

Editoriale

Renzo Ristuccia

p. 3

L'Haut Conseil pour le climat in Francia. Una "istituzione" della transizione ecologica.

Luigi Colella

p. 7

Il bilancio e la programmazione economico-finanziaria nello Statuto della Regione Umbria: alla ricerca degli "spazi" di contabilità regionale

Antonio Mitrotti

p. 29

Lo strumento del partenariato speciale pubblico-privato per la cultura alla luce delle novità introdotte dal decreto "Semplificazioni"

Piera Guglielmini

p. 61

La transizione verde che manca al Cuore verde d'Italia

Urbano Barelli

p. 77

Giustizia riparativa ed enti locali: quale possibile ruolo?

Anna Lorenzetti

p. 101

Comunicazione e propaganda nel governo Conte II allo scoppio dell'emergenza sanitaria da Covid-19

Matteo Carrer

p. 149

editoriale

queste istituzioni riparte

di Renzo Ristuccia

«Le istituzioni: che cosa sono. È un quesito che occorre porsi dato che la parola istituzioni è di quelle espressioni allusive cui nel linguaggio politico si dà un carico di referenti i più indifferenziati e diversi. Per la cultura della contestazione il termine istituzioni è pressochè lo stesso che il termine sistema, con una sottolineatura svalutativa anche maggiore. Per la cultura ufficiale delle forze politiche tradizionali le istituzioni sono, per antonomasia, le “istituzioni democratiche” (queste istituzioni democratiche) cui, pur con diversa gradazione di toni, si riferisce naturalmente una valutazione positiva e quando possibile trionfalistica, soprattutto come “patrimonio” da difendere.

Se si passa a considerazioni di tipo disciplinare le istituzioni, nella cultura socio-logica, sono complessi di comportamenti stabilizzati, processi di condizionamento della dinamica sociale forniti di un alto grado di coerenza, mentre nella cultura giuridica sono complessi di norme o di fatti organizzativi riferiti, per lo più, al fenomeno statutale. Si potrebbe forse ritrovare nella cultura e nel linguaggio della contestazione una influenza della concezione sociologica, mentre nelle proposizioni della cultura politica ufficiale i richiami sono, più frequentemente, alla concezione giuridica.»

Ho trascritto da p. 19 del primo fascicolo di queste istituzioni, pubblicato nel 1973 a presentazione dell'iniziativa editoriale. Per quanto il lessico possa oggi apparire caratterizzato dall'atmosfera di quegli anni, trovo che la sostanza del progetto non sia affatto scalfita dal tempo.

Quel fascicolo di esordio recava un significativo sottotitolo “Sondaggio su un'ipotesi di lavoro” e descriveva le risposte ricevute in una comunità di studiosi al proposto ‘taglio’ della rivista: studiare le istituzioni non solo con lo sguardo asettico della norma, ma anche con la

passione sociale di chi le vuole migliorare. L'ipotesi si è realizzata e la rivista è stata pubblicata per oltre quarant'anni.

Nel 2014 Sergio Ristuccia firmava il suo ultimo editoriale con titolo "Per quali istituzioni" in cui osservava:

«L'atteggiamento di estraneità verso le istituzioni che negli ultimi anni campeggia sulle prime pagine dei giornali non è un fenomeno nuovo, ha in realtà origini lontane e affonda le proprie radici in problemi irrisolti nel rapporto tra stato e società che risalgono al periodo unitario. Molti anni dopo, la stessa grande politica dell'epoca costituente mostrò una profonda estraneità nei confronti del ruolo e dei modi organizzativi delle istituzioni, tanto da permetterci di affermare che sia oggi che in passato il ceto politico non è mai stato ben consapevole di cosa sia e come possa agire l'amministrazione pubblica.»

Questa diffusa lacuna conoscitiva spiega la «necessità di un giornalismo di seconda istanza che proponga chiavi di lettura che travalichino la cronaca proprio come è accaduto nei quarant'anni appena trascorsi».

I temi affrontati dalla rivista sono stati tanti, mai di pura speculazione astratta, spesso in anticipo sui tempi. Scorrendo gli indici si trovano riflessioni del 1973 sulle capacità operative delle regioni, del 1976 sul coordinamento internazionale della vigilanza sul sistema finanziario, del 1985 sulla gestione dei fondi comunitari, del 1988 su pubblica amministrazione e intelligenza artificiale, del 1989 sul consiglio superiore della magistratura, del 1990 sugli interventi infrastrutturali tra governo centrale e amministrazioni locali, del 1992 su industria farmaceutica e pubblica amministrazione, del 1994 su sviluppo sostenibile e democrazia, tanto per fare qualche esempio di materie trattate quotidianamente dai giornali del 2021.

Tra gli autori ha ospitato presidenti della Corte Costituzionale (Onida, Baldassarre, Gallo), grandi firme giornalistiche (Terzani, Mieli, Riotta, Rampini), ministri della Repubblica (Andreatta, Padoa Schioppa, Saccomanni, Giovannini) insieme a tanti giuristi, economisti, sociologi, politologi, e anche linguisti (Chomsky, De Mauro); naturalmente funzionari di istituzioni italiane ed europee, esponenti del mondo imprenditoriale, professionisti.

Oggi l'entusiasmo di un gruppo di giovani studiosi intende rilanciare quel progetto e mi ha contattato come figlio del fondatore. È la prova che anche la rivista – come le istituzioni oggetto della sua attenzione – è in grado di sopravvivere agli uomini che l'hanno pensata. La strada che abbiamo immaginato insieme a questo gruppo è coerente con lo spirito originario, anche se necessariamente diversa nella realizzazione e modellata su una diffusione del sapere scientifico completamente nuova. Ciò spiega l'abbandono di una versione cartacea meno accessibile e non più sostenibile (per l'economia e per l'ambiente) in favore di una veste esclusivamente

informatica; la selezione dei contributi in base alle regole e agli standard delle pubblicazioni scientifiche nazionali e internazionali; la presenza variegata di esponenti di università italiane e internazionali nell'organigramma scientifico. L'obiettivo è di ospitare solidi lavori accademici accanto ad interventi del mondo dell'amministrazione e delle professioni, di favorire l'interdisciplinarietà non solo tra diritto pubblico e altri campi ma anche tra diritto e altre scienze sociali. Insomma continuare ad essere un ponte tra sapere scientifico ed esperienza amministrativa.

Simbolo della continuità è il titolo 'queste istituzioni', in carattere bodoni con il vezzo delle iniziali minuscole.

Formalmente la testata è stata nuovamente registrata con il sottoscritto in veste di direttore responsabile.

La direzione scientifica è affidata ad Anna Lorenzetti e Matteo Carrer che si presenteranno nell'editoriale del prossimo numero.

La numerazione delle annate riparte dal n. 1, ma sarà indicata anche la progressione della serie storica (di cui questo fascicolo è il n. 165). I vecchi numeri saranno accessibili in settore ad hoc del sito con modalità che possono forse apparire obsolete, ma va tenuto conto che si tratta di copie anastatiche del cartaceo. Speriamo in futuro di avere le forze per facilitare la ricerca su tutte le annate.

In continuità con la sua storia il primo numero della nuova serie si occupa di temi di assoluta attualità come la transizione ecologica, la risposta giuridica alla pandemia, la giustizia ripartiva.

Buona lettura.

queste istituzioni

L'Haut Conseil pour le climat in
Francia. Una “istituzione” della
transizione ecologica.

Luigi Colella

Numero 1/2021

10 giugno 2021

L' Haut Conseil pour le climat in Francia.

Una “istituzione” della transizione ecologica

di Luigi Colella*

Sommario

1. Diritto e cambiamento climatico: brevi note comparative – 2. L' *Haut Conseil pour le climat* in Francia – 3. Struttura e funzioni di un' autorità (indipendente) per il clima – 4. L' *Haut Conseil pour le Climat* e l' emergenza Covid-19 – 5. Il contributo dell' autorità per il clima al progetto della *Loi climat et résilience* – 6. Dai Consigli nazionali per il clima al cd. *European Scientific Advisory Board on Climate Change (work in progress)*.

Sintesi

La lotta al cambiamento climatico costituisce un obiettivo strategico per il nuovo diritto ambientale globale. In questa prospettiva un aspetto molto interessante è la nascita di alcune nuove “istituzioni della transizione ecologica” come per esempio l' *Haut Conseil pour le climat* in Francia. Si tratta di una autorità indipendente con poteri consultivi e di stimolo al governo nell' attuazione delle politiche di lotta ai cambiamenti climatici e di gestione delle emissioni dei gas serra. Questa “nuova istituzione della transizione ecologica” è un modello per altri paesi, come l' Italia. L' autorità climatica francese è anche un “vero precursore” dell' *European Scientific Advisory Board on Climate Change* previsto già nella proposta di “legge europea sul clima”.

Abstract

Climate change is a strategic goal for new global environmental law. In this perspective a very interesting topic is the birth of some new “institutions of ecological transition” such as the *High Council for Climate* in France. It is an independent authority with advisory and proposal powers to the government in the implementation of policies to combat climate change and to manage greenhouse gas emissions. This “new institution of ecological transition” is a model for other countries, such as Italy. The French climate authority is also a “true precursor” of the *European Scientific Advisory Board on Climate Change* included in the proposed “European climate law”.

Parole chiave

Diritto e clima; Transizione ecologica; *Haut Conseil pour le climat*; Autorità indipendente per il clima; Modello precursore francese.

* Assegnista di ricerca in diritto pubblico comparato, Università della Campania “L. Vanvitelli”.

1. Diritto e cambiamento climatico: brevi note comparative.

Nel momento storico che stiamo vivendo, più noto come era dell'Antropocene, il cambiamento climatico costituisce senza dubbio il primo più grande “nemico” dell'ambiente e dell'ecosistema terra¹: origine e causa di una catastrofe già annunciata².

Come osservato, infatti, da alcuni scienziati³, gli impatti devastanti del cambiamento climatico ci aiutano a comprendere che il *clima* è da considerare ormai un bene prezioso, una sorta di “bene comune” che va protetto e difeso per salvare il pianeta, come ricorda anche Papa Francesco nella sua Enciclica *Laudato Si'* sulla cura della “Casa comune”⁴.

In base alle conoscenze scientifiche, nessun pozzo di assorbimento artificiale è oggi in grado di rimuovere la necessaria quantità di carbonio dall'atmosfera, indispensabile per combattere il riscaldamento globale; pertanto risulta fondamentale ridurre le emissioni di carbonio alla fonte in una ottica preventiva e anticipatoria per poter raggiungere la c.d. “neutralità climatica” (intesa come l'equilibrio tra le emissioni e gli assorbimenti dei gas a effetto serra)⁵.

Sul piano internazionale, già la *Convenzione quadro sui cambiamenti climatici* (Rio, 1992) ha posto in rilievo la necessità di stabilizzare le concentrazioni dei gas serra in atmosfera ad un livello che prevenga interferenze pericolose delle attività dell'uomo con il sistema climatico (art. 2).

In questa cornice, specie negli ultimi anni, gli Stati della comunità internazionale ed, in particolare, l'Unione Europea hanno avvertito profondamente il pericolo legato al cambiamento del clima, impegnandosi, già da qualche tempo, in un'ambiziosa politica climatica, al fine di raggiungere gli *obiettivi di riduzione* del 20% delle emissioni previsti per il 2020⁶.

¹ P. CRUTZEN, *Benvenuti nell'Antropocene. L'uomo ha cambiato il clima, la Terra entra in una nuova era*, Milano, Mondadori 2005; si veda sul punto anche N. CASTREE, *The Anthropocene and Geography I: The back story*, in *Geography Compass*, 2014, 8, 7, p. 436.

² D. AMIRANTE, *Aspettando la catastrofe. L'emergenza climatica fra storia della scienza e filosofia*, in G. LIMONE (a cura di), *Il pudore delle cose, la responsabilità delle azioni, L'era di Antigone*. Quaderno di Scienze filosofiche, sociali e politiche, Milano, Franco Angeli, 2019, pp. 143-151. G. CAPOGRASSI, *Il diritto dopo la catastrofe*, in *Rivista Jus*, 1/2019, Vita e Pensiero.

³ L. MERCALLI, A. GORIA, *Clima bene comune*, Milano, Mondadori, 2016.

⁴ PAPA FRANCESCO, *Laudato Si'. Enciclica sulla cura della casa comune*, con introduzione di C. Petrini, Roma, Edizioni San Paolo, 2015; sul punto sia consentito un rinvio a L. COLELLA, *L'emergenza climatica e il “Diritto ambientale del cambiamento”*, in V. PEPE, L. COLELLA (a cura di), *Saggi di diritto ambientale italiano e comparato. “Prospettive di cambiamento”*, Salerno, Edizioni Palazzo Vargas, 2019, pp. 131-170; si veda anche L. COLELLA, *Ecologia integrale e “diritto ambientale del cambiamento”. L'attualità dell'Enciclica “Laudato si'” (cinque anni dopo)*, in *Quaderni amministrativi*, 3, 2020, pp. 82-100. In chiave comparata si veda L. COLELLA, *Ambiente, religione e diritto al “tempo del Creato”*: Prime note comparative tra i fondamenti ecologici della chiesa cattolica e del sikhismo indiano, in *AmbienteDiritto.it*, 4/2019, p. 13.

⁵ Nell'insieme dell'UE l'equilibrio tra le emissioni e gli assorbimenti dei gas a effetto serra, disciplinati dalla normativa unionale, è raggiunto al più tardi nel 2050, così da realizzare l'azzeramento delle emissioni nette entro tale data.

⁶ Il primo pacchetto di misure dell'UE per il clima e l'energia è stato concordato nel 2008 e fissa obiettivi per il 2020, ovvero: 1) riduzione delle emissioni di gas a effetto serra del 20% (rispetto al 1990); 2) aumento al 20% della

Con il Consiglio europeo del 23 e 24 ottobre 2014 i leader dell'UE hanno convenuto la più ambiziosa politica per il clima e l'energia a livello mondiale da qui al 2030. Il Consiglio europeo in questa occasione ha approvato quattro obiettivi:

- un obiettivo UE vincolante di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra del 40% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990;
- un obiettivo di almeno il 27% di consumo di energie rinnovabili⁷;
- un aumento del 27% dell'efficienza energetica;
- il completamento del mercato interno dell'energia, realizzando l'obiettivo del 10% per le interconnessioni elettriche esistenti e collegando le isole energetiche, in particolare gli Stati baltici e la penisola iberica.

In seguito agli Accordi di Parigi del 2015 si è intrapreso un percorso di cambiamento a livello globale sotto l'egida delle Nazioni Unite, avviando così una strategia globale effettiva a difesa del clima e dell'ambiente. Questo programma internazionale ha portato l'Unione europea nel dicembre 2019 a presentare il c.d. *Green New Deal europeo*, ovvero una nuova strategia⁸ che vede l'Europa interpretare il ruolo di *Global Leader* ed incentivare un percorso per rendere sostenibile l'economia e trasformare le problematiche climatiche e le sfide ambientali in opportunità in tutti i settori politici, rendendo la transizione equa e inclusiva per tutti⁹.

Come osservato da più parti, il *Green Deal europeo* prevede un piano d'azione volto a:

- promuovere l'uso efficiente delle risorse passando ad un'economia pulita e circolare, abbandonando definitivamente il modello di economia lineare¹⁰;
- ripristinare la biodiversità e ridurre l'inquinamento delle matrici ambientali.

quota di energie rinnovabili; 3) miglioramento dell'efficienza energetica del 20%. L'UE ha già raggiunto e superato questi obiettivi, visto che dal 2018 le emissioni di gas a effetto serra sono state ridotte del 23%, ovvero tre punti percentuali al di sopra dell'obiettivo iniziale del 20%. Sul punto cfr. il sito <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/climate-change/>, ultimo accesso dicembre 2019.

⁷ Sul rapporto tra tutela dell'ambiente ed energie rinnovabili sia consentito un rinvio ad un recente studio di C. PETTERUTI, *Diritto dell'ambiente e dell'energia. Profili di comparazione*, Napoli, ESI, 2020. Per un approfondimento sul diritto europeo dell'energia si veda R. MICCÙ, *Lineamenti di diritto europeo dell'energia. Nuovi paradigmi di regolazione e governo multilivello*, Torino, Giappichelli, 2019.

⁸ V. PEPE, *Esperienze giuridiche di transizione ecologica e strategie per la mitigazione dei cambiamenti climatici*, in *Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli Enti pubblici*, 2021, Anno XLII, 05/03/2021, pp.1-25.

⁹ Cfr. il *Green New Deal europeo*, dati reperibili sul sito https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_it.

¹⁰ F. DE LEONARDIS, *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?*, in *Diritto amministrativo*, 2017, n. 1, pp. 163 ss. C. FELIZIANI, *I rifiuti come risorse. L'anello mancante per un'economia circolare*, in F. DE LEONARDIS (a cura di), *Studi in tema di economia circolare*, Macerata, Eum, 2019. Si veda anche R. FERRARA, *Brown economy, green economy, blue economy: l'economia circolare e il diritto dell'ambiente*, in *Rivista quadrimestrale di scienze dell'Amministrazione* promossa dal Consiglio regionale del Piemonte Sul punto sia consentito un rinvio anche a L. COLELLA, *La strategia «Plastic Free» e i principi della Direttiva Europea 2019/904. Tra economia circolare, diritto dell'ambiente ed ecologia integrale*, in *Rivista Ambientediritto.it*, Anno XX - Fascicolo 4/2020, pp. 1-20. L. COLELLA, *Rifiuti, tutela dell'ambiente ed economia circolare. La direttiva 2019/904 sulla plastica monouso*, in V. PEPE, L. COLELLA, (a cura di), *Saggi di Diritto ambientale italiano e comparato. Prospettive di cambiamento*, Salerno Palazzo Vargas, 2019, pp. 203 e ss.

In questa prospettiva l'UE intende raggiungere la neutralità climatica nel 2050 e, per conseguire questo obiettivo, sarà necessario intraprendere alcune azioni principali: *a)* investire in tecnologie rispettose dell'ambiente; *b)* sostenere l'industria nell'innovazione; *c)* introdurre forme di trasporto privato e pubblico più pulite, più economiche e più sane; *d)* decarbonizzare il settore energetico; *e)* garantire una maggiore efficienza energetica degli edifici e collaborare con i partner internazionali per migliorare gli standard ambientali mondiali.

Sul piano giuridico, nell'era dei cambiamenti climatici, il diritto assume dei connotati del tutto peculiari e vengono in rilievo, a nostro avviso, almeno tre questioni di grande interesse per il giurista dell'ambiente: si pensi al tentativo di costituzionalizzare il clima; si pensi ancora alla diffusione di una giurisprudenza climatica; ed, infine, alla nascita di nuove istituzioni della transizione ecologica e del clima.

In una prospettiva comparata, di grande interesse è proprio il fenomeno della c.d. “costituzionalizzazione” del principio della difesa del clima¹¹ e della lotta ai cambiamenti climatici¹², che sembra avviare una nuova dimensione della tutela costituzionale globale dell'ambiente¹³ in vista di assicurare, attraverso la difesa del clima, il valore fondamentale della solidarietà intergenerazionale¹⁴.

Per citare alcuni esempi in questa direzione si ricorda la nuova Costituzione cubana del 2019¹⁵ che, oltre alla promozione dello sviluppo sostenibile (art. 13), intende promuovere la protezione e la conservazione dell'ambiente per «*affrontare il cambiamento climatico*» (art. 16).

¹¹ Sul tema si veda A. D'ALOIA, *Climate Change and Law: A Constitutional Perspective*, in L. WESTRA, C.L. SOSKOLN, D.W. SPADY (a cura di) *Human Health and Ecological Integrity. Ethics, Law and Human Rights*, London-New York, Routledge, 2012, pp. 201 e ss. Per un approfondimento sul tema si veda M. CARDUCCI, *Emergenza climatica e riforme costituzionali*, reperibile in <http://www.lacostituzione.info/index.php/2020/12/17/emergenza-climatica-e-riforme-costituzionali/>.

¹² Sul punto si veda O. QUIRICO, M. BOUMGHAR (eds.), *Climate Change and Human Rights An International and Comparative Law Perspective*, New York-London, Routledge, 2017.

¹³ Sul punto si veda, ad esempio, G. CORDINI, *Diritto ambientale comparato*, Padova, 2002. In merito si veda anche S. GRASSI, M. CECCHETTI, A. ANDRONIO (a cura di), *Ambiente e diritto*, vol. I, Firenze, Olschki, 1999; B. Caravita, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, Il Mulino, 2005; M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, 2000; D. AMIRANTE, *Diritto ambientale italiano e comparato. Principi*, Napoli, Jovene, 2003; N. GRECO, *La Costituzione dell'ambiente*, Bologna, Il Mulino, 1996; L. MEZZETTI (a cura di), *Manuale di diritto ambientale*, Padova, Cedam, 2001; G. DI PLINIO, P. FIMIANI, *Principi di diritto ambientale*, Milano, Giuffrè, 2008; S. NESPOR, B. CARAVITA, *Il diritto costituzionale dell'ambiente*, in S. NESPOR, A.L. DE CESARIS (a cura di), *Codice dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 99 e ss.; S. Grassi, *Tutela dell'ambiente (Diritto amministrativo)*, in *Encicl. dir., Annali*, I, Milano, 2007, pp. 1114 e ss.; D. PORENA, *La protezione dell'Ambiente tra Costituzione italiana e “Costituzione globale”*, Torino, Giappichelli, 2017.

¹⁴ Sul concetto di solidarietà intergenerazionale sia consentito un rinvio a R. BIFULCO, A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, Jovene, 2008. In tal senso si veda ancora A. D'ALOIA (a cura di), *Diritti e Costituzione. Profili evolutivi e dimensioni inedite*, Milano, Giuffrè, 2003. Si veda anche A. D'ALOIA, *Generazioni Future* (diritto costituzionale), in *Enc. del diritto*, Annali IX, 2016.

¹⁵ V. PEPE, *Il diritto ambientale a Cuba tra principi costituzionali e nuove sfide ecologiche globali*, in *DPCE online*, 2020/1, pp. 769-788. In questo contributo si chiarisce che “*la Costituzione cubana ha positivamente la necessità di conservare l'ambiente e prescrive la necessità di affrontare i gravi problemi dei cambiamenti climatici, riconoscendo che tale responsabilità è comune a tutti, anche se differenziata*”.

Altre esperienze in tal senso sono la Costituzione della Repubblica Dominicana che prevede un piano di organizzazione territoriale che assicuri «*l'uso efficiente e sostenibile delle risorse naturali della nazione, in conformità con la necessità di adeguarsi al cambiamento climatico*» (articolo 194), nonché la Costituzione della Costa d'Avorio che, nel suo solenne *Preambolo*, impegna il popolo a «*contribuire alla protezione del clima e al mantenimento di un ambiente sano per le generazioni future*». Di recente anche il dibattito pubblico francese ruota intorno alla c.d. “costituzionalizzazione” dell’*Acquis* dell’Accordo di Parigi del 2015 sul clima.

L’attuale proposta di riforma francese, secondo una parte della dottrina¹⁶, intende integrare l’articolo 1 della Costituzione, qualificando la Francia come Repubblica c.d. *ecologica*, cui incombono tre doveri di adempimento (assicurare «*l'uso economico ed equo delle risorse naturali, garantire la «conservazione della diversità biologica e combattere «i cambiamenti climatici nel quadro dei confini planetari»*) che vanno inseriti nel paradigma della solidarietà intergenerazionale.

Come è noto, la proposta francese assume una particolare importanza perché è il risultato di un dibattito parlamentare che è in atto già da alcuni anni¹⁷. In questa cornice, nel corso del 2018 in Francia si è assistito ad un interessante dibattito parlamentare che ha portato alla formulazione di alcune proposte di riforma costituzionale riguardanti proprio il diritto

¹⁶ Sul punto si veda ancora M. CARDUCCI, *Emergenza climatica e riforme costituzionali*, reperibile in <http://www.lacostituzione.info/index.php/2020/12/17/emergenza-climatica-e-riforme-costituzionali/>.

¹⁷ In questa prospettiva deve essere osservata con grande interesse la proposta di riforma costituzionale presentata in Francia qualche anno fa (già nel 2018) e che ha inteso inserire *la tutela ambientale, la biodiversità e la protezione del clima* nell’art. 1 della Costituzione francese. È evidente che se questa riforma sarà approvata, il diritto alla salvaguardia dell’ambiente, della diversità biologica e alla tutela del clima verranno consacrati come principi fondanti della Repubblica francese. Si tratta di una straordinaria proposta di riforma che punta ad esaltare la natura di valore costituzionale dell’ambiente al pari della democrazia e della libertà; tale approccio a nostro avviso assume una portata rivoluzionaria per il diritto costituzionale ambientale francese e che, se definitivamente approvata, produrrà effetti sicuramente benefici per il diritto ambientale comparato. Sul punto si veda *l’amendement n. CL852 al Projet de Loi constitutionnelle n. 911 pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace*, (enregistré à la Présidence de l’Assemblée nationale le 9 mai 2018). Secondo l’emendamento «preservare l’ambiente è una delle maggiori sfide per le nostre società contemporanee. Le due principali crisi ambientali globali, i cambiamenti climatici e l’erosione della biodiversità, minacciano la pace e la sicurezza e la loro risoluzione è un fattore importante per il futuro dell’umanità. Il desiderio, condiviso a livello internazionale, di agire per preservare meglio il nostro ambiente è stato tradotto da numerosi accordi internazionali, in particolare sull’azione contro il cambiamento climatico e più in generale sullo sviluppo sostenibile, con l’Agenda 2030. La Francia, in particolare attraverso l’organizzazione della COP 21, al termine della quale è stato concluso l’accordo di Parigi sul clima, ha segnato la sua volontà di impegnarsi concretamente in tali azioni. La Costituzione, il testo fondante della Repubblica, deve ovviamente rispecchiare la volontà della Nazione di rispondere a questa grande sfida. Questa volontà è già stata realizzata con l’inserimento della Carta dell’ambiente nella Costituzione, e, d’altra parte, modificando l’articolo 34 della stessa Costituzione che affida al legislatore il compito di stabilire i principi fondamentali della salvaguardia dell’ambiente. La proposta intendeva inserire l’azione per la salvaguardia dell’ambiente e della diversità biologica e contro il riscaldamento globale tra i principi fondanti della Repubblica francese, che figurano nell’articolo 1 della Costituzione. Sul punto si veda un primo studio di L. COLELLA, *Il principio di «non regressione ambientale» al centro del Global Pact of Environment. Il contributo dell’esperienza francese al diritto ambientale comparato*, in rivista *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell’ambiente*, n. 2/2019, p. 7.

ambientale. Queste riforme sembrano essere giustificate dal fatto che la *Charte de l'Environnement* del 2005 non sia più sufficiente per dare risposte alle attuali istanze del costituzionalismo ecologico in un'epoca di cambiamento planetario, essendo necessario, invece, un approccio olistico ed integrale per assicurare la tutela ambientale globale.

Queste tendenze di riforma della Costituzione francese sono rafforzate, oggi, dal contributo della *Convention Citoyenne pour le Climat* che rappresenta un modello di partecipazione e di democrazia ambientale diretta (inedita e dal basso) in cui i cittadini francesi sono protagonisti attivi nella produzione della normativa ambientale e climatica.

Altro aspetto di grande interesse è l'emersione della giurisprudenza climatica (*climate change litigation*): sul punto uno dei primi temi posti all'attenzione dei giudici ha riguardato la possibilità di assicurare la protezione umanitaria per motivi ambientali, riconoscendo, in circostanze particolari, tutela ai c.d. rifugiati ambientali. I “profughi ambientali”, meglio conosciuti come “eco profughi” o, ancora, “rifugiati climatici”, rappresentano oggi giorno gran parte della popolazione mondiale costretta a scappare dalle proprie “terre di origine” nella speranza di una vita migliore. Come ha riconosciuto, nel dicembre 2018, il *Global Compact on Refugees*¹⁸, i movimenti delle persone hanno origine complessa e i disastri climatici possono essere un fattore fondamentale che alimenta il fenomeno dei rifugiati climatici. In questo quadro i giudici italiani - in tema di protezione umanitaria e in relazione ad un richiedente asilo proveniente dal Delta del Niger - hanno stabilito che l'accertamento in ordine al presupposto del «nucleo ineliminabile costitutivo dello statuto della dignità personale» investe, non solo, l'esistenza di una situazione di conflitto armato, ma anche qualsiasi contesto che sia, in concreto, idoneo ad esporre i diritti fondamentali alla vita, alla libertà e all'autodeterminazione dell'individuo al rischio di azzeramento o riduzione al di sotto della predetta soglia minima, ivi inclusi i casi del disastro ambientale, del cambiamento climatico e dell'insostenibile sfruttamento delle risorse climatiche¹⁹.

Il rapporto tra *diritto e clima* introduce un'altra questione di grande attualità, ovvero la genesi di un vero e proprio contenzioso climatico che presenta attualmente dei caratteri davvero singolari²⁰.

Sul piano della giustizia climatica, infatti, una decisione di portata internazionale che ha aperto le porte alla tutela effettiva della neutralità climatica da parte di uno Stato europeo va ricercata proprio nel c.d. caso *Urgenda*²¹ in cui la Corte suprema olandese nel 2019 ha accertato

¹⁸ Si veda UNITED NATION, *The Global Compact on Refugees* (United Nations New York 2018), reperibile su <https://www.unhcr.org/ph/the-global-compact-on-refugees>.

¹⁹ Sul punto si veda la sentenza n. 5022/2021 della Suprema Corte di Cassazione, seconda sezione civile.

²⁰ Per un approfondimento sui temi della giustizia climatica si veda M. Carducci, *La ricerca dei caratteri differenziali della “giustizia climatica*, in DPCE online 2/2020, pp.1345 e ss.

²¹ Si veda *Olanda c. Urgenda Foundation, De Staat Der Nederlanden v. Stichting Urgenda*, reperibile su <https://www.urgenda.nl/wp-content/uploads/ENG-Dutch-Supreme-Court-Urgenda-v-Netherlands-20-12-2019.pdf>.

l'obbligo per lo Stato di emettere il 25% di gas serra in meno nel 2020 rispetto al 1990 (in conformità agli articoli 2 e 8 della Convenzione Europea dei Diritti Umani sul diritto alla vita e al benessere delle persone).

Sul tema della *giurisprudenza climatica* e della transizione ecologica va segnalato, da ultimo, che il Tribunale amministrativo di Parigi, all'inizio del 2021, ha condannato lo Stato francese per non aver intrapreso le azioni necessarie ad affrontare l'impatto della crisi climatica, ritenendo ammissibile il ristoro di un «*préjudice écologique*» (articolo 1246 del codice civile francese) legato al cambiamento climatico. Si tratta di una decisione storica che consolida la tradizione ambientalista del modello francese, informato alla *Charte de l'Environnement* del 2005 e che può e deve essere uno stimolo per alimentare la difesa del clima in altri paesi come l'Italia, ancora troppo in ritardo sul tema della giustizia climatica²². In questa direzione va ricordato che la Corte costituzionale federale tedesca, in una sua recentissima decisione²³, ha stabilito che il *Climate Change Act* (legge sul clima in Germania) è in parte incostituzionale perché fissa il traguardo della neutralità climatica al 2050, ma risulta essere nel complesso una normativa ancora troppo “debole” per quanto riguarda gli obiettivi di protezione climatica, tanto da mettere a rischio i diritti fondamentali sanciti dalla Costituzione, come quelli della libertà, della proprietà e della salute e dell'ambiente sancito dall'art. 20a della Costituzione tedesca²⁴.

Per ultimo, di grande interesse per il nuovo diritto al clima è anche la nascita di nuove *istituzioni* della transizione ecologica (e climatica) come per esempio il *Ministero della transizione ecologica*²⁵ in Italia che ha inglobato le politiche energetiche ed ambientali, sull'esempio delle esperienze giuridiche di Spagna²⁶ e Francia²⁷.

In tal senso si veda K. J. DE GRAAF, J. H. JANS, *The Urgenda Decision: Netherlands Liable for Role in Causing Dangerous Global Climate Change*, in *Journal of Environmental Law*, Volume 27, Issue 3, November 2015, pp. 517-527.

²² In Italia un primo contenzioso climatico - avviato da alcune associazioni ambientaliste contro lo Stato italiano per il mancato rispetto degli impegni a difesa del clima - è stato annunciato proprio a giugno 2021. La causa climatica è stata promossa nell'ambito della Campagna Giudizio Universale, coordinata dall'Associazione A Sud e a cui aderiscono oltre cento realtà a livello nazionale. L'azione legale intende dare un forte segnale al Parlamento in vista della prossima 26a Conferenza delle Parti sul cambiamento climatico delle Nazioni Unite (COP26), sul punto si veda il link <https://www.vglobale.it/evento/al-via-il-primo-contenzioso-climatico-contro-lo-stato-italiano/>.

²³ Sul punto si veda il link <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2021/bvg21-031.html>, per approfondimenti si veda ancora il Comunicato stampa n. 31/2021 del 29 aprile 2021 della Corte Costituzionale tedesca e il testo dell'Ordinanza del 24 marzo 2021 reperibile al link *1 BvR 2656/18, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20, 1 BvR 288/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20*.

²⁴ Sull'art. 20a della Costituzione tedesca si veda D. AMIRANTE (a cura di), *Diritto ambientale e Costituzione. Esperienze europee*, Milano, Franco angeli, 2003. Sui recenti rapporti tra ambiente e costituzione cfr. D. AMIRANTE, *L'ambiente «preso sul serio». Il percorso accidentato del costituzionalismo ambientale*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, Rivista trimestrale speciale, 2019, pp. 1-32.

²⁵ Sono affidate al nuovo dicastero, oltre alle competenze dell'ex Ministero dell'Ambiente, anche alcune funzioni chiave per la transizione ecologica, principalmente nel settore dell'energia. In quest'ottica è previsto il passaggio nella nuova struttura di alcune Direzioni del Ministero dello Sviluppo economico. Il decreto istituisce

In Italia, solo con l'avvento del Governo Draghi, il Consiglio dei ministri in data 26 febbraio 2021, ha approvato il decreto legge “Ministeri” che ha riorganizzato competenze e strutture di alcuni dicasteri avviando così un percorso verso la transizione ecologica. In questa cornice è nato ufficialmente con il nuovo governo, in un periodo legato al post-pandemia da Covid-19, il *Ministero della Transizione ecologica* (Mite) che ha sostituito il *Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare*. Ampio è oggi l'ambito di azione del nuovo dicastero, che assorbe, oltre a tutte le competenze dell'ex Ministero dell'Ambiente, anche alcune delle competenze decisive nel processo della transizione ecologica, inerenti principalmente il settore dell'energia.

A nostro avviso, nell'alveo di queste nuove “istituzioni della transizione ecologica” rientrano quegli organismi consultivi e indipendenti che hanno competenze dirette e specifiche in materia di cambiamenti climatici e gestione delle emissioni di gas ad effetto serra; istituzioni queste che si sono già diffuse in alcuni paesi europei e che, negli ultimi anni, hanno assunto un ruolo di primo piano nella valutazione e nella produzione della qualità della legislazione ambientale e climatica. Si pensi al *German Advisory Council on Global Change*²⁸, al *Danish Council on Climate Change*²⁹, al *Finnish Climate Change Panel*³⁰ e al recente *Haut Conseil pour le climat* istituito in Francia nel 2018.

inoltre, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Comitato interministeriale per la transizione ecologica (CITE) con il compito di assicurare il coordinamento delle politiche nazionali per la transizione ecologica e la relativa programmazione. Il Comitato è presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri, o, in sua vece, dal ministro della Transizione ecologica, ed è composto dal ministro per il Sud e la coesione territoriale, dai ministri della Transizione ecologica, dell'Economia e delle finanze, dello Sviluppo economico, delle Infrastrutture e della mobilità sostenibile, della Cultura e delle Politiche agricole, alimentari e forestali.

²⁶ In Spagna un Ministero per la Transizione Ecologica esiste dal giugno del 2018, quando si insediò il primo governo Sánchez, un esecutivo socialista di minoranza che arrivava dopo circa 7 anni di governi del Partido Popular, guidati da Mariano Rajoy. In Spagna, dal 2020, si chiama “Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico”.

²⁷ Si veda il *Ministère de la Transition écologique* in Francia, ministero del governo francese, creato all'inizio degli anni settanta come Ministero della protezione della natura e dell'ambiente. Nel 2016 è diventato *Ministero dell'ambiente, dell'energia e del mare* e infine, dal 2017 al 2020, *Ministero della transizione ecologica e solidale*. Il Ministero della transizione ecologica è inclusiva attua politiche relative all'ecologia, alla politica ambientale, alla biodiversità e all'energia. Per approfondimenti si veda il sito <https://www.ecologie.gouv.fr/>.

²⁸ Il *Consiglio consultivo tedesco sul cambiamento globale* (WBGU), fondato nel 1992, è stato incaricato di valutare i cambiamenti ambientali e i loro impatti e di formulare proposte per affrontarli nei rispettivi contesti ecologici, sociali ed economici. Il WBGU deve quindi assistere sia le autorità responsabili che il pubblico in generale nel formulare giudizi consapevoli e fondati; si veda il sito <https://www.wbgu.de/en/the-wbgu/decree-of-establishment>.

²⁹ Il *Consiglio danese per il clima* è stato istituito con Legge n. 716 del 25.06.2014, il *Climate Change Act*, ed è composto da sei membri e un presidente, tutti nominati per un mandato di quattro anni dal Ministro in carica del clima e dell'energia. Questo organismo fornisce raccomandazioni su come attuare la transizione verso una società a basse emissioni di carbonio in modo economicamente vantaggioso affinché la Danimarca ottenga emissioni di gas serra molto basse conservando il benessere e lo sviluppo. Si veda il sito istituzionale del *Consiglio danese sui cambiamenti climatici* e le informazioni reperibili su <https://www.klimaraadet.dk/en/about-danish-council-climate-change>.

³⁰ Il *Finnish Climate Change Panel* è un consiglio indipendente e interdisciplinare di studiosi finlandesi che promuove il dialogo tra scienza e processo decisionale e politico. Il Consiglio fornisce consulenza scientifica sulla

In questa cornice, nei paragrafi che seguono, si è ritenuto necessario dedicare alcune brevi note alla creazione dell'autorità indipendente sul clima istituita in Francia (si tratta del cd. *Haut Conseil pour le climat*), focalizzando l'attenzione sul suo attuale ruolo di "istituzione della transizione climatica", evidenziando i suoi poteri e le sue particolari funzioni di valutazione della qualità della normativa nazionale in materia di clima e ambiente.

La creazione del nuovo *Haut Conseil pour le climat* conferma la vocazione *green* del sistema istituzionale francese, considerato un modello precursore dell'ambientalismo europeo ed oggi della strategia giuridica e politica di lotta al cambiamento climatico.

2. L'*Haut Conseil pour le climat* in Francia.

Nel corso del 2019, grazie alla spinta dell'Unione Europea, è iniziata una stagione nuova per il diritto ambientale dei paesi membri: un modello normativo sempre più informato agli obiettivi di sostenibilità, transizione energetica e neutralità climatica.

Alcuni Stati membri dell'U.E., tra cui l'Italia, hanno inteso avviare un processo di rinnovamento e cambiamento della politica ambientale, puntando al perseguimento della riduzione dell'effetto serra, considerato la prima causa delle catastrofi naturali del pianeta e concausa della crisi sanitaria da Covid-19 che stiamo ancora attraversando.

Per far fronte all'emergenza climatica, il governo italiano ha già emanato il decreto legge (c.d. Decreto clima) recante *Misure urgenti per il rispetto degli obblighi previsti dalla direttiva 2008/50/CE sulla qualità dell'aria e proroga del termine di cui all'articolo 48, commi 11 e 13, del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189 (decreto-legge)*, convertito in legge n. 141 il 12 dicembre 2019. Da questo momento il nostro paese ha avviato un processo di specializzazione della normativa ambientale vocata sempre più alla promozione della transizione ecologica, delle energie rinnovabili, della difesa del clima e della sostenibilità ambientale che trova conferma nel recente *Piano nazionale di ripresa e resilienza* del 2021 (PNRR)³¹ in attuazione del programma del *Next Generation EU* (NGEU)³².

politica energetica e climatica. Il Consiglio sul clima trova fondamento nella legge sui cambiamenti climatici ed è stato istituito nel 2012. L'attuale Consiglio è stato nominato il 19 dicembre 2019 per il prossimo mandato di quattro anni ed è composto da 15 specialisti di alto livello; per ulteriori approfondimenti si veda il sito <https://www.ilmastopaneeli.fi>.

³¹ Come è noto, il PNRR è parte di una più ampia e ambiziosa strategia per l'ammodernamento del Paese. Il Governo intende aggiornare le strategie nazionali in tema di sviluppo e mobilità sostenibile; ambiente e clima; idrogeno; automotive; filiera della salute.

³² Cfr. Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, 18.2.2021.

La politica globale di contrasto ai cambiamenti climatici ha visto anche il Governo francese adottare, negli ultimi anni, le misure urgenti e straordinarie per ridurre la produzione di gas serra, contenere gli effetti negativi sull'atmosfera e garantire la difesa del clima.

In questa cornice, nel paese d'oltralpe, è stato adottato il *Programma pluriennale in materia di energia (PPE)*, pubblicato il 25 gennaio 2019, che ha costituito la base per il futuro della politica energetica della Francia per i prossimi anni.

In questa cornice, il 30 maggio 2019 il Governo francese ha presentato all'Assemblea Nazionale il progetto di legge n. 1908 – costituito da 8 articoli *relatif à l'énergie et au climat* – con cui la Francia intendeva adeguare la sua politica energetica al *Piano pluriennale dell'Energia (PPE)*, assicurare il processo di transizione energetica e rispondere agli Accordi di Parigi sul clima³³.

All'articolo 1, infatti, il nuovo progetto di legge mirava a ridurre la produzione di energia da fonte nucleare entro il 2035, fissando la percentuale di produzione di energia nucleare da produrre al 50%³⁴. L'art. 1, comma 5 del progetto di legge n. 1908 del 30 maggio 2019 ha inteso modificare l'articolo L. 100-4 del *Code de l'énergie*, che prevede una riduzione al 50% del nucleare entro il 2025³⁵.

Sulla scorta della nuova strategia del *PPE* è stata varata la *Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat*, composta da 69 articoli, tutti dedicati all'energia e al clima. La nuova legge è stata promulgata l'8 novembre 2019 ed ha rappresentato una tappa fondamentale del processo di edificazione della nuova normativa di settore. Secondo la strategia francese «*la loi énergie et climat du 8 novembre 2019 vise à répondre à l'urgence écologique et climatique. Elle inscrit cette urgence dans le code de l'énergie ainsi que l'objectif d'une neutralité carbone en 2050, en divisant les émissions de gaz à effet de serre par six au moins d'ici cette date*». La legge sull'energia e sul clima aggiorna gli obiettivi della politica energetica per tenere conto del *Piano per il clima 2017*, della *Strategia nazionale a basse emissioni di carbonio (SNBC)* e del *Programma pluriennale per l'energia*.

Gli obiettivi della nuova legge sull'energia e il clima del 2019 comprendono in sintesi:

- 1) la neutralità dal carbonio entro il 2050;
- 2) una riduzione del 40% del consumo di combustibili fossili rispetto al 2012 entro il 2030 (rispetto al precedente 30%);

³³ Cfr. il progetto di legge del 30 maggio 2019 n. 1908, reperibile su <http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/projets/pl1908.pdf>.

³⁴ Si veda l'articolo *Tout ce qu'il faut savoir sur la nouvelle loi énergie*, reperibile su https://www.liberation.fr/france/2019/04/30/tout-ce-qu-il-faut-savoir-sur-la-nouvelle-loi-energie_1724170.

³⁵ L'impegno di riduzione della produzione dell'energia nucleare fissata al 50% entro il 2025 è contenuta nella *loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte* reperibile su <https://www.legifrance.gouv.fr>.

3) un rinvio al 2035 (anziché al 2025) della riduzione del 50% della quota di energia nucleare nella produzione di elettricità (con chiusura di 14 reattori)³⁶.

L'approvazione della *loi sur l'énergie et le climat* del 2019 ha dimostrato che la Francia ha inteso puntare anche ad una revisione della sua strategia energetico-nucleare, in vista di rispondere alle esigenze della c.d. “transizione energetica verde” e alla “lotta al cambiamento climatico”, considerati questi due pilastri come i “punti cardinali” della politica energetica francese.

La legge francese del 2019 ha inteso realizzare la previsione di un sistema per limitare le emissioni di gas a effetto serra dal settore della generazione di elettricità dal 1° gennaio 2022, nonché uno scambio continuo di informazioni tra i servizi statali, in particolare con il Polo nazionale dei certificati di energia.

Tra i suoi obiettivi principali, tale normativa individua l'attuazione concreta delle funzioni e dei poteri del *Conseil Supérieur pour le Climat*³⁷ (conosciuto in Francia come *Haut Conseil pour le climat* o *HCC*), quale organismo indipendente, responsabile della valutazione dell'azione adottata da governo francese per il clima.

In questa cornice questa nuova “autorità per il clima”, che possiamo inserire tra le nuove istituzioni della transizione ecologica, si pone quale organismo istituzionale chiamato a rafforzare la *governance* della politica climatica e ad operare come un organismo pubblico indipendente responsabile della valutazione dell'azione climatica del governo francese.

3. Struttura e funzioni di un'autorità (indipendente) per il clima.

La *loi sur l'énergie et le climat* del 2019 (art. 10) ha dato concreta attuazione al nuovo organismo denominato *Haut Conseil pour le climat*, creato già il 27 novembre 2018³⁸ dal Presidente Macron come organo consultivo indipendente in materia di clima³⁹ e gestione delle emissioni di gas serra.

La disciplina di questa nuova istituzione climatica è attualmente contenuta nel *Code de l'Environnement* (Chapitre II bis, Articles D132-1 à D132-7) secondo cui «*le Haut Conseil pour le climat, organisme indépendant, est placé auprès du Premier ministre*».

³⁶ Per un approfondimento sul diritto nucleare francese si veda L. COLELLA, *Il diritto dell'energia nucleare in Italia e in Francia. Profili comparati della governance dei rifiuti radioattivi tra ambiente, democrazia e partecipazione*, Roma, Aracne Editore, 2017. Sia consentito un rinvio a L. COLELLA, *Energia nucleare ed emergenze ambientali. Profili comparativi tra Italia e Francia*, in *Rivista AmbienteDiritto.it*, n. 3/2019, pp. 1-48. Si veda J.M. PONTIER, E. ROUX (eds.), *Droit Nucléaire. Le contentieux du nucléaire*, Aix-en Provence, Presse Universitaire d'Aix-Marseille, 2011.

³⁷ Si veda il sito istituzionale del cd. *Haut Conseil pour le climat*, <https://www.hautconseilclimat.fr/>.

³⁸ Sulla creazione dell'Alto consiglio per il clima si veda il sito <https://www.strategie.gouv.fr/actualites/creation-conseil-climat>.

³⁹ Si veda anche il décret n° 2019-439 du 14 mai 2019 relatif au *Haut Conseil pour le climat*.

La sua struttura organizzativa interna, oltre al Presidente, comprende non più di dodici membri scelti per le loro competenze scientifiche, tecniche ed economiche nei settori delle scienze del clima e degli ecosistemi, della riduzione delle emissioni di gas serra e dell'adattamento e della resilienza ai cambiamenti climatici.

I membri di questo Consiglio sono nominati per un mandato di cinque anni, rinnovabile una sola volta. I suoi componenti non possono richiedere o ricevere alcuna istruzione dal Governo o da qualsiasi altra autorità pubblica o privata nell'esercizio delle loro funzioni specifiche⁴⁰.

In base al regolamento interno, i membri del cd. *Haut Conseil pour le climat* sono tenuti ad assicurare indipendenza dell'autorità di cui sono componenti e a rappresentare questa istituzione con dignità, integrità e rettitudine⁴¹; gli stessi principi etici si applicano anche ai funzionari e al personale che lavora all'interno di tale struttura.

Ai sensi dell'art. 132-5 del *Code de l'Environnement*, l'*Haut Conseil pour le climat* può intervenire e operare di sua iniziativa o essere adito dal Governo, e ancora dal Presidente dell'Assemblea Nazionale, dal Presidente del Senato o dal Presidente del Consiglio Economico, Sociale e Ambientale, per esprimere un parere in merito a materie di propria competenza, su un disegno di legge, su una proposta di legge o su di una questione relativa al suo campo di attribuzione.

In generale, tale autorità francese indipendente redige ogni anno un proprio *Rapporto* concernente, in particolare:

1. il rispetto degli standard delle emissioni di gas a effetto serra;
2. l'attuazione e l'efficacia delle politiche e delle misure decise dallo Stato e dalle autorità locali per ridurre le emissioni di gas a effetto serra, delle misure di adattamento ai cambiamenti climatici, comprese le disposizioni di bilancio e fiscali;
3. l'impatto socio-economico delle diverse politiche pubbliche, in particolare sulla formazione e sull'occupazione, sull'ambiente e sulla biodiversità.

In questo *Rapporto* annuale l'*Haut Conseil pour le climat* pone gli impegni e le azioni della Francia sul clima, in prospettiva con quelli di altri Paesi, e fornisce raccomandazioni e proposte finalizzate al miglioramento dell'azione pubblica francese nel settore ambientale; nel contempo tale autorità fornisce contributi ai vari settori dell'attività economica allo scopo di perseguire la

⁴⁰ Secondo l'art. 132-4 del *Code de l'Environnement* «les membres du *Haut Conseil pour le climat* ne peuvent solliciter ni recevoir aucune instruction du Gouvernement ou de toute autre personne publique ou privée dans l'exercice de leurs missions».

⁴¹ È previsto per i membri dell'HCC un compenso, le cui condizioni sono fissate con decreto. Le spese sostenute nell'ambito della rappresentanza del Consiglio Superiore possono essere loro rimborsate. Per approfondimento si veda il sito <https://www.hautconseilclimat.fr/wp-content/uploads/2020/01/reglement-interieur.pdf>.

riduzione delle emissioni di gas a effetto serra legate al trasporto aereo e marittimo internazionale.

Il *Rapporto* annuale è presentato al Primo Ministro ed è trasmesso al Parlamento, nonché al Consiglio economico, sociale e ambientale francese, al fine di stimolare le strategie da adottare per rispondere agli obiettivi della neutralità climatica. Al fine di assicurare un dialogo costante tra le diverse autorità istituzionali, il Governo deve presentare al Parlamento e al Consiglio economico, sociale e ambientale, entro sei mesi dalla presentazione del *Rapporto* annuale, le misure già attuate e quelle pianificate in risposta alle raccomandazioni e alle proposte dell'autorità francese per il clima.

Oggi l'*Haut Conseil pour le climat* è presieduto dalla climatologa franco-canadese *Corinne Le Quéré* ed è composto da tredici membri, nominati per cinque anni e scelti per la loro competenza scientifica, tecnica ed economica nel settore del clima.

Nel suo secondo *Rapporto* annuale, denominato *Redresser le cap, relancer la transition*⁴², il Consiglio per il clima francese (*HCC*) ha fatto il punto sull'evoluzione e sullo stato delle emissioni di gas serra in Francia e sulle politiche climatiche messe in atto sino ad oggi. In questa analisi si rilevano certamente alcuni progressi sul piano della *governance* nazionale, con un aumento dei buoni propositi per il futuro; tuttavia, nessun progresso di tipo strutturale può dirsi ancora compiuto in termini di diminuzione effettiva delle emissioni. Secondo questo *Rapporto* la riduzione delle emissioni di gas serra continua a essere troppo lenta e insufficiente per soddisfare i budget di carbonio attuali e futuri. Con un calo dello 0,9% nel 2019, il risultato resta ancora uguale alla media degli anni precedenti ed è attualmente molto lontano dal - 3% previsto per il 2025. I quattro principali settori che emettono gas a effetto serra restano ancora oggi i trasporti (30%), l'agricoltura, l'edilizia e l'industria (tra il 18 e il 20% ciascuno). I ritardi accumulati dal trasporto e dalle costruzioni sono quelli che pesano di più nelle quote di carbonio degli anni addietro.

In conclusione, in questo ultimo *Rapporto* emerge la vera *mission* del Consiglio per il clima francese (*HCC*) che si propone di svolgere una attività di impulso al Governo nel ridurre sensibilmente le emissioni di gas serra nel prossimo futuro per poter realizzare gli obiettivi di rilanciare la transizione ecologica nel rispetto degli accordi europei e internazionali.

⁴² Si veda il Rapporto 2020 *Redresser le cap, relancer la transition*, reperibile su https://www.hautconseilclimat.fr/wp-content/uploads/2020/07/20210330_hcc_rapports_annuel-2020.pdf.

4. L' *Haut Conseil pour le Climat* e l'emergenza Covid-19.

L' *Haut Conseil pour le climat* ha assunto un ruolo chiave nella definizione delle misure adottate durante la pandemia da Covid-19.

Secondo il suo ultimo *Rapporto* speciale dedicato proprio ai temi del clima e della salute, l' *Haut Conseil pour le climat* ha precisato che la maggior parte delle cause strutturali della pandemia da Covid-19 sono anche all'origine del cambiamento climatico.

In questo quadro globale, la crisi legata al Covid-19 e il cambiamento climatico presentano molte somiglianze, pertanto risulta possibile e necessario trarre utili insegnamenti dalla crisi sanitaria globale per aumentare la nostra capacità di adattamento, mitigazione e resilienza. In altri termini, la pandemia da Covid-19 e il cambiamento climatico sono stati individuati come due grandi minacce per tutta l'umanità che richiedono sforzi comuni da parte di tutti gli stati della comunità internazionale, nessuno escluso.

Secondo studi scientifici, le emissioni di gas serra si sono ridotte del 30% durante il periodo di restrizioni e di chiusure legate alla crisi pandemica: ciò è stato determinato anche da una riduzione delle emissioni di gas serra nel settore dei trasporti e della circolazione aerea, compresa quella internazionale. L'uscita dalla crisi sanitaria e la ripresa post-pandemia non devono quindi trascurare l'emergenza climatica che, come è noto, è anche causa di un pericolo per la vita umana, causa di danni materiali e pressioni senza precedenti sul benessere psicofisico delle persone.

La crisi sanitaria da Covid-19 ci ricorda l'importanza di attuare le azioni fondamentali elencate dal Quadro di Sendai per la riduzione del rischio di catastrofi (2015-2030)⁴³, inquadrate nelle sue quattro priorità: comprendere i rischi di catastrofi; rafforzare la loro *governance* per gestirli; investire nella loro riduzione ai fini della resilienza; rafforzare la preparazione al rischio di catastrofi per rispondere in modo efficace e ricostruire meglio il post crisi.

In questa cornice, secondo l'autorità francese per il clima, dopo la crisi sanitaria, la probabilità di un effetto *boomerang* resta ancora molto alta. Il calo radicale delle emissioni di gas serra legato alla pandemia resta marginale ed è soltanto un beneficio a breve termine, legato, come si è detto, alle misure di restrizione e *lockdown* che hanno riguardato l'attività antropica, i trasporti e la chiusura temporanea delle attività produttive.

⁴³ Il Quadro di Riferimento di Sendai (Sendai Framework) per la Riduzione dei Rischi da Disastri 2015-2030, adottato in Giappone, a Sendai il 18 marzo 2015, in occasione della Terza Conferenza Mondiale delle Nazioni Unite, si sofferma anche sull'aspetto e la necessità di migliorare la comprensione del rischio da disastri in tutte le sue dimensioni di esposizione, vulnerabilità e caratteristiche di pericolosità. Le Nazioni Unite, a Sendai, sancirono ufficialmente il passaggio dalla "gestione delle catastrofi" alla "gestione del rischio di catastrofi", attraverso il ruolo di primo piano riconosciuto alle attività di prevenzione.

L'*Haut Conseil pour le climat* (HCC), nella sua *Rapporto* speciale, denominato «Climat, santé : mieux prévenir, mieux guérir»⁴⁴, ha invitato ad accelerare la *transition verte*, rafforzando la ripresa e la resilienza rispetto alla salute e ai rischi climatici per raggiungere gli obiettivi della c.d. neutralità del carbonio⁴⁵.

Secondo questo *Rapporto* speciale la maggior parte delle cause all'origine del cambiamento climatico sono anche i fattori strutturali all'origine della pandemia da Covid-19.

