace.**

Gli studi Italiani sulla MTI, supervisionati dal gruppo di ricerca<sup>3</sup> FO.RI.FO avevano evidenziato che gli interventi di MTI favorivano il processo di integrazione e sviluppo dei bambini all'interno del sistema scolastico italiano. I dati confermavano con decisione l'efficacia dell'in-

---

<sup>3</sup> Il gruppo di ricerca attivato all'interno del Corso triennale di Musicoterapia organizzato dalla FO.RI.FO di Roma ha operato dal 1998 al 2013, sotto la responsabilità scientifica della Prof.ssa L. Chiappetta Cajola.

intervento musicoterapico. Ciononostante, non c'erano studi analoghi condotti in altri paesi, poiché nessun paese ha abbracciato la *full inclusion*, l'integrazione scolastica, coinvolgendo l'intero sistema scolastico nazionale grazie all'appoggio del sistema legislativo.<sup>4</sup>

Questa ricerca internazionale è un primo passo volto a colmare questa mancanza di studi. Lo studio ha voluto anche osservare se le diverse normative sull'inclusione, la diversa formazione delle insegnanti e la diversa organizzazione del sistema scolastico potessero influenzare l'efficacia dell'intervento di MTI. Il complesso progetto di ricerca-azione è stato disegnato per rispondere a due domande principali:

i. *La MTI è uno strumento efficace per promuovere tolleranza, empatia e considerazione per gli altri?*

ii. *La musicoterapia di gruppo può favorire l'inclusione e quindi lo sviluppo dell'intelligenza emotiva e sociale e di una cultura di pace?*

Il presupposto teorico, che l'ipotesi di ricerca mirava a confermare, era che per sviluppare una cultura di pace sia necessario sviluppare nei giovani comportamenti inclusivi, come sottolineato dalle Nazioni Unite in molteplici occasioni (tra cui UN 1948; UNESCO 1994, 2005, 2009), e che le attitudini inclusive si fondano sulla tolleranza e l'empatia, entrambi ingredienti essenziali per promuovere la soluzione pacifica di conflitti.

La ricerca ha previsto laboratori di MTI che hanno coinvolto 13 classi, sei le classi Italiane e sette le classi del Regno Unito (6 + 1 classe come gruppo di controllo), per un totale di 315 bambini della scuola primaria, tra i 7 e gli 11 anni. Ogni classe è stata divisa in 2 gruppi di 12-16 bambini e ogni gruppo ha usufruito di un'ora di laboratorio di MTI, per dieci settimane.

La ricerca, condotta con metodo misto, è stata preceduta da un progetto pilota, durante il quale sono stati testati gli strumenti quantitativi-

---

<sup>4</sup> Si vogliono qui sottolineare i valori innovativi e all'avanguardia del sistema legislativo italiano della scuola dell'integrazione, sistema nettamente minoritario e non conosciuto nel mondo. La scuola *full inclusive* non solo è un pilastro a sostegno dei diritti umani, ma è anche la strada maestra verso cambiamenti sistemici e strutturali dei sistemi scolastici. Sistemi che perpetuano disuguaglianze e discriminazioni, poiché educano alla competizione e alla segregazione, piuttosto che alla tolleranza e alla cooperazione.

vi e qualitativi per la verifica e valutazione dello studio. Tali strumenti<sup>5</sup> sono illustrati nella Tabella 1 (Esperson Pecoraro 2022, p. 156).

Tab. 1 Strumenti di verifica e valutazione utilizzati nella ricerca Internazionale

1. Valutazione MT creata dalla musicoterapista MTI-ICF	Basata ed ispirata all'ICF-CY (OMS 2007).
2. Questionari per i bambini	a. Indice per l'inclusione (Booth&Ainscow 2002) b. Questionario creato dalla musicoterapista
3. Disegni dei bambini	Disegno dell'immagine di sé
4. EQi-YV	Test di intelligenza emotiva, versione giovani, EQi-YV (Bar On&Parker 2012)
5. Questionari per le insegnanti	a. Indice per l'inclusione b. Questionario creato dalla musicoterapista

Tutti i dati sono stati raccolti all'inizio (*timepoint1*) e alla fine (*timepoint2*) del progetto. L'analisi dei dati è stata realizzata utilizzando SPSS, un software per l'analisi statistica nelle scienze sociali. In questa breve presentazione non scenderemo nei dettagli di ciascuno strumento di verifica, ma verranno presentati i risultati più salienti.

<sup>5</sup> Per ulteriori dettagli potete consultare la tesi di dottorato: *Music therapy in primary schools to develop tolerance and inclusion. Laying the foundation for future peace* : <https://arro.anglia.ac.uk/id/eprint/708114/>. Il capitolo 3, per gli strumenti di valutazione e i capitoli 6 e 7 per l'analisi e il commento dei risultati. Se interessati ad approfondire futuri studi e ricerche o corsi di formazione scrivere a [paolaesperson.p@gmail.com](mailto:paolaesperson.p@gmail.com) o consultare [www.forifo.org](http://www.forifo.org).

### 3.1. I risultati della valutazione musicoterapica MTI-ICF

La valutazione musicoterapica è stata costruita appositamente per rispondere alle domande dello studio in esame. Basata ed ispirata all'*International Classification of Functioning disability and health*, versione giovani (ICF-CY, WHO 2007). La valutazione musicoterapica, chiamata MTI-ICF è stata costruita per osservare e valutare i cambiamenti dei bambini in tre aree di interesse: (1) Fiducia-conoscenza di sé (SC); (2) Empatia (EM); (3) Abilità relazionali (Rel).

L'ICF-CY ed il suo utilizzo nella valutazione musicoterapica era già stato studiato per diversi anni ed utilizzato in alcune ricerche (Chiappetta-Cajola, Esperson, Rizzo 2008, Chiappetta-Cajola e Rizzo 2016). Lo strumento era risultato flessibile ed efficace, ciò nonostante il suo uso è ancora poco diffuso (Chiappetta-Cajola & Rizzo 2016).

I risultati della valutazione musicoterapica MTI-ICF hanno evidenziato che, in entrambe le nazioni, i bambini hanno migliorato in modo significativo le loro abilità in tutte e tre le aree investigate, SC, ( $p=.001$ ); EM ( $p<.001$ ); Rel ( $p<.001$ ). La somiglianza tra i risultati delle due nazioni suggerisce, in modo decisivo, che la MTI ha avuto un impatto positivo sul comportamento degli allievi, indipendentemente dal paese, e quindi dall'organizzazione del sistema scolastico, dal sistema legislativo e dalle differenze culturali relative all'inclusione scolastica.