Non è un caso che, già nel 2007, l'Organizzazione Mondiale della Sanità aveva dichiarato che una delle più grandi conseguenze del cambiamento climatico poteva essere l'alterazione dei processi di trasmissione delle malattie infettive, con conseguenze serie per l'equilibrio ecosistemico.

Una *transizione ecologica* non sarà allora sostenibile senza un cambiamento strutturale, anche culturale ed educativo, che ponga il clima al centro delle decisioni post-crisi sanitaria.

Ecco perché, oggi, sia in Francia che nel mondo intero, le riflessioni sulla crisi sanitaria e sul futuro del pianeta si concentrano sulla necessità di avviare una *transizione verde* che includa il progresso economico percorrendo traiettorie compatibili con la strategia nazionale a basse emissioni di carbonio, favorendo le energie rinnovabili, realizzando l'economia circolare e la diffusione di una industria eco-sostenibile.

Per queste ragioni molte speranze ruotano intorno alla COP26 (post-crisi pandemica) di Glasgow, con l'auspicato obiettivo di aumentare l'ambizione della protezione del clima da parte dell'agenda politica internazionale, già iniziata con l'Accordo di Parigi del 2015 e che l'Unione europea sta portando avanti con il progetto di approvazione della c.d. legge europea sul clima (*in itinere*).

5. Il contributo dell'autorità per il clima al progetto della “*Loi climat et résilience*”.

Il 18 dicembre 2019, l'*Haut Conseil pour le Climat* (HCC) ha pubblicato un importante *Rapporto* intitolato *Evaluer les lois en cohérence avec les ambitions*; un documento, quest'ultimo, che sembra rappresentare un'aspirata concreta per le istituzioni governative proprio al fine di informare la legislazione futura all'esigenza di difesa del clima.

Con questo documento, l'autorità francese per il clima ha chiarito che, da questo momento, occorre necessariamente informare il diritto interno francese alle ambizioni e agli obiettivi di neutralità climatica, al fine di perseguire la transizione ecologica e rispondere alla riduzione delle emissioni di gas serra. In altri termini, l'*Haut Conseil pour le climat* ha

⁴⁴ Si veda HAUT CONSEIL POUR LE CLIMAT, *Climat, santé : Mieux prévenir, mieux guérir* (rapport special, aprile 2020).

⁴⁵ Sul rapporto tra cambiamento climatico ed emergenza sanitaria da Covid 19 sia consentito un rinvio a L. COLELLA, *La pandémie de Covid-19, la crise écologique et la “transition verte”: les expériences de la France et de la Belgique*, in *Opinio juris in comparatione*, Special Issue, 2020, pp. 206-227.

raccomandato il Governo francese ad intraprendere politiche e misure più convincenti per rispondere agli obiettivi climatici, in linea con la strategia nazionale a basse emissioni di carbonio.

In questo quadro, un importante contributo dell'autorità francese per il clima al miglioramento della qualità della legislazione climatica nazionale si può ben vedere nell'*iter* di approvazione della cd. *Loi climat et résilience*, ancora in corso ed oggi in discussione al Senato.

Ed invero, l'*Haut Conseil pour le climat* ha avuto modo di formulare un importante parere sul disegno di legge *climat et résilience* che, come annunciato dai suoi sostenitori, costituisce un'importante opportunità per recuperare, nell'avvenire, il ritardo accumulato dalla Francia nell'ambito del cambiamento climatico e nei settori del carbonio e dei gas serra.

Come si ricorderà, in Francia per la prima volta un *gruppo* di cittadini è stato direttamente coinvolto nella preparazione di una legge sul clima; si tratta di una esperienza storica e di un modello precursore per le altre esperienze statali. La c.d. *Convention citoyenne pour le climat*, composta da 150 cittadini estratti a sorte, è stata istituita nell'ottobre 2019, con la decisione del Presidente della Repubblica Macron, e con lo scopo di dare forma ad un testo legislativo “proveniente dal basso” e frutto delle istanze dei cittadini. Il suo principale obiettivo è stato quello di definire una serie di misure per raggiungere una riduzione di almeno il 40% delle emissioni di gas serra entro il 2030 (rispetto al 1990) all'insegna di garantire la giustizia sociale e nell'ottica di perseguire la sostenibilità ambientale.

Dopo un lungo iter, interrotto più volte dall'emergenza sanitaria Covid-19, il 10 febbraio 2021 il governo francese ha presentato in Consiglio dei ministri il progetto di legge sul clima che punta a spostare «l'ecologia al centro del modello francese». Presentato come uno dei testi cardine del mandato di Emmanuel Macron, il progetto di legge è stato criticato da alcune organizzazioni ecologiste ed Ong che hanno rimproverato il governo di aver presentato un testo poco ambizioso.

Dedicato al clima e alla resilienza, il testo del progetto di legge riflette, secondo il governo francese, quasi la metà delle 149 proposte della *Convention citoyenne pour le climat*.

Tuttavia, già a fine febbraio 2021, gli scienziati del c.d. *Haut Conseil pour le climat* hanno manifestato critiche forti al disegno di legge *climat et résilience* derivante dalle proposte della *Convention citoyenne pour le climat* e presentato dal Governo alla Francia.

Nonostante la *Convention citoyenne pour le climat* costituisca un modello originale di partecipazione e di democrazia ambientale diretta, la *loi climat et résilience* (frutto di questo processo e presentata come il progetto di punta del Governo per il clima) è già stata giudicata troppo “timida” e poco incisiva dall'*ESEC*, ovvero dal *Consiglio economico, sociale e ambientale* francese.

Ed invero, nel suo “parere” sul testo del progetto di legge *climat et résilience*, l'*Haut Conseil pour le climat* ha esaminato la portata delle misure proposte in relazione alla c.d. *Strategia nazionale a basse emissioni di carbonio* (SNBC) e ha analizzato la tabella di marcia per la riduzione delle emissioni di gas serra (GHG). Al riguardo gli scienziati del Consiglio francese per il clima (*HCC*) hanno ritenuto insufficiente il progetto presentato dal Governo, auspicando un miglioramento del testo in sede di discussione e approvazione parlamentare.

Secondo *Corinne Le Quéré*, Presidente del c.d. *Haut Conseil pour le climat*, l'ambizione del testo legislativo, in discussione in Parlamento, potrebbe sicuramente essere maggiore e significativamente “più alto” il quadro degli obiettivi da raggiungere: il superamento delle criticità del testo – segnalate sino a questo momento – potrebbero elevare in futuro la qualità della legislazione climatica⁴⁶ e così migliorare a cascata gli effetti sulla tutela dell'ambiente nel suo complesso. Se è vero che il testo del progetto di legge abbia disatteso in parte le aspettative, esso costituisce tuttavia un'opportunità per la Francia di alzare il livello di sensibilità dell'opinione pubblica rispetto ai temi della tutela dell'ambiente e del clima. Secondo il *Ministro per la transizione ecologica* francese, Barbara Pompili, questa legge sul clima, in futuro, consentirà di porre l'ecologia al centro del modello francese ed in particolare “al centro” dell'agenda politica ed in particolare *au coeur* dei servizi pubblici, della scuola, della giustizia, ma anche dell'edilizia e dell'urbanistica, della pubblicità e dei trasporti, puntando così ad un vero cambiamento della società francese proiettata verso la transizione sostenibile.

Il testo normativo della “*loi climat et résilience*”, adottato in prima lettura il 4 maggio 2021 dall'Assemblea Nazionale francese, è stato oggetto di uno dei più lunghi dibattiti parlamentari della Quinta Repubblica: le 110 ore di dibattito in Assemblea nazionale hanno arricchito e reso ancora più ambizioso il disegno di legge⁴⁷ che contiene oggi 83 articoli e si prepara per essere discusso e approvato dal Senato francese per fine giugno 2021⁴⁸.

⁴⁶ Si veda *l'Avis portant sur le projet de loi climat et résilience* reperibile su <https://www.hautconseilclimat.fr/wp-content/uploads/2021/02/hcc-avis-pjl-climat-resilience-1.pdf>.

⁴⁷ Tra le novità più importanti che sono state inserite a seguito del dibattito in Assemblea nazionale ricordiamo:

- l'obiettivo di dimezzare il tasso di cementificazione del terreno vietando la costruzione di centri commerciali nelle zone rurali;
- l'obiettivo di fermare tutti i voli nazionali per i quali esiste un'alternativa a meno emissioni di CO₂ in meno di 2h30;
- l'obiettivo di rendere obbligatoria l'opzione vegetariana giornaliera dal 2023, nelle mense, nei CROUS o nei ristoranti delle amministrazioni;
- l'obiettivo nel 2024 di limitare la circolazione dei veicoli più inquinanti nelle città, quadruplicando il numero delle zone a bassa emissione (ZFE);
- l'obiettivo dal 2025 di non poter più affittare abitazioni ad alta intensità energetica.
- l'obiettivo nel 2040 di non poter commercializzare automezzi pesanti a combustibili fossili, diesel o benzina.

⁴⁸ Si veda il *Dossier de presse. Décryptage du passage du projet de loi en Ire lecture à l'Assemblée nationale - Avril 2021*, reperibile sul sito https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2021/05/2021.05.03_dp_loi_climat_resilience-1.pdf.

Il testo del disegno di legge sul clima e sulla resilienza, così come approvato dall'Assemblea nazionale⁴⁹, riprende alcuni grandi temi che costituiscono i nuovi pilastri della transizione ecologica francese e che meritano in questa sede di essere richiamati, ovvero: *consumare, produrre e lavorare, spostarsi, abitare, mangiare, rafforzare la tutela giudiziaria dell'ambiente, valutazione climatica e ambientale*.

Proprio l'ultimo di questi pilastri è dedicato alla valutazione climatica e ambientale; pertanto, secondo il testo trasmesso al Senato, nell'ambito della sua competenza la Corte dei Conti dovrà valutare annualmente l'attuazione delle misure previste dalla legge sul clima, con il supporto proprio del c.d. *Haut Conseil pour le climat* a norma dell'articolo 132-4 del Codice dell'ambiente.

Trattandosi di un *iter* parlamentare ancora in corso, bisognerà attendere il testo definitivo per poter esprimere un giudizio di merito sulla qualità della legislazione climatica e sulla capacità delle disposizioni normative di orientare le nuove condotte dei cittadini francesi verso una tanto auspicata transizione ecologica davvero sostenibile.

6. Dai Consigli nazionali per il clima al c.d. *European Scientific Advisory Board on Climate Change (work in progress)*.

Nella geografia europea va evidenziato come alcuni Stati membri dell'U.E. già abbiano istituito una specifica autorità indipendente con poteri consultivi e di impulso al Governo nella definizione delle politiche nazionali concernenti il settore del cambiamento climatico.

Come si è detto, oltre alla Francia, anche altri paesi europei⁵⁰ hanno già dato vita ad una analoga istituzione competente in materia di tutela e difesa del clima con poteri consultivi, di controllo e monitoraggio della qualità della normativa.

A nostro avviso la nuova istituzione per il clima francese (HCC), costituisce un modello precursore rispetto ad altri ordinamenti, come per esempio l'Italia, che ad oggi non sono ancora dotati di una autorità indipendente con competenze dirette e specifiche sul clima.

In questa prospettiva, l'*Haut Conseil pour le climat* – insieme ad altri consigli nazionali sul clima presenti in altri paesi (si pensi alla Germania, al Portogallo e ai Paesi Bassi) – hanno, di recente, sostenuto e incoraggiato (mediante la sottoscrizione congiunta di una formale

⁴⁹ Per la lettura del testo del disegno di legge trasmesso al Senato francese si veda il link <http://www.senat.fr/leg/pjl20-551.html>.

⁵⁰ Ad oggi hanno istituito un organismo analogo con competenze nazionali sul clima i seguenti Paesi europei: la Danimarca (Danish Council on Climate Change), la Finlandia (Finnish Climate Change Panel), la Germania (German Advisory Council on Global Change), l'Ungheria (Hungarian Council for Sustainable Development), l'Irlanda (Climate Change Advisory Council, Ireland), il Portogallo (Portuguese National Council on the Environment and Sustainable Development), la Svezia (Swedish Climate Policy Council) e i Paesi Bassi (Netherlands Council for the Environment and Infrastructure).

missiva inviata alle Istituzioni europee) la proposta di dare vita ad un *Organo consultivo europeo* permanente, indipendente e interdisciplinare sul clima.

Nell'ambito della c.d. “*legge europea sul clima*” ritroviamo, infatti, la proposta di istituire un *Organismo europeo* che abbia competenze consultive nel settore del cambiamento climatico, proprio facendo tesoro del modello francese e di altre esperienze nazionali.

Ed invero, nella *proposta di regolamento*⁵¹ del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il quadro per il raggiungimento della neutralità climatica – di modifica del regolamento (UE) 2018/1999 – molto interessante è la norma che istituisce il *Comitato consultivo scientifico europeo sui cambiamenti climatici*, ovvero il cd. *European Scientific Advisory Board on Climate Change*⁵².

La proposta attuale intende modificare il noto regolamento (CE) n. 401/2009 sull’Agenzia Europea dell’Ambiente⁵³ con l’aggiunta di un nuovo articolo, il *10 bis*, che prevede l’istituzione di un *Comitato consultivo scientifico europeo sui cambiamenti climatici*, composto da 15 esperti scientifici di alto livello con competenze in diversi settori.

In questa cornice, molto interessante è quindi il dibattito attuale sull’istituzione a livello europeo di un Consiglio sui cambiamenti climatici, quale nuova “istituzione della transizione ecologica” e climatica, chiamata a svolgere le funzioni di autorità di consulenza e di impulso in materia di cambiamento climatico, ambiente e sviluppo sostenibile su scala europea.

I *Consigli consultivi sul clima* di diversi paesi membri hanno già evidenziato l’importanza del contributo che può venire proprio da queste istituzioni (a livello subnazionale, nazionale ed europeo), in quanto queste ultime autorità indipendenti possono rappresentare un valore aggiunto per le politiche climatiche e più in generale per le strategie della transizione ecologica.

In questo quadro, l’*European Scientific Advisory Board on Climate Change*, infatti, potrebbe perseguire almeno quattro obiettivi strategici, necessari ad agevolare la transizione ecologica.

Secondo i consigli nazionali sul clima, tale istituenda *autorità europea* potrebbe fornire raccomandazioni politiche (indipendenti e scientificamente valide) su cui concentrarsi per aumentare i vantaggi sociali complessivi. Alla pari dei consigli nazionali, il Consiglio europeo sul

⁵¹ Si veda il testo del Proposta di Regolamento del parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica (che modifica il regolamento (UE) 2018/1999) e noto come Legge europea sul clima), reperibile su <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8440-2021-INIT/en/pdf>.

⁵² In particolare, sul punto si veda il link https://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/2021/4/press_release/20210419IPR02302/20210419IPR02302_en.pdf.

⁵³ Il regolamento 401/2009/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009 sull’Agenzia europea dell’ambiente e la rete europea d’informazione e di osservazione in materia ambientale si propone di razionalizzare, chiarire e codificare il regolamento n. 1210/90/CE sull’istituzione dell’Agenzia europea dell’ambiente a seguito delle sue successive e sostanziali modifiche.

clima dovrebbe essere chiamato a fornire raccomandazioni indipendenti da interessi settoriali di parte.

Nello stesso tempo, una autorità europea sul clima potrebbe assicurare una prospettiva olistica e intersettoriale della tutela ambientale, creando maggiore coerenza tra le politiche ambientali e l'obiettivo climatico (a lungo termine dell'UE) della neutralità entro il 2050. Siffatta “Autorità europea” potrebbe assicurare una “voce” dai caratteri tecnici e scientifici, sostanzialmente utile e preziosa al dibattito pubblico e idonea a garantire una maggiore armonia tra le politiche dell'UE e quelle nazionali. Siffatta istituzione climatica, inoltre, potrebbe assicurare il controllo della qualità della normativa e il monitoraggio sull'attuazione concreta della legislazione negli stati membri.

In questa prospettiva, l'istituzione di un organismo europeo indipendente sul clima potrebbe davvero agevolare processi legislativi di qualità e strategie politiche e giuridiche di adattamento e di mitigazione su larga scala, rappresentando così, almeno *de iure condendo*, un punto di riferimento per le istituzioni europee e per gli stessi consigli consultivi nazionali sul clima: ciò anche in vista di realizzare inevitabilmente una “armonica” transizione ecologica e uno sviluppo sostenibile e resiliente a livello europeo.

queste istituzioni

**Il bilancio e la programmazione
economico-finanziaria nello Statuto
della Regione Umbria: alla ricerca
degli “spazi” di contabilità regionale**

Antonio Mitrotti

Numero 1/2021
30 giugno 2021

Il bilancio e la programmazione economico-finanziaria nello Statuto della Regione Umbria: alla ricerca degli “spazi” di contabilità regionale

di Antonio Mitrotti*

Sommario

1. Premesse. – 2. Vecchie problematiche autonomistiche? – 3. Bilancio regionale, procedure contabili e programmazione economico-finanziaria delle Regioni dopo le intervenute modifiche costituzionali del 2012. – 4. Incerte prospettive attuali. – 5. Proposte metodologiche per il legislatore umbro.

Sintesi

Si può parlare di un sistema di contabilità regionale? Non sarebbero poche le Regioni che risponderebbero, ad occhi chiusi, in maniera positiva (per ovvie ed intuibili motivazioni, non sempre dal taglio giuridico). Una risposta esatta al quesito presupporrebbe però una delicata opera di tracciamento dei confini delimitanti gli spazi di autonomia dell'ente regionale: per capire davvero entro quali limiti costituzionali la Regione possa incidere con propri strumenti (di natura legislativa ma anche di carattere amministrativo) sulla “disciplina” delle fasi riconducibili alle decisioni di bilancio e – più in generale – sul funzionamento del nodale ciclo della programmazione economico-finanziaria (senza trascurare, per conseguenza, gli effetti sulla discendente gestione delle risorse pubbliche disponibili).

In tal senso si indirizza l'impegno di offrire delle riflessioni che concorrano alla ricerca degli (effettivi) “spazi di contabilità regionale”.

Abstract

Is it possible to talk about a regional accounting system? For many Regions, this will result an easy question to answer positively (for obvious and intuitive reasons, not always from a legal perspective). However, an exact answer to the question would assume a delicate work of tracing the boundaries of regional bodies' autonomous spaces: to understand which constitutional limits the Region can affect with its instruments (either from a legislative or an administrative nature) on the “discipline” of phases related to budget decisions and – more generally – on the economic-financial planning cycle (without neglecting the consequently declining management effects on available public resources). In this context, the article's commitment is to offer a reflection that will contribute to the search for the (actual) “regional accounting spaces”.

* Assegnista di ricerca in diritto costituzionale, Università degli Studi di Trieste.

Il presente contributo costituisce una versione ampliata – ed integrata – dell'intervento tenuto dall'Autore in occasione dell'audizione svolta l'11 giugno 2021 innanzi alla Commissione per le riforme statutarie e regolamentari della Regione Umbria.

Parole chiave

Regioni; autonomia; contabilità; armonizzazione; bilancio.

1. Premesse.

È sin troppo noto – per essere qui ricostruito con dovizia di termini – lo storico “cambiamento” segnato (nel 2001) dalla celebre revisione del *Titolo V* contemplato dalla *Parte II* della Costituzione repubblicana italiana: senza dubbi una memorabile modifica della Carta, dinanzi a cui però non furono per nulla isolate le voci – autorevoli¹ – della dottrina pubblicistica pronte a mettere debitamente in guardia il mondo istituzionale dai (piuttosto seri) pericoli inverabili dietro le tangibili difficoltà di non riuscire ad evitare (al netto degli energici proclami e degli appassionati *slogan*) che la riforma “rimanesse”, poi, di fatto “sulla Carta” (per l’appunto).

Tutti, del resto, erano senz’altro (più o meno) consapevoli che un notevole impegno (di carattere politico e, nondimeno, di natura amministrativa) sarebbe stato essenziale alle Istituzioni repubblicane, per “riuscire” ad attuare - con spirito di sussidiarietà e di (sincera) leale collaborazione - la, copernicana, riforma del *Titolo V*, del 2001: specialmente per far sì che al (sostanziale) riconoscimento della (così detta) “Repubblica delle Autonomie”² seguisse (per davvero) l’effettivo godimento degli spazi autonomistici (teoricamente) riservati agli enti territoriali della Repubblica ed in particolare - per quel che qui interessa - alle Regioni.

¹ Appare utile rimandare, *ex multis*, a quanto ricostruito in A. CERRI, *Alla ricerca dei ragionevoli principi della riforma regionale*, in Aa. Vv., *Problemi del Federalismo*, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 203-215; S. BARTOLE, *Dopo il referendum di ottobre*, in *Le Regioni*, n. 5/2001, pp. 797-802; G.C. DE MARTIN, *Il federalismo proclamato ma non praticato*, in www.astrid-online.it; R. BIN, *L’interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 6/2001, pp. 1213-1222; G. FALCON, *Il “big bang” del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, n. 6/2001, pp. 1141-1152; R. BIN, *Sette anni di riforme, ma i nodi rimangono irrisolti*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 3-4/2003, pp. 551-579; A. D’ATENA (a cura di), *Regionalismo in bilico. Tra attuazione e riforma della riforma del Titolo V. Atti del Convegno (30 giugno 2004)*, Milano, Giuffrè, 2005.

² Sul punto, *ex multis*, si leggano M. CAMELLI, *Amministrazione (e interpreti) davanti al Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 6/2001, pp. 1273-1304; F. MERLONI, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Diritto Pubblico*, n. 3/2002, pp. 827-880; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L’autonomia istituzionale e normativa degli enti locali dopo la revisione del Titolo V, parte II della Costituzione. Il caso dei controlli*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2002, pp. 445-482; T. GROPPI - M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, Giappichelli, 2003; S. BUDELLI, *Autonomia dei raccordi nell’assetto policentrico*, Torino, Giappichelli, 2006; A. PIOGGIA - L. VANDELLI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale. Regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo V*, Bologna, il Mulino, 2006; O. CHESSA, *Verso il federalismo “interno”*, Torino, Giappichelli, 2009; M. CAMELLI, *Leale collaborazione e raccordi. I raccordi tra i livelli istituzionali*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2/2010, pp. 309-331; P. BONETTI, *L’autonomia finanziaria regionale e locale come motore delle autonomie territoriali: un’introduzione dall’art. 114 all’art. 119 Cost.*, in *Le Regioni*, n. 5/2010, pp. 1161-1220; C. DI MARCO - L.G. SCIANNELLA (a cura di), *Dalla Repubblica delle Autonomie ad un nuovo (e indefinito) accentrimento dei poteri nello Stato*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014; L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, 2015; A. MEALE, *Il principio di leale collaborazione tra competenze statali e regionali*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 3/2017, pp. 733-737; G. DEMURO, *La Repubblica delle autonomie, una e indivisibile*, in *Federalismi.it*, n. 7/2018.

Forse la difficoltà di un potenziale *discrimen* tra gli astratti riconoscimenti autonomistici (“sulla Carta”) e gli effettivi poteri, in concreto, esercitabili dagli enti *sub* statali (nella realtà repubblicana, interpretativamente “filtrata”) si sarebbe potuta evincere, già, dalla strutturale assenza di una disciplina costituzionale *ad hoc* che regolasse (compiutamente) i raccordi tra competenze costituzionalmente attribuite a Stato, Regioni ed Enti locali: da qui la “endemica” debolezza del criterio di riparto per “materia”³, le (assai frequenti) interferenze, fisiologiche, tra competenze, unitamente alla tipica mobilità (elastica e, progressivamente, centripeta) del funzionamento dell’esigenze a base del principio di sussidiarietà (*ex art.* 118 Cost.) hanno messo, mano a mano, a fuoco le crepe di un impianto orfano della clausola dell’interesse nazionale (seppur ripresentatasi *sub specie* di nuovi istituti a fortissima vocazione unitaria⁴), manifestando un assetto policentrico di fatto gradualmente costruito sino ad oggi in via pretoria ossia sulla base dell’imprescindibile intervento di natura “creatrice” della giurisprudenza costituzionale.

L’emergenza da Covid-19, poi, ha finito per mettere a nudo (in tutta la necessaria evidenza) mito e realtà, luci ed ombre, pregi e difetti interpretativi dell’impianto autonomistico italiano, sino al punto che (con tutta onestà) sarebbe inquietante domandarsi oggi «Quale regionalismo ci consegna la pandemia? L’emergenza ha dimostrato i limiti del regionalismo “garantista” (fondato sulla separazione delle competenze e sulla rigidità del riparto di funzioni), la debolezza del regionalismo “cooperativo” (in assenza di una Camera delle autonomie e in carenza di costituzionalizzazione della Conferenza Stato-Regioni), la pericolosità del regionalismo “competitivo” (accentuato peraltro dalle recenti vicende elettorali regionali), soprattutto per la tenuta degli elementi unificanti del sistema sanitario nazionale»⁵.

³ *Ex multis*, L. PALADIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro Amministrativo*, n. 1/1971, (pt. 3), pp. 3-43; F. CINTIOLI, *Il problema delle incerte materie nel Titolo V della Costituzione*, in P. CALDERISI - F. CINTIOLI - G. PITRUZZELLA (a cura di), *La Costituzione promessa. Governo del Premier e federalismo alla prova della riforma*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2004, pp. 47-48; M. CARRER, *Il legislatore competente. Statica e dinamica della potestà legislativa nel modello regionale italiano*, Milano, Giuffrè, 2012.

⁴ Per una capillare ricostruzione si leggano gli illuminanti contributi di S. BUDELLI, *L’araba fenice dell’interesse nazionale ed il principio di supremazia*, in S. BUDELLI, *Dinamismi centripeti del multilivello solidale*, Torino, 2007, pp. 75-81; S. BARTOLE, *Interesse nazionale, supremazia dello Stato e dottrina giuridica*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2011, pp. 565-568; F. MANGANIELLO, *L’interesse nazionale scompare nel testo... ma resta nel contesto. Una rassegna dei problemi*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2012, pp. 57-99; S. BUDELLI, *La tutela dei beni culturali e la resurrezione dell’interesse nazionale*, in *AmbienteDiritto.it*, 26 gennaio 2018. Sia, altresì, consentito il riferimento ad A. MITROTTI, *L’interesse nazionale nell’ordinamento italiano. Itinerari della genesi ed evoluzione di un’araba fenice*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020. Più di recente, per un’aggiornata lettura delle relazioni tra interesse nazionale e COVID-19, appare significativo rimandare a L. GIURATO, *Le relazioni “pericolose” tra enti territoriali nella gestione dell’emergenza Covid-19: il principio di leale collaborazione come baluardo dell’interesse nazionale?*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2/2020, pp. 687-703; E. GUARNA ASSANTI, *Una Res smarrita e forse ritrovata: l’interesse nazionale*, in *Diritti Regionali*, n. 1/2021, pp. 248-260; M. RUBECCHI, *Due “nuove” rondini ... fanno primavera? Considerazioni su recenti tendenze del regionalismo italiano*, in *Federalismi.it*, n. 10/2021, pp. 254-268.

⁵ N. PIGNATELLI, *Brevi note sul regionalismo nell’emergenza sanitaria*, in *Persona e Amministrazione*, n. 2/2020, p. 101.

È a partire da questo (non auto sufficiente) quadro regionalistico (in divenire) sommariamente tratteggiato – volutamente sintetizzato, nonché “semplificato” – che può ricollegarsi l’analisi delle relazioni attualmente sussistenti tra la fonte dello Statuto regionale, da una parte, e, dall’altra parte, la disciplina della decisione di bilancio di una Regione come pure, ancora più in generale, della programmazione economico-finanziaria: alla ricerca, effettiva, degli spazi statutari sulla contabilità pubblica regionale (di una, connessa, indagine sui “confini” dell’autonomia contabile riconducibile agli Enti regionali) dopo l’intervenuta revisione del *Titolo V* e, soprattutto, successivamente alle, nodali, modifiche introdotte ad opera della legge costituzionale del 20 aprile 2012, n. 1 (rubricata «Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale»).

2. Vecchie problematiche autonomistiche?

All’indomani dell’entrata in vigore della legge costituzionale del 18 ottobre 2001, n. 3, ci si è subito chiesti – in dottrina come tra gli addetti ai lavori – quali sarebbero stati gli effettivi spazi di (“nuova”) autonomia delle Regioni (a cominciare dal primario profilo della realistica estensione delle competenze legislative regionali, sino ad arrivare a comprendere la tangibile perimetrazione del piano di esercizio dei poteri amministrativi e di concreta esplicazione dell’autonomia regolamentare, organizzatoria, finanziaria e contabile) nonché (per conseguenza) quale reale peso avrebbero giuridicamente rivestito gli Statuti regionali concepiti alla luce del combinato disposto dei revisionati articoli 114 (comma 1 e 2), 117 (comma 5, 6, 7, 8 e 9), 118 (in punto di disciplina statutaria del pregnante principio di sussidiarietà), 119, 123 e 133 (ultimo comma) della Carta costituzionale.

Di una cosa si era – comunemente – tutti d’accordo ossia che alle Regioni sarebbe spettato l’irrinunciabile compito di «sfruttare appieno la propria autonomia statutaria»⁶, giacché non si sarebbe semplicisticamente trattato di “ritoccare” gli Statuti del 1971 ma di “elaborare” uno strumento che fosse pienamente capace di codificare «le modalità attraverso le quali la Regione assume il ruolo centrale che la Costituzione le assegna nell’assetto istituzionale della Repubblica: dunque, di riscrivere la “carta costituzionale della Regione”, le regole sulle quali costruire la “nuova regione” delineata dall’insieme delle norme del nuovo Titolo V della Costituzione»⁷.

In quest’opera “altamente rinnovatrice” delle vesti autonomistiche, proprie, dell’Ente regionale si insinuò, sin da subito, un non trascurabile dubbio giuridico: e cioè se nelle previsioni

⁶ T. GROPPi, *I nuovi Statuti delle Regioni dopo la modifica del Titolo V della Costituzione*, in www.astrid-online.it, Roma, aprile 2004, p. 3.

⁷ T. GROPPi, *I nuovi Statuti delle Regioni dopo la modifica del Titolo V della Costituzione*, cit., p. 3.

statutarie fosse stato «utile [...] il riferimento (spesso adottato dagli Statuti in vigore) ad un documento generale di programmazione economico-sociale-territoriale»⁸.

Si trattava a ben riflettere di un interrogativo sensibile – capace di intercettare le problematiche sottostanti alle intrecciate relazioni tra il nocciolo duro dell'autonomia politica regionale ed i potenziali limiti (nazionali e comunitari) all'autonomia contabile degli Enti regionali – ponendosi allo stesso tempo come un “quesito” lungimirante: poiché fugare compiutamente il dubbio (e rispondere all'interrogativo dell'utilità del richiamo statutario al documento generale di “programmazione economico-sociale-territoriale”) avrebbe, senz'altro, potuto rivelarsi (almeno di primo acchito) come “piuttosto semplice” all'indomani dell'entrata in vigore della legge costituzionale del 18 ottobre 2001, 3, ma sarebbe diventato molto più “complesso” (ed oserei dire pressoché dirimente) alla stregua delle modifiche introdotte con la successiva legge costituzionale del 20 aprile 2012, n. 1.

Per ragioni (auspicabilmente comprensibili) di economia espositiva non è, qui, possibile ripercorrere (con la diligenza appropriata) le tappe (di stretta matrice sovranazionale e – segnatamente – europea⁹) che hanno – intrinsecamente – “condotto” le Camere all'approvazione della, celebre, legge costituzionale n. 1/2012: eppure si tratta di uno “spartiacque”, tanto, fondamentale nel quadro attuale dei rapporti tra l'autonomia politica regionale (intesa come capacità effettiva delle Regioni di dotarsi di un proprio indirizzo politico e, conseguentemente, di fissare particolari obiettivi politici da realizzare), il ruolo (“identitario”) di uno Statuto regionale e – per altro speculare verso – l'autonomia finanziaria e contabile riconducibile agli Enti regionali.

Non si ignorano (di certo) le basilari distinzioni concettuali tra ciò che è “autonomia finanziaria” (in estrema sintesi intesa come capacità impositiva di un ente e dunque come capacità di “disporre autonomamente” di risorse per far fronte alle proprie spese), ciò che è “autonomia contabile” (sinteticamente, definibile come quella capacità di un ente di circoscrivere con propria disciplina le procedure contabili e di bilancio nonché, per l'esattezza, di autodeterminarsi in ordine agli interventi da programmare ed agli obiettivi da conseguire in base alle risorse disponibili) e, nondimeno, ciò che costituisce (in sé) il *proprium* dell'“autonomia politica” di una Regione: ossia il riconoscimento della primaria potestà legislativa nell'ambito di materie individuate secondo i criteri, solennemente, contemplati dalla Carta costituzionale.

⁸ T. GROPPI, *I nuovi Statuti delle Regioni dopo la modifica del Titolo V della Costituzione*, cit., p. 3.

⁹ «Gli Stati aderenti all'Unione Europea hanno firmato nel 2011, peraltro al di fuori delle procedure europee di revisione del Trattato di funzionamento dell'Unione, un nuovo Trattato internazionale, noto come Fiscal Compact, la cui attuazione è avvenuta negli ordinamenti dei vari paesi aderenti adeguando la disciplina interna, in alcuni casi in via ordinaria, in altri casi, come in Italia, modificando le regole costituzionali in tema di bilancio pubblico» D. PAPPANO, *Autonomia finanziaria degli enti territoriali e garanzia dei diritti al tempo della crisi*, in *Federalismi.it*, n. 2/2016, p. 6.

Del resto un Ente territoriale che pur assumesse la rappresentanza della propria comunità “locale” – in forza della legittimazione derivante dal voto popolare – e che perseguisse finalità generali in base ad un proprio ed “autonomo” indirizzo politico non potrebbe mai “totalmente” esprimere davvero con pienezza la propria “autonomia politica” se fosse “limitato” a poter costituzionalmente adottare dei regolamenti amministrativi (classicamente definibili come atti “formalmente amministrativi e sostanzialmente normativi”)¹⁰.

In questo senso è assolutamente chiaro come l’“autonomia politica” delle Regioni “possessa” un *quid pluris* rispetto all’autonomia degli altri enti territoriali non statali (richiamati all’art. 114 Cost.) della Repubblica, poiché (tra gli enti *sub* statali) soltanto alle Regioni compete la potestà legislativa e la conseguente capacità costituzionale di perseguire gli obiettivi politici attraverso il ricorso a “fonti normative di rango primario”: le quali – oltre tutto – dopo la revisione del *Titolo V* (del 2001) vengono equiparate completamente nel proprio esercizio alle fonti di espressione della potestà legislativa dello Stato (se ponessimo mente a quanto, oggi, contemplato, con chiarezza, dalla disposizione di cui al primo comma del revisionato articolo 117 Cost.¹¹).

Il che, per altro, rinviene la propria profonda radice storica – nonché la sua intima *ratio iuris* – nell’alveo dell’endemica tensione dialettica che in Italia si consuma, ormai da diverso tempo, tra la (centripeta ed originaria) sovranità statale e le (radicate) autonomie regionali che «determinano una forma di “divisione dei poteri” a livello verticale, al fine di realizzare una divisione del potere che possa servire [fra le altre cose] a mantenere l’equilibrio fra le forze politiche, a garanzia non solo di una maggiore efficienza o di una più intensa libertà delle comunità locali, ma a garanzia dello stesso pluralismo che la Costituzione assume come uno dei valori fondamentali»¹².

Ma la nota stonata (se si preferisse, il *punctum dolens*) è che anche l’“autonomia politica regionale” pur nel suo momento di massima estrinsecazione possibile corrispondente cioè

¹⁰ Appare significativo il rinvio alla risalente ricostruzione in M.S. GIANNINI, *Diritto Amministrativo*, volume I, Milano, Giuffrè, 1970, specialmente pp. 543-577. Più di recente appare prezioso rimandare a F. SORRENTINO, *Le fonti del Diritto Amministrativo*, Padova, Cedam, 2007, pp. 233-263 (ora anche in F. SORRENTINO, *Le fonti del Diritto italiano*, Padova, Cedam, 2015); S. TARULLO, *Manuale di Diritto Amministrativo*, Bologna, Zanichelli, 2017, pp. 265-266.

¹¹ L. TORCHIA, *I vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 6/2001, pp. 1203-1212; E. CANNIZZARO, *Gli effetti degli obblighi internazionali e le competenze estere di Stato e Regioni*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2002, pp. 13-27; F. PIZZETTI, *I nuovi elementi “unificanti” del sistema costituzionale italiano*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2/2010, pp. 333-367 (specie pp. 342-344); L. R. PERFETTI - A. CLINI, *Class action, interessi diffusi, legittimazione a ricorrere degli enti territoriali nella prospettiva dello statuto costituzionale del cittadino e delle autonomie locali*, in *Diritto processuale amministrativo*, n. 4/2011, pp. 1443-1475.

¹² A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, Milano, Giuffrè, 1973, pp. 47-48. Sulla distinta, quanto connessa, relazione tra il ruolo delle Autonomie territoriali ed il godimento effettivo dei diritti fondamentali si rimanda a quanto - in tempi più recenti - sviluppato nel pregevole contributo di A. MORELLI - L. TRUCCO (a cura di), *Diritti e autonomie territoriali*, Torino, Giappichelli, 2014.

all'esercizio della potestà legislativa "dipende" (per il "perfetto compimento", di chiusura concreta del, così detto, circuito democratico¹³) dalla "condizione" di disponibilità effettiva di risorse pubbliche a monte di ogni previsione legislativa (*in primis*) e (in secondo luogo) dalle "tangibili" modalità con cui le risorse disponibili "possono" essere programmate nel tempo, oltre che (nondimeno) dalle connesse procedure di contabilità e di articolazione delle fasi della, così detta, "decisione del bilancio".

Ecco perché le modifiche costituzionali introdotte nel 2012¹⁴ possono definirsi come uno "spartiacque" tra l'autonomia (politica) regionale, la contabilità pubblica (nazionale) e il (possibile) contenuto delle previsioni statutarie di una Regione: giacché la menzionata legge costituzionale del 20 aprile 2012, n. 1, ha inserito nel testo della Carta il, nodale, principio di equilibrio dei bilanci (e di sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni) come pregnante vincolo di risultato dell'attività di programmazione economico-finanziaria di tutti gli enti repubblicani (vincolo che «ha finito per comprimere l'autonomia politica degli enti territoriali»¹⁵) unitamente al parallelo spostamento testuale dell'"armonizzazione dei bilanci" (dalla potestà concorrente) nell'elenco delle materie di "competenza legislativa esclusiva" dello Stato (*ex art.* 117, c. 2, Cost.). Mentre immutata è rimasta la 'collocazione' della materia (dall'oggettiva connotazione trasversale) del "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario"¹⁶, che tuttora "risulta" (formalmente¹⁷) presente nell'alveo dell'elencazione materiale di competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni (*ex art.* 117, c. 3, Cost.).

¹³ Per approfondimenti sul punto si rinvia, *ex multis* e senza pretese di esaustività, a F. SATTA, *Principio di legalità e pubblica amministrazione nello Stato democratico*, Padova, Cedam, 1969; A. CERRI, *Imparzialità e indirizzo politico nella pubblica amministrazione*, Padova, Cedam, 1975; A. D'ATENA, *Il principio democratico nel sistema dei principi costituzionali*, in *Diritto e società*, n. 1/1996, pp. 25-42; S. PAJNO, *Considerazioni su principio democratico e principio di legalità*, in *Diritto Pubblico*, n. 2/2005, pp. 467-523; S. CASSESE, *Dal principio di legalità al rispetto del diritto*, in S. CASSESE (a cura di), *Istituzioni di Diritto Amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 10-12; A. D'ATENA, *Lezioni di Diritto Costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 53 ss.; A. MORELLI (a cura di), *La democrazia rappresentativa: declino di un modello?*, Milano, Giuffrè, 2015; S. CASSESE, *La democrazia e i suoi limiti*, Milano, Mondadori, 2017, p. 41 ss.; G. AZZARITI, *A proposito di democrazia e suoi limiti*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2017, pp. 1-18; G. MOSCHELLA, *L'incerta prospettiva della democrazia rappresentativa tra crisi della sovranità dello Stato e tendenze populistiche*, in *Federalismi.it*, n. 12/2019.

¹⁴ La legge costituzionale del 20 aprile 2012, n. 1, ha, per l'esattezza, modificato l'articolo 81 (pressoché riscrivendolo), l'art. 97 (con il significativo inserimento della disposizione secondo cui «Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione Europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico»), l'art. 117 (spostando la "armonizzazione dei bilanci" dal terzo comma al secondo comma, lettera e) e l'art. 119 (con aggiunte al primo comma ed una sensibile modifica al sesto comma) della Carta repubblicana.

¹⁵ G. RIVISECCHI, *L'equilibrio di bilancio: dalla riforma costituzionale alla giustiziabilità*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016, p. 8.

¹⁶ Per l'estensione del peculiare carattere della trasversalità ai principi fondamentali statali posti in essere nell'ambito della materia di competenza concorrente del "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" - *alias* 'coordinamento finanziario' - si rimanda (senza pretese di esaustività) a G. DI COSIMO, *C'erano una volta le materie residuali*, in *Le Regioni*, n. 3/2010, pp. 616-622; M. SALERNO, *Autonomia finanziaria regionale e vincoli europei di bilancio*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013; G. RIVISECCHI, *Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del Titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?*, settembre 2013, in *www.issirfa.cnr.it*; M. G. PUTATURO DONATI, *Competenza legislativa concorrente in materia di coordinamento*

Sicché esistono sensibili differenze tra il prima ed il dopo della legge costituzionale n. 1/2012: affermazione, di primo acchito, banale in relazione ai profili di portata generale dell'ordinamento repubblicano ma che, a ben riflettere, viene ad assumere una prospettiva peculiare se raffrontata rispetto agli sforzi di ricerca degli “spazi di contabilità” delle Regioni, gli unici enti *sub* statali titolari dell'esercizio di una potestà legislativa – per altro equiordinata, quanto ai vincoli, alla potestà legislativa dello Stato – e, in conseguenza, gli unici enti diversi dallo Stato titolari (nella Repubblica) di un'autonomia politica (costituzionalmente) “perfetta”.

Per le Regioni, infatti, confrontare il prima ed il dopo delle modifiche costituzionali del 2012 rappresenta, in verità, una questione vitale: di credibilità dell'esistenza stessa dell'ente regionale.

Si tratta di una questione tanto meno banale – sul piano scientifico e dell’“onestà” politica ed intellettuale – quanto maggiori siano gli sforzi di individuare, con serietà e chiarezza di termini, gli attuali spazi attribuibili alla Regione in materia di contabilità pubblica e di (effettiva) capacità di “autodeterminazione” in ordine alla programmazione degli interventi e degli obiettivi dell'attività regionale: anche perché la potestà legislativa (quale picco di massima espressione dell'autonomia politica delle Regioni) si svuoterebbe, completamente, di senso (materiale) se le previsioni astratte e generali delle leggi regionali non fossero poi capaci di tradursi in concreti e particolari provvedimenti dell'amministrazione a causa di vincoli posti a monte dell'autonomia contabile e finanziaria degli Enti regionali.

Tanto più se ciò venisse poi, puntualmente, focalizzato in relazione all'ambito costituzionalmente riservato (*ex art.* 123 Cost.) alle previsioni dello Statuto di una Regione: quale fonte dell'ordinamento deputata alla disciplina della forma di governo e dei “principi fondamentali di organizzazione e funzionamento” dell'ente regionale.

Senonché prima delle modifiche costituzionali intervenute nel 2012 non esisteva nella Carta repubblicana un penetrante principio di “equilibrio dei bilanci” (e di, complessiva,

della finanza pubblica e vincoli alle politiche di bilancio anche nei confronti delle Regioni a Statuto speciale: ultime pronunce in tema della Corte costituzionale e prospettive di riforma, in *GiustAmm*, n. 7/2014, pp. 1-9; A. IANNUZZI, *L'emersione delle istanze unitarie fra complessità tecnico-scientifica e coordinamento della finanza pubblica*, in *Studi Parlamentari e di Politica Costituzionale*, n. 185-186/2014, pp. 109-121; R. CAVALLO PERIN, *I principi costituzionali e il potere di coordinamento della finanza pubblica come potere unilaterale della Repubblica italiana*, in *Diritto Amministrativo*, n. 4/2015, pp. 639-655; A. BRANCASI, *Il coordinamento della finanza pubblica al tempo della crisi*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 4/2016, pp. 1541-1554; B. VIMERCATI, *L'aggiornamento dei LEA e il coordinamento della finanza pubblica nel regionalismo italiano: il doppio intreccio dei diritti sociali*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2017, pp. 133-180; L. RONCHETTI, *L'autonomia e le sue esigenze*, Milano, Giuffrè, 2018 (specialmente pp. 295-298); G. RIVOSACCHI, *Quando l'impiego statale dei fondi europei comprime le competenze regionali: quali rimedi?*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 2/2019, pp. 804-813.

¹⁷ Appare utile rimandare a quanto diffusamente ricostruito in M. BELLETTI, *Corte costituzionale e spesa pubblica. Le dinamiche del coordinamento finanziario ai tempi dell'equilibrio di bilancio*, Torino, Giappichelli, 2016 (specie p. 177 ss.). Di recente si legga pure G. LUCHENA, *Dalla compartecipazione regionale delle risorse statali alla compartecipazione statale delle risorse regionali: “inversione” della finanza derivata e armonizzazione dei bilanci in funzione di coordinamento*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019, pp. 320-327.

“sostenibilità del debito pubblico”) che fungesse da vincolo di risultato per l’attività degli enti regionali, né la materia di “armonizzazione dei bilanci pubblici” era di competenza legislativa esclusiva dello Stato: posto che sia l’“armonizzazione dei bilanci” che il “coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario” comparivano (entrambe, per l’appunto) nell’elenco delle materie di competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni. Calati in questo quadro, alle Regioni potevano, senz’altro, riconoscersi degli apprezzabili margini di manovra economico-finanziaria: *in primis* perché risultavano costituzionalmente ‘sciolte’ da un determinato vincolo di risultato (di equilibrio dei bilanci), in secondo luogo poiché, sul piano formale, alla Regione competeva il non trascurabile esercizio della disciplina legislativa, seppur di dettaglio, nelle materie di competenza concorrente di “armonizzazione dei bilanci” e di “coordinamento della finanza pubblica”, senza poi dimenticare – oltre tutto – la discendente competenza regolamentare, alla luce, cioè, di quanto chiaramente prescritto dal sesto comma dell’articolo 117 Cost., per cui la potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva – salvo i casi di delega – mentre spetta alle Regioni in ogni altra materia (comprese, quindi, quelle concorrenti).

Piuttosto chiaro, in sintesi, come prima delle modifiche costituzionali del 2012 la Regione potesse vantare notevoli titoli di competenza nella disciplina delle proprie manovre economico-finanziarie: (stante per vero l’unico limite dei pur pervasivi principi fondamentali riservati alla legislazione statale) alla Regione spettava la potestà legislativa in materia di armonizzazione dei bilanci e di coordinamento finanziario, la connessa potestà regolamentare ed una piena autonomia contabile e finanziaria, priva di stringenti vincoli di risultato e strumentale (nonché assolutamente non condizionante) rispetto al dispiegamento dell’autonomia politica (a monte) e (a valle) delle attività amministrative di programmazione economico-finanziaria regionale.

La conseguenza di tutto ciò – ossia, per intendersi, di una apprezzabile autonomia regionale – si manifestava nel peculiare ruolo dello Statuto: assunto a “cerniera” tra le astratte previsioni costituzionali ed il concreto esercizio delle attribuzioni regionali.

Il che appariva tanto più vero quanto più a chiusura della “cerniera” statutaria si fosse posto il raccordo tra i principi della legislazione statale in materia di armonizzazione dei bilanci (nonché di coordinamento della finanza pubblica) e le disposizioni statutarie funzionali ad esprimere quegli “indirizzi” per la programmazione (economica, sociale e territoriale) utili alla (piena) esplicazione delle attività amministrative della Regione: una programmazione che di certo sconta la specificità della autoctona conformazione di ogni, singolo, territorio (regionale, nel caso di specie).

Da qui si poteva percepire (fra l’altro) l’utilità (che è di basilare natura amministrativa ma anche di carattere socio-economico) del riferimento statutario al “documento generale di programmazione economica”, come pure potevano comprendersi le disposizioni statutarie che

(in armonia con la Costituzione) scandissero (con una specificazione comprensibilmente differenziata di Regione in Regione) le varie attribuzioni degli organi e degli uffici competenti all'esercizio delle funzioni finanziarie e contabili.

3. Bilancio regionale, procedure contabili e programmazione economico-finanziaria delle Regioni dopo le intervenute modifiche costituzionali del 2012.

La disciplina introdotta con la nota legge costituzionale n. 1/2012 ha strutturalmente compresso gli spazi di oggettiva manovra economico-finanziaria delle Regioni: con una limitazione (in verità) proporzionalmente maggiore rispetto a quella (in effetti) subita dagli altri enti territoriali, non statali, della Repubblica italiana, la qual cosa può appunto comprendersi se solo si ponesse mente alle attribuzioni di cui le Regioni godevano – in concretezza – dopo la revisione del *Titolo V* nell'ambito dell'incisivo ricorso alle fonti competenti a regolare le fasi di programmazione economico-finanziaria e sociale (nel territorio regionale, chiaramente).

È, d'altra parte, pressoché innegabile che le modifiche costituzionali del 2012 abbiano prodotto l'effetto di un ridimensionamento dell'autonomia regionale: registrabile (per lo meno) sotto una duplice dimensione.

In primis non può sottacersi un ridimensionamento (al livello intrinseco della discrezionalità esercitabile) sul piano dei 'risultati' della programmazione economica delle Regioni: stante l'introduzione di un (pervasivo) vincolo legato al necessario rispetto dell'equilibrio dei bilanci e di sostenibilità del debito pubblico (oltre tutto incastonato nell'alveo della dilatata estensione che la giurisprudenza ha, via via, fatto del concetto di «finanza pubblica allargata»¹⁸).

¹⁸ Per una ricostruzione del concetto (e della portata) della “finanza pubblica allargata” si confrontino, *ex plurimis*, C. cost., sentenze 30 dicembre 2003, n. 376, par. 4 del Considerato in diritto; 29 dicembre 2004, n. 425, par. 5 e 6 del Considerato in diritto; 14 novembre 2005, n. 417, par. 5.3 del Considerato in diritto; 24 febbraio 2010, n. 57, par. 4 del Considerato in diritto; 20 dicembre 2012, n. 309, par. 3.1 del Considerato in diritto; 5 aprile 2013, n. 60, par. 5.1 del Considerato in diritto; 13 marzo 2014, n. 44, par. 6 del Considerato in diritto. Più di recente si confrontino specialmente le seguenti decisioni: C. cost., sentenze 12 maggio 2016, n. 107, par. 3 del Considerato in diritto; 11 maggio 2017, n. 103, par. 5 del Considerato in diritto; 2 novembre 2017, n. 231, par. 9.3.4 del Considerato in diritto; 23 marzo 2021, n. 44, par. 5 del Considerato in diritto. Per riflessioni in dottrina si leggano – *ex multis* – C. BUZZACCHI, *Il controllo sulla finanza pubblica allargata per l'unità economica della Repubblica*, in *Il diritto dell'economia*, n. 3/2013, pp. 753-768; C. BUZZACCHI, *Il “custode della finanza pubblica allargata” e gli oneri della potestà di coordinamento*, in *Le Regioni*, n. 4/2016, pp. 748-759; A. CAROSI, *Il principio di trasparenza nei conti pubblici*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018, pp. 834-871 (specialmente p. 839 ss.); G. LUCHENA, *Dalla compartecipazione regionale delle risorse statali alla compartecipazione statale delle risorse regionali: “inversione” della finanza derivata e armonizzazione dei bilanci in funzione di coordinamento*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019, pp. 320-327; F. SUCAMELI, *“Patto di stabilità”, principi costituzionali ed attuazione politica: la legge di bilancio 2019 e l'art. 9 della l. n. 243/2012 attraverso il prisma della giurisprudenza del Giudice delle leggi*, in *Federalismi.it*, n. 15/2019, pp. 1-48; M. ROMA, *Emergenza e decisioni di finanza pubblica: prima e dopo il Covid-19*, in *Persona e Amministrazione*, n. 2/2020, pp. 253-267.

In secondo luogo è innegabile un ridimensionamento dell'autonomia regionale – al livello formale – sotto il (pregnante) profilo della disciplina concretamente applicabile alle “procedure contabili” e, segnatamente, in ordine alle fonti costituzionalmente competenti a regolamentare le – complesse – fasi della decisione del bilancio (e del presupposto ciclo di programmazione).

Dalle modifiche del 2012, pertanto, sussistono due nuove (ed importanti) limitazioni (costituzionali) per l'autonomia politica, contabile e finanziaria delle Regioni: da una parte un limite di merito e dall'altra parte un limite formale, entrambi energicamente frapposti rispetto all'esercizio dell'attività di programmazione economico-finanziaria delle Regioni ovvero sia (*mutatis mutandis*) un “vincolo di risultato” (corrispondente al necessario equilibrio dei bilanci) ed un “vincolo di metodo” equivalente (sul piano, formale, delle fonti del diritto) al pieno riconoscimento della potestà legislativa statale in materia dell’“armonizzazione dei bilanci”, definitivamente transitata nell'elenco delle competenze legislative esclusive dello Stato.

Tutto ciò, per altro, deve essere interpretato alla luce del fatto che ancorché le fasi di bilancio si snodino in una serie di passaggi che presupporrebbero il discrezionale esercizio di apprezzamenti tecnici (invero, assai difficilmente demarcabili con l'accetta nell'ambito della classica distinzione tra politica ed amministrazione, tra indirizzi dell'organo di governo e compiti di gestione degli organi dirigenziali) la disciplina legislativa che ne è a monte è (senza troppi dubbi) capace di condizionare (per l'ineludibile forza del principio di legalità) l'autonoma articolazione dei bilanci regionali (e le fasi che concretamente scandiscono la programmazione) sì da precludere ogni effettivo spazio di autonomia possibile nelle procedure contabili e nell'ambito delle, stesse, modalità analitiche di illustrazione dei progetti e degli interventi.

Non può negarsi che purtroppo tutto ciò sia andato, oggettivamente, realizzandosi ad indubbio scapito del perseguimento (e dell'effettiva realizzazione a medio e lungo termine) degli obiettivi del bilancio regionale: pure al netto della stessa potestà legislativa costituzionalmente attribuita alle Regioni che – in tal senso – hanno (di fatto) assistito all'indiretto svuotamento della propria capacità di legiferare, al di là delle formali ripartizioni “per materia” sulla Carta.

A ben riflettere, infatti, le competenze legislative regionali risultano oggi sgonfiate (surrettiziamente) da una strutturale impossibilità economica di raggiungere i propri obiettivi (politici).

D'altronde pare difficile contestare che le finalità deliberate dalle leggi regionali (ancorché estrinsecazione di potestà costituzionalmente attribuite) restino senz'altro contabilmente e finanziariamente condizionate: col pericolo silenzioso di un vero e proprio svuotamento di senso dell'elenco di ripartizione materiale delle competenze legislative (di cui all'art. 117 Cost.).

Del resto, oggi l'armonizzazione dei bilanci è materia statale connotata di un'estensione che non si riferisce soltanto alla (mera) disciplina di quali debbano essere i documenti che compongono le decisioni di bilancio (previsionale e consuntivo): ma, per l'esattezza, attiene pure

alla definizione dei sistemi contabili (l'oggetto, per l'appunto, di teleologica armonizzazione) e delle procedure che realizzano il ciclo della programmazione economico-finanziaria da cui - a propria volta - dipende il legittimo esercizio delle attività amministrative di attuazione e di esecuzione delle previsioni di legge deliberate in «“ampliamento” delle situazioni giuridiche soggettive dei consociati (in ragione della perfetta realizzazione dei, così detti, “diritti positivi”»¹⁹.

Ebbene se l'armonizzazione dei bilanci è estesa alla totale regolazione di ogni profilo contabile incidente sul ciclo di programmazione economico-finanziaria che a propria volta condiziona la legittimità di esercizio dei poteri amministrativi funzionali al «perfezionamento degli effetti»²⁰ delle disposizioni legislative regionali allora (per conseguenza) si può – per grandi linee – intuire il perché nell'alveo dei confini di un'unica materia come l'armonizzazione dei bilanci si dia la (realistica) capacità di nascondersi, surrettiziamente, il pericolo (piuttosto serio) di un grave condizionamento – nell'intimità – dell'autonomia (politica, contabile ed amministrativa) degli Enti regionali.

La disciplina statale dell'armonizzazione è capace – in altri termini – di ingessare i sistemi contabili e le procedure di articolazione della programmazione regionale da cui, però, dipendono le attività di gestione amministrativa preordinate ad attuare ed eseguire le previsioni deliberate dal legislatore regionale: con un – perverso – effetto a cascata promanante (a monte) dall'armonizzazione, che riesce così ad attraversare, condizionandola (a valle), tutta l'autonomia regionale.

A partire dai condizionamenti sul piano nodale dell'autonomia legislativa delle Regioni, sotto la spaventosa gogna di una neutralizzazione contabile e finanziaria.

Non si ignora qui (di certo) la *ratio* di una materia statale così pervasiva come l'armonizzazione dei bilanci: protesa verso l'esigenza costituzionale di garantire un'omogeneità ed un'uniformità nella rappresentazione contabile di ogni dato finanziario, economico e patrimoniale rapportabile ad un ente pubblico, anche al fine di assicurare il principio di trasparenza, la migliore leggibilità dei documenti contabili e la possibilità di un, senz'altro prezioso, confronto dell'attività quotidianamente esercitata ed annualmente programmata dagli enti della Repubblica italiana.

Proprio per questo, d'altra parte, l'armonizzazione dei bilanci ha subito una, netta, traslazione nel riparto delle competenze legislative (contemplato all'art. 117 Cost.): poiché il passaggio dalla legislazione ripartita tra Stato e Regioni alla competenza esclusiva dello Stato (di cui comma 2, lettera e, dell'art. 117 Cost.) si manifestava come la modifica funzionalmente

¹⁹ A. MITROTTI, *'Riserva di Amministrazione' versus 'Amministrazione per Legge'. Tendenze ed evoluzioni tra prassi politica, giurisprudenza ed una rilettura dogmatica*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3/2020, p. 8.

²⁰ A. MITROTTI, *'Riserva di Amministrazione' versus 'Amministrazione per Legge'*, cit., p. 7 ss.

più efficace nell’ottica, peculiare, del perseguimento (finale) di un contenimento della spesa pubblica, della sostenibilità del debito complessivo delle amministrazioni, nonché in estrema sintesi come una modifica (di indubbio ‘impatto’ sul piano delle relazioni internazionali) volta a mantenere quell’affidabilità finanziaria della Repubblica italiana (e dei suoi bilanci) che – non è per nulla un mistero – da tempo caldeggiava tra le richieste al nostro Paese provenienti dalle Istituzioni europee (dai governi di alcuni Stati membri UE e dall’ansia dei mercati in crisi)²¹.

Dal che si capisce, pertanto, sino in fondo l’intima ragione per cui l’esigenza di armonizzazione dei bilanci pubblici possa, ben, definirsi oggi come pressoché «orientata ad una sorta di standardizzazione [imposta] dall’alto con lo scopo di evitare l’insorgenza di rischi di disallineamenti o disequilibri»²² nelle attività dei (pur autonomi) diversi livelli di governo della Repubblica. Né sarebbe peregrino ritenere insomma che nel 2012 si sia trattato del compimento di un disegno di legge costituzionale deliberato, quasi, per “forza” di fattori esogeni rispetto a quelli da tempo già presenti nell’ordinamento autonomistico repubblicano: da qui si è giunti a modifiche di sicura bontà per gli obiettivi cari al processo di integrazione europea (ed al rasserenamento dell’ansia dei mercati internazionali) – sul piano di contenimento dei bilanci pubblici, di una sana gestione finanziaria e della trasparenza dei conti – ma con una velocità²³ che (un po’ grossolanamente) ha sotteso palpabili lacune sotto il profilo di una ragionevole

²¹ «Ciò appare, del resto, evidente conseguenza della conclamata urgenza con cui si è dato avvio al progetto di revisione costituzionale sotto la forsennata pressione delle istituzioni europee, dei governi di alcuni Stati membri dell’UE, delle istituzioni finanziarie internazionali e dei mercati nella grave crisi di affidabilità del debito pubblico italiano» F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. “pareggio di bilancio”*, in *Rivista AIC*, n. 2/2012, p. 2. In tal senso possono - qui - leggersi come pionieristiche le osservazioni, già, a suo tempo sviluppate da V. CERULLI IRELLI, *I vincoli europei e le esigenze di coordinamento della finanza pubblica*, in *Il Lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, n. 5/2006, pp. 807-824.

Per una diffusa ricostruzione sui complessi rapporti tra crisi finanziaria, *governance* europea e modifiche interne al nostro ordinamento repubblicano si leggano altresì (e senza delle pretese di esaustività) A. BRANCASI, *L’introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2012, pp. 108-110; G. GUARINO, *L’Europa imperfetta. UE: problemi, analisi, prospettive*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2011; A. BAGNAI, *Crisi finanziaria e governo dell’economia*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2011; M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Questione Giustizia*, n. 6/2012, pp. 92-128; L. MERCATI, *Armonizzazione dei bilanci pubblici e principi contabili*, in *Federalismi.it*, n. 2/2014; A. GUAZZAROTTI, *Crisi dell’euro e ‘guerra delle razze’. Strategie di riattivazione del conflitto in Europa*, in *Rivista AIC*, n. 3/2015, pp. 1-21; R. PEREZ, *La crisi del debito pubblico*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 3/2016, pp. 669-693; A. POGGI, *Crisi economica e crisi dei diritti sociali nell’Unione Europea*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017, pp. 1-16; L. SAMBUCCI, *Corte costituzionale e armonizzazione dei bilanci pubblici: il difficile bilanciamento dei principi di autonomia e delle esigenze di unitarietà della finanza pubblica*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3/2017, pp. 1-74 (specialmente p. 18 ss.); G. F. FERRARI, *Le fonti costituzionali*, in G.F. FERRARI - E. MADEO (a cura di), *Manuale di Contabilità Pubblica*, Milano, Giuffrè, 2019, pp. 26-29.

²² G. LUCHENA, *Dalla compartecipazione regionale delle risorse statali alla compartecipazione statale delle risorse regionali: “inversione” della finanza derivata e armonizzazione dei bilanci in funzione di coordinamento*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019, p. 323.

²³ «Lo stesso iter parlamentare seguito dalla legge costituzionale 1 aprile 2012, n. 1 è stato caratterizzato da un’impressionante rapidità. Si è parlato a questo proposito di una “revisione affrettata” della Costituzione, atteso che il procedimento si è risolto in soli sette mesi» M. ROMA, *Emergenza e decisioni di finanza pubblica*, cit., p. 259.

ponderazione del ruolo della controbilanciata autonomia costituzionalmente riservata agli Enti regionali.

È così che – in attuazione delle modifiche alla lettera e), comma 2 dell’articolo 117 della Carta costituzionale – il legislatore statale è, puntualmente, pervenuto ad una capillare disciplina dell’ordinamento “finanziario e contabile” delle Regioni: rintracciabile a mente di quanto adesso prescritto dal d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, nonché – per l’esattezza – di quanto (pervasivamente) contemplato dal suo novellato *Titolo III*, che (rubricato «Ordinamento finanziario e contabile delle Regioni») costituisce in verità l’oggetto risultante dalle modifiche (sostitutive ed integrative) introdotte dalle specifiche disposizioni di cui al d.lgs. 10 agosto 2014, n. 126, adottato, a propria volta, per attuare le novità discendenti dalla legge costituzionale n. 1/2012 e – dunque – per adeguare la legislazione rispetto ai nodali cambiamenti sottesi ai revisionati articoli 81, 97, 117 (c. 2, lett. e) nonché 119 della Carta repubblicana²⁴.

Ora, non si può (e non si deve) coprire gli occhi: nascondendosi dai problemi degli effetti prodotti - in questi anni - dalla pervasiva legislazione statale in materia di “ordinamento finanziario e contabile delle Regioni”, né, del resto, un’attenta parte della sensibile dottrina si è risparmiata dal commentare (in modo senz’altro condivisibile) che si tratti di una disciplina legislativa dello Stato «estremamente minuziosa e pervasiva»²⁵.

Tant’è che ad una pur velocissima lettura del, menzionato, *Titolo III* del d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, non potrebbe del tutto sfuggire la capillarità spiegata dal legislatore statale: spintosi (senza alcuna remora) fino al punto di occuparsi di «ogni aspetto della contabilità delle Regioni»²⁶, tanto da fare, addirittura, parlare di una disciplina «“ultra regolamentare”, dell’intera contabilità regionale»²⁷.

D’altra parte (in base a quanto contemplato dal vigente articolo 117 Cost.) alle Regioni viene oggi preclusa la grandissima fetta delle competenze riconducibili alla materia dell’“armonizzazione dei bilanci” pubblici: non si può evitare di prendere atto che gli enti regionali siano stati spogliati sia della potestà legislativa che del potere regolamentare in materia di armonizzazione.

²⁴ «L’esigenza di apposite previsioni legislative, d’altra parte, discende sia dal fatto che - al di là degli aspetti formali (natura pubblica dell’ente e dell’oggetto della gestione) - la materia della contabilità pubblica, di per sé suscettibile di evoluzione, “non è definibile oggettivamente”, sia dall’incidenza che sulle valutazioni del legislatore possono avere altri fattori, quali [ad esempio] il nesso esistente tra regime dei controlli sugli enti e regime della responsabilità dei funzionari, ovvero la configurazione positiva degli organi chiamati a valutare quest’ultima» A. POLICE, *La tutela degli equilibri di bilancio tra controllo e giurisdizione: le prospettive delle Sezioni Riunite della Corte dei Conti in Speciale Composizione*, in *Rivista della Corte dei Conti*, n. 1-2/2018, p. 606.

²⁵ L. SAMBUCCI, *Corte costituzionale e armonizzazione dei bilanci pubblici: il difficile bilanciamento dei principi di autonomia e delle esigenze di unitarietà della finanza pubblica*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3/2017, p. 3.

²⁶ L. SAMBUCCI, *Corte costituzionale e armonizzazione dei bilanci pubblici*, cit., p. 3, nota 4.

²⁷ L. SAMBUCCI, *Corte costituzionale e armonizzazione dei bilanci pubblici*, cit., p. 21, nota 54.

Tuttavia ciò non potrebbe mai (si badi) svilupparsi sino al punto (massimo) di disconoscere alle Regioni i profili autarchici racchiusi tra le pieghe dell'autonomia contabile: dovendosi ammettere (almeno per, ovvia, esclusione delle competenze costituzionalmente attribuite allo Stato) che in capo alle Regioni permanga, comunque, un “certo” spazio di autonomia circoscritto – quanto meno – a profili di esercizio degli strumenti amministrativi (con una estensione autonomistica – in verità – pressoché identica, vale a dire, a quella dei Comuni, Province, Città Metropolitane e di altri enti locali).

Se a tutto ciò per altro aggiungessimo (*in unum* con un'interpretazione sistematica delle singole disposizioni della Carta costituzionale) la parallela presa d'atto dell'incontrovertibile “trasversalità” della materia del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e non trascurassimo, allo stesso tempo, come l'elevato tasso tecnico²⁸ (ovverosia di tecnicismo) insito nel “coordinamento” abbia (progressivamente) contribuito a deformare il (già travagliato) rapporto tra disposizioni statali di principio e disciplina regionale di dettaglio (sino a distorcersi verso una sorta di rapporto tipico tra una fonte primaria ed un regolamento di esecuzione, in cui gli spazi attuativi della differenziazione regionale sono andati di fatto appiattendosi in ragione delle esigenze di natura tecnica, inderogabili) allora apparirebbe in sé evidente come l'autonomia (politica, contabile e finanziaria) degli Enti regionali ne sia uscita – sempre di più – con le ossa (pressoché) rotte.

Il rovescio della medaglia è stato quello di generare un'urgente corsa alla ricerca degli (effettivi) spazi – di resistenza – dell'autonomia contabile (e finanziaria) regionale: dando la stura ad un'indagine sensibile, non poco faticosa ed evidenziabile a cominciare dal piano – vivente – delle (quotidiane) attività istituzionali degli Enti Regionali, passando per le analisi di ausilio portate avanti dagli studiosi di diritto pubblico, sino ai casi (convulsamente) approdati dinanzi alle aule della giustizia contabile, amministrativa e costituzionale²⁹.

In particolare, tra gli arresti giurisprudenziali, meritano (qui) di essere messe a fuoco le argomentazioni sviluppate nella sentenza della Corte costituzionale n. 184 del 20 luglio 2016.

²⁸ Si confrontino, *ex multis*, le puntuali ricostruzioni efficacemente sviluppate in F. GALLO, *Il principio costituzionale di equilibrio di bilancio e il tramonto dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in *Rassegna tributaria*, n. 6/2014, pp. 1199-1213; A. IANNUZZI, *L'emersione delle istanze unitarie*, cit., pp. 109-121; R. CAVALLO PERIN, *I principi costituzionali e il potere di coordinamento della finanza pubblica*, cit., pp. 639-655; W. GIULIETTI - M. TRIMARCHI, *Nozione di amministrazione pubblica e coordinamento statale nella prospettiva dell'interesse finanziario*, in *Diritto e Processo Amministrativo*, n. 3/2016, pp. 925-963; E. D'ORLANDO, *Corti costituzionali, crisi economico-finanziaria e forma di Stato regionale*, in *Federalismi.it*, n. 16/2019, pp. 1-19.

²⁹ Ancorché (giustamente) in dottrina sia stato fatto notare che «i pur apprezzabili sforzi della Corte costituzionale, o della Corte dei Conti, o del Tar-Consiglio di Stato, di ridimensionare la rigidità dei vincoli di bilancio, sono [potenzialmente] degli anticorpi del sistema, che [però] non sono sufficienti nel lungo periodo a garantirne la tenuta» D. PAPPANO, *Autonomia finanziaria degli enti territoriali e garanzia dei diritti al tempo della crisi*, in *Federalismi.it*, n. 2/2016, pp. 19-20.

Si tratta di un, nevralgico, *leading case*³⁰ nella giurisprudenza sinora maturata dinanzi al Giudice delle leggi: in cui è stato necessario – per la prima volta – misurare la legittima estensione costituzionale del perimetro riconducibile al parametro interposto di cui al novellato *Titolo III* del d.lgs. n. 118/2011, espressione (come è noto) di una materia (di legislazione statale) «finalizzata a realizzare l’omogeneità dei sistemi contabili per rendere i bilanci delle amministrazioni aggregabili e confrontabili, in modo da soddisfare le esigenze informative connesse ai vari obiettivi quali [per l’appunto] la programmazione economico-finanziaria, il coordinamento della finanza pubblica, la gestione del federalismo fiscale, le verifiche del rispetto delle regole comunitarie»³¹.

Senonché la Corte costituzionale posta, proprio, dinanzi all’impugnazione di una legge regionale rubricata «Disposizioni in materia di programmazione economica e finanziaria e relative procedure contabili» non ha potuto fare a meno di puntualizzare «che l’armonizzazione – ancorché finalizzata a rendere i documenti contabili delle amministrazioni pubbliche omogenei e confrontabili – dopo la legge del 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione) e la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che ne ha sancito il passaggio dalla competenza concorrente a quella esclusiva dello Stato, ha assunto gradualmente una sua fisionomia più ampia e rigorosa attraverso la legislazione ordinaria [...] Il nesso di interdipendenza che [poi] lega l’armonizzazione alle altre materie, e la conseguente profonda e reciproca compenetrazione, hanno comportato che proprio in sede di legislazione attuativa si sia verificata un’espansione della stessa armonizzazione ad ambiti di regolazione che si pongono nell’alveo di altri titoli di competenza, nominati ed innominati. Così, a titolo esemplificativo, si può affermare che l’armonizzazione si colloca contemporaneamente in posizione autonoma e strumentale rispetto al coordinamento della finanza pubblica: infatti, la finanza pubblica non può essere coordinata se i bilanci delle amministrazioni non hanno la stessa struttura [...] Analogamente, per quel che riguarda la tutela degli equilibri finanziari [...] Ed in effetti nelle censure mosse in relazione al d.lgs. n. 118 del 2011, quale norma interposta, vengono richiamate disposizioni ascrivibili, sotto il profilo teleologico, sia al coordinamento della finanza pubblica, sia alla disciplina degli equilibri di bilancio di cui all’art. 81 Cost., sia al principio del buon andamento finanziario e della programmazione di cui all’art. 97 Cost.»³².

³⁰ Il richiamo alla sentenza n. 184/2016 della Corte costituzionale è contenuto in varie, successive decisioni del Giudice delle leggi; in particolare si confrontino *ex plurimis*: C. cost., sentenze 13 aprile 2017, n. 80, par. 3, 3.3, 3.4, 4, 5.1, 6.1, 7.1, 8.1 e 20 del Considerato in diritto; 9 gennaio 2018, n. 49, par. 3.3 e 3.4 del Considerato in diritto; 14 febbraio 2019, n. 18, par. 5.1 e 5.3 del Considerato in diritto; 23 giugno 2020, n. 115, par. 7 del Considerato in diritto; 26 novembre 2020, n. 250, par. 3.3 del Considerato in diritto; 11 marzo 2021, n. 34, par. 4 del Considerato in diritto.

³¹ C. cost., sent. 20 luglio 2016, n. 184, par. 2.1 del Considerato in diritto.

³² C. cost., sent. 20 luglio 2016, n. 184, par. 2.1 del Considerato in diritto.

In altri termini secondo il quadro argomentativo disegnato (con, estrema, dovizia) dalla Corte costituzionale il *Titolo III* (rubricato «Ordinamento finanziario e contabile delle Regioni») del d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, andrebbe ascritto ad un «ambito [materiale in sé strutturalmente] connotato dall'intreccio di competenze trasversali»³³ all'interno del quale però l'armonizzazione dei bilanci è capace di attrarre prevalentemente³⁴ attorno a sé ogni altra materia, funzionalmente riconducibile: a partire certamente dal coordinamento della finanza pubblica, passando per gli aspetti di imprescindibile tutela degli equilibri finanziari sino, nondimeno, alla sensibile possibilità di attrazione della disciplina inerente ogni prescrizione che assicuri il «collegamento tra buon andamento finanziario e programmazione, sentenze n. 129 e n. 10 del 2016»³⁵.

Ne risulta (in effetti) una alquanto onnivora connotazione materiale dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e della sua (costituzionalmente legittima) estensione competenziale: tanto da arrivare - addirittura - sino ad atteggiarsi come una competenza legislativa dello Stato, di per sé, capace di attraversare - trasversalmente e pervasivamente - materie di legislazione residuale delle Regioni.

Forse è anche per questo e per non mortificare oltremodo (fino ad una completa neutralizzazione) gli spazi della «programmazione economica e finanziaria regionale, le relative procedure contabili e l'attuazione in sede locale dei principi di coordinamento della finanza pubblica»³⁶ che i Giudici della Corte costituzionale (schivando «il problema [centrale] se sia configurabile – in simmetria con la funzione “sistema contabile dello Stato” prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera e – una potestà legislativa residuale della Regione definibile come “sistema contabile regionale”»³⁷) hanno soggiunto (in termini pressoché apodittici) l'affermazione di (puro) principio per cui (in ogni caso) «certo è che non può essere [mai] disconosciuta la potestà di esprimere nella contabilità regionale, pur nel rispetto dei vincoli

³³ C. cost., sent. 20 luglio 2016, n. 184, par. 2.2 del Considerato in diritto.

³⁴ Sull'applicazione giurisprudenziale del – così detto – “criterio di prevalenza” nell'ambito di un intreccio tra materie di diversa competenza legislativa si vedano, *ex multis*: C. cost., sentenze 23 dicembre 2003, n. 370, par. 4 del Considerato in diritto; 28 gennaio 2005, n. 50, par. 5 del Considerato in diritto; 8 giugno 2005, n. 219, par. 5 del Considerato in diritto; 16 giugno 2005, n. 231, par. 4 del Considerato in diritto; 16 giugno 2005, n. 234, par. 6 e 9 del Considerato in diritto; 19 dicembre 2006, n. 422, par. 5.1 del Considerato in diritto; 23 novembre 2007, n. 401, par. 6.7 del Considerato in diritto; 14 novembre 2008, n. 368, par. 3.2.3 del Considerato in diritto; 24 luglio 2009, n. 237, par. 12 del Considerato in diritto; 24 novembre 2010, n. 334, par. 3 del Considerato in diritto; 11 febbraio 2011, n. 43, par. 8.1 del Considerato in diritto; 5 giugno 2013, n. 118, par. 6 del Considerato in diritto; 2 aprile 2014, n. 67, par. 4 del Considerato in diritto; 9 luglio 2015, n. 140, par. 6.3 del Considerato in diritto; 21 gennaio 2016, n. 7, par. 4 del Considerato in diritto; 12 aprile 2017, n. 77, par. 3 del Considerato in diritto; 27 giugno 2018, n. 137, par. 3.3 del Considerato in diritto; 16 novembre 2018, n. 206, par. 2.1 del Considerato in diritto; 11 marzo 2021, n. 35, par. 2.2 del Considerato in diritto.

³⁵ C. cost., sent. 20 luglio 2016, n. 184, par. 2.1 del Considerato in diritto.

³⁶ C. cost., sent. 20 luglio 2016, n. 184, par. 2.2 del Considerato in diritto.

³⁷ C. cost., sent. 20 luglio 2016, n. 184, par. 2.2 del Considerato in diritto.

statali, le peculiarità connesse e conseguenti all'autonomia costituzionalmente garantita alla Regione»³⁸.

Sullo sfondo rimane - però - spontaneo l'interrogativo (tutt'ora aperto in giurisprudenza, tra gli studiosi del diritto pubblico e - nondimeno - tra gli stessi addetti ai lavori nelle attività di programmazione regionale) di come potrebbero realisticamente dispiegarsi pur al netto dei notevoli (onnivori) vincoli statali le peculiarità connesse all'autonomia contabile, finanziaria e (soprattutto) politica degli Enti regionali: anche perché (se ci riflettessimo) alle Regioni sul piano formale dei titoli di competenza legislativa oggi appartiene unicamente la materia di "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario", da cui poi discende la relativa potestà regolamentare (*ex art.* 117, comma 6, Cost.).

Qui si ferma al momento il piano formale dei titoli normativi che le Regioni possono pacificamente vantare in relazione alla disciplina dell'ordinamento contabile regionale e del pertinente ciclo di programmazione economico-finanziaria: il che, per altro, trova (in verità) un'autorevole conferma nell'essere una riflessione – incisivamente – suffragata dal fatto per cui la stessa Corte costituzionale, sinora, ha nutrito seri dubbi e significative perplessità nel riconoscere l'esistenza ordinamentale di una potestà legislativa residuale delle Regioni in materia di «sistema contabile regionale»³⁹.

D'altronde, alla luce del vigente riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni, non sarebbe per nulla semplice riuscire a configurare incontrovertibilmente i tratti di una legittima esistenza della competenza di legislazione residuale in materia di "sistema contabile regionale", ciò (per lo meno) per una ragione banale, di (puro) ordine logico: di per sé una competenza di carattere residuale nasce come competenza legislativa 'piena' per una Regione, in quanto (recita con chiarezza l'articolo 117, comma 4, Cost.) «non espressamente riservata alla legislazione dello Stato». Difficile, in tal senso, ammettere che l'armonizzazione dei bilanci, da un lato, ed il coordinamento della finanza pubblica, dall'altro, lascino il campo ad una competenza residuale (e piena) in materia di "contabilità regionale".

Se aggiungessimo che persino l'unico titolo di competenza legislativa delle Regioni in materia di contabilità pubblica (qual è oggi il coordinamento finanziario) si presta ad essere teleologicamente vocato a soddisfare «esigenze di unitarietà del sistema di finanza pubblica [...] in [stretta] connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari»⁴⁰ allora appare, realisticamente, complesso capire in quale misura si possa

³⁸ C. cost., sent. 20 luglio 2016, n. 184, par. 2.2 del Considerato in diritto.

³⁹ C. cost., sent. 20 luglio 2016, n. 184, par. 2.2 del Considerato in diritto.

⁴⁰ G.F. FERRARI, *Il riparto di competenze di cui all'art. 117 Cost.*, in G.F. FERRARI - E. MADEO (a cura di), *Manuale di Contabilità Pubblica*, cit., p. 6. Sulle esigenze di coordinamento del "sistema contabile e finanziario" nella Repubblica italiana appare altresì significativo rimandare qui – *ex multis* – a L. ANTONINI, *Armonizzazione contabile e autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017, pp. 1-21.

davvero spiegare «la potestà di esprimere nella contabilità regionale, pur nel rispetto dei vincoli statali, le peculiarità connesse e conseguenti all'autonomia costituzionalmente garantita alla Regione»⁴¹.

Né può dirsi una casualità – d'altra parte – che la giurisprudenza costituzionale si sia soffermata finora non tanto sugli aspetti autonomistici sottesi al “sistema contabile regionale” (sulla «sua possibile configurazione come autonoma materia ascrivibile alla potestà residuale dell'ente»⁴²) quanto sui (più semplici) profili posti a base delle «limitazioni [materialmente] necessarie “a consentire il soddisfacimento contestuale di una pluralità di interessi costituzionalmente rilevanti”»⁴³ per l'equilibrato sviluppo sostenibile di tutto il sistema contabile e finanziario della Repubblica italiana.

Dal che (si badi) può ricavarsi una, relevantissima, conseguenza sul piano processuale dello schema seguito (sino ad oggi, costantemente) dalla giurisprudenza costituzionale per sindacare la legittimità di ogni legge in materia di “sistema” od “ordinamento contabile regionale”: giacché le valutazioni del Giudice delle leggi – anziché riposare su di un predefinito e circoscrivibile armamentario di parametri coincidenti a disposizioni astratte, generali e sistematicamente connesse tra di loro (come per il caso della “chiamata in sussidiarietà legislativa”⁴⁴) – ci hanno, piuttosto, abituato a schemi di giudizio dal carattere (strettamente) induttivo, in quanto schemi articolati su “confacenti” motivazioni poste in riferimento alla concerta collisione tra leggi regionali impugnate e «specifiche norme interposte come quelle contenute nel d.lgs. n. 118 del 2011»⁴⁵.

Ciò di primo acchito potrà suonare come un'affermazione banale, viziata da una carenza di novità: eppure è cosa singolare che in una materia tanto sensibile come quella dell'ordinamento e della contabilità regionale la giurisprudenza costituzionale non abbia mai delineato (in positivo) gli elementi fondanti dell'autonomia contabile e finanziaria delle Regioni, preferendo

⁴¹ C. cost., sent. 20 luglio 2016, n. 184, par. 2.2 del Considerato in diritto.

⁴² C. cost., sent. 20 luglio 2016, n. 184, par. 2.3 del Considerato in diritto.

⁴³ C. cost., sent. 20 luglio 2016, n. 184, par. 2.3 del Considerato in diritto.

⁴⁴ Sul celebre meccanismo giurisprudenziale della “chiamata in sussidiarietà legislativa” si confronti: C. cost., sent. 1 ottobre 2003, n. 303, par. 2.1 del Considerato in diritto. Si tratta di un precedente che ha, notoriamente, fatto (e continua a fare) giurisprudenza, *ex plurimis* si leggano: C. cost., sentenze 13 gennaio 2004, n. 6, par. 7 del Considerato in diritto; 29 gennaio 2005, n. 62, par. 16 del Considerato in diritto; 1 giugno 2006, n. 214, par. 4 del Considerato in diritto; 16 marzo 2007, n. 88, par. 7 del Considerato in diritto; 14 marzo 2008, n. 63, par. 4.4 del Considerato in diritto; 20 marzo 2009, n. 76, par. 2 del Considerato in diritto; 22 luglio 2010, n. 278, par. 12, 13, 15 e 16 del Considerato in diritto; 22 luglio 2011, n. 232, par. 5.3 del Considerato in diritto; 27 giugno 2012, n. 163, par. 2.2 del Considerato in diritto; 5 aprile 2013, n. 62, par. 1.3 del Considerato in Diritto; 11 dicembre 2015, n. 261, par. 3 del Considerato in diritto; 21 gennaio 2016, n. 7, par. 2 del Considerato in diritto; 12 luglio 2017, n. 170, par. 11.3 del Considerato in diritto; 27 marzo 2018, n. 61, par. 2 del Considerato in diritto; 2 dicembre 2019, n. 246, par. 5 del Considerato in diritto. Per una ricostruzione aggiornata dei vari profili teorici sia, qui, consentito rimandare ad A. MITROTTI, *L'interesse nazionale nell'ordinamento italiano. Itinerari della genesi ed evoluzione di un'araba fenice*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, p. 203 ss.

⁴⁵ C. cost., sent. 20 luglio 2016, n. 184, par. 2.3 del Considerato in diritto.

(al più) disegnarne (in negativo) le “limitazioni esterne”, sulla base (appunto) di valutazioni induttive, legate ad i concreti casi di collisione con le disposizioni statali (di fonte primaria). Senonché un dato piuttosto elementare rischierebbe, così facendo, di essere perso di vista dal Giudice delle leggi.

«Dietro ai tecnicismi contabili, si tratta [sempre] di rilevanti questioni che concorrono [ogni volta] a ridefinire l’autonomia [...] degli enti territoriali nel processo di attuazione dell’equilibrio di bilancio»⁴⁶: ma il rischio è che un’autonomia - via via - (ri)disegnata e ridefinita di caso in caso in termini negativi (ossia sulla base di limitazioni esterne induttivamente ricavate dalle norme interposte contenute nel d.lgs. 118/2011) produca l’evanescenza progressiva dei contenuti autonomistici, pur garantiti sul piano costituzionale, in specie per l’ente regionale (quale ente *sub* statale ad autonomia politica costituzionalmente perfetta).

Non si ignora di certo che tra le operazioni più complesse nell’ordinamento ci sia quella di riempire di senso e contenuto il riconoscimento di “autonomia” per gli enti pubblici: tuttavia qui si sta ragionando di qualcosa di molto più specifico, segnatamente legato a cosa sia, e come si possa atteggiare, l’autonomia contabile e finanziaria delle Regioni, quali enti repubblicani diversi dallo Stato e, precisamente, titolari di un’autonomia politica costituzionalmente perfetta (giacché discendente - in via diretta - dalla solenne attribuzione di una potestà legislativa equiparata – dopo la revisione del *Titolo V* – a quella statale).

Allo stato dell’arte, pertanto, non sarebbe affatto esagerato ritenere che per gli arresti della giurisprudenza costituzionale la definizione di ciò che oggi è l’autonomia contabile (e finanziaria) delle Regioni passerebbe riduttivamente attraverso una descrizione “in negativo”: in tanto se ne parlerebbe in quanto «conciliabile e rispettosa dei limiti esterni e non sia in contrasto con gli standard provenienti dall’armonizzazione, dal coordinamento, dal rispetto dei vincoli europei e degli equilibri di bilancio»⁴⁷.

Difficile con tutt’onestà intellettuale che quanti si interrogano sugli effettivi spazi dell’autonomia regionale possano ritenersi (davvero) soddisfatti.

4. Incerte prospettive attuali.

Quanto finora tratteggiato non vuole certamente possedere la presuntuosa ambizione di discutere la bontà della *ratio* costituzionalmente sottesa all’armonizzazione dei bilanci pubblici: posto che non vi è dubbio che si tratti di una nodale materia, funzionale a far sì che gli enti

⁴⁶ G. RIVOSECCI, *Il bilancio come strumento di governo delle politiche pubbliche tra Stato e Regioni*, in *Rivista della Corte dei Conti*, n. 5-6/2018, p. 309.

⁴⁷ C. cost., sent. 20 luglio 2016, n. 184, par. 3 del Considerato in diritto.

repubblicani parlino la stessa “lingua contabile”, nell’ottica protesa ad evitare (in estrema sintesi) quel pericoloso effetto di Babele generato dall’esistenza di «dialetti contabili»⁴⁸.

Addirittura non sono mancate in passato imbarazzanti situazioni dell’azione pubblica in cui, ad esempio, i bilanci di alcune Regioni non dialogavano con i bilanci delle rispettive aziende sanitarie regionali, come pure non infrequenti sono stati i (diversi) casi di Comuni ed enti locali “incapaci” di redigere dei bilanci consolidati con le proprie società partecipate: e gli esempi, purtroppo, potrebbero benissimo continuare.

È chiaro che dietro l’assenza di un “dialogo contabile” si celi – di per sé – il pericolo di un serio fallimento sia degli obiettivi comuni alla Repubblica che, nondimeno, degli stessi obiettivi individuali di ciascun ente.

Il che è tanto più vero quanto più si mettesse a fuoco la natura policentrica e multilivello del nostro ordinamento: fondato sul riconoscimento e sulla promozione dell’autonomia ma nell’unità ed indivisibilità repubblicana.

Per avere un’idea concreta della realtà nella Repubblica italiana basti pensare a come in uno stesso macro settore di servizi ad un cittadino infortunatosi sul lavoro ben possano contestualmente convivere più centri di spesa pubblica, differenti tra di loro. Ad esempio se nel caso di uno spiacevole infortunio lavorativo le parti più importanti delle spese “assistenziali e previdenziali” vengono centralmente gestite dall’INPS, una (parallela) fetta, rilevante, del costo “sanitario” viene piuttosto sostenuta dal livello regionale di governo, mentre (al contempo) diversi – e pur primari – “servizi sociali” ‘verrebbero’⁴⁹ (concretamente) erogati dal livello comunale (quello più vicino al cittadino) poiché (*ex art.* 13 del d.lgs. n. 267 del 18 agosto 2000, visto secondo una lettura costituzionalmente orientata della Carta repubblicana e segnatamente in base ai revisionati articoli 114 e 118 Cost.) è proprio al Comune che (deve) compete(re) l’esercizio delle (sensibili) «funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità».

Intuibile come rispetto all’unitaria azione pubblica nei confronti del cittadino venga a realizzarsi (sotto una vasta molteplicità di profili, di per sé esistenti in via di fatto prima ancora che in termini di stretto diritto) una “interdipendenza” tra i diversi livelli di governo della Repubblica⁵⁰: ancorché – si badi bene – delle proprie azioni ciascun livello rimane sempre

⁴⁸ In dottrina la paternità della nota figura dei (così detti) «dialetti contabili» è ascrivibile a L. ANTONINI, *Armonizzazione contabile e autonomia finanziaria degli enti territoriali*, cit., p. 3 ss.

⁴⁹ Il condizionale è d’obbligo: se solo si ponesse mente alle notevoli difficoltà in cui incorrono molti Comuni italiani per garantire il basilare assolvimento «delle funzioni e dei servizi indispensabili» *ex art.* 244 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267. In dottrina appare utile rinviare – *ex multis* – a G. PASSARELLI, *Dissesto dei ‘comuni’ o eclissi del ‘comune’? Il ruolo delle Corti innanzi alla crisi della finanza locale*, in *Rassegna di Diritto Pubblico europeo*, n. 1/2014, pp. 159-196; V. MANZETTI, *Quale performance amministrativa negli enti locali in situazione di grave squilibrio di bilancio?*, in *Federalismi.it*, n. 17/2019, pp. 1-38.

⁵⁰ In dottrina appare illuminante rinviare agli studi brillantemente sviluppati in A. ZITO - M. IMMORDINO, *Aggregazione e centralizzazione della domanda pubblica di beni: stato dell’arte e proposte di migliorie al sistema*

costituzionalmente chiamato a rispondere (*in primis* dinanzi ai cittadini) secondo gli esatti poteri di cui sia (formalmente e sostanzialmente) il titolare di esercizio nonché – per l’effetto – sulla base delle (rispettive) sfere di responsabilità conseguenti.

Da qui si dipana una doppia esigenza: a) per le Regioni – come anche per gli altri enti territoriali - il bisogno di comprendere con sicurezza (e per certezza del diritto) la sfera esatta della propria autonomia contabile e finanziaria; b) per la Repubblica italiana l’esigenza di un’uniformità (dei parametri di valutazione delle azioni riconducibili ai diversi livelli di governo) che sia direttamente funzionale ai fondamentali obiettivi comuni di buon andamento dell’amministrazione e di una sana gestione finanziaria, unitamente al parallelo rispetto degli essenziali equilibri di bilancio e della sostenibilità del (complesso) debito pubblico⁵¹.

Ma pur al netto di un obiettivo condiviso – e senz’altro condivisibile – come è quello cui (di fatto) protende l’armonizzazione dei bilanci probabilmente non si potrebbe escludere (in modo secco) che un simile scopo si sarebbe potuto, realisticamente, perseguire anche in una maniera del tutto differente rispetto alla netta centralizzazione al livello statale della competenza legislativa dell’armonizzazione: secondo, cioè, modalità diverse dal collocamento nell’elenco delle materie di legislazione esclusiva dello Stato.

D’altra parte una cosa è la *ratio* sottesa ad una materia: ben altra cosa è (si badi) il piano degli strumenti (costituzionali, legislativi ed amministrativi) per realizzarla.

Il che aprirebbe uno squarcio sulla bontà delle scelte di politica del diritto condivise dalla celeberrima legge costituzionale n. 1/2012: aprendo prospettive interessanti ma col fondato pericolo di condurci fuori traccia.

Forse (ci si permette di osservare banalmente) sarebbe stata tutt’altra cosa se si fosse percorsa una strada diametralmente inversa rispetto a quella, poi, effettivamente scelta dal legislatore costituzionale: nel senso che se tra le materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato fosse transitato il “coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario” e non si fosse toccata l’armonizzazione dei bilanci tra le materie di legislazione concorrente Stato-Regioni si sarebbe intrapresa una via maggiormente rispettosa in prospettiva del sensibile bilanciamento tra unità-uniformità repubblicana, da un lato, e, dall’altro lato, il riconoscimento delle Autonomie, nonché specialmente del ruolo costituzionale dell’autonomia regionale.

vigente, in *Nuove Autonomie*, n. 2/2018, pp. 223-235; A. F. URICCHIO, *La potestà in materia di spesa pubblica ai diversi livelli di governo*, in *Diritto e pratica tributaria internazionale*, n. 3/2018, pp. 756-783; G. MAZZEI, *La nuova governance finanziaria tra processi di integrazione e sfiducia nella politica*, in *Amministrativamente*, n. 3-4/2018, pp. 1-12.

⁵¹ Pare, qui, significativo rimandare a W. GIULIETTI - M. TRIMARCHI, *Nozione di amministrazione pubblica e coordinamento statale*, cit., pp. 925-963.

Ovviamente non si ignora, qui, che per la giurisprudenza, sinora, consolidata «la finanza pubblica non può essere coordinata se i bilanci delle amministrazioni non hanno la stessa struttura»⁵².

Tuttavia si tratta di una lettura, intrinsecamente, viziata da un duplice difetto interpretativo sulla funzione di “coordinamento”.

In primis perché il “coordinamento” inerisce a rapporti intersoggettivi di tipo orizzontale ed in quanto tale è cosa ben diversa dalla “direzione” (che, invece, si inquadra nei rapporti di “subordinazione”)⁵³: tant’è vero che, in pura teoria, il soggetto coordinatore non è affatto «collocato in una posizione gerarchicamente superiore rispetto al coordinato»⁵⁴ cui compete pertanto uno spazio di “autonomia”, la quale verrebbe però preclusa se l’attività del coordinamento fosse promiscuamente considerata afferente ad una (non fungibile) disciplina capillare (ed onnivora) degli schemi di bilancio e – soprattutto – delle procedure contabili dei soggetti coordinati.

In secondo luogo non si può mai perdere di vista che di “coordinamento” si dovrebbe parlare in relazione agli obiettivi finali della spesa complessiva e non in ordine ai possibili, e facoltativi, strumenti utilizzabili per la realizzazione dell’obiettivo: il coordinamento è infatti tale rispetto all’obiettivo e non necessariamente in rapporto ai mezzi da poter impiegare.

Si ribadisce di essere consapevoli che questa lettura non è quella di fatto accolta sinora nella giurisprudenza costituzionale: che – d’altra parte – ha cercato di assolvere il proprio, “fisiologico”, compito di ricondurre *ad unum* le fila della affrettata riforma del 2012⁵⁵. Ecco perché la Corte costituzionale ha considerato (e tuttora continua a considerare) come interdipendenti “armonizzazione dei bilanci” e “coordinamento finanziario”: fino quasi ad interpretarli come titoli di competenza promiscua.

Se però – anticipando le lancette della storia – si fosse maggiormente meditato il progetto di modifica della Carta invero, poi, nel 2012 il coordinamento finanziario avrebbe (probabilmente) meritato tutta un’altra interpretazione, conciliabile in misura senz’altro migliore con le autonomie costituzionalmente garantite ed a dispetto dell’armonizzazione che se pure fosse rimasta tra le competenze di legislazione ripartita tra Stato e Regioni non avrebbe mai penalizzato l’esigenza di uniformità (che – d’altronde – non vuol dire un’assoluta eguaglianza in ogni procedura contabile): piuttosto si sarebbe, di per sé, costituzionalmente

⁵² C. cost., sent. 20 luglio 2016, n. 184, par. 2.1 del Considerato in diritto.

⁵³ C. FRANCHINI - G. VESPERINI, *L’organizzazione*, in S. CASSESE (a cura di), *Istituzioni di Diritto Amministrativo*, Milano, Giuffrè, pp. 73-130 (si veda specialmente p. 81 ss.).

⁵⁴ G.F. FERRARI, *Il riparto di competenze di cui all’art. 117 Cost.*, cit., p. 6.

⁵⁵ Sul punto in dottrina si legga, *ex multis*, A. BRANCASI, *La Corte costituzionale al bivio tra il tradizionale paradigma del coordinamento finanziario e la riforma costituzionale “Introduttiva del pareggio di bilancio”*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 2/2014, pp. 1633-1640.

assicurata una effettiva autonomia per gli Enti regionali in materia contabile e di programmazione economico-finanziaria.

Come prova basti pensare che se il coordinamento finanziario venisse seduta stante trasposto nell'elenco di legislazione esclusiva dello Stato nulla muterebbe nell'ordinamento: né per le ragioni dell'uniformità né per quelle della autonomia costituzionalmente garantita alle Regioni, proprio per il "vizio" di interpretazione che ora si verifica in relazione alla materia del "coordinamento finanziario".

Non è casuale del resto che autorevole parte della dottrina pubblicistica abbia energicamente puntualizzato come dopo il 2011 (quindi proprio a partire dal, marcato, crinale delle – rapide – modifiche costituzionali del 2012) le decisioni della Corte costituzionale debbano segnalarsi per la chiara «lettura decisamente estensiva della competenza statale in tema di coordinamento finanziario, fino al punto da trattarla sostanzialmente come una materia di competenza esclusiva statale»⁵⁶.

Oltre tutto, tra le pieghe della consolidata «giurisprudenza costituzionale sui poteri di coordinamento della finanza pubblica occorre rilevare che all'enunciazione di limiti all'autonomia è corrisposto il riconoscimento di poteri [amministrativi] dello Stato, seppure attraverso il riconoscimento di un carattere recessivo della dimensione dell'autonomia finanziaria ed organizzativa della Regione a fronte di esigenze di carattere unitario»⁵⁷.

Tutto ciò può spiegarsi alla luce di una duplice decifrazione.

Sul piano funzionale il coordinamento della finanza è stato interpretato come materia legislativa finalistica: in quanto protesa a garantire esigenze tecniche di unitarietà del sistema finanziario che in giurisprudenza hanno finito però per appiattire, in sé, il tipico rapporto tra disposizione di principio e disciplina di dettaglio, in favore di una pressoché piena competenza statale.

Sul piano strutturale, poi, il coordinamento è stato letto in ragione del revisionato articolo 118 Cost.: per cui (abbandonato il così detto parallelismo tra funzioni legislative e potestà amministrativa ed al di là, dunque, che si fosse trattato di competenza legislativa concorrente o di legislazione esclusiva dello Stato) le funzioni amministrative di coordinamento hanno assistito, con l'avallo degli orientamenti giurisprudenziali, ad una attrazione al livello di governo statale, per assicurare le (fondamentali) esigenze di "esercizio unitario" dei poteri di coordinamento finanziario (esigenze che, perciò, hanno fatto – e fanno – da padrone, sia sul piano legislativo che sotto il profilo dei poteri amministrativi).

⁵⁶ F. GALLO, *Attualità e prospettive del coordinamento della finanza pubblica alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2017, p. 2.

⁵⁷ R. CAVALLO PERIN, *I principi costituzionali e il potere di coordinamento della finanza pubblica*, cit., p. 649.

Dal che – sullo sfondo dell’ansia di un risanamento del debito pubblico – si è pervenuti ad uno snaturamento organico delle coordinate che in teoria il diritto pubblico avrebbe dovuto seguire per tracciare i paletti di una funzione di coordinamento maggiormente rispettosa del rapporto tra soggetto coordinatore e soggetto coordinato: sia sul piano legislativo (se si pensasse alle distorte relazioni intervenute tra il legislatore statale di principio ed il legislatore regionale di dettaglio) sia sul piano amministrativo (se si ponesse qui mente alla pacifica preclusione di uno spazio di autonomia per gli enti coordinati – invero sempre più “diretti” anziché “coordinati” – senza trascurare, poi, i casi di frequente elusione del principio di una leale collaborazione tra gli enti titolari di funzioni oggetto di coordinamento, da una parte, e l’ente statale coordinante, dall’altra⁵⁸).

Sicché per come interpretato attualmente nulla (o quasi) sarebbe cambiato se il coordinamento finanziario fosse stato inserito tra le modifiche del 2012 nell’elenco delle materie di legislazione esclusiva dello Stato.

Viceversa tutta un’altra storia sarebbe stata se l’armonizzazione fosse rimasta nell’elenco di competenza della legislazione ripartita tra Stato e Regioni: giacché per le Regioni avrebbe significato effettiva autonomia nelle procedure contabili e nei progetti in cui prende sostanzialmente corpo la, decisiva, attuazione della programmazione regionale, mentre per la Repubblica italiana non sarebbero (realisticamente) diminuite le aspettative di uniformità, stante il basilare ruolo che avrebbero potuto - senz’altro - incarnare i principi fondamentali della legislazione statale.

In ogni caso di una cosa ci si può dire davvero certi: le modifiche costituzionali del 2012 avrebbero meritato una maggiore ponderazione, sia in ordine agli strumenti utilizzabili che in relazione agli effetti discendenti dalle modifiche.

Anche perché quanto agli effetti si vige in una situazione di palpabile incertezza: avvertibile dal fatto che nonostante la giurisprudenza costituzionale abbia palesemente nutrito (serie) perplessità circa l’esistenza di una legittima potestà legislativa residuale definibile come

⁵⁸ «La “supremazia normativa” statale in tema di coordinamento della finanza pubblica non può determinare l’esonero per lo Stato dall’obbligo di rendere ostensibili e confrontabili i dati necessari per salvaguardare l’autonomia ed evitare ingiustificate compressioni di questa. Le relazioni finanziarie tra Stato e autonomie territoriali sono ancora incompiute e caratterizzate da opacità e autoreferenzialità: costituiscono cioè un’inadeguata traduzione del modello costituzionale. In particolare, il fatto che lo Stato non sia ritenuto gravato dall’obbligo di dar conto delle proprie scelte producendo opportune informazioni anche finanziarie pregiudica lo stesso contraddittorio finalizzato ad assicurare la cura di interessi generali, la corretta definizione delle responsabilità politiche dei vari livelli di governo e la sostenibilità degli interventi pubblici» M. PICCHI, *A proposito del coordinamento della finanza pubblica: la giurisprudenza costituzionale dei paradossi, delle contraddizioni e dei nonsenses cerca nuove soluzioni? (Riflessioni sulla sentenza n. 192 del 2017 della Corte costituzionale)*, in *Federalismi.it*, n. 22/2017, pp. 10-11.

“sistema contabile regionale”⁵⁹ sono (comunque) molte le Regioni che continuano a deliberare leggi di “contabilità regionale”.

Da ultimo può citarsi il caso della Regione Lazio: con la legge del 12 agosto 2020, n. 11, rubricata – proprio – “Legge di contabilità regionale”.

5. Proposte metodologiche per il legislatore umbro.

Quale effettivo spazio può avere oggi una legge di contabilità regionale?

In disparte dei dubbi sull’esistenza di una potestà legislativa residuale in materia di contabilità regionale, non sarebbe affatto peregrino – alla luce di quanto sin qui detto e considerato il cristallizzato schema di giudizio induttivo sinora elaborato dalla giurisprudenza costituzionale – ritenere che ogni effettivo spazio sia precisamente ricavabile sulla base di quanto oggi prescritto dalle disposizioni contemplate nel *Titolo III* del d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118: titolo che – come già osservato – è significativamente rubricato «Ordinamento finanziario e contabile delle Regioni».

Ebbene nel *Titolo III* del d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118 l’ordinamento contabile regionale viene richiamato – per l’esattezza – (solo) sette volte, ossia in relazione: a) alle modalità di autorizzazione di ricorso al fondo di riserva (art. 48); b) alla disciplina delle peculiari modalità con cui la Giunta regionale o il Segretario generale autorizzano variazioni di bilancio (art. 51); c) alla disciplina dell’esatta cadenza con cui gli incaricati esterni (designati con apposito provvedimento della Regione) sono tenuti a versare presso la “tesoreria regionale” le somme riscosse (art. 55); d) alla regolamentazione dei termini (nonché delle necessarie determinazioni) per la presentazione dei rendiconti da parte degli enti ed organismi strumentali della Regione (art. 65); e) alla disciplina delle modalità e dei termini di presentazione al Consiglio regionale del “rendiconto generale della Regione” che – in ogni caso – deve, pur, sempre essere approvato con legge regionale entro il 31 luglio dell’anno successivo all’esercizio cui si riferisce (art. 66); f) alle modalità di aggiudicazione del servizio di tesoreria della Regione (art. 69); g) alla disciplina concernente la possibilità di adottare specifiche previsioni di ampliamento delle funzioni affidate al Collegio dei revisori (art. 72).

Ebbene – da una lettura prudentiale degli arresti in giurisprudenza e dei commenti in dottrina – possiamo ad oggi ritenere (con ragionevole convinzione) che sono proprio questi appena su indicati gli ambiti – ancorché angusti – per cui sarebbe corretto ragionare di uno spazio di autonomia per il sistema contabile e finanziario regionale: è qui pertanto che (si badi) sarebbe in astratto possibile ipotizzare (pur con tutti gli evidenziati dubbi) una legge di

⁵⁹ Si leggano – *ex plurimis* – le assai perplesse motivazioni offerte in C. cost., sent. 20 luglio 2016, n. 184, par. 2.2 del Considerato in diritto.

“contabilità regionale” nonché il ricorso a previsioni statutarie che facciano da “cerniera” rispetto all’esercizio degli strumenti amministrativi concretamente utilizzabili nel settore finanziario e della contabilità regionale.

Sul punto, oltre tutto, non ci si dimentichi mai che il ricorso regionale a regolamenti amministrativi sarebbe senz’altro legittimo in materia di organizzazione interna (*ex art. 117, c. 6, Cost.*) ed in materia finanziaria (*ex art. 117, c. 3 e c. 6, Cost.*) mentre verrebbe ad essere costituzionalmente precluso l’utilizzo di regolamenti su ogni aspetto che, per ipotesi, ricadesse nell’ambito materiale dell’armonizzazione dei bilanci.

Senonché – premesso quanto sin qui ricostruito – mi sia concesso di indicare due proposte metodologiche per l’esercizio dell’attività legislativa che la Regione Umbria è costituzionalmente chiamata a porre in essere in materia di contabilità.

Una prima proposta è di ordine squisitamente formale e va ad inserirsi nell’ambito della futura legislazione ordinaria in materia di “contabilità” e di “programmazione economico-finanziaria”; l’altra proposta – invece – è di stretto carattere sostanziale e si innesta nel solco delle potenzialità – concretamente – dispiegabili (in prospettiva) dalle vigenti previsioni dello Statuto regionale.

Circa il primo aspetto su indicato preme puntualizzare come in materia di programmazione ed ordinamento contabile la Regione Umbria contempra la (risalente) legge regionale del 28 febbraio 2000, n. 13: rubricata – proprio – “Disciplina generale della programmazione, del bilancio, dell’ordinamento contabile e dei controlli interni della Regione Umbria”.

Orbene si tratta (come pare evidente) di una fonte legislativa risalente addirittura a data anteriore rispetto all’entrata in vigore della legge costituzionale del 18 ottobre 2001, n. 3 (di “Modifiche al Titolo V della Parte Seconda della Costituzione”).

Ma il punto dolente è che (*ratione materiae*) la legge regionale di contabilità umbra del 28 febbraio 2000, n. 13 non appare formalmente allineata con la successiva legge costituzionale del 20 aprile 2012, n. 1, nonché – per diretta conseguenza – con il d.lgs. 10 agosto 2014, n. 126, che ha (completamente) novellato (in attuazione delle novità introdotte dalla legge costituzionale n. 1/2012) il *Titolo III* del d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118.

Infatti ancorché più volte ritoccata (e l’ultima modifica risale – proprio – allo scorso marzo 2020) nella legge della Regione Umbria n. 13/2000 non vi è sorprendentemente alcuna traccia né di un richiamo alla legge costituzionale n. 1/2012 né, soprattutto, del riferimento al d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118 e (non di meno) al relativo *Titolo III*, che – pur nella sua discutibile capillarità – disciplina (e non lo si può totalmente ignorare) l’“Ordinamento finanziario e contabile delle Regioni”.

In più tra la legge regionale umbra n. 13/2000 ed il *Titolo III* del d.lgs. n. 118/2011 sussisterebbero (oltre ad un evidente disallineamento formale) alcune disomogeneità contenutistiche circa il *nomen* e la discendente disciplina di alcuni nevralgici atti della programmazione: penso, fra tutti, al (DEFR) “Documento di Economia e Finanza Regionale”, quale fondamentale atto amministrativo generale di definizione programmatica delle linee strategiche a base della azione pubblica regionale, contemplato dall’articolo 36 del d.lgs. n. 118/2011 eppure completamente assente tra le pieghe dispositive della citata legge della Regione Umbria n. 13/2000 o meglio (per l’esattezza) presente *sub specie* di (DAP) «Documento regionale Annuale di Programmazione», ossia sotto un *nomen* peculiare della differente disciplina riconducibile al legislatore regionale dell’Umbria.

Il che (si badi) oltre a porre dei non trascurabili problemi di natura amministrativa – se pensassimo di primo acchito all’indiscutibile vizio di una violazione di legge (il d.lgs. n. 118/2011) da parte dei puntuali (diretti ed immediatamente lesivi) provvedimenti amministrativi adottati a valle della programmazione – solleva pure la scure di potenziali declaratorie di una incostituzionalità della legge regionale: non certo per via di un’azione diretta (*ex art. 127 Cost.*) – stante la cristallizzazione del termine spirato per l’esercizio dell’azione – dinanzi al Giudice delle leggi, quanto per la (non affatto improbabile) strada di un giudizio incidentale proveniente da un contenzioso in cui si discuta della legittimità di un provvedimento dell’amministrazione regionale adottato in violazione del d.lgs. n. 118/2011, nonché (ancora più monte) in violazione della legge costituzionale n. 1/2012, in ordine ai profili di «armonizzazione dei bilanci» (oggi di legislazione esclusiva dello Stato) ed «al principio del buon andamento finanziario e della programmazione di cui all’art. 97 Cost.»⁶⁰.

Sicché è viva l’esortazione per la Regione Umbria a ripensare (*in nuce*) la legge regionale del 28 febbraio 2000, n. 13, ad oggi rubricata espressamente come «Disciplina generale della programmazione, del bilancio, dell’ordinamento contabile e dei controlli interni della Regione Umbria».

D’altra parte se guardassimo (comparativamente) alla Regione Lazio ci si accorgerebbe piuttosto facilmente che la legge di recente deliberata in materia di “contabilità regionale” (legge regionale del 12 agosto 2020, n. 11) è, molto, attenta nel richiamare (si veda l’art. 1) tanto il «rispetto della legislazione statale vigente in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e dei principi della legislazione statale vigente in materia di coordinamento della finanza pubblica» quanto (si legga altresì l’art. 2) il «decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118».

Dal che – ed al di là dei richiami formali – la legge della Regione Lazio pare ricalcare fedelmente la disciplina degli istituti di contabilità e della programmazione economica

⁶⁰ C. cost., sent. 20 luglio 2016, n. 184, par. 2.1 del Considerato in diritto.

contemplati dalla vigente legislazione statale: inserendosi – con un’apprezzabile prudenza – nei ricercabili “spazi” (in verità – lo si è già detto – piuttosto angusti) di «contabilità e programmazione economico-finanziaria regionale».