Questi miglioramenti significativi hanno coinvolto tutti i bambini, inclusi quelli con bisogni educativi speciali o diversamente abili. La Figura 1 e la Figura 2 mostrano rispettivamente (i) i risultati iniziali e (ii) i risultati finali dei bambini con bisogni educativi speciali e disabilità (SEN yes - colonne a destra), paragonati con i risultati degli altri bambini (SEN no - colonne a sinistra). Le colonne 1 blu, 2 verde e 3 rossa rappresentano le tre aree investigate (subscales 1.SF, 2.EM, 3. Rel). I valori da 4 a 1 indicano, con una scala discendente quanto segue: estrema difficoltà-difficoltà totale= 4, media difficoltà= 3, lieve difficoltà= 2; nessuna difficoltà= 1. Si può notare che tutti i bambini mostrano un miglioramento tendente all'1 (nessuna difficoltà).



Figura 1 Mostra i valori della valutazione musicoterapica (MTI-ICF) all'inizio delle dieci settimane (timepoint 1). 1 SC Blu; 2 EM verde; 3 Rel Rosso

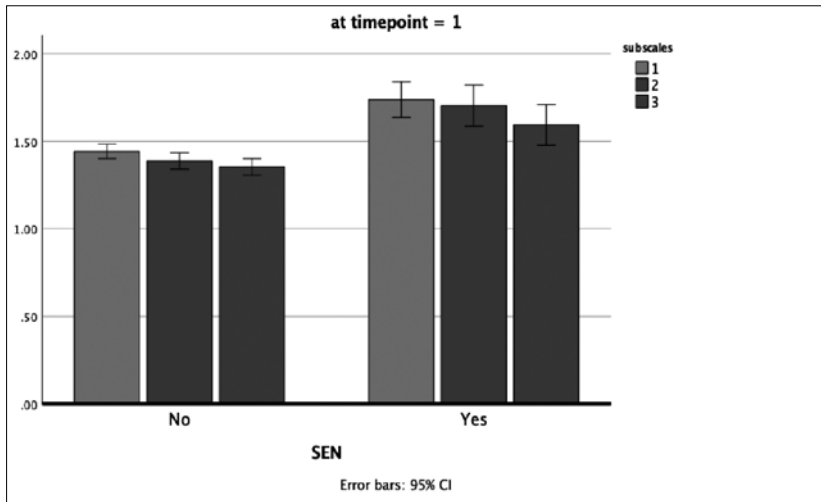
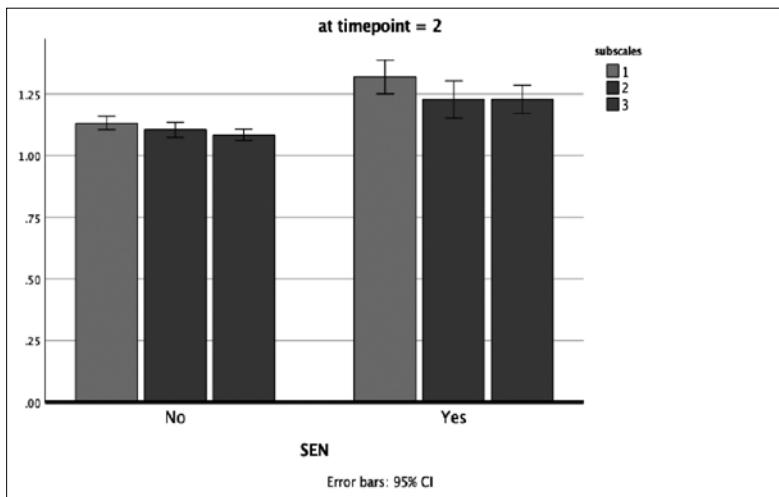


Figura 2 Mostra i valori della valutazione MTI-ICF alla fine delle dieci settimane (timepoint2). 1 SC Blu; 2 EM verde; 3 Rel Rosso



### 3.2. Risultati dei questionari per i bambini

I risultati di entrambi i questionari, indice per l'inclusione (Booth & Ainscow 2002) e questionario creato dalla musicoterapista, suggeriscono che la MTI ha avuto un impatto positivo sui bambini e mostrano che la partecipazione ai laboratori ha permesso agli allievi di sentirsi inclusi, o più inclusi nell'arco di tempo analizzato. In particolare (i) il questionario *index for Inclusion* mostra che la maggior parte dei bambini in entrambi i paesi si è sentita inclusa sia all'inizio che alla fine del progetto, sebbene i dati evidenzino un calo significativo dell'inclusione per i bambini del gruppo di controllo e per i bambini SEND<sup>6</sup> (con bisogni educativi speciali e disabilità), che hanno avuto un'esperienza di inclusione meno positiva dopo dieci settimane. I risultati del (ii) questionario della musicoterapista mostrano invece che tutti i bambini, inclusi i bambini SEND, si sono sentiti inclusi, sia all'inizio che alla fine del progetto e non sono emersi cambiamenti durante il periodo di osservazione.

### 3.3. Risultati dei disegni

I disegni della propria figura, eseguiti uno all'inizio e uno alla fine del trattamento di MTI sembrano confermare che gli interventi di MTI hanno influenzato il modo in cui i bambini si sono rappresentati. I risultati suggerisco che, dopo dieci settimane di laboratorio di musicoterapia, i bambini mostrano una maggiore percezione di sé e del proprio corpo e una maggiore apertura all'espressione di sé e alla comunicazione.<sup>7</sup>

Nel progetto di ricerca i disegni sono stati utilizzati come fotografia della realtà interna dei bambini (Ferrari 2014), fotografia, in questo caso, della percezione del proprio corpo. I colori sono stati considerati potenziale finestra sul mondo interiore ed emotivo dei bambini. L'osservazione è stata di natura empirica e non ha voluto in nessun modo interpretare i disegni in una prospettiva psicodinamica. Piuttosto l'o-

---

<sup>6</sup> SEND - (Special educational needs and disability pupils) cioè bambini con bisogni educativi speciali e disabilità.

<sup>7</sup> Si rimanda alla visione dei disegni nel volume Appendice II, della tesi di dottorato, dove sono illustrati i disegni ed i commenti dei bambini: <https://arro.anglia.ac.uk/id/eprint/708114/>.

biiettivo era di utilizzare i disegni come evidenza non verbale a conferma di quanto misurato con la valutazione musicoterapica.

### **3.4. Risultati test dell'intelligenza emotiva Bar-On Parker**

I risultati dell'inventario del quoziente emotivo, *emotional quotient inventory* EQi-YV (Bar On & Parker (1997, 2012) sembrano confermare (i) che MTI ha offerto ai bambini uno spazio di gioco per sviluppare l'empatia e l'intelligenza emotiva e (ii) i risultati dell'EQi-YV confermano i risultati della valutazione musicoterapica, MTI-ICF, mostrando che i bambini hanno migliorato le loro capacità relazionali: dopo dieci settimane di laboratori di MTI il test EQi-YV mostra che i bambini hanno migliorato la loro (i) capacità di gestire lo stress ( $p=.005$ ) e (ii) la loro adattabilità ( $p<.001$ ). Ciò non è accaduto per i bambini del gruppo di controllo.