Un’ultima notazione meriterebbe – poi – l’oggetto di una personalissima proposta di stretta riflessione “sostanziale” sulle vigenti disposizioni statutarie in materia di bilancio e di programmazione economico-finanziaria della Regione.

Ebbene nessuno dubita (né mai si potrebbe ragionevolmente farlo) che lo Statuto regionale rappresenti la «carta costituzionale della Regione»⁶¹: quale fonte su cui si è (progressivamente) chiamati a «costruire la “nuova regione” delineata dall’insieme delle norme del nuovo Titolo V della Costituzione»⁶².

Sicché se ciò è vero – ai sensi di quanto, chiaramente, prescritto dal revisionato articolo 123 Cost. – e se lo interpretassimo *in unum* con l’imprescindibile considerazione per cui «i bilanci e la contabilità pubblica sono anche strumenti di governo e di indirizzo dell’attività dell’amministrazione»⁶³ allora lo Statuto (di per sé preordinato proprio alla disciplina della forma di governo e dei principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento della Regione) rappresenta la sede *ad hoc* per l’elaborazione degli indirizzi mediante cui l’ente regionale può competentemente costruire la propria crescita: in termini – cioè – di una progressiva edificazione della specifica fisionomia economico-sociale della Regione.

La qual cosa può realizzarsi proprio tramite peculiari previsioni statutarie che si riferiscano ad atti del ciclo di programmazione e della decisione di bilancio: non tanto però (si badi) in ordine al loro meccanicistico inserimento nell’ambito delle procedure di contabilità (ciò è riservato, come visto, alla disciplina statale di armonizzazione) quanto in ragione del valore che può venire ad assumere un atto della programmazione (penso al DEFR ossia al Documento di Economia e Finanza Regionale) in termini di sviluppo della identità socio-economica che la Regione vuole incarnare.

Il che, ben inteso, non rappresenterebbe certo un nuovo principio di programmazione contabile (che, lo si è detto, è materia di competenza oggi riconducibile al d.lgs. n. 118/2011) ma costituirebbe un fondamentale principio di indirizzo politico (a livello di governo regionale) sensibilmente condizionante (per conseguenza) anche l’attività amministrativa: se ponessimo mente al fatto che le disposizioni statutarie di indirizzo socio-economico sono, ben, capaci di condizionare intrinsecamente tanto l’esercizio della discrezionalità alla base della funzione autorizzatoria di bilancio (a cominciare dagli apprezzamenti tecnici necessari per la redazione

⁶¹ T. GROPPI, *I nuovi Statuti delle Regioni dopo la modifica del Titolo V della Costituzione*, cit., p. 3.

⁶² T. GROPPI, *I nuovi Statuti delle Regioni dopo la modifica del Titolo V della Costituzione*, cit., p. 3.

⁶³ C. cost., sent. 20 luglio 2016, n. 184, par. 2.2 del Considerato in diritto. In dottrina si confronti – *ex plurimis* – G. RIVOCCHI, *Il bilancio come strumento di governo*, cit., pp. 297-312.

dei documenti strategici di programmazione) quanto la stessa attività di gestione delle risorse disponibili (a valle).

In sostanza lo Statuto quale fonte condivisa come «carta costituzionale della Regione»⁶⁴ può, senz'altro, contribuire a riempire di senso i contenuti degli atti della programmazione economico-finanziaria regionale: veicolandoli (finanche “vincolandoli” nel merito ed indirizzandoli nell'esercizio della discrezionalità) rispetto alla, progressiva, costruzione identitaria che l'ente intendesse assumere sotto il “profilo socio-economico”.

Così facendo le Regioni potrebbero recuperare terreno (amministrativo) là dove hanno finito di perderlo sul campo politico (delle competenze legislative).

Ecco perché sempre più importanza assumono le previsioni statutarie di “indirizzo socio-economico” per l'elaborazione dei documenti della decisione di bilancio e della programmazione economico-finanziaria.

A questo genere di conclusione sono pure pervenuti (ancorché passando per differenti vie argomentative) coloro i quali hanno posto autorevolmente l'accento sulla vitale consustanzialità tra il principio democratico (da un lato) e l'autonomia contabile e finanziaria degli enti regionali (dall'altro lato)⁶⁵: aspetto di cruciale importanza nell'ottica di un'effettività dell'essenziale trasparenza dei processi decisionali sottesi all'azione dei pubblici poteri e vero e proprio punto di snodo teorico per la cognizione dell'imprescindibile evidenza dei rapporti sussistenti tra due facce della stessa medaglia ossia tra poteri (da una parte) e responsabilità di un ente regionale (dall'altra).

Anche perché al di là dei noti problemi di *accountability* (e del pericolo sociale dello «stridente contrasto fra le norme e la vita»⁶⁶) se venisse realisticamente meno il collegamento tra potere pubblico e responsabilità di esercizio dei poteri per le Regioni verrebbe meno la possibilità di una costruzione identitaria.

Da piccoli ci è stato insegnato che per poter controllare la propria vita non è sufficiente avere dei mezzi per farlo, ma è necessario saper gestire quei mezzi ed averne piena responsabilità. La stessa cosa vale (*mutatis mutandis*) per l'utilizzo che la Regione è chiamata a fare degli strumenti a propria disposizione: e, ciò, particolarmente in ordine alle disposizioni statutarie d'indirizzo (economico, finanziario e sociale) per gli atti di programmazione.

Calati in questa prospettiva sono (sinceramente) da leggere con estremo favore le disposizioni contemplate dallo Statuto della Regione Umbria: si hanno, soprattutto, in mente l'art. 18 (rubricato «Programmazione», che richiama, fra l'altro, la necessità di una programmazione preordinata ad «equilibrato sviluppo» ed alla «coesione della società

⁶⁴ T. GROPPI, *I nuovi Statuti delle Regioni dopo la modifica del Titolo V della Costituzione*, cit., p. 3.

⁶⁵ L. ANTONINI, *Armonizzazione contabile e autonomia finanziaria degli enti territoriali*, cit., p. 14 ss.

⁶⁶ L. CARLASSARE, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2015, p. 142.

regionale»), l'art. 73 (rubricato «Coordinamento finanziario») e l'art. 74 (rubricato «Documento di programmazione», che sottolinea in maniera condivisibile la funzione di «indirizzo politico e amministrativo» del documento, specialmente in relazione ai «contenuti della politica sociale ed economica regionale»). Permane tuttavia, anche per le disposizioni statutarie, l'assenza di un raccordo esplicito con i super primari principi introdotti dalla legge costituzionale del 20 aprile 2012, n. 1, e perdura – soprattutto – la palpabile mancanza di riferimenti (formali e sostanziali) alla connessa disciplina di attuazione: di cui al d.lgs. 10 agosto 2014, n. 126.

queste istituzioni

**Lo strumento del partenariato speciale
pubblico-privato per la cultura alla
luce delle novità introdotte dal decreto
“Semplificazioni”**

Piera Guglielmini

Numero 1/2021
30 giugno 2021

Lo strumento del partenariato speciale pubblico-privato per la cultura alla luce delle novità introdotte dal decreto “Semplificazioni”

di Piera Guglielmini*

Sommario

1. L’evoluzione della gestione del patrimonio culturale tra pubblico e privato: brevi cenni. – 2. La disciplina della collaborazione pubblico-privato nel Codice dei beni culturali e del paesaggio e nel Codice dei contratti pubblici. – 3. Le novità introdotte dal Decreto Semplificazioni. – 4. La recente ratifica della Convenzione di Faro e la promozione di un processo partecipativo di valorizzazione del patrimonio culturale.

Sintesi

Il tema relativo alle modalità di gestione/valorizzazione dei beni culturali da parte dei privati e degli enti locali è un argomento di estrema attualità e continuo dibattito per l’ormai acquisita consapevolezza del fatto che la valorizzazione integrata del patrimonio culturale, basata sulla preservazione dei valori e delle risorse patrimoniali tangibili ed intangibili, va considerata la strategia più efficace e sostenibile a sostegno dello sviluppo economico delle comunità.

In tale panorama si collocano le recenti novità introdotte dal c.d. decreto “Semplificazioni” aventi ad oggetto la modifica sia dell’articolo 151 del d. lgs. n. 50/2016, che consente anche agli Enti territoriali di dar vita a Partenariati speciali pubblico privati semplificati per la gestione e valorizzazione dei luoghi della cultura, sia dell’art. 115 del D.lgs. n. 42/2004, in materia di gestione dei beni culturali. Come si avrà modo di evidenziare, tale intervento sottende l’intento dell’ordinamento nazionale di incentivare una maggiore apertura al ricorso a forme di PPP in materia di beni culturali, anche grazie allo snellimento delle procedure, con l’intento di allineare così la legislazione dei beni culturali con il Codice dei contratti pubblici e con le tendenze europee.

Abstract

The topic of cultural heritage management / enhancement by privates and local authorities represents a highly topical and constantly debated issue. This is related to the recently acquired awareness of the fact that the integrated valorisation of cultural heritage, based on the preservation of values, tangible, and intangible resources, needs to be considered the most effective and sustainable strategy to support communities’ economic development. In this context are found the recent innovations introduced by the “Simplifications” decree concerning the amendment of both Article 151 of the Legislative Decree n. 50/2016 (which allows local authorities to create simplified special public-private partnerships for the management and enhancement of cultural places), and Article 115 of the Legislative Decree n. 42/2004 (on the management of cultural heritage). As it will be discussed, this intervention underlies the intent

* Dottoranda di ricerca in Architettura, Disegno Industriale e Beni Culturali - Curriculum Diritto amministrativo, Università degli Studi della Campania “L. Vanvitelli”.

of the national law to encourage a greater openness towards the use of PPP forms in the fields of cultural heritage, also thanks to the simplification of procedures, aiming at aligning the cultural heritage legislation with both the Code of public contracts and the European trends.

Parole chiave

Beni culturali; valorizzazione; partenariato pubblico-privato; gestione indiretta; Decreto Semplificazioni.

1. L'evoluzione della gestione del patrimonio culturale tra pubblico e privato: brevi cenni.

Il presente contributo è diretto ad analizzare le implicazioni dell'approvazione del c.d. decreto "Semplificazioni" (d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito in l. 11 settembre 2020, n. 120) in materia di gestione dei beni culturali, in considerazione del fatto che tale atto normativo, nell'introdurre misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale, ha disposto una serie di importanti novità in relazione ai modelli atti alla valorizzazione del patrimonio culturale. In particolare, come si avrà modo di analizzare meglio *infra*, tra le novità introdotte dal decreto Semplificazioni rileva la modifica sia dell'articolo 151 del d. lgs. n. 50/2016 (Codice degli Appalti Pubblici), che consente anche agli Enti territoriali di dar vita a Partenariati speciali pubblico privati semplificati per la gestione e valorizzazione dei luoghi della cultura, sia dell'art. 115 del D.lgs. n. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio) in materia di gestione dei beni culturali.

L'intervento normativo in questione assume particolare rilevanza e merita una specifica analisi nell'ambito della materia dei beni culturali in quanto, com'è noto, il tema relativo alle modalità di gestione/valorizzazione dei beni culturali da parte degli enti locali è un argomento di estrema attualità e continuo dibattito per l'ormai acquisita consapevolezza di dover parlare di valorizzazione non solo in termini culturali e di promozione della conoscenza, ma anche e soprattutto in termini economici come possibilità di ricaduta sull'occupazione, sul potenziamento delle attività imprenditoriali, sulla riqualificazione e sviluppo del territorio.

Com'è noto, la gestione dei beni culturali consiste in quell'attività di organizzazione di beni e mezzi materiali e immateriali finalizzata alla produzione e alla successiva erogazione dei servizi culturali, nonché a migliorare l'efficacia e l'efficienza delle attività svolte in relazione ai beni culturali, ovvero a incrementare il grado di raggiungimento degli obiettivi e il rapporto tra risorse utilizzate e risultati ottenuti¹. La gestione, pertanto, assume un ruolo centrale non solo in termini di valorizzazione ma anche di tutela, in quanto una adeguata fruizione pubblica del bene culturale deve necessariamente essere prima salvaguardato.

¹ C. BARBATI, *Le forme di gestione*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, Bologna, Il Mulino, 2006, pp. 193 ss.

L'attenzione che suscita il tema della valorizzazione del patrimonio culturale sulla scia di una gestione imprenditoriale del bene, incoraggia, dunque, una riflessione circa gli strumenti giuridici esistenti nel panorama nazionale e diretti principalmente a colmare le lacune che ancora caratterizzano l'approccio al settore da parte dell'ordinamento nazionale, nonché a contemperare le esigenze di tutela con la nuova prospettiva c.d. circolare di valorizzazione del patrimonio culturale. Ciò in considerazione del fatto che, il tradizionale modo di guardare al patrimonio culturale ed all'obiettivo della sua valorizzazione, e cioè come bene da proteggere da eventuali tentazioni speculative, sembra oramai superato dalla nuova prospettiva gestionale che considera i beni culturali come beni dotati anche di potenzialità economiche. Ciò non solo in ragione della incontestabile considerazione che, indipendentemente dalla proprietà pubblica o privata del bene, se non si genera reddito risulta difficile mantenere un patrimonio (soprattutto se di dimensioni consistenti come nel caso del nostro Paese), ma anche in quanto attraverso una gestione efficace ed innovativa è possibile creare opportunità di lavoro, stimolare investimenti privati, creare un circolo virtuoso grazie al quale investimenti "culturali" possano condurre a benefici sociali ed economici per l'intero territorio di riferimento (si pensi, ad es., alla realizzazione di modelli innovativi di attrazione turistica)².

In tal senso, si è mossa anche la legislazione statale e regionale, volta a conferire un ruolo sempre più rilevante a forme di partenariato, cooperazione, sponsorizzazione che vedono coinvolti anche i privati, sia in veste di investitori che di soggetti coinvolti operativamente nelle attività.

Come noto, sia la giurisprudenza costituzionale³ sia la dottrina maggioritaria⁴ ben presto identificarono nell'articolo 9 Cost.⁵ il fondamento implicito del principio della tutela dei beni culturali, che si connotava da un lato, nei contenuti, per essere inteso come mera conservazione del patrimonio culturale esistente, dall'altro, in relazione ai soggetti coinvolti, per essere oggetto di una riserva assoluta statale, la quale precludeva qualsiasi forma di intervento o compartecipazione non solo di attori privati, ma anche di soggetti pubblici non statali. Successivamente si consolidò, invece, un diverso orientamento volto ad ammettere un concorso

² G. ARMAO, *Il partenariato pubblico privato nella gestione del patrimonio culturale dei siti Unesco. Considerazioni sparse sull'esperienza della regione siciliana*, in F. ASTONE (a cura di) *Patrimonio culturale modelli organizzativi e sviluppo territoriale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019, pp. 117 ss.

³ Cfr. Corte Cost. 29 dicembre 1982, n. 239; Corte Cost. 1 aprile 1985, n. 94; Corte Cost. 9 marzo 1990, n. 118.

⁴ V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, Giuffrè ed., 1952; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Lezioni di diritto costituzionale*, Parte II, *La Costituzione italiana. Precedenti storici. Principi fondamentali e rapporti civili*, Milano, Giuffrè ed. 1993; P. CARPENTIERI, *La tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione nell'art. 9 della Costituzione*, in Riv. S.S.E.F., 2005, 4, I, pp. 229 ss.; S. GARDINI, *La valorizzazione integrata dei beni culturali*, in Riv. Trim. Dir. Pubbl., 2/ 2016, pp. 403 ss.; P. ROSSI, *Partenariato pubblico-privato e valorizzazione economica dei beni culturali nella riforma del codice degli appalti*, in *Federalismi.it*, 2/2018, pp. 2 e ss.

⁵ Come noto, l'articolo 9 della Costituzione stabilisce che «La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione».

di soggetti non statali nella valorizzazione dei beni culturali, intesa come stimolo delle «potenzialità del bene culturale, realizzando la *mise en valeur* di tutto ciò che lo circonda, in termini di promozione, organizzazione, gestione e fruizione»⁶.

Questa tipologia di attività dinamica e non esclusivamente statica è stata positivizzata per la prima volta dal D.lgs. n. 112 del 1998 che, all'articolo 148 comma 1 lettera e), la ha definita «ogni attività diretta a migliorare le condizioni di conoscenza e conservazione dei beni culturali e ambientali e ad incrementarne la fruizione». Ed ancora, in occasione della revisione del Titolo V della Costituzione, il legislatore ha elevato a rango costituzionale il principio della valorizzazione dei beni culturali, attribuendo la relativa titolarità anche alle Regioni nel rispetto della disciplina di cornice elaborata dallo Stato (articolo 117 comma 3)⁷.

Tale intervento, si andava così ad inserire all'interno di un contesto generale di rivisitazione dei rapporti fra i pubblici poteri, da un lato, e tra questi stessi e i soggetti privati, dall'altro⁸.

Il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio (D.lgs. n. 42 del 2004) ha, infine, consolidato tale impostazione, da un lato confermando il concorso dei privati alla valorizzazione del patrimonio culturale⁹, e, dall'altro, , ponendo il principio della sinergia tra diverse autorità pubbliche nella stessa valorizzazione¹⁰.

Da una prima analisi comparativa delle disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio, appare evidente come l'ordinamento sia teso ad assicurare sul piano normativo la miglior tutela e valorizzazione dei beni culturali attraverso l'apposizione di un preciso vincolo di destinazione sui proventi ottenuti attraverso la gestione imprenditoriale del bene. In tal senso, il Codice disciplina una pluralità di forme giuridiche che assicurano una partecipazione attiva dei

⁶ S. GARDINI, *La valorizzazione integrata dei beni culturali*, cit. pp. 403 ss. In termini v. anche S. CASSESE, *I beni culturali: dalla tutela alla valorizzazione*, in *Gior. dir. amm.*, 1998, pp. 673 ss.; nonché L. CASINI, *La valorizzazione dei beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, p. 651.

⁷ Art. 117 comma 3: «Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a (...): valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali (...). Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla Legislazione dello Stato».

⁸ Già la legge Finanziaria 2002 (l. n. 448 del 2001) all'articolo 33 prevedeva, esplicitamente, la possibilità di affidare in concessione a «soggetti diversi da quelli statali la gestione di servizi finalizzati al miglioramento della fruizione e della valorizzazione del patrimonio artistico [...]». Inoltre, il seguente articolo 35 del medesimo testo normativo ha sancito la possibilità per gli enti locali di affidare ad associazioni o a fondazioni la gestione dei servizi culturali, riconoscendone la natura di servizi pubblici privi di rilevanza economica.

⁹ Cfr. articolo 6 comma 3.

¹⁰ Cfr. articolo 7, comma 2. Come noto, infatti, sebbene i concetti di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale, non sembrano nascere in un momento poi così distante rispetto al nascere dell'idea generale di cultura, è solo con la promulgazione del Codice per la tutela dei beni culturali e del paesaggio che si rinvengono le norme principali che, nel rispetto del dictat dell'art. 117 della Costituzione novellato, disciplinano la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale predisponendo anche un sistema di attribuzione delle competenze che costringe Stato, regioni ed enti locali ad un continuo confronto.

privati, soprattutto di quelli che, senza fine di lucro, sono interessati alla vita e allo sviluppo di un luogo di cultura.

Negli articoli 111 e seguenti, all'interno del capo II intitolato proprio «*principi della valorizzazione dei beni culturali*», il Codice ha individuato la disciplina applicativa dei rapporti tra pubblico e privato genericamente declinati negli articoli 6 comma 3 e 7 comma 2. Più in particolare, l'impostazione del Codice recita testualmente che la valorizzazione dei beni culturali si consegue mediante la «*costituzione ed organizzazione stabile di risorse, strutture o reti, ovvero nella messa a disposizione di competenze tecniche o risorse finanziarie o strumentali, finalizzate all'esercizio delle funzioni ed al perseguimento delle finalità*»¹¹ indicate nell'art. 6. Ulteriore spinta verso una gestione integrata del patrimonio culturale si può ritrovare ancora nel Codice, il cui art. 112 assegna allo Stato, alle Regioni e agli enti pubblici territoriali il compito di assicurare la valorizzazione dei beni presenti nei luoghi della cultura nel rispetto dei principi che lo stesso Codice indica, nonché la possibilità per gli stessi soggetti istituzionali di procedere alla stipula di accordi per definire strategie ed obiettivi comuni di valorizzazione. Inoltre, l'art. 112 cit. dispone al co. 8 che a tali organismi possano partecipare privati proprietari di beni culturali suscettibili di essere oggetto di valorizzazione, nonché persone giuridiche private senza fine di lucro, anche quando non dispongano di beni culturali che siano oggetto di valorizzazione, a condizione che l'intervento in tale settore di attività sia per esse previsto dalla legge o dallo statuto¹². In tal senso, dunque, l'art.112 del Codice, si viene a configurare come norma di riferimento per attivare azioni di cooperazione interistituzionale che possono coinvolgere anche soggetti privati attraverso la definizione di strategie ed obiettivi comuni di valorizzazione sui beni culturali presenti in determinati territori, nonché per elaborare piani strategici di sviluppo culturale.

Appare evidente, dunque, come tale evoluzione normativa risulti foriera di una progressiva apertura alla partecipazione dei privati alle attività di valorizzazione dei beni che, nello schema delineato dal Codice, si vedono declinate in tre momenti principali: a) la definizione delle strategie e degli obiettivi di valorizzazione sulla base di accordi sottoscritti tra gli enti pubblici titolari ed i privati interessati; b) lo sviluppo della pianificazione e progettazione delle attività di valorizzazione; c) l'affidamento della gestione dei servizi.

Si è delineata così una modalità organizzativa diretta a garantire, almeno in linea teorica, ai soggetti privati di partecipare all'intero procedimento di formazione della decisione e conseguentemente alla determinazione del contenuto sostanziale dell'attività.

¹¹ Cfr. art. 111 c.b.c.

¹² A. IACOPINO, *Modelli e strumenti per la valorizzazione dei beni culturali*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, pp. 193 ss.

2. La disciplina della collaborazione pubblico-privato nel Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio e nel Codice dei Contratti Pubblici.

Risulta, dunque, possibile affermare che il rapporto di *sponsorship* tra pubblico e privato in materia di valorizzazione dei beni culturali non si pone in contrasto con i principi costituzionali ma che, al contrario, si può individuare in essi un significativo ancoraggio, costituendo uno dei modi attraverso i quali il privato concorre alla finalità, costituzionalmente garantita dall'art. 9 Cost., della promozione della cultura¹³.

Emerge, tra l'altro, l'acquisito riconoscimento della doppia natura della valorizzazione: quella culturale, che si pone l'obiettivo dichiarato di promozione della conoscenza del patrimonio culturale ed assicurazione della migliore fruizione pubblica di esso al fine di incentivare lo sviluppo della cultura, e quella economica, generata dall'attitudine del bene culturale alla fruizione collettiva. Bisogna sottolineare, però, che le esigenze di collaborazione nel campo dei beni culturali sono diverse e peculiari, sicché questa *partnership* necessita di una disciplina adeguata, che non sempre può rinvenirsi nelle regole applicabili in altri settori¹⁴.

A sostegno di ciò, il Codice dei beni culturali e del paesaggio attribuisce alla Repubblica il compito di favorire e sostenere tali forme di partecipazione che devono svolgersi, sulla base degli indirizzi legislativi, attraverso un modello integrato e partecipato.

In tal senso, in materia di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale il parametro costituzionale desumibile dal combinato disposto degli artt. 9, 41 e 118 Cost., legittima il legislatore ordinario, in relazione alla scelta dei mezzi idonei a conseguire la finalità indicata dal Costituente della promozione della cultura, non solo a ricorrere indifferentemente all'intervento gestionale degli apparati pubblici, ovvero all'iniziativa economica privata, ovvero ancora a forme di integrazione pubblico-privata, ma anche a favorire, alla luce del principio di sussidiarietà orizzontale, i privati ove decidano, come nel caso di una *sponsorship*, di investire sui beni culturali realizzando, per tal via, un interesse collettivo senza impiego di risorse pubbliche¹⁵.

L'art. 118 Cost., co. 4, – nel disciplinare il principio di sussidiarietà orizzontale – dispone che l'amministrazione pubblica è chiamata a favorire «l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale». Tale principio, legittima la partecipazione dei singoli e di ogni formazione sociale all'amministrazione di beni e servizi,

¹³ M. AINIS, *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, Padova, Cedam, 1991, pp. 125 ss.; S. FOÀ, *La gestione dei beni culturali*, Torino, Giappichelli, 2001, pp. 146 ss.; G. MARI, *Concessione di valorizzazione e finanza di progetto: il difficile equilibrio tra conservazione, valorizzazione culturale e valorizzazione economica*, in *Aedon*, www.aedon.mulino.it, n. 2/2019, p. 7.

¹⁴ V. PRUDENTE, *L'utile economico del bene culturale*, in F. ASTONE (a cura di) *Patrimonio culturale modelli organizzativi e sviluppo territoriale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019.

¹⁵ V.G. MANFREDI, *La valorizzazione dei beni culturali come compito costituzionalmente necessario*, in *Il Capitale Culturale, Studies on the Value of Cultural Heritage*, 2011, vol. 3.

socialmente qualificati, senza che ciò possa tradursi in una spinta indiscriminata verso la privatizzazione degli stessi.

L'individuazione di strumenti giuridici in grado di incentivare il coinvolgimento dei privati in "attività di interesse generale" quali la realizzazione di iniziative di valorizzazione di beni culturali, appare, dunque, un campo di sperimentazione ideale per verificare l'effettiva portata del principio di sussidiarietà orizzontale¹⁶. Ciò alla luce del fatto che, il perseguimento di rinnovate forme di democrazia partecipativa¹⁷ appare un obiettivo irrinunciabile per realizzare quel passaggio dall'individualismo economico e proprietario a modelli di *governance* ispirati, ad una sorta di "individualismo sociale"¹⁸ secondo un meccanismo di sussidiarietà in cui diviene protagonista un cittadino comunitario, responsabile e solidale. Acquistano, in tal senso, valore concreto sperimentazioni di misure e strumenti giuridici incentrati sulle autonome capacità di progettazione dei privati quali forme di amministrazione consensuale, partecipata e condivisa costituenti risultato di un esercizio non soltanto autoritativo del potere amministrativo.

Con particolare riferimento al settore dei beni culturali, pertanto, i privati possono introdurre un duplice apporto. In primo luogo, è fin troppo evidente che le risorse economiche pubbliche possono risultare inadeguate per affrontare l'impegno delle funzioni connesse alla tutela e valorizzazione dei beni culturali e, in secondo luogo, non può non riconoscersi che l'inventiva e la capacità dei privati di fare impresa possono offrire soluzioni e modalità innovative di valorizzazione del bene¹⁹. Quanto alle autonomie locali, esse hanno ormai un impegno riconosciuto nella valorizzazione dei beni culturali, giacché titolari di patrimoni e identità culturali specifiche²⁰.

L'art. 115 c.b.c, così come modificato dal d.lgs. n. 156/2006, individua due alternative modalità di gestione dei beni culturali: la gestione diretta e la gestione indiretta. In particolare, rispettivamente ai co. 2 e 3, si dispone che la gestione diretta è svolta per mezzo di strutture organizzative interne all'amministrazione dotate di adeguata economia scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile, e provviste di idoneo personale tecnico, mentre la gestione indiretta è attuata tramite la concessione a terzi delle attività di valorizzazione anche in forma congiunta e integrata, da parte delle amministrazioni cui i beni pertengono o dei soggetti

¹⁶ Anche la giurisprudenza legge la funzione di valorizzazione del patrimonio culturale alla luce del principio di sussidiarietà: cfr. T.A.R. Campania, Napoli, 14 febbraio 2008, n. 820; T.A.R. Puglia, Lecce, sez. I, 18 luglio 2009, n. 1890.

¹⁷ U. ALLEGRETTI, *L'amministrazione dall'attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*, Milano, Giuffrè, 2009; G.C. DE MARTIN, D. BOLOGNINO (a cura di), *Democrazia partecipativa e nuove prospettive della cittadinanza*, Padova, Cedam, 2010.; F. SCUTO, *Democrazia rappresentativa e partiti politici: la rilevanza dell'organizzazione interna ed il suo impatto sulla rappresentanza politica*, in *Federalismi.it*, 1/2017.

¹⁸ F. MOROLLO, *Valorizzazione del patrimonio culturale: sussidiarietà orizzontale e prospettive di democrazia diretta per lo sviluppo dei territori*, in *DPCE Online*, [S.l.], v. 39, n. 2, luglio 2019.

¹⁹ G. PIPERATA, *La valorizzazione dei beni culturali di proprietà privata (art. 113)*, in *Aedon*, www.aedon.mulino.it, 2004.

²⁰ Cfr. Corte. Cost. n. 242/1997.

giuridici costituiti ai sensi dell'art. 112, comma 5, qualora siano conferitari dei beni, mediante procedure di evidenza pubblica, sulla base della valutazione comparativa di specifici progetti.

Con riferimento alla gestione diretta, occorre evidenziare che, la novella del 2006 prevede anche la possibilità di attuare la gestione diretta in forma consortile pubblica, aprendo, dunque, la possibilità di forme associative di gestione che potrebbero rappresentare un adeguato strumento di attuazione di quella gestione diretta individuata al comma 2 dell'art. 115 Codice²¹. È bene evidenziare che, nel nuovo modello gestionale introdotto nel 2006, dunque, quale alternativa alla gestione diretta per tutti gli enti pubblici viene prefigurata unicamente la concessione a terzi, cui possono ricorrere direttamente l'amministrazione ovvero i diaframmi intermedi rappresentati dai soggetti giuridici costituiti ai sensi dell'art. 112, comma 5, C.b.c.

Orbene, il legislatore se non sembra mostrare preferenze per l'una o l'altra ipotesi, con ciò riconoscendo un certo grado di discrezionalità all'amministrazione procedente, si sofferma comunque a dettare espliciti criteri di indirizzo di tale scelta. In particolare, per gestire in forma diretta le attività di valorizzazione ed anche i servizi aggiuntivi, si prevede che l'istituzione centrale debba formulare un giudizio di adeguatezza circa il grado di autonomia di cui devono essere dotate le strutture interne alle amministrazioni ed inoltre, deve porre in essere una valutazione comparativa tra le due forme di gestione possibili in termini di sostenibilità economico-finanziaria e di efficacia sulla base degli obiettivi prefissati. La gestione indiretta, che come anticipato consiste nella concessione a terzi delle attività o dei servizi, infatti, è caratterizzata dall'obiettivo di raggiungere un miglior livello di valorizzazione dei beni culturali e comporta l'utilizzo di procedure ad evidenza pubblica funzionali alla scelta del concessionario/contraente.

È bene evidenziare che, con riferimento alla gestione indiretta, la dottrina²² ha individuato possibili limiti al suo utilizzo, ritenendo che vi siano funzioni non esternalizzabili. In particolare, si afferma che, in base alle disposizioni del Codice, la valorizzazione costituisca l'unica funzione effettivamente esternalizzabile o, ancor meglio, che sia esternalizzabile la sola gestione delle attività di valorizzazione, restando escluse sia la tutela sia la fruizione²³.

Anche il Codice dei contratti pubblici ha, nel tempo, confermato il particolare *favor* del legislatore verso il tema della collaborazione tra privato e pubblica amministrazione²⁴. L'art 151, co. 3 del d. lgs. n. 50/2016, infatti, oltre alle sponsorizzazioni prevede forme speciali di partenariato attivabili dal Ministero per i Beni Culturali anche con soggetti privati al fine di

²¹ A.L. TARASCO, *La gestione dei beni culturali degli enti locali: profili di diritto dell'economia*, in Foro Amm.-CdS, 2006, p. 2388.

²² A.L. TARASCO, *Il patrimonio culturale. Modelli di gestione e finanza pubblica*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, pp. 160 ss.

²³ A. IACOPINO, *Modelli e strumenti per la valorizzazione dei beni culturali*, cit.

²⁴ P. ROSSI, *Partenariato pubblico-privato e valorizzazione economica dei beni culturali nel codice degli appalti*, cit., p. 21.

assicurare la fruizione del patrimonio culturale e favorire la ricerca scientifica applicata alla tutela. In particolare, la norma elenca le attività oggetto di tali forme speciali di partenariato individuandole nel recupero, restauro, nella manutenzione programmata, nella gestione e nella valorizzazione dei beni culturali immobili. Si individua, dunque, una clausola aperta volta a incoraggiare anche partnership atipiche per garantire una più ampia partecipazione nel campo dei beni culturali²⁵. È bene evidenziare, tuttavia che, l'introduzione di tale norma di ampia portata, se da un lato evidenzia l'importanza dell'implementazione delle forme di collaborazione tra le amministrazioni e i privati, dall'altro non sembra garantire una sistematica attuazione dei modelli di intervento ivi contemplati, che rischiano di diventare episodici se non adeguatamente programmati e sviluppati.

Tra le recenti figure di cooperazione pubblico privato, è opportuno richiamare i patti di collaborazione tra amministrazioni locali e cittadini, stipulati sulla base dei regolamenti comunali per la gestione condivisa dei beni comuni urbani e che, in applicazione del principio di sussidiarietà c.d. orizzontale, disciplinano le modalità attraverso le quali addivenire a tali atti negoziali tra amministrazione e "cittadini attivi"²⁶. Si rileva che, la prassi applicativa ha evidenziato come i patti di collaborazione abbiano non di rado avuto ad oggetto il patrimonio culturale o, più in generale, il settore della cultura, confermando quanto sopra espresso in riferimento all'elevata capacità di tale settore di attrarre l'interesse dei privati. Ai fini che qui interessano, è bene evidenziare che tali patti costituiscono senza dubbio una modalità di gestione indiretta attuata tramite concessione a terzi delle attività di valorizzazione da affidarsi mediante procedure di evidenza pubblica, sulla base di valutazione comparativa di specifici progetti, ai sensi dell'art. 115, comma 3 del codice dei beni culturali e del paesaggio.

Per quanto concerne la qualificazione giuridica di tale strumento, si può ritenere che essi vadano configurati quali atti amministrativi di natura non autoritativa, costituendo lo strumento con cui Comune e cittadini attivi concordano tutto ciò che è necessario ai fini della realizzazione degli interventi di cura e rigenerazione dei beni comuni²⁷. La scelta di definire i patti di collaborazione quali atti amministrativi di natura non autoritativa risulta, infatti, la logica

²⁵ Sul punto si è espresso il MIBACT (oggi MIC) con la circolare applicativa del 9 giugno 2016 n. 17461 avente ad oggetto «Sponsorizzazioni di beni culturali – art. 120 D.lgs 22 gennaio 2004, n. 42 – art. 19 e 151 del D.Lgs. 18 aprile 2016, n.50».

²⁶ E. FIDELBO, *Strumenti giuridici di valorizzazione del rapporto tra patrimonio culturale e territorio: il caso dei patti di collaborazione tra amministrazioni locali e cittadini*, in *www.aedon.mulino.it*, n. 3, 2018.

²⁷ G. ARENA, *I cittadini attivi, una risorsa per l'interesse generale*, in A. BIXIO - G. GRIFO (a cura di), *Il giurista e il diritto*, Milano, FrancoAngeli, 2010; G. ARENA, C. IAIONE, *L'età della condivisione: la collaborazione fra cittadini e amministrazione per i beni comuni*, Roma, Carocci ed., 2015; G. ARENA, *Democrazia partecipativa e amministrazione condivisa*, in A. VALASTRO (a cura di), *Le regole locali della democrazia partecipativa. Tendenze e prospettive dei regolamenti comunali*, Milano, Giuffrè, 2016, pp. 239 ss.

conseguenza della parità di rapporti che intercorre fra cittadini e amministrazione nell'ambito del modello dell'amministrazione condivisa, fondato sulla sussidiarietà²⁸.

3. Le novità introdotte dal Decreto Semplificazioni.

La valorizzazione integrata del patrimonio culturale, basata sulla preservazione dei valori e delle risorse patrimoniali tangibili ed intangibili, rappresenta la strategia più efficace e sostenibile a sostegno dello sviluppo economico delle comunità. Ed in tale direzione si collocano anche le rilevanti novità introdotte con l'approvazione del testo definitivo del c.d. decreto "Semplificazioni" (d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito in l. 11 settembre 2020, n. 120). Con tale intervento, infatti, si cerca di garantire in materia di beni culturali una maggiore apertura al ricorso a forme di PPP, anche grazie allo snellimento delle procedure, con l'intento di allineare così la legislazione dei beni culturali con il Codice dei contratti pubblici e con le tendenze europee.

La più significativa novità apportata dall'iter di conversione in legge del D.L. 76/2020, nella materia *de qua*, è rappresentata dall'introduzione, nel corpo dell'articolo 8, del comma 7-*bis*, dedicato alle attività di valorizzazione dei beni culturali.

Nella sua formulazione originaria, l'art. 115 del c.b.c. prevedeva che, nell'ambito delle attività di valorizzazione dei beni culturali di proprietà pubblica, la gestione indiretta potesse essere attuata esclusivamente tramite l'istituto della concessione a terzi delle attività di valorizzazione, mediante procedure di evidenza pubblica, sulla base della valutazione comparativa di specifici progetti.

Con le modifiche del Decreto Semplificazioni – che intervengono proprio sull'art. 115, comma 3, del Codice dei beni culturali e del paesaggio – si prevede, invece, che la gestione indiretta possa essere attuata tramite concessione a terzi ovvero mediante l'affidamento di appalti pubblici di servizi, anche in forma congiunta e integrata. In tal modo, dunque, per le amministrazioni pubbliche, si aprono maggiori possibilità di scelta per la valorizzazione dei beni culturali. È bene rilevare, tuttavia, che la modifica all'articolo 115 cit. prevede comunque che nella gestione indiretta (che potrà essere attuata sia con concessioni che con appalti pubblici di servizi) le amministrazioni possano comunque progettare i servizi e i relativi contenuti, anche di dettaglio, mantenendo il rischio operativo a carico del concessionario e l'equilibrio economico e finanziario della gestione.

Particolarmente significativa, in quanto volta ad attuare il predetto collegamento tra il C.b.c. ed il codice dei contratti, appare la modifica all'art. 117, comma 3 c.b.c. avente ad oggetto

²⁸ C. TUBERTINI, *Sviluppare l'amministrazione condivisa attraverso i principi di sussidiarietà (verticale) e leale collaborazione: riflessioni e proposte*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2019.

i servizi di assistenza culturale e di ospitalità per il pubblico. Con la nuova formulazione si prevede che, qualora l'affidamento dei servizi integrati abbia ad oggetto una concessione di servizi ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera vv), del D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, l'integrazione possa essere realizzata anche indipendentemente dal rispettivo valore economico dei servizi considerati.

Con tale previsione, pertanto, si va a ribadire la centralità della concessione nel sistema del Codice dei beni culturali, indipendentemente dal valore dei servizi affidati (in concessione ed in appalto), realizzando così un coordinamento minimo tra le previsioni del D. Lgs 42/2004 ed il Codice dei Contratti²⁹.

È bene evidenziare, tuttavia, che la prevalenza dell'istituto della concessione non esclude la possibilità di stipulare contratti di appalto pubblico aventi ad oggetto uno o più servizi di assistenza culturale e di ospitalità per il pubblico e uno o più tra i servizi di pulizia, di vigilanza e di biglietteria. Con le modifiche apportate, insomma, sembra di poter sostenere che si siano ampliate le possibili opzioni a disposizione per la valorizzazione dei beni culturali.

Per quanto concerne il Codice degli Appalti Pubblici che qui interessa, viene in rilievo la modifica all'art. 151, nel senso di consentire anche agli enti territoriali di porre in essere partenariati speciali pubblico-privati semplificati per la gestione e la valorizzazione dei luoghi culturali.

Si tratta di un risultato importante, posto che, come si è avuto modo di evidenziare *supra*, la cooperazione, radicata e diffusa in tutto il territorio, risulta essere la migliore soluzione alla valorizzazione del patrimonio culturale diffuso.

Nello specifico, la modifica interviene sul comma 3 dell'art. 151 del Codice, attribuendo al MiC la possibilità di attivare forme speciali di partenariato con enti e organismi pubblici e con soggetti privati, al fine di consentire il recupero, il restauro, la manutenzione, la gestione, l'apertura al pubblico e la valorizzazione di beni culturali immobili, mediante procedure semplificate di individuazione del partner privato. Tale possibilità, dunque, oltre che allo Stato, viene concessa anche alle Regioni e agli enti territoriali.

L'intento del legislatore è, da una parte, quello di incentivare le amministrazioni culturali ad essere protagoniste dei processi di valorizzazione dei beni che hanno in custodia, e dall'altra, di intensificare il ricorso a investimenti da parte di soggetti privati nell'ambito della valorizzazione di beni culturali. La modifica in commento contribuisce, dunque, a eliminare ogni dubbio circa l'utilizzabilità della forma speciale di partenariato da parte di ogni soggetto dell'ordinamento, con particolare riferimento a coloro a cui è affidata la cura del patrimonio diffuso che caratterizza il nostro Paese. Ed infatti, mentre nella formulazione precedente il

²⁹ Cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 27/10/2020, n. 6549.

soggetto pubblico aveva sempre in gestione esclusiva la fase progettuale, adesso tale fase può essere condivisa, se non addirittura delegata al privato.

Del resto, appare rilevante che una simile modifica sia intervenuta con riguardo al Codice dei contratti pubblici, in quanto offre una solida copertura normativa, in particolar modo agli enti locali, circa la compatibilità dello strumento in commento con i principi di concorrenza, cui è ispirata tanto la legislazione su contratti pubblici, quanto quella sui servizi pubblici locali di rilevanza economica.

Va precisato, inoltre, che mediante il rinvio all'art. 106, comma 2-*bis*, l'intervento legislativo fa salvo il potere del Ministero di valutare, in sede di autorizzazione del partenariato speciale, non già la compatibilità tra l'utilizzo di tale strumento con la pubblica funzione - che nel caso dell'art. 151, comma 2, dovrebbe essere tra gli scopi propri e tipici del coinvolgimento del privato - bensì la compatibilità dell'utilizzo con il carattere storico-artistico del bene interessato, prevedendo, laddove necessario, le prescrizioni opportune per la conservazione dello stesso.

Nonostante ciò, in base alla logica del comma 3 dell'art. 151, resta in ogni caso fondamentale che le strutture del Ministero competenti per la tutela del bene possano continuare a essere coinvolte in maniera attiva durante il decorso del rapporto di partenariato, anche attraverso la partecipazione a organismi flessibili di coordinamento affermati nella prassi: la presenza delle professionalità proprie del Ministero, infatti, permette di affievolire il conflitto tra la tutela e la valorizzazione e di armonizzare in maniera ottimale i motivi della conservazione in sede di concreta predisposizione dei progetti e delle iniziative di rigenerazione del bene culturale.

In definitiva, dunque, la l. n. 120 del 2020, di conversione del decreto "Semplificazioni", ha introdotto nuove opportunità di investimento per gli operatori economici nel settore del partenariato pubblico privato. Basti considerare, a titolo esemplificativo, l'allargamento di tale settore di mercato determinato dalla possibilità, per le imprese, di presentare proposte per l'affidamento in gestione di opere e servizi di cui la pubblica amministrazione abbia programmato l'acquisizione.

L'intervento normativo, in definitiva, contribuisce a valorizzare l'alleanza tra pubblico e privato per la realizzazione di investimenti al fine della creazione di vantaggi per la collettività e i cittadini, riproponendo il vero senso ultimo della suddetta alleanza, ossia l'attrazione di competenze.

4. La recente ratifica della Convenzione di Faro e la promozione di un processo partecipativo di valorizzazione del patrimonio culturale.

Questo nuovo approccio va a sottolineare, dunque, la fondamentale importanza del ruolo dei privati e delle comunità locali in materia di valorizzazione dei beni culturali e si va ad allineare con i principi affermati in ambito europeo, nella Convenzione Europea del Paesaggio e nella Convenzione di Faro.

Degna di menzione, appare, infatti, la ratifica operata dall'Italia con la legge 1° ottobre 2020, n. 133 della Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società, stipulata a Faro il 27 ottobre 2005, entrata in vigore il 1° giugno 2011 e firmata dall'Italia il 27 febbraio 2013. Si tratta di una Convenzione promossa dal Consiglio d'Europa, avente ad oggetto l'eredità culturale delle comunità e che ha la finalità di instaurare fra le parti una collaborazione stabile per lo svolgimento dei programmi d'interesse comune e regolamentare future attività da svolgere in collaborazione³⁰. La Convenzione in parola si fonda sul principio che il patrimonio culturale di un Paese sia in tutto e per tutto un'eredità che le popolazioni identificano, indipendentemente da chi ne detenga la proprietà, come riflesso ed espressione dei loro valori, credenze, conoscenze e tradizioni, in continua evoluzione.

È bene rilevare che, a seguito della ratifica della Convenzione da parte dell'Italia, se parte della dottrina ha individuato in tale strumento la svolta epocale che ha reso il patrimonio culturale un diritto umano³¹, altra dottrina ha criticato tale affermazione osservando, al contrario, che la Convenzione, come ogni trattato internazionale, per sua natura non è in grado di attribuire in via immediata diritti o doveri – individuali o collettivi, per i cittadini e i loro gruppi – nell'ordinamento interno, nemmeno attraverso la legge di ratifica³².

In ogni caso, non può non rilevarsi come anche la recente legge di ratifica si colloca in quel filone volto ad incentivare la promozione di un processo partecipativo di valorizzazione del patrimonio culturale. Ed infatti, tale strumento si pone come principale obiettivo la promozione di una comprensione più ampia del patrimonio culturale e del suo rapporto con le comunità che lo hanno prodotto ed ospitato, riconoscendo il “patrimonio culturale” come l'insieme delle

³⁰ C. CARMOSINO, *La Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società*, in *Aedon*, www.aedon.mulino.it, n. 1/2013, che osserva che la Convenzione «affonda le sue radici nella guerra in ex Jugoslavia e nella relativa distruzione del patrimonio culturale, a seguito delle quali era sorta l'esigenza di rafforzare il ruolo del patrimonio come fattore di unificazione e di coesione sociale nell'avanzamento del processo di integrazione europea». Più recentemente M. CAMELLI, *La ratifica della convenzione di Faro: un cammino da avviare*, e A. GUALDANI, *L'Italia ratifica la convenzione di Faro: quale incidenza nel diritto del patrimonio culturale italiano*, entrambi in *Aedon*, www.aedon.mulino.it, n. 3/2020.

³¹ «L'Italia ratifica Faro: il patrimonio culturale è diritto umano»: così Il Sole-24 ore, 23 settembre 2020, che afferma che la Convenzione «pone l'obiettivo di accrescere la consapevolezza del potenziale economico del patrimonio culturale e di utilizzarlo».

³² In tal senso si veda G. SEVERINI e P. CARPENTIERI, *La ratifica della Convenzione di Faro «sul valore del patrimonio culturale per la società»: politically correct vs. tutela dei beni culturali?*, in *Federalismi.it*, 2021.

risorse ereditate dal passato, riflesso di valori e delle credenze, e la comunità patrimoniale quale insieme di persone che attribuiscono valore a quel patrimonio.

Nello scenario che si è descritto, il nuovo modo di intendere l'attività di valorizzazione deriva, dunque, dalla ormai acquisita consapevolezza sociale dell'importanza del patrimonio culturale, e della necessità di valorizzare, e quindi mettere a frutto, le potenzialità economiche dei beni culturali. Ed infatti, si ritiene che la valorizzazione integrata, basata sulla preservazione dei valori e delle risorse patrimoniali tangibili ed intangibili, può rappresentare la strategia più efficace e sostenibile a sostegno dello sviluppo economico delle comunità.

Se, infatti, la tutela è diretta a garantirne, in una prospettiva statica, la conservazione nel tempo del bene culturale e assicurare l'identità culturale che quel bene contribuisce a consolidare e diffondere, viceversa, la valorizzazione, per la natura dinamica che le è propria, include una varietà di azioni e interventi che possono conformarsi e adeguarsi alle contingenze del territorio e all'evoluzione dei tempi e, dunque, possono altresì contribuire ad assicurare e sviluppare le potenzialità economiche connesse alla fruizione e ottimizzazione del bene. D'altra parte, se, nel suo significato letterale, la valorizzazione consiste nella 'messa in valore' del bene, in questa prospettiva essa può produrre un effetto attrattivo per i privati, soprattutto attraverso una serie di iniziative volte a incentivare gli investimenti, in termini di servizi aggiuntivi e sponsorizzazioni dei beni culturali, nonché in termini di erogazioni liberali.

È in questa prospettiva, dunque, che si collocano gli interventi legislativi nazionali ed anche europei volti ad incentivare le amministrazioni culturali ad essere protagoniste dei processi di valorizzazione dei beni che hanno in custodia, e dall'altra, di intensificare il ricorso a investimenti da parte di soggetti privati nell'ambito della valorizzazione di beni culturali.

In particolare, la Convenzione di Faro incoraggia iniziative volontarie della società civile quale comunità di eredità, ovvero «insieme di persone che attribuiscono valore ad aspetti specifici dell'eredità culturale e, che desidera, nel quadro di un'azione pubblica, sostenerli e trasmetterli alle generazioni future» (art. 2, lett. b).

Pertanto, anche con il conforto degli indirizzi dell'Unione europea, l'esercizio delle funzioni amministrative previste in materia sembra dischiudere spazi nuovi per il coinvolgimento attivo dei cittadini, ferma la titolarità in capo all'Amministrazione dei poteri di vigilanza e controllo pubblico idonei ad assicurare il rispetto degli imperativi di conservazione e fruizione collettiva riconducibili all'art. 9 Cost.

In questa direzione, la previsione di nuove opportunità di investimento per gli operatori economici nel settore culturale operata dal Decreto Semplificazioni, si va ad inserire in quel processo di semplificazione normativa e amministrativa in materia di patrimonio culturale volto ad incentivare la partecipazione alla valorizzazione del patrimonio culturale e che sia fautore di una concreta applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale sancito dalla Costituzione.

queste istituzioni

**La transizione verde che manca
al Cuore verde d'Italia**

Urbano Barelli

Numero 1/2021
30 giugno 2021

La transizione verde che manca al Cuore verde d'Italia

di Urbano Barelli*

Sommario

1. Le priorità dell'Umbria nel Defr 2021-2023 e l'assenza della transizione verde. – 2. Un Defr che non crede nello sviluppo sostenibile. – 3. Il futuro dell'industria nel Defr e nei documenti dell'Unione europea. – 4. La Strategia regionale per lo sviluppo sostenibile dell'Umbria. – 5. Il rapporto tra la Strategia regionale per lo sviluppo sostenibile ed il Programma Strategico Territoriale dell'Umbria. – 6. Il raccordo del Pst con i programmi delle regioni confinanti. – 7. L'Accordo tra Regione Lazio, Università Roma Tre e Comune di Terni. – 8. La Convenzione del Comune di Terni per “Roma Regione Capitale”. – 9. I fondi per la transizione verde. – 10. La Banca Centrale Europea e la finanza per la transizione verde. – 11. La Rivoluzione Verde nel Pnrr e le priorità nei Defr di altre regioni. – 12. Le conseguenze della mancanza della transizione verde nel Defr. – 13. L'identità dell'Umbria dimenticata nel Defr. – 14. La grave crisi economica dell'Umbria nel Defr. – 15. La grave crisi demografica che il Defr trascura. – 16. La ridotta attrattività dell'Umbria. – 17. L'Umbria nel Defr: dalla crisi alla dissoluzione? – 18. Conclusioni: una regione centrifuga?

Sintesi

Nella grave crisi economica dell'Umbria, il Documento di Economia e Finanza 2021-2023 della Regione Umbria non coglie tutte le opportunità della transizione verde avviata dall'Ue con il Green Deal. L'articolo richiama la debole identità regionale sintetizzata nello slogan di “Umbria Cuore Verde d'Italia” e mette in evidenza il rischio di una dissoluzione della Regione per un'identità trascurata e ulteriormente indebolita e per le tentazioni centrifughe di Terni verso “Roma Regione Capitale”.

Abstract

In the severe economical crisis faced by Umbria, the regional Document of Economy and Finance 2021 – 2023 does not include all the green transition opportunities provided by the EU Green Deal. The article recalls the weak regional identity, which can be summarized by the slogan “Umbria green heart of Italy”, and underlines the risk of its dissolution for a neglected and further weakened identity, as long as an inclination of Terni towards a “*Roma Regione Capitale*”.

Parole chiave

Transizione ecologica; PNRR; Green Deal; Next Generation EU; DEFR Regione Umbria.

* Avvocato, già Vice Presidente nazionale di Italia Nostra onlus.

1. Le priorità dell'Umbria nel Defr 2021-2023 e l'assenza della transizione verde.

Il 9 dicembre 2020 la Giunta Regionale della Regione Umbria ha approvato il Documento di Economia e Finanza Regionale (Defr) 2021-2023 che definisce il quadro di riferimento per la predisposizione dei bilanci pluriennale e annuale e per la definizione e attuazione delle politiche della Regione Umbria. Lo stesso documento, con alcuni emendamenti, è stato approvato dall'Assemblea Legislativa della Regione Umbria il 28 dicembre 2020¹.

Dopo l'analisi del contesto europeo, italiano e umbro, il documento riporta gli obiettivi strategici dell'Unione europea e quelli dell'Italia, prima di indicare quelli della Regione Umbria.

Gli obiettivi strategici dell'Unione Europea del prossimo settennio sono cinque, più un obiettivo specifico del Fondo per una transizione giusta²: un'Europa più *smart*; un'Europa più verde; un'Europa più connessa; un'Europa più sociale; un'Europa più vicina ai cittadini; un'Europa che garantisce la transizione verso un'economia climaticamente neutra³.

Gli obiettivi dell'Italia sono quelli indicati nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)⁴: digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo; rivoluzione verde e transizione ecologica; infrastrutture per la mobilità; istruzione, formazione, ricerca e cultura; equità sociale, di genere e territoriale; salute. Diverse sono le differenze, anche lessicali, tra gli obiettivi dell'Unione Europea e quelli dell'Italia. La più evidente è quella della transizione verde che l'Unione europea mette al primo posto destinandole il 37% delle risorse, mentre nel PNRR italiano è al secondo posto ed ha assunto la diversa denominazione di "Rivoluzione verde e transizione ecologica".

Le priorità strategiche della Regione Umbria per l'anno 2021 sono: Area Istituzionale; Area Economica; Area Culturale; Area Territoriale; Area Sanità e sociale⁵.

La prima e più evidente differenza tra gli obiettivi dell'Unione Europea e dell'Italia rispetto a quelli dell'Umbria è che tra le priorità del Defr della Regione Umbria non c'è la transizione verde, nemmeno tra quelle che nel Defr vengono chiamate "missioni" e che dovrebbero essere ulteriori specificazioni delle citate cinque priorità strategiche dell'Umbria.

¹ Bollettino Ufficiale, Supplemento straordinario - Serie Generale, n. 97 del 30 dicembre 2020.

² Defr Umbria 2021-2023, p. 36.

³ Sugli obiettivi dell'Unione europea sia consentito rinviare a: G. SEVERINI, U. BARELLI, *Gli atti fondamentali dell'Unione europea su "transizione ecologica" e "ripresa e resilienza": prime osservazioni*, in *Riv. giur. amb., rgaonline*, aprile 2021 e in *Gius.amm., giustizia-amministrativa.it*, aprile 2021.

⁴ Defr cit., p. 35. Nel Defr non è indicata la versione del Pnrr presa in considerazione, di certo è precedente alla proposta di PNRR approvata dal Consiglio dei Ministri il 12 gennaio 2021.

⁵ Defr cit., p. 35.

2. Un Defr che non crede nello sviluppo sostenibile.

Nel Defr dell'Umbria non solo non c'è la transizione verde dell'Unione europea, né la rivoluzione verde del Governo italiano, ma sembra condividere una concezione dello sviluppo economico che la stessa Unione europea ritiene non più attuale.

Per superare la crisi da Covid-19 saranno necessari investimenti massicci e riforme significative che saranno sostenuti in larga misura dal dispositivo dell'UE per la ripresa e la resilienza. Per realizzare la transizione verde – scrive la Commissione europea nella Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021 del 17 settembre 2020⁶ – sono necessarie riforme per orientare gli investimenti pubblici e privati verso azioni in materia di clima e ambiente, nonché profonde trasformazioni delle diverse politiche interne. Pertanto oltre a riparare i danni a breve termine causati dalla crisi, i nostri strumenti per la ripresa devono mettere l'economia sulla buona strada verso una crescita e un'occupazione sostenibili a lungo termine, al fine di conseguire la neutralità climatica entro il 2050 e di dissociare la crescita economica dall'uso delle risorse. Ciò offre un'opportunità essenziale per modernizzare i modelli industriali tradizionali e investire in tecnologie verdi innovative e in infrastrutture più sostenibili e digitali, accelerando in tal modo la transizione verso un'Europa più sostenibile, resiliente e inclusiva.

«Gli Stati membri» – prosegue la Commissione europea – «dovrebbero adottare misure per promuovere un'economia più circolare, migliorare le infrastrutture ambientali e proteggere e ripristinare la biodiversità. L'economia circolare crea posti di lavoro locali e sostenibili grazie alla prevenzione, al riutilizzo, alla riparazione, alla rigenerazione e al riciclaggio dei rifiuti»⁷.

La transizione verde che chiede e che finanzia l'Unione europea è, quindi, incentrata sullo sviluppo sostenibile e sull'economia circolare e richiede investimenti massicci, riforme significative e profonde trasformazioni delle politiche pubbliche⁸.

Il Defr dell'Umbria non riesce però a collocarsi su questa direzione, tanto da distinguere tra “sviluppo economico”, che è una “missione” che troviamo inserita nell'Area Economica (quella ritenuta dal Defr più importante e da privilegiare), e “sviluppo sostenibile”, che invece è una “missione” inserita nell'Area Territoriale. Per il Defr lo sviluppo economico e lo sviluppo

⁶ In <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0575&from=en>, p. 3.

⁷ Sull'economia circolare: G. PAULI, *Blu economy. Nuovo rapporto al Club di Roma*, Milano, Edizioni Ambiente, 2010; C. BASTIOLI, *Bioeconomia per la rigenerazione dei territori. Decarbonizzare l'economia e riconnetterla con la società si può*, Milano, Edizioni Ambiente, 2018; F. DE LEONARDIS, *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?*, *Dir. amm.*, 1, 2007, p.163; F. DE LEONARDIS (a cura di), *Studi in tema di economia circolare*, Macerata, EUM, 2019; M. COCCONI, *La regolazione dell'economia circolare. Sostenibilità e nuovi paradigmi di sviluppo*, Milano, Franco Angeli, 2020. Su rifiuti ed economia circolare sia consentito il rinvio a: U. BARELLI, *Dai rifiuti la transizione verso l'economia circolare*, in *Riv. giur. amb., rgaonline*, ottobre 2020 e in *Giust. amm., giustizia-amministrativa.it*, novembre 2020.

⁸ G. ROSSI, M. MONTEDURO (a cura di), *L'ambiente per lo sviluppo. Profili giuridici ed economici*, Torino, Giappichelli, 2020; E. SCOTTI, *Poteri pubblici, sviluppo sostenibile ed economia circolare*, *Dir. ec.*, 2019, n. 1, pp. 493-529. Dal punto di vista civilistico: M. PENNASILICO, *La “sostenibilità ambientale” nella dimensione civil-costituzionale: verso un diritto dello “sviluppo umano ed ecologico”*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 3, 2020, p. 4.

sostenibile sono due categorie distinte e non la seconda l'evoluzione della prima come indica l'Unione europea.

3. Il futuro dell'industria nel Defr e nei documenti dell'Unione europea.

Il Defr mette “Industria, PMI e Artigianato” al primo posto della sua strategia più importante, quella già indicata dello sviluppo economico e della competitività.

Per l'industria, le piccole e medie imprese e l'artigianato, il Defr prevede investimenti in tecnologie 4.0, il rafforzamento delle imprese che ampliano e riorganizzano processi produttivi e investimenti in tecnologie digitali, ma non parla di transizione verde.

La Commissione europea ha pubblicato il 10 marzo 2020 la “Nuova strategia industriale per l'Europa”⁹ nella quale si legge che «l'Europa è da sempre la culla dell'industria. Nel tempo l'industria si è dimostrata capace di guidare i cambiamenti. Ora è chiamata a fare altrettanto, in un momento in cui l'Europa si appresta a realizzare una duplice transizione, verso la neutralità climatica e verso la leadership digitale»¹⁰.

«L'Europa ha bisogno che l'industria diventi più verde, più circolare e più digitale, rimanendo allo stesso tempo competitiva a livello mondiale. Questi tre fattori» – prosegue la Commissione europea – «trasformeranno la nostra industria, sosterranno le nostre PMI e manterranno l'Europa sostenibile e competitiva. Il Green Deal europeo è la nuova strategia di crescita dell'Europa. Il fulcro è costituito dall'obiettivo di diventare il primo continente a impatto climatico zero entro il 2050»¹¹.

Con il «Nuovo piano d'azione per l'economia circolare. Per un'Europa più pulita e più competitiva» dell'11 marzo 2020, la stessa Commissione europea ha precisato che «questa transizione progressiva, ma irreversibile, verso un sistema economico sostenibile è un elemento imprescindibile della nuova strategia industriale dell'UE»¹².

Nel nuovo piano d'azione, che fa seguito a quello precedente della Commissione Junker ed alle direttive sull'economia circolare, si legge che «la circolarità è un elemento essenziale di una trasformazione più ampia dell'industria verso la neutralità climatica e la competitività a lungo termine. Può determinare notevoli risparmi di materie in tutte le catene di valore e i processi di produzione, generare valore aggiunto e sbloccare opportunità economiche»¹³.

⁹ COMMISSIONE EUROPEA, *Una nuova strategia industriale per l'Europa*, Bruxelles, 10.3.2020 COM(2020) 102 final, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0102&from=IT>.

¹⁰ COMMISSIONE EUROPEA, *Una nuova strategia industriale per l'Europa*, cit., p. 1.

¹¹ COMMISSIONE EUROPEA, *Una nuova strategia industriale per l'Europa*, cit., p. 3.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0575&from=en>, p. 1.

¹² COMMISSIONE EUROPEA, *Un nuovo piano d'azione per l'economia circolare. Per un'Europa più pulita e più competitiva*, Bruxelles, 11.3.2020 COM(2020) 98 final, p. 2, in: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9903b325-6388-11ea-b735-01aa75ed71a1.0020.02/DOC_1&format=PDF.

¹³ COMMISSIONE EUROPEA, *Un nuovo piano d'azione per l'economia circolare*, cit., p. 6.

In sinergia con gli obiettivi delineati nella strategia per l'industria, la Commissione si propone di favorire l'incremento della circolarità nell'industria attraverso le seguenti modalità:

- «valutando le opzioni per promuovere ulteriormente la circolarità nei processi industriali nel contesto della revisione della direttiva sulle emissioni industriali, prevedendo l'integrazione delle pratiche dell'economia circolare nei documenti di riferimento delle prossime BAT (*best available techniques*)»;

- «agevolando la simbiosi industriale con l'istituzione di un sistema di comunicazione e certificazione promosso dall'industria e consentendo l'attuazione della simbiosi industriale»;

- «promuovendo il settore della bioeconomia sostenibile e circolare mediante l'attuazione del piano d'azione in materia di bioeconomia»;

- «promuovendo l'uso delle tecnologie digitali per la tracciabilità, la rintracciabilità e la mappatura delle risorse»;

- «promuovendo il ricorso alle tecnologie verdi grazie ad un sistema di verifica accurata che prevede la registrazione del sistema UE di verifica delle tecnologie ambientali come marchio di certificazione UE»¹⁴.

Tutto questo, sostiene la Commissione nella stessa strategia per l'economia circolare, perché «esiste un solo pianeta Terra, eppure da qui al 2050 il mondo consumerà risorse pari a tre pianeti e l'UE deve accelerare la transizione verso un modello di crescita rigenerativo che restituisca al pianeta più di quanto prenda»¹⁵.

Il fatto che il Defr non dia conto di questa «transizione progressiva, ma irreversibile, verso un sistema economico sostenibile»¹⁶ dell'Unione europea e non ne declini i possibili sviluppi in Umbria, rischia di diventare un problema per la regione e per le stesse imprese umbre che potrebbero trovarsi in difficoltà anche nel chiedere quei finanziamenti che l'Unione europea destina loro. Se è condivisibile la scelta del Defr di mettere al centro delle politiche regionali la ripresa economica e la crescita, non sembra che questo possa avvenire trascurando le strategie dell'Unione europea sullo sviluppo sostenibile e sull'economia circolare¹⁷.

4. La Strategia regionale per lo sviluppo sostenibile dell'Umbria.

La conferma del fatto che il Defr non crede nello sviluppo sostenibile e nell'economia circolare la troviamo nel poco e secondario spazio dedicato alla “missione” dello sviluppo sostenibile. In questo si legge che l'Umbria è impegnata nella formazione di una propria Strategia regionale per

¹⁴ COMMISSIONE EUROPEA, *Un nuovo piano d'azione per l'economia circolare*, cit., pp. 6-7.

¹⁵ COMMISSIONE EUROPEA, *Un nuovo piano d'azione per l'economia circolare*, cit., p. 2.

¹⁶ COMMISSIONE EUROPEA, *Un nuovo piano d'azione per l'economia circolare*, cit., p.2.

¹⁷ Sulle caratteristiche innovative dell'economia circolare rispetto alla *green economy*: R. FERRARA, *Brown economy, green economy, blue economy: l'economia circolare e il diritto all'ambiente*, in *Studi in tema di economia circolare*, F. DE LEONARDIS, (a cura di) cit., p. 39.

lo Sviluppo Sostenibile che sarà un «dispositivo per la governance del decennio 2021-2030», «produrrà i propri effetti sulle politiche regionali e «dovrà individuare le caratteristiche proprie e identitarie della comunità umbra». La Strategia conterrà obiettivi specifici in relazione con gli obiettivi della Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile e sarà «coerente con i più recenti indirizzi della Commissione europea ed il *Green Deal*»¹⁸.

In particolare, la futura Strategia regionale per lo Sviluppo Sostenibile, sempre secondo il Defr, «si pone in continuità e coerenza rispetto alle seguenti priorità:

- aggiornamento del Piano regionale rifiuti e approvazione del nuovo Piano rifiuti d'ambito in ottica di economia circolare;

- aggiornamento del Piano regionale della qualità dell'aria in ottica di mitigazione e riduzione di emissioni nocive con specifica attenzione ai comparti urbani e alla Conca ternana;

- aggiornamento della Strategia Regionale Energetico Ambientale in ottica di efficientamento e risparmio energetico e della valorizzazione del ricorso alla produzione di energia da fonti rinnovabili;

- aggiornamento della Rete ecologica regionale e implementazione della stessa rispetto ai contesti urbanizzati al fine di aumentarne la continuità e rafforzare il grado di resilienza dei territori;

- definizione e approvazione del nuovo Piano regionale del Paesaggio;

- avvio per la definizione di un documento regionale da ricomprendere nella Strategia regionale per lo sviluppo sostenibile che riguarda il contrasto e l'adattamento ai cambiamenti climatici»¹⁹.

Quindi, le priorità dell'Umbria non sono “la rivoluzione verde e la transizione ecologica” indicate dal nostro Governo con il Pnrr e finanziate dall'Unione europea con il Green Deal, ma gli “aggiornamenti” di piani e strategie approvati dalle precedenti amministrazioni regionali.

Tutto ciò, nonostante che l'Unione europea abbia radicalmente modificato - e stia ancor più modificando con il Green Deal - sia il settore dei rifiuti (direttive sull'economia circolare che l'Italia ha recepito a settembre 2020 con quattro decreti legislativi che hanno modificato più di duecento articoli della disciplina sui rifiuti), sia quello della qualità dell'aria (di recente l'Italia è stata anche condannata dalla Corte di Giustizia per gli sforamenti ai limiti di emissioni registrati anche nella conca ternana), sia quello dell'energia che è previsto debba comprendere anche il clima (direttiva europea sull'energia da fonti rinnovabili, Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima, Strategia europea per l'idrogeno).

Anche per la Rete ecologica sono previsti solo aggiornamenti, quando la Commissione europea ha approvato il 20 maggio 2020 la nuova Strategia sulla biodiversità per il 2030²⁰.

¹⁸ Defr, cit., p. 65.

¹⁹ Defr, cit., p. 65.

Il Defr, infine, dedica solo due righe ai cambiamenti climatici che costituiscono il dato politico più importante della transizione verde europea, trascurando che il clima è oggetto di una proposta di legge europea (regolamento) del marzo 2020²¹ e di un preciso impegno della Commissione europea per la riduzione delle emissioni di CO2 in Europa del 55% entro il 2030, con l'obiettivo di far diventare il nostro continente climaticamente neutro entro il 2050²².

5. Il rapporto tra la Strategia regionale per lo sviluppo sostenibile ed il Programma Strategico Territoriale dell'Umbria.

Proseguendo nella lettura del Defr si apprende che «nel corso del 2021 proseguirà il percorso per la redazione del Pst – “Programma Strategico Territoriale” – ai sensi degli artt. 8 e 9 della L.R. 1/2015 finalizzato alla “territorializzazione” delle politiche regionali di sviluppo, in coordinamento con gli strumenti di programmazione economico-finanziaria, con la Strategia Regionale di Sviluppo Sostenibile e in raccordo con gli atti di pianificazione e programmazione delle regioni contermini, ai fini delle necessarie integrazioni programmatiche. In questa programmazione andranno ricomprese tutte le attività avviate negli anni precedenti e inerenti i Contratti di Fiume e di Paesaggio di cui all'adesione alla Carta Nazionale dei Contratti di Fiume, stipulata dalla Regione Umbria nel 2014. Su tali basi, saranno declinati – a partire dalle “Linee di indirizzo del programma di governo” – gli obiettivi ritenuti prioritari nel contesto dell'Area Territoriale, con riferimento alle Missioni di bilancio “Assetto del territorio ed edilizia abitativa”, “Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente”, “Trasporti e diritto alla mobilità”, “Energia e diversificazione delle fonti energetiche»²³.

Il linguaggio non è dei più chiari, ma a quanto è dato capire la Giunta regionale si propone di utilizzare il Programma Strategico Territoriale (Pst) come strumento di coordinamento di tutti gli altri piani, compresa la Strategia regionale per lo sviluppo sostenibile, prefigurando, in tal modo, una gerarchia tra piani, strategia e programmazione al cui vertice dovrebbe esserci il Pst.

²⁰ COMMISSIONE EUROPEA, *Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030 Riportare la natura nella nostra vita*, Bruxelles, 20.5.2020 COM(2020) 380 final, in: https://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/strategia_dell27ue_sulla_biodiversita_per_il_2030_it.pdf.

²¹ COMMISSIONE EUROPEA, *Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (UE) 2018/1999 (Legge europea sul clima)*, Bruxelles, 4.3.2020 COM(2020) 80 final 2020/0036 (COD), in: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0080&from=EN>.

²² COMMISSIONE EUROPEA, *Modifica alla proposta di Legge europea sul clima*, Bruxelles, 17.9.2020, COM(2020) 563 final, 2020/0036(COD), in: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0563&from=IT>. Sui cambiamenti climatici: M. CARDUCCI, *Cambiamento climatico (diritto costituzionale)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, VIII, Aggiornamento, Torino, Utet, 2021, p. 51.

²³ Defr cit., p. 66.

Una tale gerarchia non risulta però prevista in alcuna norma e contraddice apertamente quella dell'Unione europea del Green Deal per il quale la priorità va data alla transizione verde e, di conseguenza, alla Strategia regionale per lo sviluppo sostenibile.

6. Il raccordo del Pst con i programmi delle regioni confinanti.

Altro aspetto rilevante del Defr appena citato è la previsione del “raccordo” del Pst con gli atti di pianificazione e programmazione delle «regioni contermini ai fini delle necessarie integrazioni programmatiche» per «ricomprendere tutte le attività avviate negli anni precedenti» e declinare «a partire dalle “Linee di indirizzo del programma di governo” – gli obiettivi ritenuti prioritari nel contesto dell'Area Territoriale»²⁴.

Pare di capire che il Pst dell'Umbria si coordinerà con gli atti di pianificazione e programmazione di altre regioni confinanti, con riferimento a non meglio precisate “Aree territoriali”.

Un aiuto per comprendere a cosa si riferisca il Defr può essere la sottoscrizione della Convenzione tra il Comune di Terni e l'Università di Roma Tre, in collaborazione con la Regione Lazio, la Regione Umbria e la Fondazione Carit, inserita ricerca-progetto su “Roma Regione Capitale” e nel contesto dell'”Osservatorio urbanistico sul territorio della Regione Lazio”, che prevede uno specifico “Focus di ricerca direttrice Terni-Roma”.

Alla conferenza stampa del 16 dicembre 2020 di annuncio della Convenzione hanno partecipato, oltre al sindaco di Terni, l'assessore regionale all'urbanistica della Regione Lazio ed il ternano assessore regionale alle infrastrutture della Regione Umbria. Il successivo 16 dicembre 2020 la Giunta regionale della Regione Umbria ha comunicato che, su proposta dello stesso assessore regionale alle infrastrutture della Regione Umbria, è stato avviato il percorso del nuovo Pst. Il 21 dicembre 2020 il Consiglio comunale di Terni ha ratificato e dato attuazione alla Convenzione con una variazione di bilancio e con l'avvio del Focus Terni-Roma previsto per febbraio 2021²⁵.

7. L'Accordo tra Regione Lazio, Università Roma Tre e Comune di Terni.

La Convenzione “Roma Regione Capitale” è stata preceduta dall'Accordo tra Regione Lazio, Università Roma Tre e Comune di Terni – intitolato “Osservatorio urbanistico sul territorio della Regione Lazio”, Focus di ricerca direttrice Terni-Roma – sottoscritto ai sensi dell'art.15 della Legge 7 agosto 1990, n.241 ed approvato dal Comune di Terni con delibera della Giunta

²⁴ Defr, cit., p. 66.

²⁵ V. <https://www.comune.terni.it/news/il-consiglio-approva-manovra-finanziaria-terni-roma>.

comunale del 27 settembre 2019, n.292 e dalla Regione Lazio con Determina Dirigenziale del 25 ottobre 2019, n.14644²⁶.

Nell'Accordo si legge che, nell'ambito della ricerca sulle dinamiche territoriali nell'area romana in rapporto al centro Italia, è stato elaborato il rapporto "Roma Regione Capitale", al cui Tavolo tecnico ha partecipato anche il Comune di Terni, dal quale sono emersi collegamenti tra l'area metropolitana di Roma e «i territori del sud Umbria e di Terni in particolare»²⁷.

Il Focus di ricerca sui territori del sud Umbria intende perseguire le seguenti finalità:

1. approfondire il quadro conoscitivo dei fenomeni e delle dinamiche inerenti la direttrice Terni Roma;

2. supportare i processi decisionali in merito alle politiche d'area vasta inerenti all'ambito territoriale del sud Umbria, compresa la cooperazione tra diversi livelli istituzionali, anche nella dimensione interregionale, nonché il percorso di pianificazione strategica del Comune di Terni;

3. messa a punto di un *know how* in grado di arricchire gli strumenti di indagine ed osservazione dei fenomeni e dinamiche territoriali in capo agli enti interessati, favorendo l'attivazione di un osservatorio permanente d'area vasta relativo all'ambito interessato²⁸.

Con l'Accordo in esame la Regione Lazio ed il Comune di Terni puntano, quindi, a supportare le decisioni politiche dei territori dell'Umbria del sud e la pianificazione strategica del Comune di Terni, oltretutto ad attivare uno specifico "Osservatorio permanente d'area vasta" sempre con riferimento agli stessi territori dell'Umbria del sud.

8. La Convenzione del Comune di Terni per "Roma Regione Capitale".

All'Accordo appena citato è stata data esecuzione con la "Convenzione di Ricerca Università Roma Tre – Comune di Terni" per "Roma Regione Capitale", approvata dalla Giunta comunale del Comune di Terni il 21 ottobre 2020²⁹.

Nella Convenzione si legge che «l'Osservatorio urbanistico della Regione Lazio ha prodotto il rapporto di ricerca "Roma Regione Capitale", nel quale si evidenziano le relazioni fra Roma e l'area vasta con riferimento ad un ambito che travalica i confini regionali e include anche il sistema urbano e socioeconomico ternano»³⁰.

L'ambito interessato che dovrà essere oggetto di "contestualizzazione" all'interno di Roma Capitale è quello relativo al Comune di Terni, valutandone tuttavia l'estensione al più

²⁶ Accordo Regione Lazio, Università Roma Tre, Comune di Terni ai sensi del dell'Art. 15 della Legge 7/08/1990 n. 241, in: https://www.comune.terni.it/system/files/allegato_2_0.pdf.

²⁷ Accordo, cit., p. 3.

²⁸ Accordo, cit., p. 4.

²⁹ Convenzione di Ricerca Università Roma Tre – Comune di Terni di cui all'Art. 5 dell'Accordo Prot. 29469 del 2/03/2020 tra gli stessi Soggetti e la Regione Lazio Convenzione ai sensi del dell'Art. 15 della Legge 7/08/1990 n. 24, in: https://www.comune.terni.it/system/files/allegato_3_0.pdf.

³⁰ Convenzione, cit., pp. 1-2.

ampio sistema territoriale di appartenenza della conca ternana ed alla sua continuità e innesto alla valle del Tevere³¹.

Nell'articolo 4 della stessa Convenzione si legge che «il Focus riguarda i fenomeni e le dinamiche inerenti la direttrice Terni-Roma, al fine di dotare i decisori istituzionali di un adeguato supporto per la programmazione, gestione e implementazione delle politiche d'area vasta e del conseguente ruolo della città e del sistema territoriale di appartenenza nel contesto della Regione Capitale»³².

Gli approfondimenti previsti nella Convenzione riguardano:

- *sistema infrastrutturale e della logistica*: implementazione e potenziamento, puntando sul ruolo strategico di Terni e dell'ambito territoriale interessato, quale cerniera tra la dorsale della valle del Tevere, e le direttrici tirreno-adriatiche, con particolare riferimento alla valorizzazione della mobilità su gomma e su rotaia compresa l'alta velocità, all'integrazione della logistica con Orte, al ruolo dell'aviosuperficie di Terni;

- *sistema urbano e della residenzialità*: valorizzazione dei punti di forza del sistema urbano anche attraverso l'implementazione delle politiche per la sostenibilità, promuovendo l'offerta residenziale e la conseguente attrattività di Terni su scala sovracomunale quale città da vivere ed abitare;

- *sistema dei servizi di rango sovracomunale*: valorizzazione e promozione delle eccellenze, con particolare riferimento al sistema sanitario e dei servizi alla persona, quali attrattori su scala regionale e sovraregionale;

- *sistema industriale e dell'innovazione*: valorizzazione e promozione delle eccellenze legate alla concentrazione di multinazionali ed al suo indotto manifatturiero qualificato, puntando sulla ricerca e sulla specializzazione quali fattori di attrazione a scala sovracomunale;

- *sistema universitario, dell'alta formazione e della ricerca*: valorizzazione e rilancio puntando sulle eccellenze del sistema socio economico e sulle relative potenzialità, quali fattori chiave per la promozione del ruolo di Terni nel contesto più ampio del centro Italia;

- *sistema dei servizi turistici, dello sport e del tempo libero*: implementazione e promozione su scala vasta dell'offerta e delle potenzialità del sistema, a partire dalle eccellenze quali la Cascata delle Marmore, Piediluco, Carsulae³³.

La Convenzione è stata finanziata con 25.000 euro della Fondazione Cassa di risparmio di Terni.

³¹ Convenzione, cit., p. 4.

³² Convenzione, cit., p. 5.

³³ Convenzione, cit., pp. 4-5.

9. Il Green Deal dell'Ue e i fondi per la transizione verde.

L'Unione europea destina alla transizione verde 1.000 miliardi in dieci anni con il Green Deal e almeno il 37% dei 750 miliardi di Next Generation UE, 209 dei quali sono assegnati all'Italia.

«La lotta contro la crisi climatica e ambientale è la sfida principale del nostro tempo» – scrive la Commissione europea nella Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021 – «e offre l'opportunità di rilanciare le nostre economie in modo sostenibile. È richiesta un'azione urgente e sostenuta da parte di tutti gli attori nella società per preservare la salute, la prosperità e il benessere delle persone in Europa e nel mondo. Il Green Deal europeo è il nostro impegno politico e la nostra risposta a questa sfida. È anche la strategia di crescita dell'Europa, che mira a trasformare l'UE in una società equa e prospera con un'economia efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva. La risposta economica alla crisi della COVID-19 offre un'opportunità unica per accelerare la transizione verde»³⁴.

Per questo – è sempre convinzione della Commissione europea - che «tutti i piani nazionali di ripresa e resilienza dovranno concentrarsi fortemente sia sulle riforme che sugli investimenti a sostegno della transizione verde» e «ciascun piano per la ripresa e la resilienza dovrà includere almeno un 37 % di spesa per il clima» e «rispettare il principio “non nuocere”, utilizzando per quanto possibile come riferimento il regolamento dell'UE sulla tassonomia»³⁵.

Tra i criteri di valutazione di tutti i progetti che verranno finanziati con il PNRR (anche di quelli non compresi nella “rivoluzione verde”) c'è il rispetto del principio dell'Ue “non arrecare un danno significativo” all'ambiente³⁶.

Anche l'Assemblea legislativa della Regione Umbria ha condiviso il Green Deal europeo approvando l'8 settembre 2020 il “Programma legislativo annuale 2020 della Commissione Europea - art.8 della legge regionale 11/07/2014, n. 11 e art 32-bis del Regolamento interno dell'Assemblea legislativa” e l'allegato “Programma di lavoro della Commissione europea 2020. Un'Europa più ambiziosa”.

Al primo posto del programma della Commissione europea, approvato all'unanimità dall'Assemblea legislativa dell'Umbria, c'è proprio il Green Deal europeo: «La sfida, responsabilità e opportunità più pressante per l'Europa è quella di mantenere in salute il nostro pianeta e la popolazione. È questo il compito decisivo dei nostri tempi. L'aumento della temperatura globale, l'esaurimento delle risorse naturali e la continua perdita di biodiversità, insieme all'aumento degli incendi boschivi, delle inondazioni e di altre calamità naturali, minano

³⁴ COMMISSIONE EUROPEA, *Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021*, Bruxelles, 17.9.2020 COM(2020) 575 final, in: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0575&from=IT>.

³⁵ COMMISSIONE EUROPEA, *Strategia annuale*, cit., p. 5.

³⁶ COMMISSIONE EUROPEA, *Orientamenti tecnici sull'applicazione del principio «non arrecare un danno significativo» a norma del regolamento sul dispositivo per la ripresa e resilienza*, in: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/c_2021_1054_it.pdf.

la nostra sicurezza e la nostra prosperità. Il Green Deal europeo è la risposta. Il Green Deal europeo è la nostra nuova strategia di crescita»³⁷.

10. La Banca Centrale Europea e la finanza per la transizione verde.

Il 2021 sarà un anno *green* anche dal punto di vista degli investimenti, perché dal 1° gennaio del 2021 la Banca centrale europea (Bce) accetta come garanzia ai propri prestiti erogati i cosiddetti “*sustainability-linked bonds*”, cioè obbligazioni con cedole legate a performance di sostenibilità ambientale per le quali maggiori saranno i risultati a favore dell’ambiente, minore sarà l’ammontare delle cedole pagate (e viceversa)³⁸.

In precedenza, il 21 maggio 2019, anche il Governatore della Banca d’Italia Ignazio Visco aveva affermato il ruolo cruciale della finanza, accanto a quello del settore pubblico, nel favorire la transizione verde³⁹.

Il 18 giugno 2020 il Parlamento europeo ha approvato il Regolamento (UE) 2020/852 sulla tassonomia degli investimenti sostenibili⁴⁰ - destinato a condizionare tutti i futuri finanziamenti europei - indicando sei obiettivi ambientali in forza dei quali un’attività economica potrà essere considerata sostenibile:

- la mitigazione dei cambiamenti climatici;
- l’adattamento ai cambiamenti climatici;
- l’uso sostenibile e la protezione delle acque e delle risorse marine;
- la transizione verso un’economia circolare;
- la prevenzione e il controllo dell’inquinamento;
- la protezione e il ripristino della biodiversità e degli ecosistemi.

Il 15 gennaio 2020 BlackRock, la più grande società di investimento al mondo, ha annunciato che metterà la sostenibilità al centro delle sue future politiche finanziarie⁴¹. Il fondatore Larry Fink ha dichiarato che l’emergenza climatica sta drasticamente modificando il modo in cui gli investitori guardano alle prospettive a lungo termine delle singole aziende⁴².

³⁷ V. <http://leggi.crumbria.it/pdf/2020/N230389.PDF>.

³⁸ V. <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.pr200922~482e4a5a90.en.html>.

³⁹ V. <https://www.bancaditalia.it/media/notizia/festival-dello-sviluppo-sostenibile-2019-intervento-del-governatore-ignazio-visco/%20/>.

⁴⁰ V. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R0852&from=EN>.

⁴¹ V. <https://www.blackrock.com/it/consulenti/chi-siamo/sostenibilita-progressi-aggiornamento>.

⁴² V. <https://www.ilsole24ore.com/art/larry-fink-blackrock-climate-change-cambiera-sempre-finanza-e-piu-fretta-clima-ACTgglBB>.

Sulla stessa linea l'intervento della direttrice del Fondo Monetario Internazionale (Fmi), Kristalina Georgieva: «È di fondamentale importanza che la crescita porti in futuro a un mondo più verde, più intelligente e più giusto»⁴³.

Il World Economic Forum del 2021 sarà incentrato sul tema del “Great Reset”⁴⁴, un piano ambizioso di ristrutturazione dell'economia mondiale nell'era post-Covid-19 con al centro la sostenibilità ambientale e sociale, con l'intento di favorire un nuovo sistema che sia più resiliente, equo e sostenibile, privilegiando infrastrutture ecosostenibili e una diretta responsabilizzazione dell'industria nella transizione verde.

11. La Rivoluzione Verde nel Pnrr e le priorità nei Defr di altre regioni.

La seconda Missione della proposta di Pnrr italiano è intitolata “Rivoluzione Verde e transizione ecologica”, e ha come obiettivi generali: «rendere la filiera agroalimentare sostenibile, preservandone la competitività; implementare pienamente il paradigma dell'economia circolare; ridurre le emissioni di gas clima-alteranti in linea con gli obiettivi 2030 del Green Deal; incrementare la produzione di energia da fonti rinnovabili e sviluppare rete trasmissione; promuovere e sviluppare la filiera dell'idrogeno; sostenere la transizione verso mezzi di trasporto non inquinanti e le filiere produttive; migliorare l'efficienza energetica e la performance antisismica degli edifici; assicurare la gestione sostenibile della risorsa idrica lungo l'intero ciclo; contrastare il dissesto idrogeologico ed attuare un programma di riforestazione; migliorare la qualità delle acque interne e marine»⁴⁵.

La Regione Lombardia con l'atto del 30 novembre 2020 ha indicato come Prima Priorità del Defr il rilancio del sistema economico e produttivo attraverso la sostenibilità ambientale e la transizione verso un'economia circolare⁴⁶. Una priorità ulteriormente approfondita con il punto cinque su sviluppo sostenibile e Green Deal europeo.

L'Emilia Romagna ha approvato il Defr il 7 ottobre 2020 con l'obiettivo strategico e trasversale di un nuovo patto per il lavoro e per il clima, verso la neutralità carbonica⁴⁷.

Il Veneto fa derivare gli obiettivi strategici del Defr dalle Linee di intervento della Strategia Regionale per lo Sviluppo Sostenibile approvata a giugno 2020.

⁴³ V. <https://agenparl.eu/the-great-reset-il-ruolo-del-fondo-monetario-internazionale-di-joe-biden-e-di-john-kerry-e-le-due-giustificazioni-coronavirus-e-crisi-climatica/>.

⁴⁴ V. <https://www.weforum.org/great-reset/>.

⁴⁵ Proposta Pnrr, 12 gennaio 2021, p.77, in: https://www.governo.it/sites/new.governo.it/files/PNRR_2021_0.pdf.

⁴⁶ In: https://www.regione.lombardia.it/wps/wcm/connect/7004178c-45fa-47f6-8b1c-cd679369cb73/DGR3748+-+NADEFr2020_.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-7004178c-45fa-47f6-8b1c-cd679369cb73-np7dgN1, p. 11.

⁴⁷ In: <https://bur.regione.emilia-romagna.it/dettaglio-bollettino?b=d58cd5a842214c108518d9bb42e75386>.

12. Le conseguenze della mancanza della transizione verde nel Defr.

L'Unione europea scommette sulla transizione verde e la finanzia con ingenti risorse. Lo stesso obiettivo è condiviso dal mondo della finanza, da quello delle imprese (si veda il documento di Confindustria: Il ruolo dell'industria italiana nell'economia circolare, 31 ottobre 2018), da 193 Stati in sede Onu (Agenda 2030), dal mondo cattolico (Enciclica *Laudato si'*), dagli scienziati (Rapporti dell'Ipcc).

Sullo stesso obiettivo convergono pure le regioni italiane della pianura padana, un territorio tra i più inquinati d'Europa: Lombardia, Emilia Romagna e Veneto.

Un impegno maggiore sui cambiamenti climatici lo chiedono a gran voce anche i milioni di giovani di *Fridays For Future* con Greta Thunberg.

Nelle sue novantasei pagine il Defr dell'Umbria cita una volta la “transizione verde”, e la cita nel paragrafo dedicato alla programmazione comunitaria 2021-2027 con riferimento al Pnrr italiano, non all'Umbria (pag.30).

L'attrattività dell'Umbria è uno degli obiettivi del Defr ed è ben indicata la necessità del suo rafforzamento «non solo dal punto di vista turistico ma in generale per chi vuole vivere, lavorare, studiare, avviare un'attività imprenditoriale»⁴⁸.

La scelta del Defr umbro di trascurare la transizione verde mette in discussione anche la debole ma indubbia identità dell'Umbria di Cuore Verde d'Italia, con il rischio di farla rimanere fuori dal Green Deal europeo e dai suoi finanziamenti, e di non agganciare la ripresa economica che l'Unione europea persegue con lo sviluppo sostenibile e con l'economia circolare.

13. L'identità dell'Umbria dimenticata nel Defr.

«Qualcuno deve aver scritto che è dei poeti la capacità di cogliere e descrivere le situazioni, gli stati d'animo, i luoghi o gli oggetti con espressioni concise, immaginifiche, suggestive». Per Renato Covino e Giampaolo Gallo è, appunto, il caso di Giosuè Carducci e dell'*Umbria Verde* evocata nella sua ode “Alle fonti del Clitunno”. «Da quel momento, e siamo nel 1876, l'immagine della regione è stabilita per sempre»⁴⁹.

Non è un caso che la prima poesia della storia della letteratura sia il ‘Cantico delle creature’, una poesia scritta in Umbria da San Francesco d'Assisi e che oggi ha dato il titolo alla prima enciclica del mondo cattolico sulla cura del creato e l'ambiente di Papa Francesco (la *Laudato si'*). Nel Cantico delle creature, per Jacques Le Goff, è individuabile una delle origini dell'atteggiamento europeo nei confronti della natura⁵⁰.

⁴⁸ Defr, cit., p. 19.

⁴⁹ R. COVINO, G. GALLO, *Le contraddizioni di un modello*, in *Storia d'Italia, Le Regioni*, Torino, Einaudi, 1989, p. 75.

⁵⁰ J. LE GOFF, *Il cielo sceso in terra. Le radici medievali dell'Europa*, Bari, Laterza, 2007.

Quella dell'Umbria "verde" costituisce una delle prime immagini, in cui l'intera regione si riconosce, e avrà una lunghissima fortuna, aggiungono Fabrizio Bracco e Erminia Irace, a partire da Goethe che la descriveva come una regione "favorita dalla natura" e Gregorovius che la definiva "un giardino dell'Italia centrale" e concludeva «qui doveva nascere la scuola umbra della pittura; la gentilezza spirituale delle sue forme scaturisce dalla natura stessa del paese»⁵¹.

Le qualità del paesaggio e della natura dell'Umbria hanno successivamente trovato una descrizione dettagliata e unificante nel testo dell'abate Henri Desplanques⁵², non senza che l'autore rilevasse che «fin dalla sua prima comparsa nella storia, l'Umbria presenta una sua dualità destinata a non scomparire mai completamente», un dualismo che Alberto Grohmann individua tra la terra degli Etruschi, più avvezza agli scambi, e quella degli Umbri, più isolata e chiusa in se stessa⁵³.

È poi accaduto nel corso degli anni ottanta del secolo scorso, che si è venuto progressivamente a configurare in Umbria anche un nuovo concetto di identità agricola, il cui principio guida non era solo quello della crescita economica, ma pure dello sviluppo sostenibile. L'ambiente è diventato un elemento prioritario che si è coniugato con la dimensione agricola tradizionale per il peso acquisito presso l'opinione pubblica delle tematiche collegate all'ambiente, alla sicurezza alimentare, alla qualità dei prodotti ed alla tipicità⁵⁴.

L'identità regionale di Cuore Verde d'Italia, pur diffusa è però rimasta debole, nonostante che la creazione di un'identità – e connessa immagine – distintiva regionale rappresenti notoriamente un fattore strategico per l'attrattività ed il successo dei territori, in particolare delle politiche di promozione turistica. Probabilmente non ha aiutato l'idea di "Città-regione" che faceva il paio con il criterio del policentrismo che è stato alla base delle concezioni sullo sviluppo regionale per molti anni⁵⁵.

14. La grave crisi economica dell'Umbria nel Defr.

L'Umbria è in una grave crisi economica dal 2008: «l'evoluzione reale del Pil si connota in Umbria per tassi negativi praticamente di tripla intensità rispetto al corrispondente dato italiano. Dal 2008 al 2018 la regione ha perso mediamente 1,4 punti percentuali (l'Italia 0,3) e la variazione secca è stata di 12,8 punti (3,3 su base nazionale)»⁵⁶.

⁵¹ F. BRACCO, E. IRACE, *La cultura umbra tra Ottocento e Novecento*, in Storia d'Italia, op. cit., p. 642.

⁵² H. DESPLANQUES, *Campagne umbre. Contributo allo studio dei paesaggi rurali dell'Italia centrale*, Perugia, Quattroemme, 2006, p. 141.

⁵³ A. GROHMANN, *Caratteri ed equilibri tra centralità e marginalità*, in Storia d'Italia, cit., p. 6.

⁵⁴ M. TOSTI, *Introduzione*, e M. VAQUERO, *Agricoltura e ambiente nello sviluppo economico (1971-2017)*, in M. TOSTI (a cura di), *La Regione e l'Umbria. L'istituzione e la società dal 1970 ad oggi. Economia e società*, Venezia, ISUC-Marsilio, 2019, pp. XIV e 78.

⁵⁵ L. CAPORIZZI, *Cinquant'anni di regione*, in *La Regione e l'Umbria*, cit., p. 283.

⁵⁶ Defr, cit., p. 11.

Nel 2018 - si legge sempre nel Defr - «il Pil per abitante della regione è quantificabile in 25.319 euro correnti, praticamente il 13,4 per cento (quasi 4 mila euro) in meno del dato medio nazionale (29.231)»⁵⁷.

La situazione economica dell'Umbria è «di estrema vulnerabilità», tanto che «se le potenzialità dei motori di sviluppo economico non vengono opportunamente rafforzate, la perdurante difficoltà a generare reddito rischia di rendere insostenibile il funzionamento dei propulsori di benessere (istruzione e formazione, servizi sociali e sanitari, servizi territoriali e ambientali), mettendo in discussione il tenore e la qualità della vita che caratterizzano la regione»⁵⁸.

La già grave crisi economica è, purtroppo, vicina al tracollo se si considerano le stime settoriali contenute nel Defr «la contrazione dell'attività economica in Umbria nel 2020 potrebbe oscillare tra il -9,1% e il -13,6%, presentando dunque un decimo di punto peggiorativo rispetto al contesto nazionale»⁵⁹.

Per il Defr la gravissima crisi dell'Umbria è quindi determinata dalla concomitanza della crisi economica e di quella sanitaria da Covid-19.

La carente considerazione del grave e crescente problema dei cambiamenti climatici porta il Defr a trascurare la crisi climatica e le sue conseguenze, mentre l'Unione europea ha avvertito con la “Strategia per la biodiversità per il 2030” del 20 maggio 2020 che «la recente pandemia di Covid-19 ci insegna quanto sia urgente intervenire per proteggere e ripristinare la natura: ci sta facendo prendere coscienza dei legami che esistono tra la nostra salute e la salute degli ecosistemi. Investire nella protezione e nel ripristino della natura sarà di cruciale importanza anche per la ripresa economica dell'Europa dalla crisi Covid-19».

In precedenza era stato Papa Francesco il 27 marzo 2020, in una Piazza San Pietro vuota, ad ammonire il mondo: «Ci siamo illusi di poter essere sani in un mondo malato».

Caldo estremo, uragani, piogge torrenziali, incendi, nuovi virus aggressivi come quello che ha segnato il mondo intero nel 2020. La natura ha cominciato a ribellarsi, scrivono Eliana Liotta e Massimo Clementi. E non c'è più tempo: l'impatto dell'uomo sul nostro pianeta ha un peso ormai insostenibile. Molte patologie infettive degli ultimi decenni, da Ebola all'AIDS, da *hendra* alla *dengue*, non sono solo tragedie dettate dal caso. C'è un nesso profondo tra la loro diffusione e i cambiamenti climatici, la deforestazione, l'inquinamento e anche la diseguaglianza sociale, perché povertà e fame sono alleati dei virus⁶⁰.

Mariana Mazzucato sottolinea che il capitalismo sta affrontando tre grandi crisi: una crisi economica, una crisi sanitaria e una crisi climatica. Il *Green Deal* è la bussola e il motore della

⁵⁷ Defr, cit., p. 12.

⁵⁸ Defr, cit., p. 12.

⁵⁹ Defr, cit., p. 14.

⁶⁰ E. LIOTTA, M. CLEMENTI, *La rivolta della natura*, Milano, La Nave di Teseo, 2020.

ripresa. La transizione verde ha bisogno non solo di progetti da mettere in cantiere subito, ma anche di piani e programmi che premino le aziende che investono in questa direzione⁶¹.

Altra carenza, quindi, è che il Defr non affronta il tema della correlazione tra la salute individuale, quella degli ecosistemi e la ripresa economica post Covid, e non sembra che l'Umbria possa superare le due gravi crisi attuali, quella economica e quella sanitaria, senza affrontare i problemi della terza crisi, quella climatica, trascurando così le necessità e le opportunità della transizione verde.

15. La grave crisi demografica dell'Umbria che il Defr trascura.

Una specifica crisi dell'Umbria che il Defr non affronta è quella demografica, pur indicando il decremento demografico e l'invecchiamento della popolazione come uno degli elementi di debolezza della regione.

I dati demografici Istat confermano che ogni anno la popolazione umbra, tra saldi naturali e saldi migratori, tende a ridursi e, contestualmente, ad invecchiare e, più in dettaglio, l'Umbria presenta un indice di invecchiamento tra i più alti in Italia.

La contrazione della popolazione umbra nel periodo 2014-2020 è pari a 16.457 unità nel 2020, mentre l'indice di vecchiaia per l'Umbria dice che ci sono 210,5 anziani ogni 100 giovani⁶².

In sette anni è come se in Umbria fosse scomparsa una città come Umbertide. Con una ulteriore peculiarità data dallo spopolamento dei piccoli comuni, per i quali è stato scritto che "l'idea che il rischio di desertificazione dei piccoli comuni periferici si potesse annullare sostituendo le attività agricole e artigianali, prossime alla disattivazione, con il turismo si è rivelata non all'altezza delle necessità", mentre i piccoli comuni possono diventare «luoghi dove sperimentare modelli di sviluppo compiutamente sostenibili sotto il profilo ambientale e sociale e dove osare politiche di "ri-abitazione" e di "restanza"»⁶³.

16. La fuga dei giovani e la ridotta attrattività dell'Umbria.

«Occorrerà contrastare le fughe centrifughe dei nostri giovani, quando non trovano sul territorio adeguate possibilità di lavoro», si legge nel Defr⁶⁴, ma non vengono forniti i dati della fuga.

Tra il 2007 e il 2017, i 18-39enni italiani residenti in Umbria che hanno deciso di andare a vivere all'estero sono stati 5.389, parzialmente coperti dai 1.613 rientrati nella regione. Un esodo

⁶¹ M. MAZZUCCATO, *Non sprechiamo questa crisi*, Bari, Laterza, 2020.

⁶² In: <https://www.tuttitalia.it/umbria/statistiche/indici-demografici-struttura-popolazione/>.

⁶³ M. RIPALVELLA, *Trasformazioni demografiche dei territori*, in RES 2019, *L'Umbria alla ricerca dell'attrattività*, p.205, in: https://www.aur-umbria.it/public/images/RES_2019_completo.pdf.

⁶⁴ Def, cit., p. 19.

che avrebbe generato, scrive Elisabetta Tondini⁶⁵, una perdita solo economica quantificabile in 210-230 milioni di euro di valore aggiunto regionale.

La scarsa presenza di giovani è un forte campanello d'allarme che costituisce un ostacolo alla competitività e all'attrattività di un territorio. Nel caso umbro, è l'esito infelice di storiche criticità che si sta traducendo in una progressiva marginalizzazione della regione la quale potrà essere affrontata «seguendo quel principio di equità intergenerazionale alla base dello sviluppo sostenibile»⁶⁶.

La crisi demografica è anche l'effetto della ridotta attrattività dell'Umbria. In principio fu il *Grand Tour* ad indicare e descrivere l'attrattività dei territori, oggi al viaggio di formazione si va sostituendo l'*Uomo nomade* che è turista, ma sempre più un apolide che sceglie il luogo dove vivere e che usa la rete per comunicare e lavorare: «la stanzialità non è che una breve parentesi dell'umanità»⁶⁷.

L'attrattività dei luoghi non è più intesa in senso meramente turistico né esclusivamente industriale, rivolto cioè ad attrarre imprese di qualsiasi genere nella convinzione che basti quello per crescere, ma è divenuta invece sinonimo di vivibilità, di piacevolezza e vivacità vissute nel quotidiano.

Per recuperare competitività l'Umbria dovrebbe essere più attrattiva diventando più sostenibile, più verde: «tenendo conto che l'approccio green e l'economia circolare in particolare possono offrire ampie opportunità di sviluppo soprattutto in una regione che ha costruito sul "verde" la sua immagine nel mondo»⁶⁸.

Con *Fridays For Future*, dal 2019, anche nelle città umbre sono stati migliaia i giovani che, dopo decenni di silenzio, hanno riempito le nostre piazze per chiedere una maggiore tutela dell'ambiente e politiche più incisive di contrasto ai cambiamenti climatici.

Compito dei territori è – e sarà sempre più – quello di attrarre i talenti lavorando, da un lato, sulle infrastrutture moderne ed in particolare telematiche e, dall'altro, sulla qualità della vita, vale a dire sulla tutela dell'ambiente, sulla bellezza del paesaggio, sulla conservazione dei beni culturali e sulla coesione sociale⁶⁹.

⁶⁵ E. TONDINI, *L'attrattività dell'Umbria da parte dei giovani*, AUR&S, *L'Umbria che verrà. Progetti, proposte e prospettive*, n. 20, dicembre 2020, p. 192, in: https://www.aur-umbria.it/public/images/aur&s_20_completa.pdf.

⁶⁶ E. TONDINI, *L'attrattività dell'Umbria da parte dei giovani*, cit., p. 197.

⁶⁷ J. ATTALÌ, *L'uomo nomade*, Milano, Feltrinelli, 2006.

⁶⁸ M. CASAVECCHIA-E. TONDINI, *L'Umbria com'è, l'Umbria come potrebbe essere*, in RES 2019, cit., p. 19.

⁶⁹ Sull'argomento sia consentito il rinvio a: U. BARELLI, *Ambiente, modernità sostenibile e smart community: le nuove sfide per Perugia e per l'Umbria*, in *Passaggi. L'Umbria nel futuro*, I, 2016, p.156.

17. L'Umbria nel Deifr: dalla crisi alla dissoluzione?

È solo dal 1860, scrive Alberto Grohmann, che l'Umbria, riappropriandosi dell'antico nome, si afferma come entità complessiva, più per scelte politico-amministrative che per il risultato di una vicenda unitaria, ed è da tale momento che il termine trova larga diffusione in ambito amministrativo, politico, economico e culturale. «Va comunque sottolineato – aggiunge Alberto Grohmann – che, se la morfologia del territorio e le vicende storiche hanno fatto sì che la regione di nome e di fatto si frantumasse in singoli nuclei di potere urbano – tanto che per secoli più frequentemente si è parlato di Perugia, di Folignate, di Assisano, di Tifernate, di Tuderte, di Orvietano, di Eugubino – è possibile individuare delle omogeneità all'interno dell'Umbria derivanti da un certo modo di pensare e di agire della popolazione, da certe tradizioni, dalle rivendicazioni connesse alla costante emarginazione e all'isolamento di quest'area geografica e dei suoi abitanti»⁷⁰.

L'immagine dell'Umbria “verde” e “santa” diventerà uno stereotipo in età fascista quando, con l'insediamento della grande industria a Terni, all'interno del territorio si realizzano delle rotture negli assetti tradizionali e l'immagine dell'Umbria si bipolarizza: da un lato Perugia che rappresenta l'eredità e la continuità con il passato, dall'altro Terni, la città del futuro, dei magli, delle acciaierie, delle fabbriche. Però Terni con le sue fabbriche – aggiunge Alberto Grohmann – non riesce a spodestare il ruolo di Perugia e la regione continua ad essere connotata all'esterno per la presenza delle sue cittadine medievali e per l'agricoltura⁷¹.

In tempi più recenti, l'Umbria è passata dal regionalismo della nascita delle regioni nel 1970, che comunque garantiva una sua dimensione istituzionale unitaria, al policentrismo della spesa pubblica a pioggia, che ha invece fatto crescere i localismi e le tendenze centrifughe. Così come, da ultimo e nel giro di pochi anni, l'Umbria ha accarezzato prima l'idea della macroregione, consapevole della propria debolezza, poi quella di una maggiore autonomia, quasi che quella secolare debolezza fosse improvvisamente scomparsa.

Preso atto che, anche a livello storiografico, l'identità socio-culturale dell'Umbria è stata una costruzione essenzialmente politica, rilevano Alessandro Campi e Marco Damiani, la crisi del modello social-regionalista umbro e la spinta al cambiamento si inserisce nella cornice economica segnata da domande sociali stabili o addirittura crescenti e risorse decrescenti⁷².

Sarebbe interessante valutare, scrive Lucio Caporizzi, come l'Umbria policentrica abbia contribuito ad accrescere il carattere centrifugo della regione, se la mancanza – o comunque la debolezza – di un “centro di gravità permanente” abbia indebolito l'identità regionale. Il

⁷⁰ A. GROHMANN, op. cit., pp. 8-9.

⁷¹ A. GROHMANN, op.cit. p. 53.

⁷² A. CAMPI, M. DAMIANI, *La crisi dei partiti politici e del regionalismo*, in M. CAMPIANI (a cura di), *La Regione e l'Umbria. L'istituzione e la società dal 1970 ad oggi. Politica e istituzioni*, Venezia, ISUC-Marsilio, 2019, pp. 43 e 78.

policentrismo è stato spesso un alibi per realizzare “spalmature” di risorse sul territorio che non ha aiutato a creare una piattaforma territoriale dotata di una massa critica di funzioni avanzate, condizione necessaria per far sì che un sistema regionale possa competere a livello nazionale ed europeo. Si tratta del tema del debole e incerto ruolo di “Perugia capitale”, prosegue Lucio Caporizzi, ruolo che viene invece con tutta evidenza svolto da città capoluogo di regioni anche molto più grandi e molto articolate dell’Umbria⁷³.

Oggi il Defr sembra aprire un nuovo e definitivo capitolo per l’Umbria: quello della dissoluzione. È accaduto che realtà territoriali ben più importanti si siano dissolte (ex Jugoslavia e Urss), potrebbe accadere anche all’Umbria, in forma diversa, su scala indubbiamente minore, ma con effetti non meno dirompenti per la comunità.

Con il Defr, con l’Accordo e la Convenzione del Comune di Terni con la Regione Lazio, con la rinuncia alla transizione verde e con la grave crisi in atto, non è solo la (debole) identità regionale di Cuore Verde d’Italia ad essere messa a rischio, ma è la stessa unità dell’Umbria, forse anche quella geografica, a venir messa in discussione.

Il fatto che il Defr e il Pst dell’Umbria guardino con attenzione verso le regioni vicine e, nella sostanza, recepiscano l’Accordo e la Convenzione del Comune di Terni per “Roma Regione Capitale”, senza un correttivo centripeto, senza un qualche rafforzamento dell’identità e della coesione sociale regionali, anzi abbandonando la sua storica identità di Cuore Verde d’Italia, e senza bilanciamenti su Perugia, tutto questo rischia di far precipitare la crisi della regione.

La debolezza del ruolo di Perugia è, evidentemente, l’altro elemento di criticità verso lo sfaldamento dell’Umbria, una debolezza che si è accentuata con l’insuccesso di Perugia nella candidatura a Capitale europea della cultura, prima, e poi in quello a Capitale Verde d’Europa⁷⁴.

18. Conclusioni: una regione centrifuga?

La storia dell’Umbria è una storia che ne evidenzia la debolezza: per Alberto Grohmann è la storia di una «*regione non regione*»⁷⁵, e per Renato Covino di una «*regione centrifuga*»⁷⁶.

Per l’Umbria, scrive Renato Covino, risulta evidente che le difficoltà di origine di una piccola regione in crisi si siano col tempo accentuate per la scarsa compattezza e per l’evidente tensione centrifuga⁷⁷.

⁷³ L. CAPORIZZI, *Cinquant’anni di regione*, op. cit., p. 284.

⁷⁴ Sull’argomento sia consentito il rinvio a: U. BARELLI, *I ritardi dell’Umbria e la bocciatura di Perugia*, in *Passaggi. L’Umbria nel futuro*, n.ri I-II, dicembre 2020, p. 159.

⁷⁵ A. GROHMANN, op.cit., p. 53.

⁷⁶ R. COVINO, *Amministrazione ed evoluzione politico-istituzionale*, in *La Regione e l’Umbria. L’istituzione e la società dal 1970 ad oggi. Politica e istituzioni*, a cura di M. Campiani, cit., p. 120.

⁷⁷ R. COVINO, op.cit., p. 121.

La torsione di Terni su Roma con il progetto “Roma Regione Capitale” che avviene con il Defr non lascerà indifferenti gli altri territori umbri: rischiano così di risorgere – come in quel passato descritto da Alberto Grohmann – le istanze di autonomia o separazione: quelle dell’Orvietano verso Bolsena e la Tuscia, quelle del Trasimeno verso Chiusi, Cortona e la Toscana, quelle dell’Eugubino verso Urbino e le Marche, quelle di Città di Castello verso San Sepolcro e la Toscana, forse l’arroccamento di Perugia e chissà cos’altro.

La sicura conseguenza immediata sarà l’accentuarsi dei localismi dei quali si sono già visti segnali preoccupanti nella sanità e per i rifiuti.

Oggi l’alternativa alla dissoluzione della Regione Umbria, alla torsione di Terni verso Roma e all’ulteriore declino di Perugia, è legata alla capacità dell’Umbria di ritrovarsi intorno alla propria identità di regione Cuore Verde d’Italia che riesce ad agganciare la transizione verde europea e i relativi finanziamenti, e ambire a candidare nuovamente, con adeguate risorse e determinazione, il suo capoluogo a Capitale Verde d’Europa.

Nel percorso (obbligato) del *Green Deal* europeo e del Pnrr italiano, a Perugia torna utile la sinergia con la chimica verde e l’economia circolare di Terni, mentre per Terni è utile collaborare con Perugia, con la sua storia e le sue università per fare innovazione sostenibile, e con tutto il territorio perugino per il turismo, l’agroalimentare, l’abbigliamento, energie rinnovabili, ecc.- Per superare la crisi, entrambe le città e l’intera Regione, hanno bisogno della prospettiva (centripeta) della transizione verde, dello sviluppo sostenibile, dell’economia circolare e dei finanziamenti dell’Unione europea.