### **3.5. Risultati di questionari per le insegnanti**

Anche I risultati dei questionari per le insegnanti suggeriscono che la MTI è un intervento potenzialmente efficace per promuovere cambiamenti sistemici. In particolare questo aspetto è ravvisabile nei cambiamenti di opinione delle insegnanti Britannici, che hanno modificato la loro opinione, inizialmente negativa, sull'efficacia dell'inclusione nella classi comuni dei bambini diversamente abili. Dopo dieci settimane di laboratorio di musicoterapia di gruppo per l'inclusione, infatti gli insegnanti UK hanno mostrato un cambiamento significativo a favore dell'efficacia dell'inclusione dei bambini nelle scuole di tutti. Questo risultato è importante quando calato nella realtà culturale e legislativa della Gran Bretagna, che vede più del 50% degli alunni diversamente abili e con bisogni educativi speciali, ricevere la loro educazione presso scuole speciali. L'opinione generale, delle insegnanti e spesso anche dei genitori, è che le scuole speciali siano la soluzione migliore per questi bambini. Il modello medico, e non quello bio-psico-sociale, è il modello prevalente di riferimento a cui si contrappone il *Social model of disability* (Oliver 1990). Campagne e lotte a favore dell'inclusione sono portate avanti, con energia e fatica da Associazioni (Charity) guidate da disabili, come ad esempio *the Alliance for inclusive Education*, ALLFIE. Per informazioni e aggiornamenti sulla situazione del diritto all'inclusione nelle scuole in Gran Bretagna si rimanda al sito della sud-

detta associazione,<sup>8</sup> dove, tra le varie campagne, c'è quella che invita il governo Britannico ad ottemperare alle richieste delle Nazioni Unite per il rispetto della Convenzione dei diritti delle persone con disabilità<sup>9</sup> (ONU 2006) ed in particolare dell'articolo 24 che sancisce il diritto delle persone disabili all'educazione.

Quindi, tornando alla ricerca in esame, i risultati dei questionari per le insegnanti sono estremamente positivi, poiché emersi nonostante la profonda diversità culturale e legislativa, in materia di educazione ed inclusione, tra Italia e Gran Bretagna. Tali risultati ci incoraggiano a divulgare la MTI oltre i nostri confini, ma soprattutto a presentare e divulgare nel mondo le esperienze, le strategie e metodologie didattiche che rendono l'inclusione possibile, i successi, i limiti e difficoltà da superare. I quasi cinquant'anni di scuola dell'integrazione, sono un patrimonio culturale italiano da mantenere, da sviluppare e da condividere, poiché strada maestra per costruire una cultura di pace.

#### 4. Conclusioni

Con questa presentazione si è voluto mettere in evidenza (i) il ruolo della MTI in ambito educativo e (ii) il suo potenziale per promuovere cambiamenti sociali, quando usata per promuovere l'inclusione, considerata *the royal path to peace*, la strada maestra verso una cultura di pace. La speranza è che questa sia solo la prima di molte ricerche internazionali, volte a confermare e dimostrare l'efficacia della musicoterapia a scuola, come strumento per promuovere l'evoluzione umana e sociale, e quindi un nuovo rinascimento.

La MTI può essere utilizzata in ambito educativo per offrire agli allievi uno spazio sicuro, un *playground*, in cui i bambini possono sperimentare e sperimentarsi nelle relazioni e scoprire, stando insieme, le proprie e altrui emozioni e come regolarle.

Lo studio ha dimostrato che la MTI offre un setting che permette agli allievi di sviluppare competenze emotive e sociali e questo attraverso lo sviluppo della fiducia in sé, dell'empatia e della tolleranza e rispetto per gli altri.

---

<sup>8</sup> <https://www.allfie.org.uk/>

<sup>9</sup> <https://www.allfie.org.uk/campaigns/article-24/>

Credo che ogni scuola dovrebbe offrire agli allievi opportunità per lavorare in gruppo con la musica e l'arte, questo per educare i bambini ed i giovani a confrontarsi e a comprendere la diversità, promuovendo al contempo empatia e senso di appartenenza.

La cooperazione e la pace, infatti, non si insegnano sui libri, sono pratiche di *relazioni umane* e si sviluppano facendo esperienza di *sé in relazione con gli altri*.

I risultati di ricerche precedenti, come quelle condotte da Goleman (1995, 2007), Bar On (2000, 2012), Leckman et Alii (2014), Iacoboni (2007, 2009) hanno dimostrato che l'intelligenza emotiva e sociale sono anche le abilità necessarie per un miglior sviluppo cognitivo e per un maggior rendimento accademico. Pertanto l'applicazione della musicoterapia di gruppo nel curriculum scolastico, potrebbe portare benefici non solo a livello dei singoli, ma anche della comunità e della società intera, poiché aiuterebbe le istituzioni scolastiche ad occuparsi del sano sviluppo globale degli allievi, cognitivo ed emotivo, grazie ad una strategia, la MTI appunto, che mira a prevenire l'insorgenza di disturbi emotivi e permette di intervenire, senza aggravare, sulle conseguenze emotive di traumi vissuti durante la crescita.

La salute mentale, come parte integrante del benessere e della salute psicofisica e sociale, è divenuta una priorità ancora più urgente nel dopo COVID19 (Mos et Alii 2021, Power et Alii 2020, Clough&Tarr 2022). In questo panorama la MTI mantiene la sua rilevanza, poiché può essere utilizzata come strumento innovativo per la prevenzione ed il mantenimento del benessere delle giovani generazioni e per la protezione e promozione del sano sviluppo della società futura.

### **Bibliografia**

- AXLINE V.M., ROGERS C.R., *A teacher-therapist deals with a handicapped child*, "The Journal of Abnormal and Social Psychology", 1945 <https://doi.org/10.1037/h0054533>
- BAR-ON R., *Emotional Quotient Inventory (EQ-i): Technical manual*, Toronto, Multy-Health System, 1997.
- BAR-ON R., PARKER J., *EQi-YV Emotional Quotient Inventory: youth version EQi-YV: starter Kit*, Florence, Giunti O.S., 2012.