Nel superiore interesse a conservare e consolidare l’unità regionale – che non può non riguardare anche il territorio ternano – è solo con questa ritrovata collaborazione per il rilancio dell’identità regionale e per la transizione verde dell’Umbria, che si potrà evitare che il rapporto di Terni e del ternano con il Lazio possa rappresentare un’accelerazione della disgregazione dell’Umbria.

Un buon segnale di una volontà di recupero dell’identità e della coesione regionale e della prospettiva europea della transizione verde potrebbe, invece, essere quello di riconoscere il ruolo preminente della Strategia per lo sviluppo sostenibile rispetto a tutti gli altri piani o programmi della Regione Umbria, compreso il Pst, e il dare un sostegno alla candidatura di Perugia a Capitale Verde d’Europa.

Tutto ciò non dovrebbe trovare impreparata la Presidente della Giunta regionale, Donatella Tesei, che il 24 gennaio 2020, alla presentazione del “Manifesto di Assisi. Un’economia a misura d’uomo contro la crisi climatica”⁷⁸ che ha sottoscritto insieme al sindaco di Perugia Andrea Romizi, ha dichiarato:

⁷⁸ https://www.symbola.net/wp-content/uploads/2021/03/210x297_MANIFESTO-ASSISI-2021.pdf

«Il Manifesto di Assisi, che ho avuto l'onore e l'onere di sottoscrivere, è un documento fondamentale in questo periodo storico. Dobbiamo essere in grado di conservare e consegnare integro l'ambiente alle nuove generazioni. L'Umbria, terra di San Francesco e universalmente conosciuta come il 'Cuore Verde d'Italia', ha cominciato già da anni a muoversi a favore della tutela ambientale attraverso la capacità degli amministratori locali che, pur con poche risorse, sono riusciti a muoversi nella direzione di uno sviluppo ambientalmente sostenibile e del miglioramento della qualità della vita».

La Presidente Donatella Tesei ha così concluso:

«In questo ambito molto importanti sono e saranno le risorse europee che dovranno essere utilizzate al meglio, sia dai soggetti pubblici che dai privati. E la Regione è pronta a fare la propria parte, considerando questo Manifesto non solo un pur importante testo che abbiamo sottoscritto, bensì un impegno concreto ad agire in questa direzione. Considero quindi tutto ciò una sfida che potrà rappresentare per tutti una straordinaria opportunità di crescita e progresso, nel rispetto dell'ambiente».

Nel contesto promosso, finanziato e preteso dall'UE, non sembra che all'Umbria convenga, né che possa essere o diventare qualcosa di diverso da quello che la regione è sempre stata: il Cuore Verde d'Italia. In un mondo che cerca di ripartire dopo la pandemia con più resilienza, che si interroga sul debito ecologico verso le nuove generazioni e sulla sostenibilità ambientale, una piccola regione come l'Umbria ha l'occasione di rilanciarsi riaffermando la sua identità e indicando all'Italia la giusta direzione. Se l'Umbria fa l'Umbria, anche per l'Italia della biodiversità, della bellezza e del *Gran Tour* sarà più facile essere o tornare ad essere un punto di riferimento per l'Europa⁷⁹.

⁷⁹ Sul legame tra natura e paesaggio: A. CROSETTI (a cura di), *La tutela della natura e del paesaggio*, Vol. III in R. FERRARA - M.A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, 2014.

queste istituzioni

**Giustizia riparativa ed enti locali:
quale possibile ruolo?**

Anna Lorenzetti

Numero 1/2021
30 giugno 2021

Giustizia riparativa ed enti locali: quale possibile ruolo?

di Anna Lorenzetti*

Sommario

1. Il perimetro di un'indagine. – 2. La giustizia riparativa nell'ordinamento interno. – 2.1. PNRR e riforma della giustizia in senso riparativo: spunti di riflessione. – 3. Il ruolo dell'ente locale nella giustizia riparativa: il tessuto normativo. – 4. L'ente locale a fronte della giustizia riparativa: il possibile ruolo delle buone pratiche. – 4.1. Il Comune come soggetto che eroga servizi. – 4.2. Il Comune come soggetto committente: quale possibile ruolo per le “clausole riparative”? – 4.3. Il Comune come datore di lavoro. – 4.4. Il Comune come decisore pubblico. – 4.4.1. Giustizia riparativa, pandemia, giurisdizione ed ente locale: alla ricerca di possibili spazi di dialogo. – 5. Ente locale e giustizia riparativa: il prisma del principio solidaristico.

Sintesi

Lo scritto analizza il possibile spazio di azione per il Comune nel promuovere buone pratiche di giustizia riparativa (come decisore pubblico, come datore di lavoro, come erogatore di servizi, come soggetto committente). Analizzando il quadro evolutivo della giustizia riparativa e le possibili tensioni costituzionali, lo scritto valorizza il portato del principio di solidarietà quale prisma attraverso il quale osservare il potenziale delle buone pratiche in tema di giustizia riparativa attivate dall'ente locale.

Abstract

The paper analyses the possible role played by local entities (i.e. Municipalities) in promoting Restorative Justice, also recognizing a wide margin of manoeuvre. Starting from the legal developments of the Italian Restorative Justice and focusing on the constitutional tension regarding the criminal sanction as re-education (Art. 27), jurisdiction (Art. 111) and right to defence (Art. 24), the paper underlines the importance of the solidarity principle which plays a fundamental role in the promotion of restorative practices.

Parole chiave

Giustizia riparativa; enti locali; Comune; buone pratiche; pandemia; Codiv-19; PNRR.

* Professoressa Associata di Diritto Costituzionale, Università degli Studi di Bergamo. L'autrice desidera ringraziare Giancarlo Ferro (Università degli Studi di Catania), Caterina Pongiluppi (Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia) e Filippo Vanoncini (Centro Giustizia Riparativa, promosso dalla Caritas Bergamasca) per la cortese rilettura e i tanti spunti di riflessione gentilmente condivisi.

1. Il perimetro di un'indagine.

Il presente scritto intende proporre una traiettoria di riflessione che metta a fuoco il possibile ruolo dell'ente locale, e specificamente dell'ente Comune, rispetto alla ideazione e alla attuazione di pratiche di "giustizia riparativa".

L'analisi deve necessariamente prendere atto, in prima battuta, della difficoltà di tracciare un perimetro certo a una nozione incerta, che presenta caratteri di duttilità per la sua continua e incessante evoluzione. Molte sono peraltro le accezioni che della giustizia riparativa possono essere rinvenute come il quadro ricostruttivo della sua evoluzione in una chiave diacronica sembra mostrare.

È già nell'ambito della giustizia penale medievale che di essa si trova traccia, dunque in quel «penale "privato" della prima fase cittadina, quello rimesso all'iniziativa della vittima, che aveva come fine il risarcimento (o meglio, la soddisfazione dell'offeso), tanto da ricomprendere tra le sue forme ammesse ed accettate (e quindi ordinarie) anche la ritorsione da un lato o la composizione irrituale dall'altro [...]. Composizioni, paci, accordi e transazioni, mediazioni e fideiussioni, compensazioni, reintegrazioni e risarcimenti, insieme a ritualità penitenziali o soddisfatorie, sono gli strumenti usuali della giustizia penale negoziata, in un sistema che vede i poteri pubblici come espressione di equilibri comunitari, e non alla stregua di delegati di una forma statale che a quegli equilibri si sovrappone»¹. Essa si pone dunque come forma di una giustizia non espressione di chi "vince", prevalendo sull'altra parte della disputa, ma di una giustizia frutto della negoziazione che alla «punizione, retribuzione, espiazione»² combina la riparazione e la riconciliazione, attraverso la penitenza e il perdono, così da costruire un percorso di uscita dal conflitto.

Di giustizia riparativa si trova traccia nell'ambito delle "società semplici"³, ossia in quelle comunità pre-giuridiche, in cui il livello di coesione interno pone le premesse per una applicazione della giustizia, o meglio per il rinvenire soluzioni a conflitti interni, con modalità condivise dagli attori territoriali, in primo luogo la comunità al cui interno la disputa si è verificata.

In tempi più recenti e nel contesto continentale, la giustizia riparativa è progressivamente divenuta il centro focale del dibattito giuridico circa la risposta al reato, per superare (o quanto

¹ M. SBRICCOLI, *Giustizia negoziata, giustizia egemonica. Riflessioni su una nuova fase degli studi di storia della giustizia criminale*, in M. BELLAGAMBA, G. SCHWERHOFF, A. ZORZI (a cura di), *Criminalità e giustizia in Germania e in Italia. Pratiche giudiziarie e linguaggi giuridici tra tardo Medioevo ed età moderna*, Bologna, il Mulino, 2001, p. 357; ID., *Giustizia criminale*, in *Storia del diritto penale e della giustizia. Scritti editi e inediti* (1972-2007), Tomo I, Milano, Giuffrè, 2009.

² M. SBRICCOLI, *Giustizia negoziata, giustizia egemonica*, cit., p. 357.

³ U. FABIETTI, *Storia dell'antropologia*, Bologna, Zanichelli, 2011, 15 ss.; N. ROULAND, *Antropologia giuridica*, Milano, Giuffrè, 1992, pp. 281 ss.; G. MANNOZZI, G.A. LODIGIANI, *La giustizia riparativa. Formanti, parole e metodi*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 55.

meno mitigare) la crisi attraversata dalla giustizia e dal sistema punitivo, processuale e penale in generale. Proprio in questa chiave, essa viene salutata come una proposta risolutiva dei “mali” della giustizia contemporanea e massicciamente inserita negli ordinamenti interni attraverso una panoplia di strumenti, istituti e pratiche che intendono orientare la risposta al reato non soltanto nella tradizionale chiave di punire la persona individuata come colpevole (seguendo il modello retributivo) e reprimere il crimine, dunque in una chiave di deterrenza, prevenzione e difesa sociale. Essa infatti, si pone l’obiettivo di affiancare la funzione della pena di “rieducare” o meglio risocializzare la persona, mirando piuttosto a esprimere un modello che si proietta oltre l’irrogazione (da parte della legge) e la comminazione (da parte del giudice) della sanzione penale in risposta a una condotta connotata da disvalore e quindi identificata come reato. L’obiettivo verso cui tende è di ricomporre la frattura generata dal reato, riannodare i fili della relazione che il reato ha interrotto, riparando così gli effetti della condotta criminosa, in primo luogo sulla vittima, così da “riparare” l’offesa e il dolore che le sono stati arrecati⁴, “superando” la frattura che il reato ha provocato e generando occasioni di incontro e dialogo con il reo, in tal modo sollecitato verso una auto-responsabilizzazione circa i fatti commessi⁵.

A partire dal primo decennio degli anni 2000, la giustizia riparativa trova definizione e riconoscimento nel diritto internazionale attraverso la fissazione dei c.d. Principi Base per l’uso dei programmi di giustizia riparativa in materia penale. In questo documento, essa viene definita come «ogni procedimento nel quale la vittima e il reo, e se opportuno, ogni altro

⁴ Questa definizione riprende l’elaborazione di A. EGLASH, *Beyond Restitution: Creative Restitution*, in J. HUDSON, B. GALAWAY (a cura di), *Restitution in Criminal Justice*, Lexington, DC Health and Company, 1977, pp. 91-100, secondo cui la *Restorative Justice* è «a deliberate opportunity for offender and victim to restore their relationship, along with a chance for the offender to come up with a means to repair the harm done to the victim».

⁵ Tra la sterminata dottrina, v. almeno A. EGLASH, *Beyond Restitution*, cit.; M.S. UMBREIT, *The Handbook of Victim Offender Mediation. An Essential Guide to Practice and Research*, San Francisco, Jossey-Bass, 2001; ID., *Facing violence. The Path of Restorative Justice and Dialogue*, Monsey, Criminal Justice Press, 2003; L. WALGRAVE (ed.), *Restorative Justice and the Law*, London-New York, Routledge, 2011; I. AERTSEN, T. DAEMS, L. ROBERT (eds.), *Institutionalizing Restorative Justice*, New York, Routledge, 2012; J. Braithwaite, *Restorative Justice and Responsive Regulation*, Oxford-New York, Oxford University Press, 2002; J. FAGET, *La médiation. Essai de politique pénale*, Ramonville Saint-Agne, Erès, 1997. Sul piano interno, v. E. MATTEVI, *Una giustizia più riparativa. Mediazione e riparazione in materia penale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017; G. MANNOZZI, G.A. LODIGIANI (a cura di), *Giustizia riparativa. Ricostruire legami, ricostruire persone*, Bologna, il Mulino, 2015; G. MANNOZZI, G.A. LODIGIANI, *La giustizia riparativa. Formanti, parole e metodi*, Torino, Giappichelli, 2017; L. EUSEBI, *Una giustizia diversa. Il modello riparativo e la questione penale*, Milano, Vita & Pensiero, 2015; F. REGGIO, *Giustizia dialogica. Luci e ombre della Restorative Justice*, Milano, FrancoAngeli, 2003; F. BRUNELLI, *La mediazione penale*, in M. BARBAGLI, U. GATTI (a cura di), *La criminalità in Italia*, Bologna, il Mulino, 2002, pp. 249 ss.; A. CERETTI, *La mediazione penale*, in G. PONTI (a cura di), *Compendio di Criminologia*, Milano, Raffaello Cortina editore, 1999, pp. 576 ss.; C. MAZZUCATO, *Oltre la bilancia e la spada: alla ricerca di una giustizia della réliance. Scenari giuridici per le pratiche di mediazione dei conflitti*, in E. SCABINI, G. ROSSI (a cura di), *Rigenerare i legami: la mediazione nelle relazioni familiari e comunitarie*, Milano, Vita & Pensiero, 2003, pp. 149 ss.; C. MAZZUCATO, *Mediazione e giustizia riparativa in ambito penale. Fondamenti teorici, implicazioni politico-criminali e profili giuridici*, in G. COSI, M.A. FODDAI (a cura di), *Lo spazio della mediazione. Conflitto di diritti e confronto di interessi*, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 151 ss.; D. CERTOSINO, *Mediazione e giustizia penale*, Bari, Cacucci, 2015; A. MANNA, *La vittima del reato: “à la recherche” di un difficile modello dialogico nel sistema penale*, in E. DOLCINI, C.E. PALIERO (a cura di), *Studi in onore di Giorgio Marinucci*, Milano, Giuffrè, 2006, I, pp. 1011 ss.

individuo o membro della comunità leso da un reato, partecipano insieme attivamente alla risoluzione delle questioni sorte con l'illecito penale, generalmente con l'aiuto di un facilitatore»⁶. Più di recente, il riferimento è a «ogni processo che consente alle persone che subiscono pregiudizio a seguito di un reato e a quelle responsabili di tale pregiudizio, se vi acconsentono liberamente, di partecipare attivamente alla risoluzione delle questioni derivanti dall'illecito, attraverso l'aiuto di un soggetto terzo formato e imparziale»⁷, definito facilitatore. L'aspetto più interessante di tale formulazione è nel superare il riferimento al reo o all'autore di reato, piuttosto richiamando la «persona responsabile di un pregiudizio», espressione più adeguata ai casi in cui i percorsi di giustizia riparativa riguardino fasi antecedenti all'accertamento delle responsabilità (come ad esempio le indagini, la fase processuale o ancora i percorsi di messa alla prova).

Nel diritto dell'Unione europea, la giustizia riparativa trova una definizione vincolante all'interno Direttiva c.d. Vittime come «qualsiasi procedimento che permette alla vittima e all'autore del reato di partecipare attivamente, se vi acconsentono liberamente, alla risoluzione delle questioni risultanti dal reato con l'aiuto di un terzo imparziale»⁸.

La più comune e nota modalità di attuazione della giustizia riparativa, ossia la mediazione reo-vittima, trova una definizione nel diritto sovranazionale nei termini di «ogni procedimento nel quale la vittima e il colpevole sono messi in condizione, se vi acconsentono liberamente, di partecipare in modo attivo alla risoluzione delle questioni sorte dal reato attraverso l'aiuto di un terzo imparziale (il mediatore)»⁹. Peraltro, questa definizione è stata di recente superata sostituendo la figura del mediatore con quella di facilitatore, così smussando il significato anche simbolico del termine mediazione¹⁰.

Nel diritto euro-unitario, la mediazione penale viene definita come «ricerca, prima o durante il procedimento penale, di una soluzione negoziata tra la vittima e l'autore del reato, con la mediazione di una persona competente», riconoscendo che «ciascuno Stato provvede a promuovere la mediazione nell'ambito dei procedimenti penali per i reati che esso ritiene idonei per questo tipo di misura»¹¹. Tale definizione è stata successivamente raccolta dalla c.d. «Direttiva Vittime», che declina i diritti della vittima anche rispetto alla partecipazione a

⁶ Risoluzione Res(2002)12 del 18 settembre 2002, su cui v. E. MATTEVI, *Una giustizia più riparativa*, cit., pp. 154-159.

⁷ V. par. 3, Raccomandazione Rec(2018)8 del Comitato dei Ministri agli Stati membri.

⁸ Art. 2, co. 1, lett. d), Dir. 2012/29.

⁹ Raccomandazione n. R(99)19, Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri; v. Raccomandazione R(2010)1 del Comitato dei ministri agli Stati Membri sulle Regole del Consiglio d'Europa in materia di *Probation*.

¹⁰ Par. 3, Raccomandazione Rec(2018)8.

¹¹ Art. 10, Decisione quadro 2001/220/GAI, del Consiglio dell'Unione Europea relativa alla posizione della vittima nelle cause penali.

programmi di giustizia riparativa (art. 12, Capo III)¹², configurando come un suo diritto l'accesso ai servizi¹³.

Una serie di significativi esempi di giustizia riparativa trova scaturigine da ordinamenti stranieri e in particolare da quanto sperimentato, in chiave di pacificazione, al termine di conflitti interni a sfondo etnico o in occasione di transizioni istituzionali¹⁴. Sotto quest'ultimo profilo, si ricordi l'esperienza realizzata in Sudafrica al termine del regime dell'*apartheid*, ossia del periodo di segregazione razziale, in cui si è dato vita, in chiave costituente, a una Commissione *ad hoc* (la cosiddetta Commissione per la verità e la riconciliazione, in sigla, TRC, ossia *Truth and Reconciliation Commission*)¹⁵ per provare, riconoscendolo, a superare quanto

¹² Direttiva 2012/29 del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la Decisione quadro 2001/220/GAI, su cui v. S. CIVELLO CONIGLIARO, *La nuova normativa europea a tutela delle vittime del reato*, in *Dir. pen. cont.*, www.penalecontemporaneo.it, 22 dicembre 2012; P. SECHI, *Vittime di reato e processo penale: il contesto sovranazionale*, in *Cass. pen.*, 3, 2017, p. 1236B; E.M. CATALANO, *La tutela della vittima nella direttiva 2012/29 Ue e nella giurisprudenza delle Corti Europee*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 4, 2014, p. 1789; G. ROSSI, *La direttiva 2012/29/UE: vittima e giustizia riparativa nell'ordinamento penitenziario*, in *Arch. Pen.*, 2015, p. 2; D. SAVY, *Il trattamento delle vittime dei reati nella nuova disciplina dell'Unione Europea*, in *Dir. Un. Eu.*, 2013, pp. 613 ss.; S. ALLEGREZZA, *Il ruolo della vittima nella Direttiva 2012/29/UE*, in L. LUPARIA (a cura di), *Lo statuto europeo delle vittime di reato. Modelli di tutela tra diritto dell'Unione e buone pratiche nazionali*, Milano, Wolters Kluwer, 2015, pp. 3-18; E. MATTEVI, *Una giustizia più riparativa*, cit., pp. 168-180; A. PISAPIA, *La protezione europea garantita alle vittime della violenza domestica*, in *Cass. pen.*, 5, 2014, p. 1866B.

¹³ È interessante in tal senso, ricordare come a partire da una lettura sistematica della Direttiva 2012/29, – in particolare, delle disposizioni su diritti all'informazione, servizi di giustizia riparativa, diritti, garanzie e cooperazione volta a promuovere l'accesso ai diritti ivi previsti ex artt. 4, 8, 12 e 26 – la Relazione della c.d. "Commissione Lattanzi", dal nome del suo Presidente Giorgio Lattanzi, riconosce un diritto per le vittime di reato ai servizi di giustizia riparativa. V. la Relazione finale della Commissione di studio istituita con D.M. 16 marzo 2021, presso il Ministero della Giustizia, al fine di elaborare proposte di riforma in materia di processo e sistema sanzionatorio penale, nonché in materia di prescrizione del reato, attraverso la formulazione di emendamenti al Disegno di legge A.C. 2435, recante Delega al Governo per l'efficienza del processo penale e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari pendenti presso le corti d'appello, p. 73, disponibile sul sito del Ministero della Giustizia, in https://www.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/commissione_LATTANZI_relazione_finale_24mag21.pdf.

¹⁴ A. LOLLINI, *Costituzionalismo e giustizia di transizione. Il ruolo costituente della Commissione sudafricana verità e riconciliazione*, Bologna, il Mulino, 2005; G. DE VERGOTTINI, *Le transizioni costituzionali*, Bologna, il Mulino, 1998; ID., (a cura di), *Costituzione ed emergenza in America Latina*, Torino, Giappichelli, 1997; L. MEZZETTI, *Le democrazie incerte. Transizioni costituzionali e consolidamento della democrazia in Europa orientale, Africa, America Latina, Asia*, Torino, Giappichelli, 2000; ID., *Teoria e prassi delle transizioni costituzionali e del consolidamento democratico*, Padova, Cedam, 2003; M. CARDUCCI, *Il Costituzionalismo "parallelo" delle nuove democrazie. Africa e America Latina*, Milano, Giuffrè, 1999.

¹⁵ A. LOLLINI, *Costituzionalismo e giustizia di transizione*, cit.; A. GENTILI (a cura di), *Sudafrica: processi di mutamento politico e costituzionale*, Rimini, Maggioli, 1993; R. ORRÙ, *La Costituzione di tutti. Il Sudafrica dalla segregazione razziale alla democrazia della Rainbow Nation*, Torino, Giappichelli, 1998; ID., *Transizione e avvio del consolidamento democratico in Sudafrica: la complessa attuazione della Costituzione del 1996*, in *Riv. dir. pubbl. comp. eur.*, 1999, III, pp. 903-928; M. FLORES (a cura di), *Verità senza vendetta. L'esperienza della Commissione sudafricana per la verità e la riconciliazione*, Roma, Manifestolibri, 1999; A.M. GENTILI, A. LOLLINI, *L'esperienza delle Commissioni per la verità e riconciliazione. Il caso sudafricano in una prospettiva giuridico-politica*, in G. ILLUMINATI, L. STORTONI, M. VIRGILIO (a cura di), *Crimini internazionali tra diritto e giustizia. Dai tribunali internazionali alle Commissioni verità e riconciliazione*, Torino, Giappichelli, 2000, pp. 163-215; A. CERETTI, *Quale perdono è possibile donare? Riflessioni intorno alla commissione per la verità e la riconciliazione sudafricana*, in *Dignitas. Percorsi di carcere e di giustizia*, 2004, n. 6, pp. 32 ss.; A. CERETTI, *Riparazione, riconciliazione, ubuntu, amnistia, perdono. Alcune brevi riflessioni intorno alla Commissione per la Verità e la Riconciliazione Sudafricana*,

accaduto; attraverso l'ascolto delle vittime e degli autori di abusi si è così tracciato un percorso di uscita dal regime segregazionista verso un nuovo ordinamento democratico fondato su una sorta di "scambio", finalizzato alla ricerca della verità, fra la confessione da parte degli autori di crimini durante il regime e l'amnistia concessa dallo Stato. A muovere verso tale soluzione è stata anche la presa d'atto della oggettiva impossibilità di esercitare l'azione penale verso tutti i rei e per tutti i reati commessi durante l'*apartheid*, in primo luogo per la difficoltà di utilizzare gli ordinari strumenti della giustizia penale. Sono pure state ragioni di tempo, di costi, anche in ragione dell'elevato numero di persone coinvolte a confermare la complessa pensabilità di risposte giurisdizionali tradizionali, anche per la oggettiva impossibilità di ricostruire gli elementi processuali e di attivare l'azione penale verso ogni colpevole e per ogni reato, come pure per questioni di natura politica circa l'opportunità di perseguire chi stava agendo nel rispetto della legge del tempo¹⁶. Infine, un peso è da riconoscere pure alla necessità di avviare rapidamente il processo di pacificazione, anche per il rischio di una guerra civile e di rappresaglie, posto che lasciare per troppo tempo i "conti aperti" con il passato¹⁷ di certo può contribuire a esacerbare i conflitti. Il nuovo Stato Sudafricano ha così optato per la rinuncia all'esercizio della potestà punitiva, autolimitandosi, una volta accertata la responsabilità tramite la confessione, e scegliendo così di esprimere la propria sovranità¹⁸, con l'obiettivo della pacificazione e della interdizione di possibili future vendette, senza però scivolare verso l'oblio e l'impunità degli autori, ma garantendo uno spazio di ascolto.

Ancora in questa accezione, sono altresì interessanti le vicende che hanno realizzato un approccio riparativo al termine di conflitti interni (si pensi al conflitto in Congo¹⁹, in Rwanda²⁰ o ai *Troubles* in Irlanda del Nord che hanno visto un significativo prodursi di pratiche riparative).

in *Ars Interpretandi*, n. 9/2004, 2005, pp. 47 ss.; A. CERETTI, *Per una convergenza di sguardi. I nostri tragitti e quelli della Commissione per la verità e la riconciliazione sudafricana*, in G. BERTAGNA, A. CERETTI, C. MAZZUCATO (a cura di), *Il libro dell'incontro. Vittime e responsabili della lotta armata a confronto*, Milano, Il Saggiatore, 2015, pp. 219-250; G. FORNASARI, *Giustizia di transizione e diritto penale*, Torino, Giappichelli, 2013; A. MASTROMARINO, *Stato e Memoria. Studio di diritto comparato*, Milano, FrancoAngeli, 2018, pp. 50 ss. e 178 ss. Più di taglio divulgativo, ma ricchi di spunti e riflessioni: D. TUTU, *Non c'è futuro senza perdono*, Milano, Feltrinelli, 2001; A. NOCITI, *Guarire dall'odio. Come costruire una pace multirazziale: lo straordinario insegnamento del Sudafrica*, Milano, FrancoAngeli, 2000.

¹⁶ Su tali profili a partire da un'altra esperienza v. G. VASSALLI, *Formula di Radbruch e diritto penale. Note sulla punizione dei «delitti di Stato» nella Germania postnazista e nella Germania postcomunista*, Milano, Giuffrè, 2001, ha individuato il confine temporale dei reati nel momento in cui uno Stato cessa di essere democratico.

¹⁷ A. LOLLINI, *Costituzionalismo e giustizia di transizione*, cit., p. 222.

¹⁸ Così ricorda A. LOLLINI, *Costituzionalismo e giustizia di transizione*, cit., p. 163.

¹⁹ Tra le numerose esperienze di Commissioni per la verità istituite (come ad esempio, in Liberia, Indonesia, i cui lavori sono però rimasti incompiuti) vi è anche quella realizzata in Congo.

²⁰ Si vedano alcune importanti sperimentazioni avviate in Rwanda che si basano sulla condivisione degli stessi spazi di vita in alcuni villaggi per sopravvissuti e carnefici (c.d. *Umudugudu*), in cui si realizzano percorsi di riparazione.

Di straordinario interesse anche il metodo sperimentato attraverso un approccio femminista alla giustizia²¹, come nel caso del Tribunale delle donne di Sarajevo²² e della Ruta Pacífica de las Mujeres (Colombia)²³, esperienze che – pure nella considerevole diversità di contesti e di attuazione – hanno tratti comuni nel porre in evidenza la posizione – afona e marginale – delle donne nei conflitti armati, vittime spesso dimenticate anche dai tribunali internazionali. Si consideri, ad esempio, la totale assenza di riflessione circa l'utilizzo di corpi femminili come “bottino di guerra”, attraverso l'arma dello stupro di matrice “etnica”²⁴, quale strumento per agire pratiche di dominio²⁵, posto che «la sessualità può esprimere, mobilitare e dispiegare le aspirazioni sterminatrici di un gruppo con particolare efficacia»²⁶.

La giustizia riparativa, dunque, anche in ragione dell'evoluzione che ha attraversato epoche e continenti, si presenta come una nozione incerta alla luce delle plurime accezioni nelle quali può essere decodificata²⁷, dell'ampiezza della sua fenomenologia, come pure della accentuata ambiguità e confusione che spesso aleggia attorno agli istituti, agli strumenti, alle pratiche che la conformano.

²¹ Su questo approccio metodologico, è imprescindibile un riferimento a I. BOIANO, *Femminismo e processo penale*, Ediesse, Roma, 2015; A. SIMONE, I. BOIANO (a cura di), *Femminismo ed esperienza giuridica. Pratiche, Argomentazione, Interpretazione*, Roma, Edizioni Efestò, 2018.

²² Ci si riferisce alla straordinaria esperienza del Tribunale delle donne di Sarajevo, divenuta nota in Italia grazie alla diffusione a opera delle Donne in nero di Udine, che hanno tradotto e pubblicato un fondamentale volume di sintesi: DONNE IN NERO DI UDINE (a cura di), *Il Tribunale delle donne. Un approccio femminista alla giustizia* (traduzione di DONNE IN NERO DI BELGRADO (a cura di), *Women's Court: About The Process*, 2015.

²³ Sull'esperienza colombiana alla fine del conflitto armato, v. RETE ITALIANA DELLE DONNE IN NERO (a cura di), *La verità delle donne. Vittime del conflitto armato in Colombia*, ed. it. Nepi, Press Up, 2019, Ruta Pacífica de las Mujeres.

²⁴ Rispetto al caso italiano, si ricordi la vicenda delle c.d. “marocchine”, ossia delle donne vittime di stupri durante l'invasione da parte delle truppe francesi in Italia, nel II conflitto mondiale, poco nota nonostante sia giunta alla Corte costituzionale (Corte cost. 561/1987), su cui v. G. ROMEO, *La violenza di genere durante la liberazione come “questione sociale”: una prospettiva costituzionale*, in B. PEZZINI, A. LORENZETTI (a cura di), *70 Anni dopo tra uguaglianza e differenza. Una riflessione sull'impatto del genere nella Costituzione e nel costituzionalismo*, Torino, Giappichelli, 2019, pp. 403 ss. Sul tema, è imprescindibile un riferimento al prezioso lavoro di S. LA ROCCA (a cura di), *Stupri di guerra e violenza di genere*, Roma, Ediesse, 2015, e in particolare gli scritti di A. RIVERA, *Gli stupri di massa come arma di guerra e arma di pace*, pp. 17-21; S. LA ROCCA, *Le violenze di genere nei conflitti armati: norme e politiche di contrasto*, pp. 41-79; M. FLORES, *Lo stupro come violenza di guerra*, pp. 139-149; il volume raccoglie le riflessioni non soltanto delle violenze di genere in alcuni contesti (Bosnia, Rwanda, Somalia, Nigeria, America Latina, Kashmir, Palestina, Kurdistan), ma anche quanto a profili di natura storica rispetto al contesto italiano, proponendo una lettura sulle conseguenze psico-sociali e sulle rappresentazioni attraverso la storia e la storia dell'arte.

²⁵ Sul tema, si veda H. ARENDT, *On violence*, New York, A. Lane, 1970. S. LA ROCCA (a cura di), *Stupri di guerra e violenze di genere*, cit., pone in luce il significato, anche simbolico dello stupro laddove usato come arma “contro la popolazione”, in realtà rivolta soltanto contro le donne. R. CALLIMACHI, *ISIS Enshrines a Theology of rape*, New York Times, 14.08.2015, disponibile in <https://www.nytimes.com/2015/08/14/world/middleeast/isis-enshrines-a-theology-of-rape.html>.

²⁶ C. MACKINNON, *Are Women Human? And Other International Dialogues*, New York, Harvard University Press, 2007, 95. Dell'autrice, v. anche *Crimini di guerra, crimini di pace*, in S. SHUTE, S. HURLEY (a cura di), *I diritti umani. Oxford Amnesty Lectures 1993*, Milano, Garzanti, 1994, pp. 94, 98-99.

²⁷ In tal senso, la dottrina ha riconosciuto come questa «incertezza definitoria è considerata oramai da tempo come una delle maggiori debolezze della RJ sotto il profilo teorico-sistematico»; così F. PARISI, *La Restorative justice alla ricerca di identità e legittimazione*, in *Dir. pen. cont.*, 2015, 3.

Per quanto si confronti con una pluralità di significati, di essa sono stati individuati alcuni elementi caratterizzanti, come la volontarietà nell'accesso a tali percorsi, e il suo fondarsi sull'incontro spontaneo e disinteressato fra i "protagonisti" del reato (vittime, dirette e indirette, autori della condotta, comunità) che consensualmente (e con un consenso libero, informato e sempre revocabile), decidono di intraprendere un percorso. Essa si caratterizza poi per una tendenziale condivisione del fatto, per la riservatezza e confidenzialità degli incontri e dei suoi contenuti, per la gratuità del percorso e, da ultimo, per una tendenziale assenza di regole sulle modalità, aspetto che rende difficile una sua standardizzazione²⁸.

Più discussi sono invece altri aspetti rispetto ai quali non vi è assenso quanto al porsi come caratteri della giustizia riparativa; si pensi all'essere complementare o alternativo alla giustizia tradizionale, alla applicazione o applicabilità in ogni contesto, a ogni reato e per ogni autore. Profondamente differenti sono, ad esempio, le questioni che riguardano reati espressione di criminalità comune, rispetto alle fattispecie di reato che si inseriscono nel contesto della criminalità organizzata²⁹; così pure assai diversa è la considerazione della giustizia riparativa rispetto a rei adulti o minorenni³⁰, come pure rispetto a reati a sfondo sessuale o espressione di violenza di genere³¹ o ancora a crimini d'odio³².

²⁸ I riferimenti alla dottrina sono plurimi, ma ci si limita in codesta sede al recente documento *Handbook on Restorative Justice Programmes*, United Nations Office on Drugs and Crime, Vienna, UNODC, Second Edition, 2020, disponibile all'indirizzo https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/20-01146_Handbook_on_Restorative_Justice_Programmes.pdf.

²⁹ Sul tema, v. G. MANNOZZI, *Il difficile cammino della mediazione penale nelle aree geografiche ad elevata criminalità organizzata: analogie e differenze tra la mediazione penale moderna e gli schemi arcaici di mediazione mafiosa*, in AA.VV., *Scritti in onore di Alfonso M. Stile*, Napoli, Ed. Scientifica, 2013, pp. 239 ss., e volendo A. LORENZETTI, *Il difficile dialogo fra giustizia riparativa e criminalità organizzata*, AA.VV., *La giustizia riparativa e il rimine organizzato. Un processo possibile. Summer School 2018 dal 2 al 6 luglio. Atti*, Bergamo, Associazione Diakonia Onlus, 2019, pp. 118-141.

³⁰ Molto ci si è infatti interrogati sulla opportunità di limitare la giustizia riparativa agli autori minorenni o a chi non abbia situazioni di incapacità di intendere e di volere, condizione che difficilmente consentirebbe di intraprendere percorsi consapevoli circa quanto commesso.

³¹ Sulla questione della violenza di genere, v. A. LORENZETTI, R. RIBON, *Giustizia riparativa e violenza di genere: alla ricerca di un possibile dialogo*, in *giudicedonna.it*, vol. 4/2017, pp.1-23; sul tema del trattamento degli autori di crimini a sfondo sessuale, v. P. GIULINI, A. SCOTTI, *Il campo del trattamento del reo sessuale tra ingiunzione terapeutica e controllo benevolo*, in *Riv. it. med. leg. (e del dir. san.)*, 4, 2013, pp. 1863 ss.; P. GIULINI, C.M. XELLA, *Buttare la chiave? La sfida del trattamento per gli autori di reati sessuali*, Milano, Raffaello Cortina editore, 2011; T. GAVRIELIDES, *Restorative Justice Theory and Practice: Addressing the Discrepancy*, Helsinki, Criminal Justice Press, 2007, pp. 215-232.

³² Sui cd. *hate crimes*, ampia è la letteratura (in lingua inglese) che unanimemente dà conto della peculiarità di queste vicende, senza tuttavia escludere *de plano* la possibilità di percorsi riparativi. V. T. GAVRIELIDES, *Restorative Justice Theory and Practice*, cit., pp. 188-215, ma il riferimento fondamentale sul tema sono i lavori di M.A. WALTERS, *Hate crime and restorative justice: exploring causes, repairing harms*, Clarendon Studies in Criminology, Oxford, Oxford University Press, 2014; ID., *Challenging orthodoxy: towards a restorative approach to combating the globalization of hate*, in J. SCHWEPPE, M.A. WALTERS (eds.) *The globalization of hate: internationalizing hate crime?*, Oxford, Oxford University Press, 2016, pp. 294-313; ID., *Readdressing hate crime: synthesizing law, punishment and restorative justice*, in T. BRUDHOLM, J. BIRGETTE (eds.) *Hate, politics, law*, Oxford, Oxford University Press, 2016; ID., *Restorative approaches to working with hate crime offenders*, in N. CHAKRABORTI, J. GARLAND (eds.), *Responding to hate crime: the case for connecting policy and research*, Bristol, The Policy Press, 2015; ID., *Repairing the harms of hate crime: a restorative justice approach*, in N. HALL, A.

Analogamente rilevante appare la questione della sua applicazione e applicabilità in ogni stato e grado del processo, precedentemente a esso, o successivamente, una volta accertata la fase delle responsabilità e dunque durante l'esecuzione della pena o persino successivamente a essa³³.

È però fondamentale fissare senza ambiguità il fatto che, pur nella difformità di accezioni e nozioni che la caratterizzano, la giustizia riparativa non si pone quale modalità del trattamento, né si configura come una terapia, o come modalità di espiazione della pena, come ad esempio accade rispetto a modalità di espiazione alternative alla detenzione. Seguendo gli spunti degli organismi internazionali, un programma di giustizia riparativa può però includere «risposte e programmi quali la riparazione, le restituzioni, le attività socialmente utili, aventi lo scopo di corrispondere ai bisogni individuali e collettivi e alle responsabilità delle parti, e di realizzare la reintegrazione della vittima e del colpevole»³⁴, ponendosi dunque quale loro esito, piuttosto che come elementi caratterizzanti la sua l'identità.

2. La giustizia riparativa nell'ordinamento interno.

Sul piano interno, la giustizia riparativa non ha ancora avuto un formale riconoscimento, per quanto il momento appaia segnato da un particolare dinamismo nel contesto del complessivo percorso della riforma della giustizia in cui ampio spazio pare profilarsi per la giustizia riparativa.

A prescindere dall'esito delle proposte elaborate, è comunque da rilevare una serie non indifferente di istituti a orientamento riparativo che sono stati progressivamente inseriti nell'ordinamento a partire da alcuni micro settori come la giustizia minorile³⁵, che storicamente

CORB, P. GIANNASI, J. GRIEVE (eds.), *The Routledge international handbook on hate crime*, London, Routledge international handbooks, 2014; pp. 247-261; ID., *Hate Crime in the United Kingdom: Promoting the Values of Dignity and Respect through Restorative Justice*, in T. GAVRIELIDES, (ed.) *Rights and restoration within youth justice*, Whitby, de Sitter Publications, 2012, 335-365; M.A. WALTERS, C. HOYLE, *Healing harms and engendering tolerance: the promise of restorative justice for hate crime*, in N. CHAKRABORTI (ed.) *Hate Crime: Concepts, policy, future directions*, Devon, Willan Publishing, 2010.

³³ Su tali profili, v. il mio, *Giustizia riparativa e dinamiche costituzionali. Alla ricerca di una soluzione costituzionalmente preferibile*, Milano, FrancoAngeli, 2018, pp. 148 ss.

³⁴ Risoluzione Res(2002)12.

³⁵ Per un inquadramento della materia, v. A. CERETTI, *Come pensa il Tribunale per i Minorenni*, Milano, FrancoAngeli, 1996; A. CERETTI, C. MAZZUCATO, *La scommessa culturale della giustizia minorile. Riflessione a due voci sui vettori di senso del sistema penale per i minorenni e sul pericolo attuale di un cambiamento di rotta*, in L. DE CATALDO NEUBURGER (a cura di), in *Istituto Superiore di Scienze Criminali, Processo penale minorile: aggiornare il sistema. Atti del convegno di Siracusa*, 17-19 ottobre 2003, Padova, Cedam, 2004, pp. 161 ss.; L. PICOTTI (a cura di), *La mediazione nel sistema penale minorile*, Padova, Cedam, 1998, pp. 19 ss.; E. LANZA, *Mediazione e procedimento penale minorile*, in A. PENNISI (a cura di), *La giustizia penale minorile: formazione, devianza, diritto e processo*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 435; C. MAZZUCATO, *La mediazione nel sistema penale minorile*, in B. BARBERO AVANZINI (a cura di), *Minori, giustizia penale e intervento dei servizi*, Milano, FrancoAngeli, 1998, pp. 117 ss.; AA.VV., *La mediazione penale in ambito minorile: applicazioni e prospettive. Atti*

ha rappresentato il primo ambito di sperimentazione, in particolare per la mediazione penale, o della giustizia di fronte al giudice di pace, in specie quanto alla mediazione vittima-autore di reato³⁶.

Dovendo ripercorrere le modalità di ingresso della giustizia riparativa nell'ordinamento interno, una pluralità di vie ha segnato l'orientamento in tal senso attraverso i formanti normativo, dottrinale e giurisprudenziale³⁷. Focalizzando in particolare sul primo, strumenti, meccanismi e istituti a orientamento riparativo sono stati introdotti a seguito del recepimento di istituti provenienti dal diritto sovranazionale, anche di matrice euro-unitaria, come nel caso della cosiddetta "Direttiva Vittime". Sicuro effetto nell'ampliamento degli spazi riconosciuti alla giustizia riparativa è poi da ricondurre a un tendenziale favore che essa ha incontrato anche all'interno degli strumenti di diritto internazionale che ha promosso istituti alternativi alla giurisdizione, come pure al *legal Transplant* da ordinamenti stranieri nei quali erano sorti, spesso tuttavia senza adattamento alcuno³⁸.

Alcune recenti modifiche hanno riecheggiato la giustizia riparativa, quanto meno sul piano semantico, come nel caso dell'istituto delle condotte riparatorie introdotto con la c.d. Riforma Orlando³⁹, seppure forti siano i dubbi circa il suo carattere effettivamente riparatorio alla luce dei caratteri della giustizia riparativa sopra riepilogati⁴⁰.

del Seminario di Studi a cura dell'Ufficio centrale Giustizia minorile. Roma (1998), Milano, FrancoAngeli, 1999, pp. 65 ss.

³⁶ G. GIOSTRA, G. ILLUMINATI (a cura di), *Il giudice di pace nella giurisdizione penale*, Torino, Giappichelli, 2001; A. SCALFATI (a cura di), *Il giudice di pace. Un nuovo modello di giustizia penale*, Padova, Cedam, 2001; C. MAZZUCATO, *La giustizia penale in cerca di umanità. Su alcuni intrecci teorico-pratici fra sistema del giudice di pace e programmi di giustizia riparativa*, in L. PICOTTI, G. SPANGHER (a cura di), *Contenuti e limiti della discrezionalità del giudice di pace in materia penale*, Milano, Giuffrè, 2005; L. PICOTTI, G. SPANGHER (a cura di), *Verso una giustizia penale 'conciliativa'. Il volto delineato dalla Legge sulla competenza penale del giudice di pace*, Milano, Giuffrè, 2002, in particolare il contributo di L. PICOTTI, *Giudice «di pace» e nuovi strumenti di diritto penale sostanziale per una giustizia conciliativa. Considerazioni introduttive*, P. GRILLO, *Gli spazi operativi della mediazione penale nel procedimento penale davanti al giudice di pace ed al tribunale in composizione monocratica*, in *Giur. merito*, 1, 2013, p. 6.

³⁷ Si richiama qui la nota teoria di Rodolfo Sacco: R. SACCO, *Legal Formants: A Dynamic Approach to Comparative Law (Installment I of II)*, in *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 39, 1, 1991, pp. 1-34; ID., *Legal Formants: A Dynamic Approach to Comparative Law (Installment II of II)*, in *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 39, 2, 1991, pp. 343-401.

³⁸ V. *supra*, par. 1, del presente scritto.

³⁹ Così, art. 162-ter, inserito dall'art. 1, co. 1, della legge 103/2017, rubricato «*Estinzione del reato per condotte riparatorie*», su cui v. G. DE FALCO, *La nuova causa di estinzione del reato per effetto di condotte riparatorie di cui all'art. 162-ter c.p.: efficacia deflattiva reale o presunta?*, in *Cass. Pen.*, 12, 1 dicembre 2017, pp. 4626B; G. AMARELLI, *La nuova causa estintiva per condotte riparatorie ex art. 162-ter c.p.*, in *Studium Iuris*, 2017, 12, pp. 1419-1431; G. VAGLI, *Brevi considerazioni sul nuovo articolo 162-ter c.p. (estinzione del reato per condotte riparatorie)*, in *Giur. pen. web*, 2017, p. 10.

⁴⁰ A. LORENZETTI, *Giustizia riparativa e dinamiche costituzionali*, cit., pp. 167 ss. Non è possibile in questa sede dare compiutamente conto dei numerosi istituti e strumenti che hanno via via trovato ingresso nel sistema interno, interessando le diverse fasi del processo e i diversi settori della giustizia, per cui si rinvia alla dottrina specifica.

Vanno infine evidenziati una serie di istituti che, senza presentare alcuna organicità o carattere sistematico, hanno tuttavia segnato una progressiva evoluzione in senso riparativo, proponendo una modalità di ricomposizione della conflittualità alternativa al contenzioso. Si tratta di istituti che possono intervenire sia durante la fase processuale, sia durante le indagini, sia durante la fase esecutiva⁴¹. Rispetto alle sanzioni, si pensi alle pene prescrittive, conformative o ingiunzionali, come pure a percorsi consensuali terapeutico-riabilitativi o alla valenza trattamentale della riparazione nell'esecuzione penale⁴², ad esempio, quanto al lavoro sostitutivo⁴³, all'affidamento in prova al servizio sociale⁴⁴ e al lavoro di pubblica utilità previsto per alcune violazioni del codice della strada⁴⁵ o per persone tossicodipendenti⁴⁶; si pensi ancora in generale ai progetti di pubblica utilità per i soggetti ammessi al lavoro esterno⁴⁷ che manifestano un orientamento riparativo. Si pensi ancora alla possibilità di modulare in senso riparativo e risocializzativo la detenzione domiciliare⁴⁸ o alla previsione di una necessaria

⁴¹ G. MASTROPASQUA, *I percorsi di giustizia riparativa nell'esecuzione della pena*, in *Giur. merito*, 3, 2007, p. 0881B.

⁴² Art. 27, Reg. es. o.p. e art. 47 o.p., l. 26 luglio 1975, n. 354.

⁴³ L. 24 novembre 1981, n. 689, «Modifiche al sistema penale».

⁴⁴ V. art. 47, co 7, o.p., l. 26 luglio 1975, n. 354, laddove indica che l'affidato «si adoperi in quanto possibile in favore della vittima del suo reato». A. DELLA BELLA, *Il ruolo dell'affidamento in prova nella crisi di certezza e di effettività della pena*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 4, 2005, p. 1492. Come mette efficacemente in luce D. VICOLI, *La mediazione nel contesto della fase esecutiva: spunti per un inquadramento sistematico*, in *Cass. pen.*, 1, 2015, pp. 382B ss., «è proprio nel contesto legato all'esecuzione della pena che s'individua – potremmo dire – il seme di logiche ispirate allo schema della mediazione», il cui «sfondo è quello del *probation* penitenziario, la cui originaria essenza sta nell'abdicazione dello Stato all'ineffettività e certezza della pena in vista di un recupero sociale del reo». L'autore tuttavia ritiene come si tratti di un istituto che non rientra nella *Restorative Justice*. G. MANNOZZI, G.A. LODIGIANI, *Formare al diritto e alla giustizia: per una autonomia scientifico-didattica della giustizia riparativa in ambito universitario*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2014, 1, p. 146, ricordano piuttosto come «Sin dalla sua introduzione, nel 1975, con la legge di riforma dell'ordinamento penitenziario, l'istituto dell'affidamento in prova al servizio sociale si è infatti caratterizzato per una previsione che dava spessore all'istanza di riparazione alle vittime di reato. Almeno nella versione originaria, l'art. 47, comma 7, ord. penit., richiedeva che, a corredo della concessione della misura, *dovesse* anche stabilirsi che l'affidato si adoperasse in quanto possibile in favore della vittima del reato ed adempisse puntualmente agli obblighi di assistenza familiare. Rimasto per anni quasi completamente negletto, tale rilevante “frammento” normativo ha conosciuto una prassi applicativa orientata alla riparazione, sia pure non diretta alle vittime di reato bensì alla collettività, negli anni '90, quando l'affidamento in prova è divenuto misura preferenziale per i “colletti bianchi” (nella specie, i condannati per corruzione post-Tangentopoli), *target* di destinatari anomalo rispetto alle intenzioni del legislatore del 1975. Nei processi che hanno concluso la stagione di “Mani pulite”, l'affidamento in prova era generalmente connesso ad oneri di tipo risarcitorio. La formulazione dell'art. 47, n. 7, ord. penit. ha subito una modifica strutturale nel 2010, laddove al temine “deve”, riferito alla formalizzazione, da parte del giudice, delle prescrizioni riparatorie in favore della vittima, è stato sostituito il termine “può” ed è stato specificato che le *prescrizioni riparatorie prescindono dagli obblighi risarcitori*: fondamentale presa d'atto che la *riparazione* ha un'area semantica diversa da quella che appartiene al termine *risarcimento*».

⁴⁵ Art. 54, d.lgs. 274/2000.

⁴⁶ V. ad es. art. 73, co. 5-ter, D.P.R. 309/90 («Testo unico sugli stupefacenti»), come modificato dalla l. 9 agosto 2013, n. 94, «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° luglio 2013, n. 78, recante disposizioni urgenti in materia di esecuzione della pena», circa l'espiazione mediante lavoro di pubblica utilità.

⁴⁷ Art. 21, co. 4-ter, l. 354/75, come modificato dalla medesima l. 94/2013 e ora anche rispetto al reato della guida in stato di ebbrezza, art. 33, l. 120/2010.

⁴⁸ L. EUSEBI, *La svolta riparativa del paradigma sanzionatorio*, cit., p. 104.

“riflessione” del condannato sulle proprie condotte antiggiuridiche⁴⁹, come pure alla possibilità di modulare la pena sulla base della “revisione critica” delle proprie condotte e della “futura progettualità” del reo/condannato, o ancora alla possibilità che in sede di commisurazione della pena, il giudice valuti la condotta contemporanea o successiva al reato⁵⁰.

Compongono un quadro generale che intende valorizzare gli spunti riparativi di alcuni istituti classici dell’ordinamento interno, la previsione di una attenuazione della pena a seguito di una condotta che reintegri il bene offeso, come ad esempio il “recesso attivo” o il “pentimento operoso”⁵¹, o ancora la “riparazione del danno” provocato e l’adoperarsi del reo, spontaneamente ed efficacemente, per ridurre le conseguenze dannose o pericolose del reato prima del giudizio, previsti come circostanza attenuante della pena⁵² e come obbligo cui subordinare la sospensione condizionale della pena⁵³. Su tale linea, si colloca anche l’istituto della “condotta riparatoria” inteso come presupposto di accesso alla liberazione condizionale⁵⁴ e ai fini della concessione della riabilitazione⁵⁵.

Anche nell’assegnazione di funzioni volte alla ricomposizione delle liti, o meglio dei dissidi tra privati, all’autorità di pubblica sicurezza può rinvenirsi una modalità di superamento del conflitto alternativa a quella tradizionale che peraltro risulta assai frequentemente applicata⁵⁶.

Passando alle competenze degli Uffici di esecuzione penale esterna (in sigla, U.E.P.E.), si ricordi il richiamo al compito di favorire nel reo una espiazione responsabile e «una

⁴⁹ Art. 27, Reg. es. o.p. e analogamente art. 118 che, nell’ambito dell’osservazione della personalità, richiedono che venga avviata una riflessione sulla possibile riparazione delle conseguenze del reato.

⁵⁰ Art. 133, co. 2, n. 3, c.p., rubricato «Gravità del reato: valutazione agli effetti della pena», secondo cui «il giudice deve tener conto della gravità del reato, desunta... dalla intensità del dolo o dal grado della colpa».

⁵¹ Art. 56, co. 4 c.p.

⁵² Art. 62, n. 6, c.p., rubricato «Circostanze attenuanti comuni», secondo cui «Attenuano il reato, quando non ne sono elementi costitutivi o circostanze attenuanti speciali, le circostanze seguenti:... 6) l’aver, prima del giudizio, riparato interamente il danno, mediante il risarcimento di esso, e, quando sia possibile, mediante le restituzioni; o l’essersi, prima del giudizio e fuori del caso preveduto nell’ultimo capoverso dell’articolo 56, adoperato spontaneamente ed efficacemente per elidere o attenuare le conseguenze dannose o pericolose del reato».

⁵³ Art. 165 c.p., secondo cui la sospensione della pena può essere subordinata «all’adempimento dell’obbligo delle restituzioni... del risarcimento del danno... e all’eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato».

⁵⁴ Art. 176, co. 4, c.p., rubricato «Liberazione condizionale», la subordina «all’adempimento delle obbligazioni civili derivanti dal reato» e al «sicuro ravvedimento» del condannato, «salvo che il condannato dimostri di trovarsi nell’impossibilità di adempierle». Occorre criticamente rilevare che – per prassi e per interpretazione giurisprudenziale – vi è un condizionamento da parte del c.d. “paradigma vittimario” posto che, come rileva criticamente A. PUGIOTTO, *Cortocircuiti da evitare. Dimensione costituzionale della pena e dolore privato delle vittime*, in F. CORLEONE, A. PUGIOTTO (a cura di), *Il delitto della pena. Pena di morte ed ergastolo, vittime del reato e del carcere*, Roma, Ediesse, 2012, p. 167, nell’istruttoria, il giudice di sorveglianza interpella i familiari delle vittime.

⁵⁵ Art. 179, co. 6 c.p., rubricato «Condizioni per la riabilitazione», che impedisce la concessione della riabilitazione quando il condannato non abbia adempiuto le obbligazioni civili derivanti dal reato, salvo che dimostri di trovarsi nell’impossibilità di adempierle.

⁵⁶ V. art. 1, co. 2, T.u.l.p.s., «Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza», (R.D. 18 giugno 1931, n. 773), secondo cui l’autorità di pubblica sicurezza «Per mezzo dei suoi ufficiali, ed a richiesta delle parti, provvede alla bonaria composizione dei dissidi privati».

sollecitazione ad una valutazione critica adeguata da parte della persona degli atteggiamenti che sono stati alla base della condotta penalmente sanzionata, nella prospettiva di un reinserimento sociale compiuto e duraturo»⁵⁷ che di certo restituisce una finalità riparativa. In proposito, sono state di recente introdotte delle linee di indirizzo dal Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità, in materia di giustizia riparativa e tutela delle vittime di reato, nel tentativo di avviare un processo di sistemazione organica in materia, integrando i risultati delle esperienze sperimentate dai servizi della giustizia, con le indicazioni normative di livello nazionale ed europeo e pure temperando le esigenze delle aree di intervento per adulti e minori, attraverso un percorso e un linguaggio comune da proporre e condividere con operatori dei servizi e gli altri soggetti che operano sul tema. Le linee di indirizzo in particolare invitano alla condivisione di quella che viene definita “cultura riparativa”, attraverso un approccio integrato con gli enti territoriali, i decisori pubblici, il no profit che insieme agli operatori della giustizia hanno la responsabilità di costruire processi di gestione e ricomposizione dei conflitti⁵⁸.

Ha segnato un rafforzamento degli strumenti di giustizia riparativa anche l'introduzione della possibilità per gli imputati di richiedere la sospensione del procedimento con messa alla prova⁵⁹ e il ricorso alla mediazione penale vittima-reo mediante il supporto di centri pubblici o privati⁶⁰, che può ricomprendere nel programma condotte intese alla mediazione con la persona offesa⁶¹.

⁵⁷ Art. 118, co. 8, lett. d), D.P.R. 30 giugno 2000, n. 230, «Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà».

⁵⁸ V. Linee di indirizzo del Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità in materia di Giustizia riparativa e tutela delle vittime di reato, Ministero della Giustizia, 2019. V. https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_12_1.page?facetNode_1=0_10_3_2&facetNode_2=0_10&facetNode_3=0_6_4_1&contentId=SPS322404&previousPage=mg_1_12.

⁵⁹ Art. 168-*bis*, c.p. rubricato «Sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato», che per i procedimenti per reati puniti con la sola pena pecuniaria o detentiva non superiore nel massimo a quattro anni, sola, congiunta o alternativa alla pena pecuniaria, nonché per i delitti indicati dal co. 2, art. 550 c.p.p., prevede che l'imputato possa chiedere – per non più di una volta – la sospensione del processo con messa alla prova (co. 1) che comporta la prestazione di condotte volte all'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose derivanti dal reato, nonché, ove possibile, il risarcimento del danno dallo stesso cagionato. Comporta altresì l'affidamento dell'imputato al servizio sociale, per lo svolgimento di un programma che può implicare, tra l'altro, attività di volontariato di rilievo sociale (co. 2). La concessione della messa alla prova è inoltre subordinata alla prestazione di lavoro di pubblica utilità. Il lavoro di pubblica utilità consiste in una prestazione non retribuita, affidata tenendo conto anche delle specifiche professionalità e attitudini lavorative dell'imputato, di durata non inferiore a dieci giorni, anche non continuativi, in favore della collettività, da svolgere presso lo Stato, le regioni, le province, i comuni, le aziende sanitarie o presso enti o organizzazioni, anche internazionali, che operano in Italia, di assistenza sociale, sanitaria e di volontariato (co. 3). V. ancora, art. 464-*bis*, co. 4, lett. c), c.p.p. e art. 141-*ter*, che prevede la possibilità di comprendere nell'ambito del programma, condotte intese alla «mediazione con la persona offesa»; art. 168-*ter*, c.p. rubricato «Effetti della sospensione del procedimento con messa alla prova»; art. 168-*quater*, c.p. rubricato «Revoca della sospensione del procedimento con messa alla prova». L. BARTOLI, *Il trattamento nella sospensione del procedimento con messa alla prova*, in *Cass. Pen.*, 5, 2015, p. 1755B.

⁶⁰ L. 28 aprile 2014, n. 67, «Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili», che si aggiunge alla previsione dell'art. 29, co. 4, d. lgs. 274/2000, in materia di competenze del giudice di pace. In Italia, le strutture dedicate al sostegno delle vittime, una volta ricevuto il riconoscimento

Recentemente, la questione è tornata di attualità attraverso l'espresso riferimento normativo operato in materia di contrasto alla violenza di genere, c.d. "Codice Rosso", che ha previsto l'accesso all'istituto del patteggiamento (e alla sospensione condizionale della pena) in caso di partecipazione a «un corso di recupero per uomini violenti», intesa quale volontà di cambiamento⁶². Per quanto possano esservi dubbi sulla effettiva libertà e volontarietà nell'accedere a un percorso che dà accesso a un significativo beneficio, appare comunque interessante riferirsi a una normativa che prende atto della specificità dei reati espressione di violenza di genere, quanto alla scarsissima consapevolezza del suo autore che necessita dunque di una risposta non limitata alla sanzione punitiva⁶³.

È poi da operare un sia pur rapido riferimento alle aperture in chiave riparativa della giustizia civile, attraverso il ricorso a strumenti di A.D.R. (sigla che sta per *Alternative Dispute Resolution*), ossia modalità di soluzione dei conflitti alternative alla giurisdizione ordinaria che aiutano le parti nel trovare una soluzione soddisfacente per entrambe, evitando loro il lungo, complesso e spesso costoso ricorso alla via giudiziaria. Nel contesto interno, tuttavia, è da rilevare come la questione sia stata contaminata nella purezza che ha conosciuto in altri contesti, a partire dallo strumento normativo prescelto e dalle sue finalità, espressamente ricondotte al decongestionamento della giustizia civile⁶⁴, afflitta da un cronico arretrato⁶⁵. Per quanto, in ipotesi, non si possa escludere la finalità conciliativa degli strumenti di A.D.R., si tratta infatti di una impostazione che, per genesi e modalità applicativa, si distanzia così profondamente dalle finalità proprie della giustizia riparativa, cui tuttavia si ritiene di operare

formale attraverso l'iscrizione in un apposito registro, potranno partecipare, previo consenso della vittima, alla vicenda processuale. Sul punto, v. M. BARGIS, *Il ruolo degli enti rappresentativi*, in AA.VV. *La vittima del reato, questa dimenticata*, Roma, Accademia Naz. dei Lincei, 2001, p. 165; F. FIORENTIN, *Rivoluzione copernicana per la giustizia riparativa*, in *Guida dir.*, 2014, 21, pp. 63 ss.

⁶¹ Art. 464-bis, co. 4, lett. c), c.p.p. e 141-ter.

⁶² L. 19 luglio 2019, n. 69, *Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere* (c.d. Codice Rosso). Per completezza, v. F. FILICE, *La violenza di genere*, Milano, Giuffrè, 2019; v. anche A. DE SANTIS, *Codice Rosso. Le modifiche al codice penale (Prima parte)*, in *Studium iuris*, 2020, 1, pp. 1-10; A. VALSECCHI, *Codice rosso e diritto penale sostanziale: le principali novità*, in *Diritto penale e processo*, 2020, 2, pp. 165-173; L. ALGERI, *Il c.d. Codice rosso: tempi rapidi per la tutela delle vittime di violenza domestica e di genere*, in *Dir. pen. e proc.*, 2019, 10, pp. 1363-1373.

⁶³ F. GARBARINO, P. GIULINI, *La violenza nelle relazioni strette. L'esperienza di giustizia riparativa del Cipm (Centro Italiano per la Promozione della Mediazione)*, in B. PEZZINI, A. LORENZETTI (a cura di), *La violenza di genere dal Codice Rocco al Codice Rosso. Un itinerario di riflessione plurale attraverso la complessità del fenomeno*, Torino, Giappichelli, 2020, pp. 185-218.

⁶⁴ V. D. lgs. 4 marzo 2010, n. 28, «Attuazione dell'articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali».

⁶⁵ Relazione illustrativa allo Schema di decreto legislativo recante: «Attuazione dell'articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali». Alcune stime indicano in cinque milioni le cause pendenti, di durata media pari a sei anni e, per due terzi, di valore inferiore ai 3.000 euro. Così ricordano, G. COSÌ, G. ROMUALDI, *La mediazione dei conflitti. Teoria e pratica dei metodi ADR*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 3, facendo riferimento ad un «abuso di massa del processo».

un richiamo per contiguità semantica e rinviando alla dottrina in materia per ogni necessario approfondimento⁶⁶.

Analogamente può dirsi rispetto alla pratica della mediazione familiare, non ancora giuridicamente riconosciuta nell'ordinamento italiano ma che, nella riforma in tema di affido condiviso⁶⁷, ha trovato una significativa attenzione come tecnica di superamento delle conflittualità che si generano all'interno della famiglia, con particolare riguardo all'interesse della prole⁶⁸.

Rispetto a un diverso ambito ancora di matrice extragiuridica, si ricordi anche la mediazione culturale, che si pone l'obiettivo di creare un dialogo e superare una conflittualità (reale o potenziale) fra due comunità o fra appartenenti a diverse comunità linguistiche o culturali⁶⁹, esperienza che ha trovato spazio soprattutto rispetto all'accoglienza e all'inserimento di persone migranti e straniere⁷⁰.

Discorso a parte merita il percorso intrapreso tra il 2009 e il 2015, tra “vittime” e “responsabili della lotta armata”, dunque tra chi si era reso protagonista (o lo era stato proprio malgrado) del terrorismo di matrice politica degli anni '70 nei c.d. “anni di piombo”⁷¹. Si tratta

⁶⁶ Peraltro, anche in questo caso, il quadro normativo potrebbe rapidamente evolversi nel contesto della riforma che riguarderà la giustizia civile in cui ampio spazio è riconosciuto alle A.D.R.

⁶⁷ Art. 1, co. 2, l. 56/2004, in materia di affido condiviso che ha modificato l'art. 155-*sexies*, c.c. sui «Poteri del giudice e ascolto del minore». In questa disposizione, poi abrogata dall'art. 106, d. lgs. 28.12.2013, n. 154, era stabilito che il giudice, in caso di opportunità, sentite le parti e ottenuto il loro consenso, potesse rinviare l'adozione dei provvedimenti per consentire un tentativo di mediazione, con particolare riferimento alla tutela dell'interesse morale e materiale dei figli.

⁶⁸ E. URSO, *La mediazione familiare. Modelli, principi, obiettivi*, Firenze, Firenze University Press, 2012; L. PARKINSON, *La mediazione familiare. Modelli e strategie operative*, Trento, Erikson, 2013; M. HAYNES, I. BUZZI, *Introduzione alla mediazione familiare. Principi fondamentali e sua applicazione*, Milano, Feltrinelli, 1996; A. TAYLOR, *The Handbook of Family Dispute Resolution. Mediation Theory and Practice*, San Francisco, Jossey-Bass, 2002; M. ROBERTS, *Mediation in Family Disputes. Principles of Practice*, Farnham, Ashgate, London, Routledge, 2014. V. M.F. MOSCATI (ed.), *Same-sex couples and Mediation in the EU*, London, Wildy, Simmonds and Hill, 2015. V. le esperienze del Centro italiano di mediazione e formazione alla mediazione (C.I.M.F.M.) che significativamente tiene insieme l'approccio riparativo in ambito di mediazione penale e familiare, su cui <https://www.cimfm.it/chi-siamo/centro-italiano-di-mediazione-e-formazione-alla-mediazione-in-bologna.html>.

⁶⁹ Si tratta soprattutto di riferimenti normativi contenuti in leggi che prevedevano finanziamenti. L. 6 marzo 1998, n. 40, di «Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero». V. il Fondo istituito dalla l. 28 agosto 1997, n. 285, «Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza».

⁷⁰ C. BARALDI, V. BARBIERI, G. GIRELLI, *Immigrazione, mediazione culturale e salute*, Milano, FrancoAngeli, 2008; M. ESPOSITO, S. VEZZADINI, *La mediazione interculturale come intervento sociale*, Milano, FrancoAngeli, 2011.

⁷¹ Si tratta delle vicende narrate nel volume G. BERTAGNA, A. CERETTI, C. MAZZUCATO (a cura di), *Il libro dell'incontro*, cit., 2015, che ricostruisce il percorso cui hanno preso parte vittime e responsabili del periodo il cui culmine può essere considerato il rapimento e l'uccisione del più volte ministro e due volte Presidente consiglio, Aldo Moro, all'epoca del sequestro Presidente della Democrazia Cristiana. Il percorso – durato anni – ha coinvolto circa 60 persone per oltre 100 incontri, con la partecipazione di persone condannate in via definitiva dalla giustizia penale e autori di crimini legati al terrorismo di matrice politico-eversiva, vittime dirette o indirette, terzi osservatori e mediatori, tra cui Agnese Moro, Sabina Rossa, Manlio Milani, Adriana Faranda e Franco Bonisoli. Si veda in particolare il saggio dei curatori *Breve storia di un lungo percorso. Metodologia, protagonisti, tappe e difficoltà del lavoro del Gruppo e “genesi” del libro*, pp. 16-29, che illustra le attività svolte e il percorso compiuto.

senza meno del più significativo esempio di giustizia riparativa sul piano interno⁷², pur nella specificità che deriva dall'eccezionalità degli eventi e del periodo storico in cui si sono collocati i reati mossi da finalità politicamente orientate, nonché dall'essere avvenuto a distanza di decenni dai fatti, ma anche successivamente all'espiazione della pena da parte di chi è stato riconosciuto colpevole dalla giustizia ordinaria.

Tale percorso è stato peraltro recentemente richiamato rispetto a una vicenda che tuttavia appare assai distante da esso sia per finalità, sia come percorso, sia come modalità di realizzazione. Ci si riferisce all'operazione c.d. "Ombre Rosse" che ha visto l'arresto di nove persone giudicate colpevoli da Tribunali italiani in relazione a fatti risalenti al periodo del terrorismo ispirato da obiettivi politici, da decenni latitanti in Francia e ivi accolte sulla base della c.d. "dottrina Mitterand"⁷³. Per quanto nel dibattito mediatico e politico⁷⁴ tale azione sia stata accostata alla "Giustizia dell'incontro", volta alla riconciliazione e alla riparazione⁷⁵, e al di là di come la si pensi sulla vicenda, qualche dubbio pare di doversi sollevare. Sono in primo luogo le dichiarazioni delle persone destinatarie dei provvedimenti restrittivi a suscitare dubbi sulla contiguità a percorsi riparativi, posto che hanno chiaramente mostrato antagonismo a qualsiasi riconoscimento di legittimità per le modalità con cui lo Stato italiano si è attivato, come pure distanza rispetto all'assunzione di responsabilità⁷⁶. Peraltro, traccia una distanza

⁷² Una sorta di precedente del percorso riparativo che ha condotto al "libro dell'incontro" risale al 1989, quando padre Adolfo Bachelet – fratello di Vittorio, Vicepresidente del CSM ucciso da un'organizzazione eversiva – aveva realizzato numerosi incontri con persone giudicate colpevoli per fatti di terrorismo, sulla scia delle iniziative intraprese per provare a superare il complesso momento storico-politico. A. BACHELET, *Tornate ad essere uomini!*, Santarcangelo di Romagna, Rusconi Libri, 1989.

⁷³ Con questa espressione ci si riferisce al posizionamento assunto negli anni '80 e poi proseguito fino ai giorni d'oggi, dell'allora Presidente della Repubblica francese, François Mitterrand, nel non concedere l'extradizione e riconoscere asilo politico a chi fosse stato condannato per fatti di terrorismo politico, in ragione della presunta mancata tutela dei diritti umani nel contesto dei processi allora celebrati in Italia. In occasione di un noto discorso pubblico (Rennes, 1985), Mitterrand aveva posto alcune condizioni per garantire una tutela come il fatto che «atti di natura violenta ma d'ispirazione politica» non fossero diretti contro lo Stato francese e la rinuncia da parte degli autori a ogni forma di violenza politica.

⁷⁴ Si veda il titolo del quotidiano *La Stampa*, del 29 aprile, che si riferisce a «*Anni di piombo, la ferita risanata*».

⁷⁵ Si veda l'intervista alla Ministra della Giustizia, Marta Cartabia, rilasciata a M. GALLUZZO, «*Così sono cadute tante ambiguità. Pagina da chiudere, ma non è vendetta*», *Corriere della Sera*, 29 aprile 2021, p. 3, nella quale si fa espresso riferimento alla Commissione sudafricana su verità e riconciliazione, e al «bisogno di chiarezza, fondamento di ogni reale possibilità di rieducazione, riconciliazione e riparazione, fini ultimi e imprescindibili della pena»; v. anche l'intervista rilasciata a L. MILELLA, *Cartabia: "Ha vinto la sete di giustizia e di riconciliazione non la vendetta"*, *La Repubblica*, 29 aprile 2021, p. 4.

⁷⁶ V. quanto dichiarato da Marina Petrella, a margine dell'udienza di convalida della misura cautelare: «Le vittime... sono state largamente risarcite da tutti i compagni che hanno fatto ergastoli. Non sono rimaste vittime prive di riconoscimento, punizione, memoria», aggiungendo come «Questa idolatria vittimistica è un grande passo indietro filosofico». S. MONTEFIORI, *Ex brigatisti in aula a Parigi. Petrella: vittime già risarcite*, *Corriere della Sera*, 6 maggio 2021, p. 16; v. anche A. GINORI, *Gli ex terroristi italiani sfilano in aula a Parigi. "Non ci pentiremo mai"*, *La Repubblica*, 6 maggio 2021, p. 12, che riporta la posizione di Giorgio Pietrostefani «Mi sono sempre dichiarato innocente e continuerò a farlo». Ancora Pietrostefani, rispetto all'omicidio di Luigi Calabresi di cui è stato ritenuto mandante, ha affermato come «la verità storica non esiste», mostrando una distanza rispetto ai

rispetto all'esperienza della "Giustizia dell'incontro", la cui partecipazione è stata caratterizzata da consensualità, volontarietà e spontaneità, l'utilizzo in "Ombre Rosse" di strumenti coattivi e tipici della giustizia tradizionale (es. l'extradizione e il mandato di arresto europeo) che si sono posti piuttosto come attuativi dell'esercizio del diritto dello Stato di punire autori di fatti criminosi.

Alla luce del quadro riepilogativo sommariamente offerto e nella consapevolezza di come la questione necessiterebbe di numerose precisazioni che non è possibile operare in questa sede, può dunque riconoscersi come nell'ordinamento interno la giustizia riparativa si è posta nella sua estrema duttilità e pluralità di letture e concretizzazioni, mostrando caratteri in parte difforni dal modello idealtipico che di essa ha tracciato la dottrina.

A caratterizzare il contesto italiano non è soltanto l'ampia fenomenologia che si accompagna alla mancanza di un corpus di regole operative e metodologiche, ma altresì l'andamento frammentato e la disomogenea applicazione sul piano nazionale di strumenti, regole e pratiche espressione di giustizia riparativa.

Inoltre, l'ingresso della giustizia riparativa si è verificato in assenza di una riforma complessiva della giustizia, dunque ponendo le premesse per una applicazione confusa e in linea più con l'espressione del potere punitivo che non degli obiettivi della riparazione, proprio per la mancata valutazione sull'impatto di sistema dei nuovi istituti e per l'assenza di coordinamento. Vi è peraltro da rilevare una complessiva incongruenza del quadro interno, anche per la contemporanea attuazione di politiche criminogene, "carcerogene" e penal-punitive in cui scarsa è la considerazione di aspetti quali la marginalità sociale che invece grande impatto hanno su condotte antisociali e contigue alla criminalità.

Infine, inquadrare la giustizia riparativa nel contesto interno impone di tenere conto degli elementi di ambiguità che l'uso stesso di tale espressione veicola, non potendosi certo ricondurre – *tout court* – allo *iuris dicere* le pratiche che la plasmano, posto che si sottrae a quei postulati costituzionali per cui la giurisdizione è riservata al potere giudiziario, dunque a un giudice terzo, autonomo e imparziale, soggetto soltanto alla legge e che la esercita in nome del popolo italiano, nel rispetto di quelle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario⁷⁷.

presupposti che dovrebbero animare la giustizia riparativa (v. A. CAZZULLO, *Giorgio il duro di Lotta continua "Sul delitto non esiste una verità storica"*, Corriere della Sera, 29 aprile 2021, p. 6).

⁷⁷ G. SILVESTRI, *Giustizia e giudici nel sistema costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1997, pp. 50 ss. Su tali profili problematici, sia consentito rinviare al mio, *Giustizia riparativa e dinamiche costituzionali*, cit., in particolare pp. 122 ss.

2.1. PNRR e riforma della giustizia in senso riparativo: spunti di riflessione.

La dinamicità del tema è infine confermata dal richiamo operato alla giustizia riparativa nel Piano nazionale di ripresa e resilienza, che nell'ambito della riforma della giustizia prevede la «valorizzazione di percorsi di giustizia riparativa»⁷⁸ e la «possibilità di estinguere talune tipologie di reato mediante condotte riparatorie a tutela delle vittime»⁷⁹. Proprio raccogliendo le traiettorie indicate nel PNRR, la Commissione di Studio incaricata di (ri)elaborare la riforma della giustizia ha messo a tema la centralità della prospettiva riparatoria, affiancando a un approccio generalista, riforme puntuali di strumenti e istituti per i quali si intende valorizzare l'orientamento riparativo⁸⁰. Infatti, nella prima prospettiva, individuando alcuni principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega, si propone una disciplina organica della giustizia riparativa, prevedendone nozione, programmi, garanzie, persone legittimate a partecipare, con particolare riferimento alla vittima e all'autore del reato e così attuando le disposizioni della Direttiva c.d. Vittime⁸¹. Sul piano operativo, al fine di allinearsi agli standard di altri ordinamenti giuridici, «di incoraggiare l'invio dei casi ai centri di giustizia riparativa e di agevolare la gestione a livello processuale degli esiti dei percorsi *restorative*»⁸², si propone di dare impulso alla costituzione di centri sul territorio, individuando altresì lo standard di formazione degli operatori (mediatori, facilitatori, ma anche soggetti che lavorano nei centri di prima accoglienza delle vittime) e di erogazione dei programmi⁸³.

Sempre tra i principi e criteri direttivi, viene indicata la disciplina della formazione degli operatori pubblici e privati sulla giustizia riparativa tenendo conto della sensibilità e delle esigenze delle vittime di reato, ritenuta fondamentale per avere operatori in grado di agire in modo serio, professionale, rispettoso e tale da evitare la vittimizzazione secondaria; alla formazione degli operatori viene affiancata la sensibilizzazione di altri soggetti istituzionali (che operano nell'ambito del processo, dei servizi della giustizia o dell'esecuzione penitenziaria), così da favorire l'accesso a servizi di giustizia riparativa e l'invio dei casi, richiamando gli standard elaborati a livello sovranazionale per la formazione⁸⁴ e per l'accreditamento di centri ed enti formatori⁸⁵.

⁷⁸ PNRR, Piano nazionale per la ripresa e la resilienza, p. 62, disponibile https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR_0.pdf.

⁷⁹ PNRR, Piano nazionale per la ripresa e la resilienza, cit., p. 61.

⁸⁰ V. gli spunti raccolti nella Relazione finale della c.d. "Commissione Lattanzi" (v. nota 13 del presente scritto), d'ora in avanti Relazione finale che, con un emendamento del primo comma dell'art. 1 del d.d.l. n. A.C. 2435 (con conseguente nuova denominazione del Capo I), ha proposto un ampliamento dell'oggetto della delega al fine di consentire al legislatore delegato la modifica anche in tema di giustizia riparativa.

⁸¹ Nuovo art. 9-*quinquies*, co. 1, lett. a), d.d.l. A.C. 2435.

⁸² Relazione finale, p. 73.

⁸³ Nuovo art. 9-*quinquies*, co. 1, lett. a), d.d.l. A.C. 2435.

⁸⁴ Art. 25, Direttiva 2012/29 e art. 24 della Raccomandazione R(99)19.

⁸⁵ Art. 21 della Raccomandazione R(99)19. V. nuovo art. 9-*quinquies*, co. 1, lett. b), d.d.l. A.C. 2435.

Si indica poi quale criterio e principio la disciplina dell'organizzazione dei servizi di giustizia riparativa con particolare riferimento alla regolamentazione dei centri e alla formazione degli operatori, anche con il coordinamento metodologico di un Tavolo interistituzionale presso il Ministero della Giustizia. L'obiettivo è di garantire servizi omogenei e volti a garantire percorsi affidabili, qualitativamente elevati e che non inducano vittimizzazione secondaria. La disciplina potrebbe prevedere la creazione di strutture pubbliche, adeguatamente diffuse sul territorio nazionale, che operino eventualmente in sinergia con soggetti o centri privati accreditati⁸⁶. Quanto alla garanzia nell'attuazione dei programmi di giustizia riparativa, si propongono una completa ed effettiva informazione alla vittima del reato circa i servizi disponibili a partire dal primo contatto con la pubblica autorità e ogni volta che debba essere sentita; il diritto all'assistenza linguistica delle persone alloclotte; la previsione di meccanismi di informazione sulla giustizia riparativa per l'autore di reato, anche minorenne; lo svolgimento dei programmi di giustizia riparativa nel prevalente interesse delle vittime; l'acquisizione e il trattamento dei dati personali; la volontarietà, la retrattabilità del consenso in ogni momento, la confidenzialità delle dichiarazioni espresse nel corso di un programma e la loro inutilizzabilità nel procedimento penale e in fase di esecuzione della pena, salvo che le dichiarazioni integrino di per sé reato o che vi sia il consenso delle parti alla loro utilizzazione. Si precisa inoltre l'inutilizzabilità dell'esito di percorsi di giustizia riparativa con effetti pregiudizievoli per l'indagato, l'imputato o il condannato⁸⁷.

L'ultimo dei principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega è rivolto a prevedere la possibilità di accesso alla giustizia riparativa senza preclusioni in relazione alla gravità dei reati e di recepire gli esiti del ricorso a tali programmi in ogni stato e grado del procedimento di merito, nell'ambito degli istituti previsti dal codice penale, dal codice di procedura penale, dall'ordinamento penitenziario, dall'ordinamento minorile e da leggi speciali che possano essere arricchiti dall'innesto della prospettiva riparativa.

Rispetto alla affermata necessità di adottare un approccio generalista alla giustizia riparativa, il riferimento è alla rimodulazione di alcuni istituti verso un orientamento riparativo; si propone ad esempio di estendere l'ambito di applicabilità dell'esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto⁸⁸ e della sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato⁸⁹, riconducendoli alla loro natura «precipuamente riparatoria»⁹⁰ e ponendo in essere una serie di condotte positive nei confronti della collettività e/o della vittima previste in astratto dalla legge e concordate nel caso concreto dalle parti (ad es. il versamento di una

⁸⁶ Nuovo art. 9-*quinquies*, co. 1, lett. c), d.d.l. A.C. 2435.

⁸⁷ Nuovo art. 9-*quinquies*, co. 1, lett. d), d.d.l. A.C. 2435.

⁸⁸ Art. 131-*bis* c.p., modificato dal nuovo art. 9-*ter*, d.d.l. A.C. 2435.

⁸⁹ Art. 168-*bis* c.p.; nuovo art. 9-*quater* d.d.l., A.C. 2435.

⁹⁰ Relazione finale, p. 24.

somma di denaro; il compimento di un programma di giustizia riparativa; lo svolgimento un lavoro di pubblica utilità, di attività di volontariato, di un periodo di formazione specifica; l'assoggettamento a percorsi psicoterapeutici, a trattamenti sanitari o a quant'altro venga ritenuto opportuno nel caso concreto in ragione della personalità dell'indagato e della situazione socio-familiare; l'imposizione di divieti di frequentazione di determinati luoghi; altre prestazioni idonee a eliminare l'interesse pubblico all'esercizio dell'azione penale)⁹¹. Rispetto alla tenuità del fatto, si riconosce la valenza strategica dell'istituto che rappresenta, da un lato, una valvola deflattiva di primaria importanza ancor più in un sistema come quello interno, improntato al principio della obbligatorietà dell'azione penale e, dall'altro lato, un "luogo" che consente una valutazione globale del fatto, correlata anche al superamento del "bisogno di pena" da parte della vittima⁹².

Rispetto invece alla sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato, si precisa l'obiettivo duplice della deflazione processuale e penitenziaria, valorizzando ulteriormente la "misura di comunità" alternativa al processo penale e alla pena che oggi vanta il maggior numero di applicazioni e dell'ulteriore ampliamento delle possibilità di accesso all'istituto⁹³.

Anche nell'ambito delle condizioni di procedibilità, la Commissione di studio propone di valutare possibili limitati "ridimensionamenti" del regime di irretrattabilità/non remissibilità della querela, prevista in taluni contesti come nel caso di fatti di lieve entità⁹⁴ ed estendendo la disciplina dell'estinzione del reato per condotte riparatorie⁹⁵ (di cui si riconosce la debole applicabilità ai casi di procedibilità a querela non soggetta a remissione), se vi è il consenso della persona offesa, adeguatamente valutato dal giudice⁹⁶.

Viene inoltre introdotta una disposizione relativa alla definizione della vittima di reato come «la persona fisica che ha subito un danno, fisico, mentale o emotivo, o perdite economiche che sono state causate direttamente da un reato», «il familiare di una persona la cui morte è

⁹¹ Relazione finale, p. 25. Vi sono poi interventi puntuali volti a valorizzare l'orientamento riparatorio di altri istituti, attraverso il riferimento all'archiviazione meritata, alla commisurazione della pena (art. 133 c.p.), alla sospensione condizionale della pena (artt. 163 ss. c.p.), al perdono giudiziale (art. 169 co. 1), la liberazione condizionale (articolo 176 c.p.), l'esclusione della procedibilità nei casi di particolare tenuità del fatto (art. 34, d.lgs. 274/2000), l'estinzione del reato conseguente a condotte riparatorie davanti al giudice di pace (art. 35, d.lgs. 274/2000), il trattamento penitenziario (artt. 1 e 15, l. 354/1975) e le misure alternative alla detenzione.

⁹² Relazione finale, p. 68.

⁹³ Relazione finale, p. 70. La proposta della Commissione è di estendere l'ambito di applicabilità dell'istituto, oltre ai casi previsti dall'art. 550, co. 2 c.p.p., richiamato dal secondo comma dell'art. 168-*bis* c.p., ad ulteriori specifici reati, puniti con la pena edittale detentiva non superiore nel massimo a dieci anni, che si prestino a percorsi risocializzanti o riparatori, da parte dell'autore, e risultino compatibili con l'istituto. Già attualmente il richiamo all'art. 550, co. 2 c.p.p. consente d'altra parte l'applicazione dell'istituto a reati con pena detentiva edittale superiore a quattro anni.

⁹⁴ Art. 609-*bis*, comma 2, c.p.

⁹⁵ Art. 162-*ter* c.p.

⁹⁶ Art. 8, d.d.l. A.C. 2435, riformulazione pp. 42-43.

stata causata da un reato e che ha subito un danno in conseguenza della morte di tale persona», definendosi familiare «il coniuge, la persona che convive con la vittima in una relazione intima, nello stesso nucleo familiare e in modo stabile e continuo, nonché i parenti in linea diretta, i fratelli e le sorelle, e le persone a carico della vittima»⁹⁷.

Evidente in tutto il testo normativo l'attenzione riservata ad un linguaggio orientato alla riparazione, ad esempio, laddove ci si riferisce alla necessità di assicurare «un trattamento condiviso che sani la ferita aperta dalla commissione del reato»⁹⁸, anche precisando che gli «interventi [sono] ispirati a una logica negoziale o riparativa, poiché situato a monte dell'esercizio dell'azione penale»⁹⁹.

La proposta di riforma elaborata dalla Commissione di studio fissa alcuni punti fermi sul tema, a partire dal suo «obiettivo di ridurre i tempi del processo, [... con il] principale ed essenziale scopo di ammodernare il sistema delle sanzioni penali e, più in generale, di adeguare la giustizia penale ad orientamenti europei, come, ad esempio, quello relativo alla maggiore tutela della vittima del reato»¹⁰⁰, assumendo dunque uno scopo deflattivo e non volto al recupero del reo.

La Relazione finale prende inoltre posizione sulla preferibilità del carattere complementare della giustizia riparativa, includendo però la possibilità di ricorso ai programmi di giustizia riparativa in parallelo o anche in alternativa al percorso processuale o sanzionatorio, quali tecniche di *diversion*.

Nonostante l'importante lavoro e la significativa prospettiva di sistema che la riforma offre, occorre però ammettere come dalla Relazione finale risultino confermate alcune ambiguità di fondo della giustizia riparativa, laddove si rimanda all'obiettivo della riduzione dei tempi del processo, di un ammodernamento del sistema delle sanzioni penali e, più in generale, di un adeguamento della giustizia penale agli orientamenti sovranazionali in tema di tutela della vittima del reato, per quanto profili tutele attorno alla persona indagata, imputata, condannata, al fine di evitare che possa tradursi in uno strumento di gravame su di essa.

Per quanto il percorso di riforma paia oramai avviato, la mutevolezza del quadro non consente comunque di trarre conclusioni certe, soltanto potendosi ipotizzare le linee evolutive che la questione potrà assumere nei mesi a venire.

⁹⁷ Art. 1-*bis*, Definizione di vittima di reato e legittimazione alla costituzione di parte civile, d.d.l. A.C. 2435.

⁹⁸ Relazione finale, pp. 24-25.

⁹⁹ Relazione finale, p. 24.

¹⁰⁰ Relazione finale, p. 5.

3. Il ruolo dell'ente locale nella giustizia riparativa: il tessuto normativo.

Il possibile margine di manovra dell'ente locale nell'ideare, attuare, promuovere azioni e pratiche di giustizia riparativa deve necessariamente confrontarsi con l'ordito normativo disomogeneo e frammentato che ad esso fa da sfondo e che, pur non offrendo alcuna chiarezza in merito, pare tuttavia aprire alcuni spazi significativi di azione.

Per quanto nei numerosi strumenti di diritto internazionale, come ad esempio i cd. Principi Base per l'uso dei programmi di giustizia riparativa in materia penale¹⁰¹, non sia espressamente previsto un ruolo dell'ente locale, peraltro comprensibilmente rispetto alla funzione dell'atto che si rivolge agli Stati contraenti sostanzialmente disinteressandosi delle articolazioni istituzionali interne, è però certo che un ruolo potrebbe ricavarsi da una lettura sistematica della normativa.

A livello euro-unitario, pare di doversi valorizzare la dizione per cui «ciascuno Stato provvede a promuovere la mediazione nell'ambito dei procedimenti penali per i reati che esso ritiene idonei per questo tipo di misura»¹⁰², potendo di certo riferirsi anche a ogni sua articolazione territoriale ivi inclusi gli enti locali¹⁰³, in primo luogo in nome della sussidiarietà nella dimensione verticale.

La stessa “Direttiva Vittime” non ha particolarmente valorizzato il potenziale di intervento dell'ente locale, neppure in fase di recepimento, restando la normativa interna silente sotto tali profili. Tuttavia, nell'inquadrare il “Diritto di accesso ai servizi di assistenza”, l'atto europeo richiamava gli Stati membri a provvedere affinché la vittima, in funzione delle sue esigenze, avesse accesso a specifici servizi riservati, gratuiti e operanti nel suo interesse, prima, durante e per un congruo periodo di tempo dopo il procedimento penale¹⁰⁴. Sotto tal profilo, è la sussidiarietà a suggerire un intervento che sia il più possibile vicino alla cittadinanza, individuando nell'ente locale il soggetto più prossimo a garantire quel diritto.

Peraltro, era altresì presente un riferimento all'accesso a tali servizi per i familiari in conformità alle loro esigenze e all'entità del danno subito a seguito del reato¹⁰⁵, chiedendo agli Stati membri di agevolare l'orientamento delle vittime non solo da parte dell'autorità competente che ha ricevuto la denuncia ma anche delle altre «entità pertinenti verso gli specifici servizi di assistenza»¹⁰⁶. La Direttiva aveva inoltre precisato come i servizi di assistenza alle vittime (eventualmente anche specialistici) potessero essere istituiti come organizzazioni

¹⁰¹ Risoluzione Res(2002)12, del 18 settembre 2002, su cui v. E. MATTEVI, *Una giustizia più riparativa*, cit., pp. 154-159.

¹⁰² Art. 10, Decisione quadro 2001/220/GAI.

¹⁰³ Direttiva 2012/29, su cui v. nota 13 del presente lavoro.

¹⁰⁴ Art. 8, co. 1, Direttiva 2012/29.

¹⁰⁵ Art. 8, co. 1-3, Direttiva 2012/29.

¹⁰⁶ Art. 8, co. 2, Direttiva 2012/29.

pubbliche o non governative ed essere strutturati su base professionale o volontaria¹⁰⁷, chiedendo agli Stati membri di assicurare che l'accesso a un risarcimento non fosse subordinato alla presentazione, da parte della vittima, di una denuncia¹⁰⁸.

Ancora, la Direttiva Vittime chiedeva di garantire alle vittime almeno informazioni, consigli e assistenza circa i propri diritti, fra cui le possibilità di accesso a un risarcimento, e in relazione al loro ruolo nel procedimento penale, compresa la preparazione in vista di una partecipazione al processo; informazioni su eventuali pertinenti servizi specialistici di assistenza in attività o rinvio diretto presso tali servizi; sostegno emotivo e, ove disponibile, psicologico; consigli relativi ad aspetti finanziari e pratici derivanti dal reato e relativi al rischio e alla prevenzione di vittimizzazione secondaria e ripetuta, di intimidazione e di ritorsioni¹⁰⁹. Peraltro, si incoraggiavano i servizi di assistenza alle vittime a prestare particolare attenzione alle loro specifiche esigenze in ragione della gravità del danno in conseguenza del reato¹¹⁰.

Per quanto si tratta di parti assenti nel recepimento, è certo che aprono a un significativo margine di manovra nell'ente locale che intendesse farsi attore di primo piano nella promozione di pratiche di giustizia riparativa, quanto meno in chiave di orientamento, sostegno e supporto alla vittima, ma in generale nell'attivare Centri di giustizia riparativa sul territorio¹¹¹.

In assenza di servizi pubblici o privati, la Direttiva chiedeva pure di garantire alloggi o una sistemazione temporanea alle vittime bisognose di un luogo sicuro a causa di un imminente rischio di vittimizzazione secondaria e ripetuta, di intimidazioni e ritorsioni, nonché assistenza integrata e mirata in caso di esigenze specifiche, come per le vittime di violenza sessuale, di violenza di genere e nelle relazioni strette, compresi il sostegno per il trauma subito e la relativa consulenza¹¹². Analogamente, rispetto al «Diritto alla restituzione dei beni», su cui è richiesto agli Stati membri di provvedere a che, in seguito a una decisione di un'autorità competente, i beni restituibili sequestrati nell'ambito del procedimento penale siano resi senza ritardo alle vittime, tranne laddove il procedimento penale imponga altrimenti¹¹³, ancora assicurando misure per proteggere la vittima e i suoi familiari da vittimizzazione secondaria e ripetuta, intimidazione e ritorsioni, compreso il rischio di danni emotivi o psicologici, e per salvaguardare la dignità della vittima durante interrogatori o testimonianze¹¹⁴. Anche la disposizione per cui

¹⁰⁷ Art. 8, co. 4, Direttiva 2012/29.

¹⁰⁸ Art. 8, co. 5, Direttiva 2012/29.

¹⁰⁹ Art. 9, co. 1, Direttiva 2012/29.

¹¹⁰ Art. 9, co. 1, Direttiva 2012/29.

¹¹¹ In tal senso, si ricordi che nella proposta di modifica al d.d.l. A.C. 2435, di riforma della giustizia (su cui v. nota 13 del presente scritto), si suggerisce la creazione di strutture pubbliche, adeguatamente diffuse sul territorio nazionale, che operino eventualmente in sinergia con soggetti o centri privati accreditati richiamando la normativa sovranazionale.

¹¹² Art. 9, co. 3, Direttiva 2012/29.

¹¹³ Art. 15, Direttiva 2012/29.

¹¹⁴ Art. 18, «Diritto alla protezione», Direttiva 2012/29.

nelle attività di informazione e nella diffusione delle notizie di stampa, si richiede che gli Stati membri incoraggino i media ad adottare misure di autoregolamentazione al fine di proteggere la vita privata, l'integrità personale e i dati personali della vittima¹¹⁵, può certamente aprire un ruolo forte dell'ente locale.

In tema di formazione degli operatori, l'ente locale potrebbe di certo assumere l'onere di attuare la richiesta di formare funzionari suscettibili di entrare in contatto con la vittima, quali gli agenti di polizia e il personale giudiziario¹¹⁶. Nell'operare un riferimento alla formazione sia generale che specialistica, di livello appropriato al tipo di contatto che intrattengono con le vittime, l'obiettivo della normativa è di creare una maggiore consapevolezza e sensibilità rispetto alle esigenze di chi abbia subito un reato, offrendo agli operatori strumenti per agire in modo imparziale, rispettoso e professionale¹¹⁷.

Laddove infatti si richiede agli Stati membri di incoraggiare iniziative rivolte a chi offre servizi di assistenza alle vittime e di giustizia riparativa, così da ricevere un'adeguata formazione, appropriata al tipo di contatto che intrattengono con le vittime, imparziale, rispettosa e professionale, o direttamente attraverso la propria struttura o finanziando organizzazioni che sostengono le vittime¹¹⁸, emerge di certo uno spazio di manovra significativo dell'ente locale che potrebbe essere raccolto in sede di riforma¹¹⁹.

Una proficua attuazione degli obiettivi della Direttiva Vittime potrebbe così di certo essere garantita dall'ente locale in risposta al compito di fornire tempestive informazioni alla persona offesa in una lingua a lei accessibile, sia sul procedimento, sia sull'autorità procedente¹²⁰, tema su cui occorrerà attendere le evoluzioni del processo di riforma della giustizia in itinere¹²¹.

¹¹⁵ Art. 21, «Diritto alla protezione della vita privata», Direttiva 2012/29.

¹¹⁶ In senso alle proposte di riforma della c.d. Commissione Lattanzi, richiamando gli strumenti sovranazionali, si indica la necessità di una disciplina della formazione degli operatori pubblici e privati sulla giustizia riparativa; a tal proposito, si suggerisce di sensibilizzare altri soggetti istituzionali (che operano nell'ambito del processo, dei servizi della giustizia o dell'esecuzione penitenziaria), al fine di favorire l'accesso a servizi di giustizia riparativa e l'invio dei casi, certamente ponendo le premesse per un più attivo ruolo dell'ente locale. Relazione finale, p. 25.

¹¹⁷ Art. 25, Direttiva 2012/29.

¹¹⁸ Art. 25, co. 4, Direttiva 2012/29.

¹¹⁹ Infatti, la proposta elaborata dalla c.d. Commissione Lattanzi, propone di dare impulso alla costituzione di centri di giustizia riparativa sul territorio e a programmi di giustizia riparativa, ambito in cui di certo il Comune potrebbe intervenire in modo significativo.

¹²⁰ Art. 90-*bis* c.p.p.

¹²¹ Nella Relazione finale della Commissione c.d. Lattanzi (su cui v. nota 13 del presente scritto), infatti, si richiama la Direttiva Vittime e le specifiche garanzie che devono essere offerte nell'attuazione dei programmi di giustizia riparativa, come la completa ed effettiva informazione alla vittima del reato circa i servizi di giustizia riparativa disponibili a partire dal primo contatto con la pubblica autorità e ogni volta che debba essere sentita; il diritto all'assistenza linguistica delle persone alloggiate; la previsione di meccanismi di informazione sulla giustizia riparativa per l'autore di reato, anche minorenne; lo svolgimento dei programmi di giustizia riparativa nel prevalente interesse delle vittime; l'acquisizione e il trattamento dei dati personali; volontarietà, consenso ritraibile in ogni momento, confidenzialità delle dichiarazioni espresse nel corso di un programma di giustizia

Al netto della necessità di intervento sul piano nazionale, è dunque nel garantire tutele e sostegno alla vittima che l'ente locale potrebbe dispiegare appieno il ruolo di rappresentante istituzionale della propria comunità, cui è assegnato il compito di cura degli interessi e promozione dello sviluppo¹²².

4. L'ente locale a fronte della giustizia riparativa: il possibile ruolo delle buone pratiche.

In una indagine volta a comprendere il possibile ruolo dell'ente locale in materia di giustizia riparativa, ricostruito il quadro ordinamentale, appare di interesse provare a ragionare attorno alle buone pratiche e all'ampiezza del margine di manovra a legislazione invariata¹²³.

Nella consapevolezza della variabilità e frammentarietà della fenomenologia, come pure della incessante evoluzione nei diversi contesti, è da ricordare come già in seno ai c.d. Stati generali sull'esecuzione penale, ossia dei gruppi di lavoro creati dal Ministero della giustizia al fine di ripensare il sistema penal-punitivo e avanzare una serie di proposte di riforma del sistema di espiatione¹²⁴, si era condiviso un possibile ruolo delle buone pratiche. In un percorso al cui interno la giustizia riparativa aveva trovato una propria centralità e autonomia, non soltanto animando uno dei 18 Tavoli Tematici¹²⁵, ma anche incontrando l'attenzione negli altri gruppi di lavoro, è infatti da rilevare come specifica attenzione fosse deputata alle buone pratiche. Proponendo percorsi possibili per lo sviluppo dei centri di giustizia riparativa, erano infatti stati ipotizzati modelli di protocolli d'intesa tra enti locali e uffici di mediazione penale minorile,

riparativa; l'inutilizzabilità delle dichiarazioni rese nel corso di un programma di giustizia riparativa nel procedimento penale e in fase di esecuzione della pena, salvo che le dichiarazioni integrino di per sé reato o che vi sia il consenso delle parti alla loro utilizzazione; l'inutilizzabilità dell'esito di percorsi di giustizia riparativa con effetti pregiudizievoli per l'indagato, l'imputato o il condannato (Relazione finale, p. 71).

¹²² Art. 3, co. 2, D. lgs. 267/2000.

¹²³ In molti contesti europei, la giustizia riparativa ha mostrato grande vitalità nelle pratiche realizzate, tra le quali pare di particolare significato il *network* delle Città riparative (*European forum for restorative Justice*), <https://www.euforumrj.org/en/restorative-cities>.

¹²⁴ Per un commento, v. M. RUOTOLO, *Gli Stati Generali sull'esecuzione penale: finalità e obiettivi*, in *Dir. pen. cont.*, www.dirittopenalecontemporaneo.it, 2016; ID. (a cura di), *Il senso della pena. Ad un anno dalla sentenza Torreggiani della Corte Edu*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014; G.M. FLICK, *Una nuova cultura della pena?*, in *Rivista Aic*, www.rivistaaic.it, 2016, 4, 21.12.2016, pp. 5 ss.; M. PELISSERO, *Gli Stati generali sull'esecuzione penale: i problemi noti messi a nudo e la necessità di risposte al sistema*, in *Dir. pen. proc.*, 2016, pp. 1125 ss. Si veda il volume *Gli Stati generali dell'esecuzione penale visti dall'Osservatorio Carcere dell'Unione delle Camere Penali Italiane*, Ospedaletto, Pacini, 2016.

¹²⁵ Il Tavolo 13 è stato infatti dedicato alla *Giustizia riparativa, Mediazione e tutela delle vittime*. Il gruppo di lavoro era composto da docenti universitari – Grazia Mannozi, Università degli Studi dell'Insubria (che del tavolo è stata la coordinatrice); Benedetta Galgani, Università degli Studi di Pisa; Stefano Marcolini, Università degli Studi dell'Insubria – avvocati – Michele Passione, foro di Firenze; Federica Brunelli, Avvocata mediatrice, esperta in programmi di Giustizia Riparativa; – magistrati di sorveglianza – Maria Laura Fadda, Tribunale di Milano – operatrici ed esperte del settore (Daniela Grilli, Direttrice dell'Ufficio Detenuti Provveditorato Regione Marche; Carmela Campi, Direttrice Casa di reclusione di Carinola; Maria Pia Giuffrida, già provveditrice in Toscana e Coordinatrice dell'Osservatorio permanente sulla Giustizia Riparativa e sulla mediazione penale). Ma la questione emerge anche nell'ambito dei lavori elaborati in senso al Tavolo 14, *Esecuzione penale: esperienze comparative e regole internazionali*.

prospettando altresì esempi di ampliamento delle competenze all'ambito penale degli adulti (giudice di pace, messa alla prova, esecuzione penale, vittime) con la sperimentazione di una più ampia gamma di programmi di giustizia riparativa¹²⁶.

Proprio nell'intravedere un possibile ruolo dell'ente, pare dunque di interesse la sistematizzazione delle pratiche riparative, che tuttavia, posta la profonda diversità di prospettive, sembrano di doversi distinguere a seconda del ruolo assunto dall'ente, ossia se soggetto che eroga servizi alla collettività, come soggetto committente, quale datore di lavoro o da ultimo come decisore pubblico.

4.1. Il Comune come soggetto che eroga servizi.

Sotto il profilo che vede l'ente Comune quale soggetto che eroga servizi alla collettività una serie di attività, iniziative o progetti pilota potrebbero essere ideati e realizzati con l'obiettivo di promuovere la giustizia riparativa. Si pensi, ad esempio, al significato, anche sul piano simbolico, che potrebbe assumere l'attivazione di sportelli, servizi di sostegno e supporto alle vittime di reato, già realizzato in alcune realtà¹²⁷.

¹²⁶ V. Allegato 12, Tavolo n. 13 degli Stati generali sulla Giustizia, "Best practices di giustizia riparativa e mediazione: centri, organizzazione, metodi operativi": https://www.giustizia.it/resources/cms/documents/sgep_tavolo13_allegato12.pdf.

¹²⁷ V. Comune di Milano, in cui lo sportello è gestito da un soggetto del privato sociale ed ha tre articolazioni, ossia mediazione penale e sociale, sostegno traumatologico alle vittime di reato, Presidio territoriale criminologico. V. <https://www.comune.milano.it/servizi/reati-stalking-violenze-mediazione-sostegno-prevenzione>. V. anche il Centro per la mediazione sociale e dei conflitti, servizio gratuito del Comune di Padova - Ufficio Città Sane, realizzato in collaborazione con l'associazione Granello di Senape Padova onlus, <https://www.padovanet.it/informazione/centro-la-mediazione-sociale-e-dei-conflitti>.

Significativa è l'esperienza realizzata nel territorio di Reggio Emilia, dove il Centro per la giustizia riparativa e la mediazione penale ("Anfora"), gestito dalla cooperativa "L'Ovile" è attivo dal 2015, grazie al contributo di Fondazione Manodori, Regione Emilia Romagna, Chiesa Valdese e Intesa Sanpaolo. L'aspetto di grande interesse di questa sperimentazione è, *inter alia*, nell'aver dato vita a un comitato scientifico composto da esperti dell'Università di Modena e Reggio Emilia e dell'Università Cattolica di Milano, in partenariato con la Regione Emilia Romagna e Centro di Giustizia Riparativa, promosso dalla Caritas Bergamasca. Attualmente il Centro collabora attivamente con il Comune di Reggio Emilia e con l'Ufficio Esecuzione Penale Esterna di Reggio Emilia, Parma e Piacenza, in particolare nell'ambito della sospensione del procedimento con messa alla prova per imputati adulti; ha inoltre svolto diversi interventi di Giustizia Riparativa in vicende che coinvolgono persone minorenni, in collaborazione con i servizi sociali territoriali e le scuole del territorio. La Cooperativa è anche parte della Rete Regionale dei Centri di Mediazione Sociale dell'Emilia Romagna (D.N.A.), le cui cooperative sociali e associazioni gestiscono centri di mediazione sociale e che ha l'obiettivo di diffondere la conoscenza e gli strumenti della mediazione negli enti pubblici e nelle città. V. www.dna-retemediazioneer.it. Attraverso il Centro mediazione sociale dei conflitti, l'Ovile realizza interventi di mediazione sociale per diversi Enti Locali e gestisce il Centro di mediazione sociale e dei conflitti del Comune di Reggio Emilia, servizio dedicato alle relazioni personali e di vicinato, ai rapporti con il territorio e con i servizi. Per maggiori informazioni, v. www.anforagiustiziariparativa.com. All'interno di esso, la cooperativa ha poi proposto e sviluppato percorsi di mediazione umanistica in quei casi e situazioni caratterizzate da conflittualità interpersonale accesa, da elementi di rilevanza penale o "parapenale".

Numerosi sono i centri di sostegno alle vittime di reato, come nel caso del Comune di Brescia (<https://www.comune.brescia.it/servizi/politichesicurezza/polizialocale/serviziCittadino/Pagine/SportelloVittimeVio>

Ancor più, laddove presenti esperienze realizzate dal privato sociale, sarebbe importante che il Comune agisse con azioni di supporto e sostegno possibili in varie forme in chiave di valorizzazione¹²⁸. Non soltanto sarebbe importante un sostegno di natura finanziaria, ma anche la messa a disposizione di spazi pubblici a titolo gratuito rappresenterebbe un significativo segnale di cooperazione esprimendo quella sussidiarietà orizzontale che chiama il privato a supportare il pubblico e riconoscendo a esso il maggiore spazio possibile per le azioni che perseguono un interesse pubblico. Analogamente, quanto a forme di sostegno di altra natura come ad esempio per la promozione di eventi formativi o di sensibilizzazione. Tali attività potrebbero essere gestite in varie forme e modalità, come ad esempio mediante forme contrattuali (convenzioni, affidamenti di incarico o altre tipologia di accordi) o mediante forme di programmazione negoziata, come ad esempio protocolli di intesa.

Tali servizi potrebbero anche essere strutturati rispetto a specifici target di destinatari come vittime o autori di reati di natura sessuale¹²⁹, che hanno visto esempi virtuosi attuati tramite percorsi volti a valorizzare modelli di intervento criminologico interdisciplinare e integrato, mirato alla prevenzione degli atti violenti e alla gestione degli effetti degli stessi. Tale modello è stato realizzato da un soggetto del privato sociale¹³⁰, in collaborazione con enti pubblici e privati e organismi internazionali¹³¹. È di interesse la pluralità di piani di intervento, posto che ha coinvolto tutti i soggetti istituzionali di una politica criminale orientata ai principi della giustizia riparativa, posizionandosi così lungo il binario che la intende nel quadro offerto dalla Direttiva Vittime¹³². Tali percorsi prevedono la c.d. “presa in carico” della vittima del reato nell’ambito di un “Servizio di Sostegno Psicotraumatologico” e di un gruppo di sostegno rivolto a vittime di violenza nelle relazioni intime¹³³. A essere destinatarie di un servizio di supporto sono peraltro anche le vittime indirette dei reati, in particolare nell’ambito di relazioni intrafamiliari¹³⁴, estendendosi il sostegno anche agli autori di atti violenti e in generale a chi è

lenza.aspx) o nel territorio mantovano, gestito da un’associazione del terzo settore (Associazione Libra) <http://www.associazionelibra.com/it/centrosupportovittimedireato/>.

¹²⁸ Si pensi alle attività realizzate dal Centro di Giustizia Riparativa, promosso dalla Caritas Bergamasca.

¹²⁹ Rivolto alla assistenza di vittime di tratta è un Servizio previsto dal Comune di Milano che non prevede però azioni riparative: <https://www.comune.milano.it/servizi/protezione-vittime-della-tratta>. Il Comune di Milano ha pure uno sportello rivolto alle vittime di violenza di genere: <https://www.comune.milano.it/servizi/contrasto-alla-violenza-di-genere>.

¹³⁰ Si tratta del CIPM (acronimo che sta per Centro italiano per la mediazione), cooperativa sociale attiva, fin dal 1995, con progetti in ambito territoriale e carcerario, che ha introdotto in Italia e che promuove a livello internazionale le pratiche di giustizia riparativa; è presente in sei Regioni italiane, con progetti in carcere e sul territorio (www.cipm.it).

¹³¹ F. GARBARINO, P. GIULINI, *La violenza nelle relazioni strette*, cit., pp. 185-218.

¹³² Art. 2, Direttiva 2012/29.

¹³³ Considerando 18, Dir. 2012/29.

¹³⁴ Il CIPM ha inoltre gestito per il Comune di Milano, nel biennio 2017-2018, un servizio unico rivolto alle vittime di criminalità organizzata, a seguito dell’affidamento del servizio assegnato con un bando pubblico. https://web.comune.milano.it/wps/portal/news/archivio_dal_2012/sicurezza_polizia_volontariato/bando_vittime_reati_mafiosi?cdmLocale=en.

coinvolto in situazioni di conflittualità che possono rappresentare una sorta di sentinella di future condotte antisociali. Per essi è prevista un'attività clinico-trattamentale orientata alla giustizia riparativa e alla prevenzione degli atti lesivi e violenti, nell'ambito di "Presidi Criminologici Territoriali" e presso gli istituti penitenziari nel caso di soggetti che siano in espiazione della pena¹³⁵. Sono inoltre previsti un sostegno per tutti i reati perseguibili a querela e la possibilità della mediazione penale tra autore e vittima di reato attraverso l'istituto della messa alla prova¹³⁶.

Alcune significative esperienze hanno riguardato gli autori di reato di minore età¹³⁷ che hanno realizzato pratiche riparative nel contesto della giustizia minorile¹³⁸.

Di certo, sarebbe importante la previsione di un servizio, unità o ufficio cui assegnare competenze sul tema¹³⁹, così da fungere anche quale "collettore" delle multiple attività, spesso poco coordinate tra loro nei territori¹⁴⁰; la messa a sistema, in un'ottica di rete, valorizzerebbe le singole iniziative orientando fortemente il percorso riparativo.