- BORGHESI M., STROBINO E., *Musicoterapia a scuola*, in Manarolo G., “Musica e terapia”, n.6, Torino, Edizioni Cosmopolis, 2002, pp. 7-14 <https://doi.org/10.15845/voices.v15i2.738> .
- BOOTH T., AINSCOW M., *Index for inclusion: developing learning and participation in schools*, ed. Bristol CSIE, 2002.
- BOXILL, E. H., *Students Against Violence Everywhere (S.A.V.E.): through music therapy*, New York, Music Therapists for Peace, 1997.
- BRUSCIA K. E., *Definire la musicoterapia*, Roma, Gli Archetti, 1992.
- BRUSCIA K.E., *Defining Music Therapy*, Barcelona, University Park, 2013.
- CANEVA P.A., MATTIELLA S., *Community Music Therapy. Itinerari principi e pratiche per un'altra musicoterapia*, Roma, Franco Angeli, 2019.
- CHIAPPETTA CAJOLA L., ESPERSON PECORARO P., RIZZO, A.L., *Music therapy for integration: didactic strategies and assessment tools*, Milano, Franco Angeli, 2008 .
- CHIAPPETTA CAJOLA, L., RIZZO, A.L., *Didattica inclusiva e Musicoterapia*, Roma, Franco Angeli, 2016.
- CIAMBRONE R., *Evoluzione dell'inclusione scolastica in Italia e in Europa a 40 anni dalla legge 517. Problemi e prospettive*, online journal “Integrazione scolastica e sociale”, vol. 14 n. 4, 2017, pp. 390-402.
- CLOUGH N., TARR J., *Addressing Issues of mental health in schools through the arts. Teachers and music Therapists working together*, London and New York, Routledge, 2022.
- ESPERSON PECORARO P., *Musicoterapia a scuola: uno strumento per lo sviluppo dell'intelligenza emotiva e sociale*, in atti del Convegno “Dell'inclusione in Musicoterapia” (22 Ottobre 2022 Verona), Gesualdo Edizioni, in press, 2023.
- FERRARI, R, FERRARI, O., *Il linguaggio grafico del bambino, genesi, evoluzione ed interpretazione*, Milano, Editrice La Scuola, 2001.
- GOLEMAN D., *Intelligenza emotiva*, Milano, Edizioni CDA spa, 1996.
- GOLEMAN D., *Social Intelligence*, London Arrow Books, 2007.

- HALLAM, S., *The power of music: a research synthesis of the impact of actively making music on the intellectual, social and personal development of children and young people*, London, International Music Education Research Centre, 2015.
- IACOBONI, M., *Existential empathy: the intimacy of self and other*, 2007, pp.310-321, in T Farrow & P. Woodreuff (Eds). "Empathy and mental illness" DOI: 10.1017/CBO9780511543753.018.
- IACOBONI, M., *Mirroring People. The science of empathy and how we connect with others*, New York, Picador, 2009.
- LECKMAN J.F., PANTER -BRICK C., SALAH R., *Pathways to peace*, London England, the MIT press Cambridge Massachuset, 2014.
- MATE G., MATE D., *The Myth of normal: trauma, illness and healing in a toxic culture*, London, Ebury Publishing, 2022.
- MINDELL, A., *Deep Democracy and open Forums*, Charlottesville, VA: Hampton, Roads Publishing Company, 2002.
- OLIVER, M., *The individual and social models of disability*, Basingstoke, Macmillan, 1990.
- PECORARO COSTA ESPERSON, P., *Music therapy in primary schools to develop tolerance and inclusion. Laying the foundation for future peace*, Tesi di dottorato di ricerca, Cambridge, Anglia Ruskin research repository ARRO, 2022 <https://arro.anglia.ac.uk/id/eprint/708114/> .
- POWER, E., HUGHES, S., COTTER, D., AND CANNON, M., *Youth mental health in the time of COVID-19*, "Irish Journal of Psychological Medicine", 2020, pp. 301-305 .
- RABINOWITCH, T., CROSS, I., LAURENCE, F., (2012), *Empathic creativity in musical group practices*, in G. McPherson & G. Welch Eds., "The Oxford handbook of music education", Oxford, Oxford University Press, 2012, pp. 337-353.
- SHONKOFF, J., RICHTER, L., VAN DER GAAG, J., BHUTTA, Z.A., *An integrated scientific framework for child survival and early childhood development*, "Pediatrics", 2012, vol. 129 n. 2, pp. 460-472.

- SKYLLSTAND, K., *Managing conflicts through music: Educational perspectives*, in Urbain, O., 2015, "Music and conflict transformation: harmonies and dissonances in geopolitics", London, I.B. Tauris&Co Ltd, pp. 172-183.
- UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, *Universal declaration of human rights*, 1948 A/res/217(III).
- UNESCO, *The Salamanca Statement and Framework for Action on Special Needs Education. Adopted by the World Conference on Special Needs Education: Access and Quality*. Salamanca Spain, UNESCO, 1994.
- UNESCO, *Guidelines for inclusion Ensuring access to Education for all*, Paris, UNESCO, 2005 .
- UNESCO, *Policy Guidelines on inclusion in education*, Paris, UNESCO.
- W.H.O, ICF *International Classification of Functioning Disability and Health*, Geneva, World Health Organization, 2001.
- W.H.O, ICF-CY *International Classification of Functioning Disability and Health Children & Youth Version*, Geneva, World Health Organization, 2007.
- ZANELLI P., *Uno sfondo per integrare*, Bologna, Cappelli Editore, 1986.
- ZANELLI, P., MARCUCCIO, M., *Sfondo educativo, inclusione, apprendimenti*, Bergamo, Zeroseiup, 2017.



**I luoghi della conoscenza:  
dalle comunità di pratica alle comunità di apprendimento  
per la costruzione di spazi formativi comuni e inclusivi  
(*Environments of knowledge: from communities of practice  
to those of learning for the construction of common  
and inclusive training spaces*)**

Cinzia Turli

Ricercatore TdA Università Telematica San Raffaele Roma

**Abstract**

In questo paper si vuole adottare una prospettiva pedagogica di comunità, intesa come *scienza dei luoghi* di conoscenza, ovvero come spazio di indagine socioeducativa che vede nella la condivisione e nella cooperazione la costruzione del concetto di comunità.

Dinanzi alla attuale perdita dell'organizzazione degli obiettivi per la costruzione del futuro, la prospettiva educativa assume l'impegno di riassetare il rapporto tra economia e comportamenti umani. Per questo il focus di ricerca nel presente lavoro deve consistere nella ricerca di cambiamento della persona mediante un nuovo percorso pedagogico inserito nel concetto di comunità. Considerato il fatto che l'economia non rappresenti più l'unica fonte di finanziamento per la realizzazione della persona, piuttosto si riconosce alla formazione e all'educazione il valore di fattori contributivi per la concretizzazione della persona in seno alla articolata realtà attuale, risulta altresì necessario introdurre un rinnovato concetto di cultura. La cultura diviene un volano possibile per fabbricare un'economia pedagogico- comportamentale che punti alla programmazione di una formazione che rappresenti un "bene comune". Il proponimento è poter rintracciare un'impronta educativa con cui ciascuno possa imparare ad impegnarsi nella piena responsabilità della propria felicità e del proprio benessere. Si vuole per questo scoprire una formula pedagogica che insegni a ognuno a saper discernere e scegliere tra un mondo perennemente virtuale e mondo fatto di rapporti reali interpersonali di comunità, pensandoli ambedue come possibili antidoti alla fragilità esistenziale. Dunque, finalizzare gli apprendimenti naturali versus lo sviluppo del comportamento da indi-

viduale a condiviso e collettivo. Pertanto, in questa sede si affronta la discussione sulle diverse configurazioni mediante le quali poter attivare i percorsi di “educazione al pensare” per apprendere a adattarsi ai diffusi sentimenti di incertezza e instabilità sociale. Si richiamano, a tal proposito i pensieri di Levine e Perkins <sup>1</sup>per porre attenzione nei confronti della persona, considerata nei diversi ambienti e sistemi di vita. Altro impegno dell’argomentazione è tentare di predisporre le persone a abbracciare i modi per strutturare la propria persona e orientarla a migliorare la qualità del proprio evolversi in comunità.

Si comincia dall’esaminare il concetto di comunità inteso come risorsa e strategia, altresì come laboratorio di comunicazione, come integrazione fra istituzioni, servizi, enti, famiglie e infine come crocevia per lo sviluppo di specifiche forme di comunità, da quella di pratica a quella di apprendimento. Il nodo centrale del presente contributo è anche quello di trovare gli obiettivi per programmare apprendimenti mirati allo sviluppo del senso di comunità e di appartenenza: «*attivare processi di pensiero sul cambiamento, educare al cambiamento, è il primo e più importante cambiamento*». <sup>2</sup> Si esamina infine in chiave pedagogica il “bene comune” come valore; “la comunità” come condivisione; la “mentalità” come modus di apertura e “l’appartenenza” come senso di ri-strutturazione partecipata.

### **Abstract**

In this paper we want to adopt a pedagogical perspective of community, understood as a science of places of knowledge, or as a space of socio-educational investigation that sees the construction of the concept of community in sharing and cooperation. Faced with the current loss of the organization of objectives for the construction of the future, the educational perspective assumes the commitment to reassess the relationship between the economy and human behavior. For this reason, the research focuses in this work must consist in the search for change in the person through a new pedagogical path inserted in the

---

<sup>1</sup> Levine, M. e Perkins, D. V., *Principles of Community Psychology. Perspectives and Applications*, Oxford Univ. Press, New York 1987.

<sup>2</sup> Lavanco, G. (a cura di), *Oltre la politica. Psicologia di comunità, giovani e partecipazione*, Franco Angeli, 2001 Milano, p. 2.

concept of community. Because the economy no longer represents the only source of financing for the development of the person, rather the value of training and education is recognized as contributory factors for the development of the person within the articulated current reality, it is also necessary to introduce a renewed concept of culture. Culture becomes a possible flywheel for building a pedagogical-behavioral economy that points to the planning of an education that represents a “common good”. The purpose is to be able to trace an educational imprint with which everyone can learn to engage in full responsibility for their own happiness and well-being. The purpose is to be able to trace an educational imprint with which everyone can learn to engage in full responsibility for their own happiness and well-being. For this we want to discover a pedagogical formula that teaches everyone to know how to discern and choose between a perpetually virtual world and a world made up of real interpersonal community relationships, thinking of them both as possible antidotes to existential fragility. Therefore, finalizing natural learning versus the development of behavior from individual to shared and collective. Therefore, here we face the discussion on the different configurations through which it is possible to activate the paths of “education to think” to learn to adapt to the widespread feelings of uncertainty and social instability. In this regard, the thoughts of Levine and Perkins are recalled to pay attention to the person, considered in the different environments and systems of life. Another commitment of the argument is to try to prepare people to embrace ways of structuring their own person and orienting them to improve the quality of their own evolution in the community. The central point of this contribution is also to find the objectives for programming learning aimed at developing a sense of community and belonging: «activating thought processes on change, educating about change, is the first and most important change». Finally, the “common good” as a value is examined from a pedagogical point of view; “the community” as sharing; the “mentality” as modus of openness and “belonging” as a sense of participatory re-structuring.

## **La comunità e necessità di collettività e un nuovo concetto di cultura**

La parola comunità ha numerosi utilizzi ideologici<sup>3</sup> che nel caso della particolare realtà contemporanea e della complessa e complicata dimensione sociale di oggi si è costretti a semplificare all'uso che serve a introdurre il concetto di immersione totale nel mondo socio umano di questi tempi.

Il termine comunità è stato usato nel tempo per intendere anche l'idea di "grande famiglia" quasi a proiezione di un paravento agli articolati rapporti di potere nei confronti di una certa permissività che ha caratterizzato sovente le organizzazioni burocratiche e politiche. In questa sede di argomentazione si vuole, appunto, far riferimento al concetto di *comunità* inteso quale "impegno democratico comunitario" e al tempo stesso come "obbligazione reciproca alla cura dei rapporti".<sup>4</sup> Tale distinguersi serve a dissociarsi da eventuali concezioni di *comunità* che possano confondere con l'idea di libertà individualistiche autorizzate.

Rifacendoci a questa chiarificazione si utilizza in questa relazione la definizione comunità come termine che manifesta la piena struttura contrassegnata da reciprocità interdipendenza solidarietà, flessibilità, interscambio, costruzione e apertura.

Insieme a questa premessa concettuale di comunità va considerato l'atteggiamento collaborativo generale di co-costruzione che mira a generare un'educazione più equa e inclusiva al fine di favorire progressivamente una formazione intesa come bene comune.

Ed è in questa innovata ottica di pensiero e di esercizio cooperativo e collaborativo che si inserisce l'aggettivazione di *pratica* al costruito di comunità.

Bisogna, tuttavia porre in premessa l'analisi dagli elementi che costituiscono le comunità di pratica, attraverso cui si potrà discernere

---

<sup>3</sup> In seno ad una retorica antica e poco aperta, il termine comunità alludeva ad una pretesa armonia che nascondeva rapporti di dominio e di controllo sull'individuo ; all'interno di una retorica egualitaria questo termine viene utilizzato per il controllo sociale e repressivo come nel caso nei Kolkos sovietici , nei campi di riabilitazione della Cina. Cfr. *Scuola sconfinata* in Scenari Fondazione Feltrinelli, Milano 2021 p. 193.

<sup>4</sup> Cfr. R. Esposito, *Communitas, Origine e destino della politica*, Einaudi Torino 1998.

l'importanza del peso della relazione tra conoscenza, apprendimento e comportamento sociale. Va, inoltre precisato il significato e il valore della trasformazione degli ambienti vissuti da semplici agglomerati comunitari a comunità di pratica fino a comunità di apprendimento. Tenuto conto che qualsiasi luogo in cui insiste una forma di comunità è da intendere come “spazio formativo” potenziale per apprendere e imparare la condivisione dei valori e dei principi che conducono al concetto di bene comune.

La locuzione Comunità di pratiche ha inizio negli anni Ottanta del secolo scorso con l'esigenza di esprimere un concetto inserito nell'ambito della disciplina che studia l'apprendimento e l'organizzazione.<sup>5</sup>

Tale espressione introdotta dalla interpretazione Etienne Wenger nel 1998 supporta l'idea di organizzazione sociale ed è attuale come punto di riferimento delle nuove e più forti espressioni comportamentali del nostro tempo.

La comunità di pratica è rappresentata dal sociologo come costituita da tre elementi essenziali quali: la pratica, il campo tematico e impresa comune. Questi tre fondamentali fattori entrano in relazione per costituire uno spazio di interazione di mutuo impegno in funzione di obiettivo collettivo per la realizzazione di una impresa di ognuno e di tutti. Tale rappresentazione di comunità è anche l'essenza di un'idea di “bene comune” equivalente in questa sede ad una formula di benessere comportamentale collettivo della persona di questo tempo. Una ipotesi di collettività operativa come l'idea di Cdp, così esposta serve anche a ipotizzare una suddivisione di ruoli e di compiti in cui ciascun soggetto è tenuto a responsabilizzarsi per se stesso e per gli altri in visione del raggiungimento di un bene collettivo. Al tempo stesso questa costruzione di Cdp serve a mettere in comune il proprio impegno per la realizzazione un sistema organizzato rappresentativo di ogni elemento della complessità sociale. A tal proposito si può prendere in prestito una rappresentazione descritta dallo stesso studioso tedesco che mette in analogia la Cdp e l'opera d'arte. Wenger, infatti, pone a confronto la tela di un'Opera d'arte con la Cdp.

---

<sup>5</sup> Fabbri, L., *Ricerca pedagogiche e pratiche lavorative*. In Fabbri, L. & Rossi, B. (a cura di), *Pratiche lavorative. Studi pedagogici per la formazione*. Milano, Guerini Studio 2010. pp. 15-34.

Dietro il sottile strato di pittura della tela del dipinto vi sono tutti gli elementi con i quali si è potuto realizzare il quadro che tuttavia non si vedono ad occhio nudo ma che rappresentano gli elementi essenziali capaci di realizzare l'opera. Sono stati i colori, i pennelli e soprattutto l'emozione dell'artista a fare di quel pezzo di tela un'opera d'arte ma soprattutto a realizzare un'esperienza di senso. Così allo stesso modo accade per la cdp che di per sé può essere intesa esteriormente come un raggruppamento di persone ma in profondità le persone componenti nel perseguire il loro obiettivo comune dell'impresa hanno messo parte di loro stessi con le loro essenze interiori per l'obiettivo comune e questo non appare in superficie se non attraverso una profonda lettura interpretativa della comunità stessa. Ciascuno porta con sé una storia e porzione della propria vita, oltre che pezzi di complessità che, solamente sistemandoli in relazione sistemica l'uno con l'altro, lasciano trasparire il senso e il valore che distingue il gruppo dalla comunità. Dunque, il forte valore del significato insieme ai processi e insieme agli oggetti non solo è possibile realizzare un'impresa comune piuttosto si può generare una modificazione una metamorfosi dell'individuo che attraverso l'acquisizione di nuove conoscenze e lo svolgimento di nuovi apprendimenti si ritrova ad essere un nuovo essere potenziato e arricchito oltre che di competenze e pratiche.

L'insieme delle persone che vivono nella comunità di pratica e tessono relazioni e gestiscono e muovono conoscenze, queste stesse svolgono anche una sorta di rapporti tra comportamenti e accomodamenti fino a realizzare una impresa comune che diviene una comunità di apprendimento e che modifica al contempo lo stesso repertorio normalmente condiviso. Gli eventi dannosi e interminabili della pandemia e del conflitto bellico, infatti stanno portando alla luce bisogni sempre più diversi collegati a sintomi di incertezza, indecisione e confusione. L'area di studio di questa nuova cultura trova le sue fonti nella pedagogia e nella sociologia antropologica. Il concetto di cultura in linea generale fa riferimento alla definizione data da Edgar Schein (in *Cultura d'azienda e leadership*, 1990) in cui è concepita quale insieme di assunti di base inventati da un gruppo nel momento in cui affronta i problemi di adattamento e di integrazione e lo ritengono il modo più corretto per percepire e pensare relativamente a quel problema. La cultura, così interpretata per se stessa diviene una sorta di mappa utile ad affrontare e risolvere i cambiamenti e gli eventi inaspettati.

### **Comunità di pratica, comunità di apprendimento e apprendimento situato**

La locuzione di Comunità di pratica Cdp è divenuta nota grazie all'approfondimento del sociologo dell'educazione Etienne Wenger negli anni Duemila. Lo studioso ha la Cdp come un complesso articolato e informale di attori appartenenti ad una stessa pratica di lavoro. In tale agglomerato operativo di persone con comuni obiettivi e scopi ogni membro nell'operare insieme sviluppa una sorta di solidarietà organizzativa. Tale abilità sistemica relazionale è espressione dei valori interiori e delle emozioni personali di ognuno che sistemate in relazione l'uno con l'altro, vanno a cementare e potenziare lo spessore di pensieri e idee trasformando il gruppo in comunità.

In tale gruppo che attraverso l'allenarsi alle pratiche diviene solidale e organizzato si mette in moto la condivisione di una serie di fattori dal linguaggio alle azioni, dai gesti alle parole fino ai sentimenti. Circolano insomma dentro questo spazio umano i saperi di ognuno che si trasferiscono reciprocamente fino a costruire un vortice di conoscenze forti e funzionali alla crescita personale di ciascuno.

L'aspetto interessante del costruito di comunità è il suo valore diffuso e funzionale alle relazioni sociali e alla costruzione della conoscenza. A tal proposito Wenger ritiene che le cdp sono non solamente luoghi di competenze tecniche esperienziali di lavoro, piuttosto degli hobby e delle attività quotidiane di casa e famiglia.

È semplice intuire che lo stesso "vivere in famiglia" l'amarsi tra i membri e l'odiarsi o l'uso dello stesso registro costituisce immediatamente e immaterialmente il concetto di Cdp.

Anche i collaboratori di una fabbrica convivono le ore di lavoro parlando e rispettandosi o dissentendo, accettando o rifiutando regole condivise e nel mentre fanno tutto questo sviluppano un senso del sé con cui convivono e soddisfano il loro impegno e la loro responsabilità.

Sia in famiglia che a lavoro o nel tempo libero il gruppo di protagonisti così consolidato crea una "prassi" che si potrebbe anche tentare di identificare come buona pratica con la quale svolgono ciò che è dato da fare. La stessa procedura di materializzazione da gruppo a comunità si verifica nella scuola quando gli allievi si incontrano per ottemperare ciascuno a proprio modo gli impegni indicati da quelle determinate

istituzioni [...] le comunità germogliano dappertutto in classe, nei giardini in modo ufficiale o sotterraneo.<sup>6</sup>

Questa specifica formazione gruppale sociale caratterizzata da una speciale formula di condivisione delle conoscenze rappresenta il senso più alto grado trasformativo quando interviene il meccanismo apprenditivo. L'idea di Cdp. Per essere ancora di più compresa nelle sue note fondamentali chiama in causa una esclusiva teoria "dell'apprendimento situato". Tale modello apprenditivo interpreta il coinvolgimento nella pratica sociale intendendola come esperienza fondamentale e mediante la quale gli individui delle organizzazioni imparano e diventano quelli che sono.

Da questa impostazione circa la relazione tra gruppo di pratica e apprendimento prende avvio un grande contributo rivolto all'ambito della ricerca delle organizzazioni sia come chiave sociale che pedagogica. Dagli anni Duemila si introduce per opera di Etienne Wenger e lève il costrutto di apprendimento situato che eleva il concetto già scandagliato di apprendimento al lavoro o più noto dell'apprendistato. L'innovativa formula dei due autori circa "l'apprendimento situato" a sua volta aperto e analizzato come conformazione di *partecipazione periferica legittimata* e si configura quale parte integrante della pratica sociale nel mondo .

La *partecipazione periferica legittimata* serve ad indicare in che modo si realizza il processo di apprendimento delle persone di un gruppo e con passaggi succede che tale percorso diventi un meccanismo sociale e collettivo per il quale ogni componente del gruppo diventa un componente costitutivo di una "comunità di apprendimento."

Il passaggio da gruppo a comunità di pratica e successivamente di apprendimento crea anche una speciale formula di socialità che costituisce la condizione di esistenza del sapere in azione che assicura anche il progressivo autorigenerarsi del sapere stesso.

Dalla derivazione panoramica socioeducativa e organizzativo-pedagogica così esposta relativa alle peculiarità delle Cdp scaturisce l'atteggiamento e l'interesse a investigare formule sempre più adeguate a supportare i processi di edificazione e assestamento della costruzione

---

<sup>6</sup> L.Fabrizi , Comunità di pratiche e apprendimento riflessivo , carocci Roma 2007. pp. 15-34.



del sapere in seno ai sistemi organizzati. In una particolare situazione sociopolitica come quella in corso le organizzazioni riproducono tasselli costitutivi dei sistemi sociali di lavoro e di apprendimento e allo stesso modo manifestano i punti di partenza per il potenziamento dell'innovazione organizzativa e sociale.

### **Ricerca della felicità per la realizzazione delle relazioni interpersonali e la costruzione di comunità**

Negli ultimi stravolgimenti pandemici e bellici, infatti ci si è sistemati in base ai feedback arrivati dagli eventi esterni impreveduti. Ciascun individuo ha affrontato i momenti critici cercando di inserirsi come persone trasformate in piccoli tasselli nell'insieme dei comportamenti della intera comunità sociale. Ogni individuo si è ritrovato faccia a faccia con una fragilità e un timore che probabilmente si erano dimenticati. Tale straordinaria condizione ha condotto le persone a porsi in un atteggiamento *metacognitivo* tanto da riflettere e porsi domande nascoste. Tale atteggiamento di pensiero individuale si è tramutato in una riflessione collettiva che ha coinvolto i soggetti di tutte le età in una dimensione di speciale ripensamento in cui l'individualismo subisce la metamorfosi in solitudine. Tale capovolgimento fa avvertire l'urgenza di condivisione. La pedagogia assurge a diventare una disciplina che più di altre, si può far carico dei bisogni delle persone e può supportare lo stato di individualismo per tramutarlo in relazione e collettività. Ognuno di noi esprime i molteplici sé e li modula con lo spazio in cui è immerso e che abita. In questa dimensione resta ancora valida la vicinanza fisica reale o virtuale e soprattutto il senso della connessione con l'altro. È questa l'idea di cultura che si rinnova in tale fase storico-sociale ed è da questa impostazione che bisogna riscrivere la crescita personale e la realizzazione del proprio benessere. Il concetto di comunità nella presente dimensione intende rappresentare l'antidoto alla incertezza e alla fragilità contemporanei. Servono a tal proposito *due condizioni* di comportamento. La prima è la ricerca della propria felicità e la seconda la realizzazione delle relazioni interpersonali. Aristotele relativamente alla prima condizione nell'etica Nicomachea ha illustrato il concetto di felicità come scopo della vita dell'uomo. Felicità è intesa, difatti dal filosofo quale "leggerezza e spensieratezza" e perciò come *eudemonia*, ovvero realizzazione del buon demone come una tra le migliori virtù

dell'uomo. Questa condizione rappresentante dell'individuo di uno stato di vero benessere, cioè di soddisfazione, salute e prosperità lo fanno sentire in armonia con le proprie qualità e valori migliori. Si tratta di quella che Aristotele ha definito Areté.

La seconda condizione invece comporta un percorso molto più articolato che ispeziona attraverso di noi e fuori di noi tessendo trame di relazioni che fanno liberare la vera identità e ciò che si vuole realmente essere. Ad unire queste due condizioni insiste lo sforzo dell'esercizio a riflettere per conoscere se stesso. Il monito dell'Oracolo di Delfi serve a rivelare la natura di ciascuno per compiere e svolgere le potenzialità, mettendole al servizio di un fine più nobile che è il bene comune.

Il bene comune condensato nella felicità si srotolano solamente nel dipanamento della relazione con gli altri. Pertanto, la dimensione individuale risulta quasi non sufficiente a dare senso e significato alla esistenza dell'individuo. Nondimeno, la cultura, così come è richiamata in questa sede che attrae e risponde, è quella che colloca al centro il benessere della persona. Si tratta di una cultura del sentire e dell'essere, tutti e due sensibili e anticipa tori delle risposte alle nuove esigenze delle persone di questo tempo.

### **Comunità, costruzione identitaria e connessione pedagogica**

L'individuo di questa epoca è il primo responsabile della propria felicità; tuttavia, resta questo il compito più complesso che deve svolgere l'uomo per se stesso, tanto più che tutti gli individui di questa realtà contemporanea sono perennemente connessi, rintracciabili e visitabili. La separazione tra fisico e virtuale costringe a indossare volti diversi e assumere policrome identità. A seconda, infatti dello spazio che si abita durante la giornata, si è portati a esprimere molteplici aspetti del proprio sé, modulandoli ai contesti in cui si è immersi. In tale dimensione sociale che, a prestito con l'espressione nota Baumiana è liquida ed incerta, la rappresentazione umana trova daccapo maggiore difficoltà a ricompattare tutti gli elementi costitutivi dell'io. L'identità è una sostanza umana che non viene tramandata solo geneticamente piuttosto è frutto del riconoscimento degli altri. Ciascuna creatura diviene tale in seguito al riconoscimento da parte delle persone e apprende ad essere uomo grazie al rapporto con gli altri. Nondimeno, il processo di costruzione identitaria sta diventando sempre più complesso

proprio in conseguenza alla distanza fisica tra le persone. Paradossalmente le incentivazioni dei processi di connessione rendono le persone perpetuamente connesse e al tempo stesso, paradossalmente, isolati. I modelli top-down di educazione alla cura delle persone, con il passare del tempo divengono sempre più sufficienti e si avverte la necessità di ingaggiare la “cultura della vicinanza” tra le persone. Serve la creazione delle community di affetto e cura a partire da quelle professionali diffuse nel mondo organizzato del lavoro fino a quelle più familiari e amicali. Si tratta di nuove tipologie di comunità apparentemente più semplificate ma che richiedono accorgimenti comportamentali di carattere educazione impegnativo. C'è dunque l'urgenza di nuove unità di luogo fisico e virtuale in cui ci si incontra per aggiornarsi sul proprio settore e area di appartenenza, così da conoscere i leader e favorire il network professionali tali community ma anche ci si forma a livello umano sentimentale. Lo spunto alla creazione di queste nuove e speciali community umano e pratiche si generano proprio grazie ai suggerimenti delle persone presenti in una determinata organizzazione, partendo da situazioni di semplici condivisioni di pratiche appoggiandosi sul metodo dell'ascolto.

### **Comunità antidoto della fragilità individuale nel nuovo rinascimento**

In questa epoca in cui si assiste ad una anomala forma di prolungamento temporale degli eventi è utile soffermarsi sul significato di responsabilità dell'individuo. L'uso sconsiderato e incontrollato dei mezzi social si associa alla minima conoscenza degli scopi dello stesso utilizzo. Durante questa ipotizzata fase riflessiva ciascuno avverte la necessità di tornare al senso dell'humanitas. Il termine humanitas accoglie nel suo significato aggiunto in termini pedagogici lo sviluppo dell'umanità e della costruzione armonica della persona.

A cominciare dall'idea di umanesimo reale si può interpretare il gusto dell'emancipazione dell'uomo e il suo realizzarsi in quanto essere relazionale e sociale. I valori fondamentali, infatti che consentono all'uomo di concretizzarsi come tale e di emanciparsi da un punto di vista educativo possono essere compresi quali criteri “rinascimentali” parafrasati in contenuti pedagogici per compiere percorsi di formazione e di sviluppo del pensiero. Il nuovo rinascimento in chiave peda-

gogica e sociale è portatore di principi e valori di riformata civiltà. Gli stessi valori influenzano i contenuti sociali e esistenziali mediante le relazioni e gli scambi fisici reali e virtuali per i quali è possibile istruire e formare l'individuo e renderlo per certi versi persona immersa in percorsi educativi di specie interculturale allo scopo di inserirsi idoneamente nel contesto contemporaneo.

La circolazione necessaria e sufficiente per modellare l'attuale panorama in una prospettiva rinascimentale consiste nel pensare collettivamente la trasformazione delle competenze delle principali figure educanti: insegnanti educatori e genitori, oltre che delle infrastrutture social e digitali. È necessario imparare a capire la struttura concettuale e pratica dei problemi della nostra società cercando di reperire le implicazioni inosservate di scelte, azioni e pensieri per aiutare a sviluppare consapevolezza riguardo a sé e all'identità di gruppo allo scopo di favorire la comprensione reciproca, e facilitare il pensare insieme in comunità.

### **Bibliografia**

- ALESSANDRINI G., PIGNALBERI C., *Comunità di pratica e pedagogia del lavoro. Voglia di comunità in azienda*, Pensa Multimedia, Lecce 2011.
- Alessandrini, G. (a cura di) *Comunità di pratica e società della conoscenza*. Roma, Carocci 2007.
- ABRAMS D., EMLER N., *Self denial as a paradox of political and regional social identity: Findings from a study of 16 and 18 year olds*, in *European Journal of Social Psychology*, n. 22, 1992, pp. 279-295.
- Arcidiacono C., Gelli, B., Putton A. (a cura di), *Empowerment sociale*, Franco Angeli, Milano 1996.
- ARENDT H., *Was ist politik?* R. Piper GmbH & Co., Monaco 1993 (tr. it. *Che cos'è la politica?* Edizioni di Comunità, Milano, 1995).
- AUGÈ M., *I non luoghi. Introduzione ad una antropologia della surmodernità*, Eleuthera, Milano 1993.
- BANDURA A., *Social learning theories*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, New York 1986.
- BION W. R., «A proposito di una citazione tratta da Freud», in *Seminari clinici*, Cortina, Milano, 1989.

- Brown D., Zinkin L. (a cura di), *La psiche e il mondo sociale. La gruppoanalisi come strumento del cambiamento sociale*, Cortina, Milano 1996.
- DI MARIA F., *Psicologia del benessere sociale*, McGraw-Hill, Milano 2002.
- Di Maria F. (a cura di), *Psicologia della convivenza. Soggettività e socialità*, Franco Angeli, Milano 2000.
- DI MARIA F., LAVANCO, G., *Culture di gruppo*, Masson, Milano 2002.
- FABBRI L., *Ricerca pedagogiche e pratiche lavorative*. In Fabbri, L. & Rossi, B. (a cura di), *Pratiche lavorative. Studi pedagogici per la formazione*. Milano, Guerini Studio 2010.
- FUKUYAMA F., *Trust: The social virtues of the creation of prosperity*, The Free Press, New York 1995 (tr.it. *Fiducia*, Rizzoli, Milano, 1996).
- GHERARDI S., *Apprendimento come partecipazione ad una comunità di pratiche*. In «Scuola democratica», 1998. v. 1, 2, pp. 247-264.
- GHERARDI S., NICOLINI D. & ODELLA F., *Apprendere nelle comunità di pratica e apprendere nei contesti di formazione tradizionali*. In Butera, F. & La Rosa, M. (a cura di). *Formazione, sviluppo organizzativo e gestione delle risorse umane*. Milano, FrancoAngeli 1998), pp. 79-98.
- GHERARDI S., *La conoscenza, il sapere e l'apprendimento nelle comunità nelle comunità di pratica*, In «Studi Organizzativi», 2000. 1, pp. 5-9.
- Lavanco G. (a cura di), *Oltre la politica. Psicologia di comunità, giovani e partecipazione*, Franco Angeli, Milano 2001.
- LAVANCO G., NOVARA C., *Elementi di psicologia di comunità*, McGraw-Hill, Milano 2011.
- LEVINE M. E PERKINS D. V., *Principles of Community Psychology. Perspectives and Applications*, Oxford Univ. Press, New York 1987.
- MANNARINI T., *Comunità e partecipazione: prospettive psicosociali*, Franco Angeli, Milano 2004.
- NOTO, G., LAVANCO, G., *Lo sviluppo di comunità. Esperienze, strategie, leadership e partecipazione: analisi di un modello di democrazia attiva*, Franco Angeli, Milano 2000.

- ROSSI, B., *Pedagogia delle organizzazioni. Il lavoro come formazione*. Milano, Guerini e Associati. 2008.
- SARASON S. B., *The psychological Sense of Community; prospect for a Community Psychology*, Jasssey Bass, San Francisco 1974.
- STRIANO M., *Prospettive di indagine in pedagogia sociale: il dibattito in corso*, in IAVARONE M. L., SARACINO V., STRIANO M., *Questioni di pedagogia sociale*, Franco Angeli, Milano 2001.
- Zani B., Palmonari A. (a cura di), *Manuale di psicologia di comunità*, Il Mulino, Bologna 1996.
- WENGER E. *Comunità di pratica e sistemi sociali di apprendimento*". In «*Studi organizzativi* 2000.1, pp. 11-34.