Pratiche e progettualità di giustizia riparativa potrebbero pure porsi in una chiave di valorizzazione della giustizia di prossimità. Sul punto, si segnalano alcuni finanziamenti regionali che, pure se indirizzati in una chiave difficilmente riconducibile alla giustizia riparativa nella sua purezza teorica, piuttosto inquadrandosi nell'ambito tradizionale, vanno però nella direzione di ideare nuove modalità dello *iuris dicere*, attraverso una giustizia di

¹³⁵ Tali modalità di intervento sorte nell'ambito dell'esperienza milanese sono attualmente presenti anche in diversi istituti penitenziari e territori italiani in cui opera il CIPM. V. il "Presidio Criminologico Territoriale" (PCT), nato nel 2009, come Servizio del Comune di Milano-Settore Sicurezza, sulla base dell'esperienza clinica e trattamentale maturata nel lavoro intramurario dagli operatori dell'Unità di Trattamento Intensificato per reati sessuali della Casa di Reclusione di Bollate (UTI), gestito dal CIPM, in risposta a un bando del Comune e in continuità con l'operatività del Servizio di Mediazione Sociale e Penale e del Servizio Psicotraumatologico di sostegno alle vittime di reato. È stata proprio la prospettiva riparativa ad aver fatto emergere la necessità di affiancare ai due servizi un terzo polo operativo che si occupi della presa in carico degli autori di condotte lesive e violente, attraverso interventi clinico-criminologici orientati alla riduzione del rischio di recidiva, ma che operi anche in un'ottica di prevenzione degli stessi. I dati mostrano un abbattimento significativo della recidiva per chi sia stato preso in caso dal Presidio: www.cipm.it.

¹³⁶ Ex l. 67/2014. Nel 2015, è stato firmato un Protocollo tra il Tribunale di Milano e il Comune di Milano per l'invio di casi di messa alla prova relativamente ai quali fosse possibile una mediazione, al servizio di mediazione sociale e penale.

¹³⁷ V. il servizio di giustizia riparativa del Comune di Milano rivolto agli adolescenti: <https://www.comune.milano.it/aree-tematiche/scuola/servizi-per-adolescenti/giustizia-riparativa>. V. il progetto del Comune di Pavia: <http://www.comune.pv.it/site/home/aree-tematiche/pari-opportunita-politiche-dei-tempi-volontariato-politiche-sociali/articolo2244.html>.

¹³⁸ Nel 2007, nel bresciano, soggetti pubblici e del privato sociale (Provincia di Brescia, Comune di Brescia, A.C.B. Associazione Comuni Bresciani - Conferenza dei Sindaci dell'Asl di Brescia, Caritas Diocesana di Bergamo, Caritas Diocesana di Brescia, Consorzio Nazionale Luoghi per Crescere) hanno dato vita a un Protocollo d'intesa (21 maggio 2007, finanziato da fondi regionali ex L.R. 8/2005 e partecipato dai soggetti sottoscrittori, per una sperimentazione di due anni di un servizio per la mediazione penale minorile.

¹³⁹ Si veda l'Unità Organizzativa Mediazioni-Giustizia Riparativa, del Comune di Palermo che ha attivato un servizio con l'obiettivo «di favorire la diffusione di modalità pacifiche di gestione dei conflitti nei più vari contesti»: http://www.attivitasociali.palermo.it/index.php?option=com_content&view=article&id=22&Itemid=8.

¹⁴⁰ V. *supra*, nota 127, del presente scritto.

prossimità¹⁴¹ prioritariamente rivolta alle “fasce deboli” della popolazione¹⁴². Ci si riferisce in particolare a un progetto volto alla creazione di un Ufficio di prossimità, nel quale sarà possibile ricevere informazioni e consulenza sugli istituti di protezione giuridica, relativi soprattutto alla volontaria giurisdizione, inviare (o ricevere) atti telematici (d)agli uffici giudiziari del territorio, così da annullare le difficoltà e i tempi di spostamento, offrire momenti di orientamento e informazione coordinati tra tutte le componenti interessate dalle reti di tutela delle fasce più deboli. Se pure è da contestualizzare nell’ambito dell’applicazione della giustizia come tradizionalmente intesa, nell’attivazione di ufficio di volontaria giurisdizione attraverso bandi indirizzati ai comuni può però rilevarsi un orientamento volto alla riduzione dei conflitti e al riconoscimento del ruolo che il comune può svolgere in tale ambito.

In generale, è dunque l’obiettivo di ridurre le forme di conflittualità tra privati, tipicamente nel contesto dei rapporti di vicinato o dei rapporti interni alla comunità locale, a porsi quale elemento caratterizzante l’attivazione di uffici e sportelli di questa tipologia, così da creare le condizioni per ricomporre le liti evitando una loro degenerazione in fattispecie penalmente rilevanti.

Anche in tema di mediazione familiare, pratica ancora non riconosciuta dal legislatore e per ciò forse (e paradossalmente) più facilmente praticabile¹⁴³, si rilevano alcune interessanti

¹⁴¹ È questo il caso di Regione Lombardia che ha aderito al “Progetto Complesso Uffici di Prossimità”, promosso dal Ministero della Giustizia, e volto a creare punti di contatto tra la giustizia e i cittadini, per permettere loro di fruire agevolmente dei servizi, soprattutto in materia di volontaria giurisdizione. Il progetto si inserisce all’interno del “Programma Operativo Nazionale Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020”, che contribuisce al rafforzamento della capacità amministrativa ed istituzionale, alla modernizzazione della P.A. nonché al miglioramento della Governance multilivello nei programmi di investimento pubblico ed è cofinanziato dal Fondo Sociale Europeo (FSE-azione 1.4.1-Asse I-PON Governance), volta al miglioramento dell’efficienza e delle prestazioni degli uffici giudiziari, attraverso l’innovazione tecnologica, il supporto organizzativo all’informatizzazione e telematizzazione degli uffici giudiziari, la diffusione di specifiche innovazioni e il supporto di interventi di *change management* (DGR Lombardia 4064, 21 dicembre 2020).

¹⁴² Ad esempio, si parla della creazione di una rete diffusa a livello nazionale di Sportelli, punti unici e decentrati di contatto e accesso al sistema giustizia, specialmente nei territori interessati dalla revisione delle circoscrizioni giudiziarie, attuata con i dd. lggss. 155 e 156 del 2012, e nei territori territorialmente disagiati, nei quali la conformazione urbana e la densità abitativa rendono problematico l’accesso alle strutture di tutela dei diritti. Il progetto è dichiaratamente finalizzato a decongestionare l’accesso alla giustizia, offrendo servizi di orientamento e informazione in materia di volontaria giurisdizione, riguardanti ad esempio la protezione dei soggetti deboli, es. nomina del tutore, del curatore o dell’amministratore di sostegno, ammortamento dei titoli, autorizzazione all’opposizione di sigilli ai beni ereditati, autorizzazione al trapianto di organi tra viventi, convalida di Trattamenti Sanitari Obbligatorii.

¹⁴³ Paradossalmente, proprio l’assenza di un quadro di riconoscimento giuridico di alcune vicende ha favorito l’instaurarsi di tecniche mediatorie. Si pensi, ad esempio, all’assenza di riconoscimento delle coppie *same-sex* che ha reso quasi “necessario” il ricorso alla mediazione familiare, nelle more dell’approvazione della legge (l. 16 maggio 2016, nr. 76, «Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze», cd. “Cirinnà”, dal nome della prima firmataria, l’allora senatrice Monica Cirinnà). V. M.F. MOSCATI (ed.), *Same-sex couples and Mediation*, cit. Per uno sguardo di insieme nei profili che incrociano il tema dell’interculturalità, v. M. RIONDIN, *Mediazione familiare e interculturalità in Europa. Profili di diritto comparato*, in *Dir. famiglia*, 4, 2010, pp. 1845 ss.

sperimentazioni in ambito pubblico¹⁴⁴ che di certo segnano l'ampiezza del margine di intervento dell'ente locale in materia.

4.2. Il Comune come soggetto committente: quale possibile ruolo per le “clausole riparative”?

Per ciò che riguarda il ruolo dell'ente come soggetto committente, sarebbe interessante pensare all'inserimento nell'ambito di bandi pubblici di clausole con obiettivi riparativi. Potrebbe così maggiormente sfruttarsi il potenziale, largamente inespresso, delle cosiddette clausole sociali inizialmente riconosciute dalla giurisprudenza comunitaria¹⁴⁵ e successivamente dalla normativa comunitaria¹⁴⁶ e nazionale¹⁴⁷, a partire dalla determinazione dell'oggetto dell'appalto fino alla definizione delle procedure di esecuzione¹⁴⁸. Ricordando l'incidenza delle commesse pubbliche sul mercato¹⁴⁹, sarebbe infatti interessante orientare in funzione del perseguimento degli obiettivi della giustizia riparativa la spesa pubblica. Si pensi all'efficacia, sul piano pratico e simbolico, della previsione di “clausole riparative” tra le condizioni che nei bandi di gara assegnano un punteggio aggiuntivo, come accade per le “clausole verdi” rispetto a requisiti ambientali previamente individuati dalle stazioni appaltanti. La considerazione di fattori non economici potrebbe trovare spazio nella redazione del bando, attraverso la previsione di particolari condizioni che assicurino o siano volte alla promozione di pratiche riparative e che condizionino l'ammissibilità o determinino punteggi aggiuntivi, ai fini dell'aggiudicazione.

Lo strumento appare compatibile con le previsioni del Codice dei contratti pubblici, posto che tra i principi per l'aggiudicazione e l'esecuzione di appalti e concessioni, nel richiamare

¹⁴⁴ Ad esempio, nella Regione Emilia Romagna è stato attivato un servizio pubblico di mediazione familiare che copre, a titolo gratuito, l'intero territorio (32 sono le strutture che fanno capo al C.RE.DO.ME.F. (Centro Regionale di Documentazione sulla Mediazione Familiare, <http://www.credomef.ra.it>).

¹⁴⁵ Risalente è l'interesse al tema, in riferimento alla tutela dell'ambiente e alle c.d. “clausole verdi”: Corte giust., sent. 17.9.2002, causa C-513/99, *Concordia Bus Finland Oy Ab c. Helsingin kaupunki HKL Bussiliikenne*, in *Foro amm.-C.d.S.*, 2002, 1936 con nota di M. LOTTINI, *Appalti comunitari: sulla ammissibilità di criteri di aggiudicazione non prettamente economici*; Corte giust., sent. 4.12.2003, causa C-448/01, *EVN AG*.

¹⁴⁶ Dir. 2004/17/CE, abrogata dalla Dir. 2014/25/UE, sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali; Dir. 2004/18/CE, abrogata dalla Dir. 2014/24/UE sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE; Dir. 2014/23/UE, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione.

¹⁴⁷ V. art. 69 (che aveva recepito l'art. 38, Dir. 2004/17 e l'art. 26, Dir. 2004/18), D. Lgs. 163/2006, rubricato «Condizioni particolari di esecuzione del contratto prescritte nel bando o nell'invito»; al co. 2 affermava come «Dette condizioni possono attenersi, in particolare, a esigenze sociali o ambientali».

¹⁴⁸ Ci si riferisce in particolare a un appalto di servizi e non a una concessione, poiché la gratuità del servizio di giustizia riparativa non consente di ipotizzare che vi possano essere modalità di remunerazione a carico all'utenza che fruitrice del servizio stesso.

¹⁴⁹ F. GAVERINI, *Attività contrattuale della P.A. e protezione dell'ambiente: gli appalti verdi*, in *Riv. giur. edilizia*, 5-6, 2009, pp. 153 ss. L'autore ricorda che la domanda pubblica di beni e servizi rappresenta mediamente il 16% del PIL nei paesi dell'Unione europea e dunque una modifica negli orientamenti sottesi agli acquisti della pubblica amministrazione potrebbe determinare un significativo cambiamento anche dal lato dell'offerta di beni e servizi.

efficacia, tempestività e correttezza, libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, pubblicità, nonché economicità, si specifica che quest'ultimo principio «può essere subordinato, nei limiti in cui è espressamente consentito dalle norme vigenti e dal presente codice, ai criteri, previsti nel bando, ispirati a esigenze sociali»¹⁵⁰. La normativa peraltro consente alle stazioni appaltanti di richiedere «requisiti particolari per l'esecuzione del contratto, purché siano compatibili con il diritto europeo e con i principi di parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, innovazione e siano precisate nel bando di gara, o nell'invito in caso di procedure senza bando o nel capitolato d'oneri», precisando come tali condizioni «possono attenersi, in particolare, a esigenze sociali e ambientali»¹⁵¹. Tra i criteri di aggiudicazione dell'appalto che devono essere «pertinenti alla natura, all'oggetto e alle caratteristiche del contratto» e stabiliti dai documenti di gara, si ricorda come «l'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, è valutata sulla base di criteri oggettivi, quali gli aspetti qualitativi, ambientali o sociali, connessi all'oggetto dell'appalto»¹⁵², certamente essendo consentita all'amministrazione la previsione di clausole a orientamento riparativo. Non pare dunque di potersi condividere la posizione di chi aveva ritenuto che i criteri sociali non potessero concorrere a definire la migliore offerta dal punto di vista economico-qualitativo¹⁵³.

Si ricordi come già nella precedente versione del Codice dei contratti, l'obiettivo di favorire forme di promozione sociale attraverso la disciplina degli appalti¹⁵⁴ era stato ritenuto legittimo, trattandosi di scelte di ordine discrezionale dell'amministrazione pubblica e chiamando a una riflessione sull'ampiezza dei pubblici poteri nell'introdurre simili clausole nelle procedure ad evidenza pubblica.

È certa la necessità di considerare il profilo del possibile contrasto con il criterio di economicità a fronte di clausole che comportino maggiori costi per la stazione appaltante rispetto a una procedura di acquisto "ordinaria", temi rispetto a cui paiono tuttavia di doversi condividere considerazioni non dissimili da quelle formulate circa le c.d. "clausole verdi"¹⁵⁵. In

¹⁵⁰ V. art. 30, co. 1 (rubricato «Principi per l'aggiudicazione e l'esecuzione di appalti e concessioni»), D. lgs. 50/2016 (c.d. Codice dei contratti pubblici).

¹⁵¹ Art. 100, D. lgs. 50/2016, rubricato «Requisiti per l'esecuzione dell'appalto». Per un riferimento alla possibilità di clausole sociali, v. anche art. 177, «Affidamenti dei concessionari».

¹⁵² Art. 95, co. 6, D. lgs. 50/2016.

¹⁵³ P. CERBO, *La scelta del contraente negli appalti pubblici fra concorrenza e tutela della «dignità umana»*, in *Foro amm. Tar* 2010, 5, pp. 1879 ss. che richiama la giurisprudenza del Consiglio di Stato (Cons. Stato, sez. VI, 14.9.2006, n. 5323) sull'illegittimità dei criteri di scelta del contraente «direttamente attinenti alle caratteristiche aziendali dei partecipanti alla gara».

¹⁵⁴ Determinazione dell'Autorità di vigilanza dei lavori pubblici, nr. 2, 23.1.2008, circa l'art. 52, D. lgs. 163/2006 (Codice dei contratti nella precedente versione), finalizzato a perseguire le esigenze sociali di cui all'art. 2, co. 2, introducendo una deroga alle condizioni normali di concorrenza a favore di soggetti giuridici e di programmi che promuovono l'integrazione o la reintegrazione dei disabili nel mercato del lavoro.

¹⁵⁵ In relazione alla materia dell'ambiente, v. F. GAVERINI, *Attività contrattuale della P.A.*, cit., pp. 153 ss.

tale chiave, nel rispetto della tutela della concorrenza, i criteri di riferimento devono essere connessi al tipo di prestazione resa e non esulare completamente da essa, perseguire scopi sociali assunti quanto meno a livello legislativo¹⁵⁶ (al fine di evitare scelte la cui discrezionalità, anche nell'interpretazione, possa sfociare nell'arbitrio), essere oggettivamente conoscibili dall'inizio della procedura di gara e infine contenere elementi di flessibilità, quali ad esempio clausole di equivalenza.

È di certo da enfatizzare la possibile funzione promozionale che simili previsioni potrebbero assumere, anche considerando come l'inserimento di clausole riparative sarebbe un'occasione di sensibilizzazione su tali temi in una chiave costituzionalmente orientata a valorizzare la solidarietà, la sussidiarietà e il senso costituzionale della pena.

Se appare certo che la concorrenza potrebbe costituire un limite nell'utilizzo di criteri sociali negli appalti pubblici¹⁵⁷, si ricordi però come «le amministrazioni e gli enti aggiudicatori possono essere chiamati ad attuare i vari aspetti della politica sociale nel quadro dell'aggiudicazione dei loro appalti, in quanto gli acquisti pubblici possono effettivamente costituire un significativo mezzo di orientamento per l'azione degli operatori economici»¹⁵⁸. In questo senso, la Commissione sembrava aver prefigurato la possibilità che, tramite le procedure ad evidenza pubblica, si potesse utilizzare l'appalto pubblico come mezzo per raggiungere un obiettivo sociale¹⁵⁹, al fine di orientare l'amministrazione nella definizione dell'oggetto del contratto, nella selezione dei candidati sotto il profilo dell'idoneità tecnica e nella scelta delle offerte per il profilo della vantaggiosità economica, intendendo l'economicità come il corretto uso delle risorse pubbliche¹⁶⁰.

4.3. Il Comune come datore di lavoro.

Una ulteriore serie di buone pratiche potrebbero attuarsi intendendo il Comune come datore di lavoro, in particolare attraverso la realizzazione di attività formativa rivolta ai propri dipendenti e finalizzata alla gestione della conflittualità interna – tra dipendenti e tra dipendenti e amministrazione – come pure rispetto all'utenza. La formazione potrebbe essere rivolta in particolare al personale assegnato a specifiche mansioni, come educatori, assistenti

¹⁵⁶ Si pensi in tal senso all'atto di recepimento della Direttiva Vittime e agli obblighi internazionali derivanti dagli atti di *soft law* in tema di giustizia riparativa, ponendosi sulla scia di un'attuazione del diritto sovranazionale.

¹⁵⁷ P. CERBO, *La scelta del contraente*, cit., pp. 1880 ss.

¹⁵⁸ Commissione europea nel Libro verde sugli appalti pubblici del 1996. V. COM(96)583, COM(89)400 (Aspetti regionali e sociali negli appalti pubblici) e COM(98)143 (Appalti pubblici nell'Unione europea).

¹⁵⁹ Pt. 5.39, COM(96)583.

¹⁶⁰ Comunicazione della Commissione europea sul diritto comunitario degli appalti pubblici e sulla possibilità di integrare aspetti sociali negli appalti pubblici, COM(2001)566.

sociali od operatori della polizia locale, ambiti in cui la giustizia riparativa pare serbare un potenziale significativo, come mostrato da alcune significative esperienze¹⁶¹.

Sarebbe pure importante l'adozione di una carta etica che preveda la possibilità di accedere a pratiche riparative o mediazioni condotte dagli operatori esperti, in caso di violazioni di natura disciplinare¹⁶², seguendo alcune significative esperienze realizzate nel privato¹⁶³.

Anche di stimolo e orientamento del privato si ritiene sarebbe l'attivazione di programmi per accogliere lavoratrici e lavoratori di pubblica utilità che potrebbe certamente leggersi quale strumento da indirizzare in chiave riparativa, pure se non condivisa è la sua inclusione nella giustizia riparativa¹⁶⁴. Profili analoghi, sia nei termini di potenzialità, sia di cautela quanto all'inserimento *de plano* nella nozione di giustizia riparativa, può assumere lo strumento della messa alla prova, anche in tal caso dovendosi precisare come si tratti di istituti che possono avere un orientamento riparativo¹⁶⁵.

4.4. Il Comune come decisore pubblico.

Un'ultima serie di significative attività potrebbero essere pensate assumendo il Comune quale decisore pubblico in una pluralità di ambiti, a partire da quello della sensibilizzazione. Infatti, l'ente potrebbe di certo porsi quale attore di primo piano verso la costruzione di una "cultura" della giustizia riparativa, nei confronti della collettività, del privato sociale, di altri soggetti

¹⁶¹ Si segnala l'attività formativa già realizzata alcuni anni fa dal Centro di Giustizia Riparativa, promosso dalla Caritas Bergamasca, quanto agli operatori di polizia locale del Comune di Bergamo, volta a investire tali professionalità del ruolo di "conciliatori" nell'ambito di contrasti di vicinato, ad esempio condominiali. Sull'importanza della formazione per la polizia locale, v. M. BOUCHARD, G. MIEROLO, *La formazione delle forze di polizia nella gestione e nella composizione dei conflitti*, in M. BOUCHARD, G. MIEROLO (a cura di), *Prospettive di Mediazione*, Torino, Ega-Edizioni Gruppo Abele, 2000. Sul tema è interessante ricordare la realizzazione, nell'ambito del programma delle Città Interculturali (ICC) che promuove l'interculturalità quale modello politico per gestire la diversità come un punto di forza più che una minaccia, del Manuale Polizia di prossimità. V. D.M. ABANADES, *Città Interculturali. Manuale sulla polizia di prossimità*, Strasburgo, Document and Publications Production Department (SPDP), Consiglio d'Europa, 2020, disponibile all'indirizzo: <https://rm.coe.int/citta-interculturali-manuale-sulla-polizia-di-prossimita/16809e679f>.

¹⁶² V. carta di integrità di Unicredit che richiama la volontà di sperimentare: «una terza sfera di giustizia che dia la possibilità alle parti in conflitto di "conciliare", attraverso il meccanismo riparativo della mediazione, che porta a riconoscere l'errore e l'offesa e nel rendere manifesta la responsabilità verso l'altro che è stato danneggiato»; http://sitiarcheologici.lavoro.gov.it/SicurezzaLavoro/Documents/CodiciEtici/carta_integrita_Unicredit.pdf.

¹⁶³ Si veda quanto realizzato da Unicredit Banca, con l'adozione di una "Carta di integrità". V. <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/salute-e-sicurezza/focus-on/commissione-consultiva-permanente/Documents/carta-integrita-Unicredit.pdf>.

¹⁶⁴ Numerose sono le esperienze già realizzate. V. il progetto "PIT STOP" (finanziato dal POR/FSE 2019-2020 di Regione Lombardia per interventi di accompagnamento all'inclusione socio lavorativo delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria - capofila Comune di Bergamo e partner Centro di Giustizia Riparativa, promosso dalla Caritas Bergamasca).

¹⁶⁵ V. *supra*, par. 2 del presente scritto. Rispetto alla messa alla prova, si ricordi che è espressamente menzionato lo svolgimento presso gli enti locali (art. 168-*bis*, c.p.).

pubblici, così da innescare un circolo virtuoso, in grado di cogliere gli spunti e gli stimoli che provengono dal contesto sovranazionale¹⁶⁶.

Molto significativi si ritiene sarebbero l'attivazione, il supporto o la promozione di progetti pilota in tema di giustizia riparativa¹⁶⁷, così come l'organizzazione o la promozione di eventi, incontri formativi, attività di commemorazione e momenti di riflessione.

Sarebbe inoltre importante attivarsi in chiave di sviluppo e disseminazione di informazioni sulla giustizia riparativa e sulle attività già presenti sul territorio, mediante il proprio sito istituzionale, la redazione di dépliant, l'organizzazione di rassegne, ma anche attività di ricerca¹⁶⁸.

Si pensi ancora al valore simbolico che potrebbe assumere la concessione del patrocinio, pur se a titolo gratuito, per eventi (seminari e conferenze, festival, rassegne, ecc.) organizzati da soggetti terzi sui temi della giustizia riparativa, così da riconoscere visibilità all'iniziativa, o di spazi a titolo gratuito per chi realizzi spettacoli o eventi sul tema.

Posta la considerevole frammentazione istituzionale, si pensi pure al ruolo significativo che il comune potrebbe svolgere nella creazione o nel rafforzamento di una rete tra soggetti pubblici e associazionismo locale, così da rinsaldare i legami e valorizzare il tema. Proprio il *networking* con soggetti pubblici, aziende private, lavoratori, enti di ricerca e formazione, in particolare Università, possibilmente sistematizzato attraverso la creazione di tavoli interistituzionali appare un elemento significativo in cui il ruolo dell'ente potrebbe trovare uno spazio importante¹⁶⁹. Si pensi altresì al ruolo che potrebbe avere la valorizzazione dei garanti locali e della rete di garanti delle persone private della libertà personale, come pure – laddove costituiti – dei garanti delle vittime di reato. Sotto questo profilo di certo significativo è il potenziale che potrebbero assumere strumenti di programmazione negoziata, convenzioni, protocolli ma in generale qualsiasi tipologia di accordo fra soggetti pubblici e con il privato in chiave di valorizzazione della praticabilità di un orientamento riparativo nelle proprie attività¹⁷⁰.

¹⁶⁶ V. il Coordinamento dei comuni per la pace, che si inserisce in una dimensione internazionale, valorizzando però le possibili attività a livello locale: <https://www.cittaperlapace.it/chi-siamo.php#>.

¹⁶⁷ V. la risalente esperienza del Comune di Modena: <https://www.comune.modena.it/salastampa/archivio-comunicati-stampa/2005/3/giustizia-riparativa-e-mediazione-una-strada-possibile>.

¹⁶⁸ V. il progetto di ricerca e formazione sul tema "Genitorialità e continuità affettiva in carcere", promosso dal Garante Regionale per le persone private della libertà personale della Regione Emilia Romagna, realizzato dal Centro per la giustizia riparativa e la mediazione penale ("Anfora") nel territorio di Reggio Emilia, dalla cooperativa "L'Ovile": www.anforagiustiziariparativa.com.

¹⁶⁹ V. quanto realizzato dal Comune di Novara: <https://www.comune.novara.it/it/articolo/giustizia-riparativa-al-via-a-novara/21873>.

¹⁷⁰ V. la Convenzione tra U.E.P.E. di Modena, Cooperativa sociale "L'Ovile" di Reggio Emilia e Caritas diocesana, per promuovere azioni congiunte di sensibilizzazione nei confronti della comunità locale rispetto al sostegno e al reinserimento di persone in esecuzione penale, promuovere la conoscenza e lo sviluppo di attività e incontri riparativi a favore delle vittime e della collettività, favorire la costituzione di una rete di risorse che accolgano i soggetti ammessi a misura alternativa o ammessi alla sospensione del procedimento con messa alla

Anche l'attività normativa dell'ente potrebbe proficuamente orientarsi verso pratiche riparative, attraverso modifiche statuarie che possano dare spazio, tra i principi, a metodi di soluzione del conflitto alternativi a quelli tradizionali. Anche nell'attività regolamentare, ad esempio in tema di personale, potrebbe darsi conto dell'ampio margine di manovra della giustizia riparativa, ad esempio, nell'ambito disciplinare.

Progetti di rilievo hanno messo in luce le potenzialità della giustizia riparativa e in particolare della mediazione vittima-autore di reato per quanto riguarda azioni di danneggiamento di beni pubblici¹⁷¹, sembrano meritevoli di un approfondimento.

L'esempio più significativo di pratiche riparative da parte dell'ente locale è rappresentato dalla creazione di "comunità riparative", attraverso la creazione di reti sinergiche fra enti del territorio e finalizzate al recupero del reo e alla riparazione degli effetti del reato¹⁷². Le esperienze di *Restorative Cities* sono oramai numerose e significative anche in Europa e hanno dato vita all'omonimo *network* che raccoglie cittadinanza, scuole, lavoratori, associazioni sportive e culturali, professionisti nell'ambito giuridico-legale, che cooperano per rafforzare i legami comunitari promuovendo il valore della dignità umana e della giustizia quali architrave nelle società democratiche per il loro essere condivisi dal basso e non imposti dalla legge o dalle politiche pubbliche¹⁷³.

prova che hanno aderito ad un progetto riparativo, realizzare percorsi di mediazione penale in favore di utenti dell'U.E.P.E.. V. www.anforagiustiziariparativa.com.

¹⁷¹ V. il progetto "Writers" del Comune di Milano, rivolto a giovani che si sono resi autori di imbrattamento di beni pubblici: <https://www.comune.milano.it/aree-tematiche/scuola/servizi-per-adolescenti/giustizia-riparativa>.

¹⁷² Nel territorio comasco, ad esempio, dal 2017 al 2020, è stato realizzato un progetto volto alla costruzione di una "comunità riparativa", per rafforzare i legami comunitari attraverso una gestione riparativa dei conflitti, anche se generati nell'ambito penale. Promosso da Comune di Como, diverse associazioni, due Università (Università degli Studi dell'Insubria e Università degli Studi di Bergamo) e dal Tribunale di Como, il progetto "CONtatto-trame riparative nella comunità", è stato finanziato dalla Fondazione Cariplo, con l'obiettivo di agire nei contesti di vita in cui è possibile la soluzione dei conflitti attraverso l'ascolto e il dialogo. Con il supporto di facilitatori e componenti della comunità, il progetto ha incluso una serie di attività riparative e formative, anche in ambito scolastico, gruppi orientati alla riparazione rivolti ad autori di reato, vittime e cittadinanza, formazione rivolta agli operatori della giustizia e del sociale, azioni per ridurre la conflittualità nell'ambito dei rapporti di vicinato, comunicazione e *fundraising*. Il progetto ha anche visto la promozione degli istituti della messa alla prova e del lavoro di pubblica utilità, che il magistrato ha declinato in chiave riparativa, ad esempio prevedendo attività a favore della vittima o della comunità colpita dal reato. V. www.progettocontatto.com.

Anche nel comune di Palermo si è dato vita a una serie di attività volte a creare una "città riparatoria", grazie a un progetto che coinvolge istituzioni locali, terzo settore, cittadinanza, con l'obiettivo di diffondere una cultura della riparazione, sviluppando modelli di prevenzione dei reati e aumentando così il senso di sicurezza e benessere della popolazione, attraverso la ricostruzione delle relazioni. Per maggiori dettagli, v. il sito dell'Associazione Spondé: <http://associazionesponde.it>.

A Mentana (Roma), dal 2014, è attivo un progetto volto alla realizzazione di una città riparativa, d'intesa con il privato sociale, al fine di rispondere alle emergenze e attivare modelli di inclusione. Per maggiori dettagli sul modello riparativo costruito sulla valorizzazione delle relazioni e della riduzione e prevenzione dei conflitti, v. <https://www.mentana.gov.it> e di C.E.A.S. <https://www.coopceas.it/>.

¹⁷³ V. il *Working Group on Restorative Cities*, nell'ambito *European forum for Restorative Justice*: <https://www.euforumrj.org/en/restorative-cities>.

Pure la promozione di pratiche riparative attraverso finanziamenti *ad hoc* o bandi di finanziamento che privilegino progetti in cui emerga la prospettiva riparativa appare un terreno fertile in cui l'ente potrebbe utilmente attivarsi quale decisore pubblico.

L'ente locale potrebbe farsi promotore di attività formativa rivolta alle associazioni del terzo settore o alla cittadinanza, a scuole¹⁷⁴, a operatori legali¹⁷⁵, così come a tutti coloro che forniscono un sostegno a persone vittime di violenza, sindacalisti e pubblici ufficiali, a educatori¹⁷⁶, contribuendo a una diffusione del tema.

Si ritiene di sicuro rilievo l'attivazione di un Osservatorio sulla giustizia riparativa e mappatura di progetti e iniziative sul tema realizzati sul territorio da altri enti, attività che darebbe conto della prospettiva sistemica di un territorio orientato verso attività riparative.

Sul piano concreto, è da segnalare l'ampio margine di manovra nell'attivare buone pratiche che, in specie per alcune tipologie di crimini, ad esempio nell'ambito della criminalità organizzata, potrebbero trovare un efficace strumento nella giustizia riparativa. Si pensi al significato, anche simbolico, che i percorsi riparativi assumono, ben più rilevante rispetto a reati di criminalità comune laddove coinvolgano beni oggetto del profitto assegnati all'ente locale tramite provvedimenti di confisca¹⁷⁷ e loro destinazione sociale. Non può di certo disconoscersi l'impatto "riparativo" che la destinazione a fini di pubblica utilità genera sui legami comunitari lesi dai meccanismi oppressivi con cui la criminalità organizzata agisce e che vengono ribaltati, anche sul piano simbolico, come riappropriazione di uno spazio sottratto ai profitti della malavita¹⁷⁸.

Conclusivamente, si ritiene importante considerare un possibile posizionamento in occasione di vicende che hanno colpito la comunità locale, cui spesso si reagisce chiedendo "punizioni esemplari", seguendo l'imperante populismo volto a pretendere continui e sconsiderati incrementi di reati¹⁷⁹ e pene¹⁸⁰ anche laddove la giustizia tradizionale appare di

¹⁷⁴ V. l'esperienza del Comune di Milano, nell'ambito educativo: <http://www.shareradio.it/la-giustizia-riparativa-nelle-politiche-educative-del-comune-milano/>.

¹⁷⁵ V. Protocollo di intesa tra Centro di Giustizia Riparativa, promosso dalla Caritas Bergamasca-Ordine avvocati di Bergamo e le attività realizzate dal Laboratorio Nexus.

¹⁷⁶ V. le attività realizzate dal Centro per la giustizia riparativa e la mediazione penale attivo nel territorio di Reggio Emilia ("Anfora"), dove la cooperativa "L'Ovile" ha realizzato un progetto di "addestramento alla giustizia riparativa" presso il Dipartimento di Giustizia Minorile e di Comunità, Centro di Giustizia Minorile di Bologna, rivolto agli assistenti sociali degli Uffici di Esecuzione Penale Esterna dell'Emilia Romagna, dell'Ufficio dei Servizi Sociali Minorili presso i Tribunale per i Minorenni di Bologna e dei servizi sociali territoriali dell'Emilia Romagna. V. www.anforagiustiziariparativa.com.

¹⁷⁷ Prevista come pena accessoria obbligatoria dall'art. 416-*bis*, co. 7.

¹⁷⁸ A. LA PIANA, Focus Group: Restorative Justice e criminalità organizzata di tipo mafioso in <http://www.vocidalponte.it/wp-content/uploads/2018/06/Appunti-focus-group-RJ-e-mafia-06.02.18-DEF-DEF.pdf>, 31.5.2020, 3.

¹⁷⁹ Si pensi, da ultimo, alle fattispecie di reato introdotte dall'art. 8, co. 1, lett. a), del d.l. 21 ottobre 2020, n. 130, conv. con l. 18 dicembre 2020, n. 173, ossia i reati di «Agevolazione ai detenuti e internati sottoposti a particolari restrizioni delle regole di trattamento e degli istituti previsti dall'ordinamento penitenziario» (art. 391-*bis* c.p.) e «Accesso indebito a dispositivi idonei alla comunicazione da parte di soggetti detenuti» (art. 391-*ter* c.p.).

certo inadeguata. Piuttosto, la giustizia riparativa pare orientare verso un complessivo ripensamento dell'idea di sicurezza urbana e sicurezza pubblica, in una chiave di riparazione¹⁸¹ più che di punizione, mirando alla ricomposizione dei legami comunitari interrotti o fragilizzati da un evento traumatico.

4.3.1. Giustizia riparativa, pandemia, giurisdizione ed ente locale: alla ricerca di possibili spazi di dialogo¹⁸².

Nel contesto del possibile ruolo delle buone pratiche che l'ente locale può realizzare quale decisore pubblico, un tema complesso e che proprio in ragione della sua complessità mostra il potenziale della giustizia riparativa, può individuarsi nel posizionamento in tema di pandemia da Covid-19, in specie quanto all'accertamento di responsabilità penali, civili, amministrative e politiche, di livello individuale e istituzionale.

Se accade non di rado che l'ente locale si costituisca in giudizio come parte civile in occasione di una vicenda che ha riguardato la comunità locale, pare di doversi segnalare lo spazio per un tipo di risposta alternativa alle dinamiche giurisdizionali tradizionali, recuperando il potenziale di un approccio riparativo¹⁸³. Ciò pare tanto più auspicabile laddove l'enormità dei fatti non sembri in grado di garantire l'accertamento delle responsabilità penali, civili ed eventualmente amministrative, come accaduto rispetto alle modalità di gestione della conflittualità generata a seguito della pandemia da Covid-19¹⁸⁴. In merito, la dottrina più attenta si è significativamente posizionata proponendo una via riparativa¹⁸⁵, alla luce della

Trattandosi di fattispecie che soltanto chi è recluso può compiere, pare immediato l'effetto panpenalista e "carcerogeno" che produrranno.

¹⁸⁰ V. l'inasprimento sanzionatorio per il reato di rissa (*ex art. 588 c.p.*), anche in questo caso a seguito delle modifiche normative introdotte dalla l. 173/2020, di conversione del d.l. 130/2020.

¹⁸¹ V. Protocollo di intesa tra Centro di Giustizia Riparativa, promosso dalla Caritas Bergamo e Comune di Bergamo-Polizia locale, per la realizzazione di azioni concrete tese all'assistenza e all'ascolto delle vittime della prostituzione (2013). Il progetto prevedeva percorsi di collaborazione finalizzati a contrastare il fenomeno della prostituzione e offrire assistenza alle vittime. La polizia locale offriva alle donne vittime della tratta informazioni utili anche attraverso la consegna di volantini multilingue, orientandole allo sportello di Caritas che organizzava percorsi di recupero e reinserimento nella vita sociale quotidiana.

¹⁸² Il presente paragrafo rimanda a un articolo pubblicato da Claudia Mazzucato sul sito dell'*European Forum for Restorative Justice*, dal titolo *To heal Covid-19 wounds we need a Truth and Reconciliation Commission. Reflections from Lombardy*, 2021, cui si rinvia per maggiore approfondimento analitico (<https://www.euforumrj.org/en/heal-covid-19-wounds-we-need-truth-and-reconciliation-commission>).

¹⁸³ V. l'esperienza dei "cerchi di parola" realizzati quale percorso di rilettura del dramma vissuto in ragione della pandemia su alcuni territori della bergamasca e le esperienze realizzate a Brembate (BG), all'indomani dell'omicidio di Yara Gambirasio (Centro di Giustizia Riparativa, promosso dalla Caritas bergamasca).

¹⁸⁴ Come risulta evidente per quella che è stata l'evoluzione pandemica, la questione assume una specificità nel contesto italiano, per quanto in maniera non dissimile potrebbe porsi rispetto ad altri contesti territoriali, come risulta dalla stampa generalista. V. *French police search politicians' homes in coronavirus inquiry. Health minister and former PM among those targeted after virus response*, disponibile in <https://www.theguardian.com/world/2020/oct/15/french-police-search-officials-homes-coronavirus-inquiry>.

¹⁸⁵ C. MAZZUCATO, *To heal Covid-19 wound*, cit.

complessità di ricercare e soprattutto ottenere “risposte” certe alle responsabilità individuali di chi ha istituzionalmente gestito la pandemia¹⁸⁶.

L'enormità di quanto accaduto nell'area lombarda, specificamente bergamasca, è stata infatti tale da indurre la dottrina a individuare una situazione riconducibile al post-conflitto¹⁸⁷, posto che la pandemia ha prodotto una tragedia imprevedibile e inattesa, generando sulla comunità una vittimizzazione collettiva. Quanto ai bisogni e corrispondenti diritti della comunità locale tramortita dalla pandemia, la dottrina ha richiamato quanto descritto nei documenti delle nazioni unite in tema di giustizia di transizione, pur nelle certe distanze che possono essere rilevate. Le migliaia di denunce e cause attivate dai familiari delle vittime del Covid-19 in sede civile e penale alla ricerca “di verità e giustizia” sono state coordinate da spontanee aggregazioni sorte sotto forma di Comitati¹⁸⁸, che hanno organizzato delle giornate di denuncia collettiva in nome della pace delle vittime e dell'obiettivo di punire chi ha commesso errori, accertando le responsabilità¹⁸⁹. Tali azioni giudiziarie hanno tuttavia condotto all'interrogativo sulla possibilità di non limitare la “giustizia” che le vittime e i superstiti invocano nella sua accezione tradizionale. In tal senso, nella consapevolezza della probabile insoddisfazione che la giustizia tradizionale comunque genererà in chi si è rivolto a essa, è stata così proposta una via riparativa, in grado di combinare quel “diritto di conoscere” e quel “diritto alla verità” delle vittime della pandemia, riconosciuto dai documenti internazionali¹⁹⁰, insieme al “dovere di preservare la memoria” e alla “garanzia della *non-recurrence*”¹⁹¹, tradizionalmente propri della giustizia di transizione e che sembrano bene attagliarsi a quanto accaduto in Lombardia. Attraverso la promozione, l'ascolto e la riconciliazione, ci si pone così l'obiettivo di recuperare la fiducia nelle istituzioni statali e ricucire il tessuto relazionale¹⁹².

Lungi dal porsi come percorso volto a garantire impunità o percezione di impunità, l'ipotesi di una risposta in chiave riparativa alla pandemia è stata ricondotta ai documenti delle

¹⁸⁶ G. DODARO, *Riflessioni penalistiche su strategie di gestione del rischio pandemico e responsabilità dei governanti*, in *Diritto penale e uomo*, 30.09.2020, disponibile all'indirizzo https://dirittopenaleuomo.org/contributi_dpu/riflessioni-penalistiche-su-strategie-di-gestione-del-rischio-pandemico-e-responsabilita-dei-governanti/. Di ambito extragiuridico, v. il significativo lavoro di C. GIACCARDI, M. MAGATTI, Nella fine è l'inizio. In che mondo vivremo, Bologna, Il Mulino, 2020.

¹⁸⁷ C. MAZZUCATO, *To heal Covid-19 wound*, cit.

¹⁸⁸ Per l'area di Bergamo, v. il Comitato “Noi denunceremo”, ma analogamente nella specifica vicenda delle residenze sanitarie assistenziali e di quella milanese del Pio Albergo Trivulzio “Comitato Giustizia e Verità per le Vittime del Trivulzio”.

¹⁸⁹ C. MAZZUCATO, *To heal Covid-19 wound*, cit.

¹⁹⁰ United Nations Economic and Social Council, *Promotion and protection of human rights: study on the right to the truth*, New York, United Nations, 2006.

¹⁹¹ United Nations Economic and Social Council, *Promotion and protection of human rights: report of the independent expert to update the Set of principles to combat impunity*, Diane Orentlicher. New York: United Nations, 2005.

¹⁹² United Nations, *Resolution adopted by the Human Rights Council on 28 September 2017 36/7. Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence*, New York, United Nations, 2017, 3.

Nazioni Unite circa l'accertamento delle responsabilità¹⁹³, rifuggendo così quella scorretta e banalizzante associazione della non punizione alla impunità che, al contrario, pare più essere il rischio della giustizia tradizionale a fronte di tragedie su larga scala. Infatti, le modalità dell'accertamento delle responsabilità individuali, le regole in ambito probatorio e la seguente sanzione nel processo civile e soprattutto penale non possono che indurre cautela circa l'esito delle azioni giudiziarie, anche in ragione dell'imprevedibilità di quanto accaduto, del suo carattere eccezionale nella duplice accezione di stato di eccezione e di eccezionalità della vicenda¹⁹⁴, ma anche della complessità dei livelli decisionali intervenuti nella gestione.

È in generale l'inadeguatezza della giustizia penale nel trovare risposte a vicende di tale complessità a doversi considerare, anche per la quasi impossibilità di garantire una "verità" e una "trasparenza" sui fatti e non sul piano meramente processuale¹⁹⁵, come pure di garantire la non replicabilità di quanto accaduto. Questa vicenda conferma l'inadeguatezza della giustizia penale nel fronteggiare casi che coinvolgono intere collettività, nella sua incapacità di orientarsi verso la risoluzione della questione con uno sguardo al futuro¹⁹⁶ anche in grado di individuare l'errore nelle strutture istituzionali e nella gestione stessa che, se prevenuto, avrebbe forse potuto evitare o quanto meno mitigare gli effetti¹⁹⁷. Proprio ipotizzando percorsi riparativi sarebbe invece possibile promuovere la resilienza e la responsabilità organizzativa per verificare errori, inesattezze, non al fine di punire e sanzionare chi li ha commessi, quanto piuttosto di apprendere da essi, per correggerli e andare incontro al processo decisionale con trasparenza e partecipazione¹⁹⁸, prevenendo i rischi in tempo utile.

Proprio in tal senso, appare fondamentale il possibile ruolo dell'ente locale che, senza la necessità di costituirsi parte offesa nel processo, potrebbe piuttosto farsi attore di un processo di dialogo e confronto, coinvolgendo soggetti pubblici e del privato e riflettendo attorno alle responsabilità, in primo luogo politiche, dunque come decisore pubblico.

Proprio con tali obiettivi, la dottrina ha proposto la creazione di una commissione paragiurisdizionale in grado di offrire un approccio di sistema, non punitivo, ma piuttosto

¹⁹³ United Nations Economic and Social Council, *Promotion and protection of human rights: report of the independent expert*, cit., 2005.

¹⁹⁴ C. MAZZUCATO, *To heal Covid-19 wound*, cit., richiama i lavori di S. PETROSINO, *Lo scandalo dell'imprevedibile: pensare l'epidemia*, Novara, Interlinea, 2020, e G. AGAMBEN, *State of exception: translated by Kevin Attell*, London, University of Chicago Press, 2005.

¹⁹⁵ Come noto, il processo non fissa la verità fattuale, ma meramente processuale, spesso creando le condizioni per una sua non emersione.

¹⁹⁶ G. FORTI (a cura di), *Le regole e la vita: del buonuso di una crisi, tra letteratura e diritto*, Milano, Vita e pensiero, 2020.

¹⁹⁷ M. CATINO, *Organizational myopia: problems of rationality and foresight in organizations*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013; ma si rinvia all'ampia produzione dell'a. sul tema dell'errore nella prospettiva offerta dalla sociologia delle organizzazioni.

¹⁹⁸ C. MAZZUCATO, *To heal Covid-19 wound*, cit., si riferisce a un progetto sulla criminalità *corporate* e la vittimizzazione, proponendo una serie di raccomandazioni, raccolte in G. FORTI, C. MAZZUCATO, A. VISCONTI, S. GIAVAZZI (eds.), *Victims and corporations: legal challenges and empirical findings*, Milano, Wolters Kluwer, 2018.

partecipativo e democratico, una “Commissione per la verità e la riconciliazione”, in grado di ricostruire i fatti, offrire spazi di ascolto collettivo per le vittime e per chi è sopravvissuto, assicurare loro la memoria, evitare ulteriori dolori e il ripetersi degli eventi, sulla falsariga – *mutatis mutandis* – dell’esperienza sudafricana della Commissione verità e giustizia¹⁹⁹. L’enormità di quanto accaduto durante la fase più dura della pandemia rende infatti evidente il bisogno di trovare risposte differenti dalla giustizia, penale, civile o amministrativa, intese in senso tradizionale, posto che non potranno che essere deluse le attese di “verità e giustizia” delle vittime e dei sopravvissuti, senza alcuna possibilità di ricomporre i legami sociali messi alla prova dalla pandemia. Una commissione così pensata potrebbe al contrario includere processi riparativi e meccanismi di disvelamento di quanto realmente accaduto nelle prime concitate fasi della pandemia, eventualmente potendosi ipotizzare lo spazio di scudi penali che il legislatore ha di recente considerato, senza tuttavia scivolare verso indiscriminati meccanismi di impunità, così da evitare l’insoddisfazione che deriverà dall’esito delle cause incardinate con i tradizionali canoni²⁰⁰.

Alcuni incoraggianti esempi sono peraltro già stati realizzati in territorio lombardo con i *RestoCovid Circles*, una serie di incontri riparativi con medici e infermieri, sopravvissuti al Covid-19, familiari che hanno perso qualcuno a causa della pandemia e cittadini, con l’obiettivo di creare uno spazio di ascolto e riflessione sull’accaduto²⁰¹; anche l’esperienza del Laboratorio di rielaborazione del dolore e condivisione della memoria, *Circle* attivati dalla Galleria di Arte moderna e contemporanea di Bergamo, il locale Centro di Giustizia Riparativa promosso da Caritas, personale medico e parenti, appare una esperienza significativa nel suo proiettare quanto accaduto al di là del mero accertamento di fatti e responsabilità e ponendo al centro il bisogno di ascolto di vittime e sopravvissuti²⁰².

5. Ente locale e giustizia riparativa: il prisma del principio solidaristico.

Per quanto non sia possibile trarre conclusioni definitive sul possibile ruolo dell’ente locale in materia di giustizia riparativa, appare però certo la praticabilità di buone pratiche, sfruttando il

¹⁹⁹ Su cui v. *supra*, par. 1, di questo scritto.

²⁰⁰ Secondo C. MAZZUCATO, *To heal Covid-19 wound*, cit., tale commissione sarebbe in grado di offrire una giustizia più giusta. Come ha ricordato l’autrice le vittime e i sopravvissuti hanno di certo la necessità di un ascolto che abbia i canoni della istituzionalità, così da costruire una narrazione collettiva di una tragedia che ha attraversato le persone, il territorio e le relazioni, coniugando il bisogno di evitare nuove analoghe tragedie, attraverso la prevenzione, che di certo non può trovare spazio nella giustizia tradizionale.

²⁰¹ Si tratta dell’esperienza realizzata a Lecco e che ha visto professionisti, volontari e cittadini attivare 5 *Circles* (9 incontri tra giugno e settembre 2020, con 70 partecipanti) al fine di “dare la parola”, favorendo l’ascolto e il dialogo all’interno della comunità. Per un approfondimento delle attività, v. <https://www.euforumrj.org/en/restorative-city-times-pandemic>.

²⁰² V. il laboratorio «Non recidere, forbice, quel volto», la cui esperienza è sintetizzata all’indirizzo: <https://www.gamec.it/non-recidere-forbice-quel-volto/>.

marginale di azione consentito dal quadro ordinamentale. Pur nella rapidità di sintesi proposta, pare infatti accertato il possibile spazio che, a legislazione invariata, può esser riconosciuto all'ente locale nell'attivare e promuovere strumenti, metodi, pratiche e spazi di giustizia riparativa. A deporre in tal senso, non è soltanto l'ampia fenomenologia che si è tentato di sistematizzare, quanto piuttosto la trama costituzionale su cui essa poggia. L'attuazione e il recepimento degli strumenti sovranazionali supportano tale lettura, accompagnandosi anche a una riflessione che tiene insieme in primo luogo il Comune come attuatore della sussidiarietà verticale e soprattutto orizzontale, nell'agire il privato sociale a supporto dell'attuazione delle funzioni comunali²⁰³.

Anche il principio autonomistico consente di valorizzare il margine di manovra che l'ente locale può vantare, richiamando quell'obiettivo di sviluppo del territorio e della comunità che in esso gravita²⁰⁴.

Imprescindibile appare poi un riferimento a come la valorizzazione dell'ente locale nell'attuare pratiche di giustizia riparativa si ponga in asse con il principio personalista, che certamente depone a favore della presa in carico della vittima di reato e dell'autore, integrando così il dettato costituzionale della punizione per cui le pene (non solo possono ma) *devono* tendere alla rieducazione²⁰⁵, anche attraverso la riparazione finalizzata al recupero del reo²⁰⁶. Di certo, valorizzare il possibile ruolo dell'ente locale consentirebbe di mitigare le inefficienze della giustizia e garantire una maggiore umanizzazione della risposta statale al crimine, superando l'idea della pena come raddoppio del male e integrando così il «volto costituzionale della pena»²⁰⁷. Così, se l'ente locale, una volta accertati i fatti e le responsabilità, attivasse percorsi di collaborazione istituzionale o con il privato sociale rispetto alla fase esecutiva della pena²⁰⁸, la giustizia riparativa può di certo collocarsi in un orizzonte di compatibilità costituzionale, integrando il finalismo rieducativo assai più di quanto oggi non accada nel contesto contemporaneo, senza potersi condividere l'idea che si tratti di euforie superate²⁰⁹.

²⁰³ I. MASSA PINTO, *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, Napoli, Jovene, 2003.

²⁰⁴ Art. 13, D. lgs. 267/2000, T.u.e.l.

²⁰⁵ Art. 27, co. 3 Cost.

²⁰⁶ Richiama anche la riparazione fra gli obiettivi della pena: Corte cost. 179/2017.

²⁰⁷ Corte cost. 50/1980.

²⁰⁸ Relativamente alle argomentazioni di cautela rispetto all'applicazione, sempre e comunque, di istituti di giustizia riparativa, v. A. LORENZETTI, *Giustizia riparativa e dinamiche costituzionali*, cit., 199. A. LA PIANA, Focus Group: Restorative Justice e criminalità organizzata di tipo mafioso, cit., 5; G. MANNOZZI, *Il difficile cammino della mediazione penale*, cit.

²⁰⁹ Aveva parlato di "tramonto delle euforie rieducative" F. PALAZZO, *Valori costituzionali e diritto penale (un contributo comparatistico allo studio del tema)*, in A. PIZZORUSSO, V. VARANO (a cura di), *L'influenza dei valori costituzionali sui sistemi giuridici comparati europei*, I, Milano, Giuffrè, 1985, 569.

È inoltre quel complesso «tessuto costituzionale della mediazione»²¹⁰ a segnare il percorso di valorizzazione di una “cultura” del dialogo e del confronto come centro dell’architettura costituzionale, “pratica concordanza” di valori diversi, ugualmente protetti e di cui è necessario trovare una sintesi anche a fronte di posizioni contrapposte, individuando ogni possibilità di *inclusione* e senza *escludere* valori diversi²¹¹.

Nell’analisi circa la possibilità di combinare percorsi, strumenti, pratiche di giustizia riparativa da parte dell’ente locale occorre però avere consapevolezza della complessità di fronte a cui ci si pone. Se la giustizia riparativa attraversa un momento di grande vigore e fecondità nella dottrina penalistica e criminologica che vi ha letto una delle novità più importanti a livello sovranazionale sul terreno della prassi e della teoria della pena²¹², occorre tenere conto dei possibili problemi cui ci si troverà a fare fronte.

Non può dimenticarsi come la giustizia riparativa evochi un bilanciamento fra contrapposti diritti e libertà, chiamando in causa profili di grande complessità come quello relativo al possibile allentamento del ruolo punitivo dello Stato e al rischio di una privatizzazione dello *iuris dicere*, che essa può ammettere. Inoltre, difficilmente potrebbero attuarsi progetti e iniziative che, anche soltanto ipoteticamente, ammettano un sacrificio, o una compressione, della finalità della pena come “rieducazione”, o meglio risocializzazione del condannato. Pure andrebbe considerato il potenziale rischio che alla giustizia riparativa si accompagni un utilizzo strumentale della vittima a fini securitari che di certo confligge con le coordinate costituzionali che alla giustizia riparativa devono essere riconosciute. Sulla stessa scia, attenzione va pure riconosciuta a una possibile torsione delle finalità riparative, laddove provochino o rischino di provocare una vittimizzazione secondaria. È in generale il problematico rapporto fra autorità e libertà, dunque fra Stato e persona, che la giustizia riparativa chiama in causa nel respingere con forza qualsiasi attività, pratica o iniziativa che anche solo rischi di erodere le garanzie dell’accusato, dell’imputato, del reo e che deve essere considerato nel profilare il possibile ruolo dell’ente locale. Ciò anche considerando che l’essere espressione dell’*informal Justice* deve indurre alla cautela, posto che la giustizia riparativa si inquadra quale potenziale dispositivo di potere che svantaggia la “parte debole” del conflitto²¹³.

²¹⁰ Se si vuole, v. *Il tessuto costituzionale della mediazione*, in *Costituzionalismo.it*, 2016, disponibile in www.costituzionalismo.it.

²¹¹ N. COLAIANNI, *La mediazione come valore costituzionale*, in *Min. giust.*, 1999, 2. L’autore aveva individuato simile prospettiva a partire dall’intero tessuto dei *checks and balances* dei poteri, o meglio delle funzioni costituzionali, delineate in modo tale che nessuna avesse il potere di “vincere” fino in fondo, dunque di prevalere sugli altri organi o poteri costituzionali.

²¹² M. DONINI, *Il delitto riparato. Una disequazione che può trasformare il sistema sanzionatorio*, in G. MANNOZZI, G.A. LODIGIANI (a cura di), *Giustizia Riparativa*, cit., 135.

²¹³ V. il mio *Giustizia riparativa e dinamiche costituzionali*, cit., 188 ss., dove ho cercato di tracciare un quadro di tali profili.

Ferme restando le precisazioni sopra operate, pare deporre nel senso di una centralità della giustizia riparativa nell'orientare l'azione dell'ente locale il valore costituzionale della solidarietà²¹⁴, anche per la sua capacità di rappresentare un argine al rischio di uno scivolamento verso il populismo penale che affligge la contemporanea lettura dell'ambito processual-penalistico e punitivo.

Nel suo connotare la qualità dell'ordinamento italiano²¹⁵, la solidarietà di certo si frappone alla mera ipotesi di una deriva individualistica, valorizzando la dimensione relazionale e un agire in grado di riconoscere l'altra persona e i suoi bisogni, in una chiave di reciprocità. Caratterizzando la forma di Stato²¹⁶, il principio solidaristico pensa «la persona nella trama dei rapporti sociali e del pluralismo sociale, collocando sia ogni essere umano, sia ogni formazione sociale nella specifica concretezza di relazioni dalle quali scaturiscono responsabilità reciproche, del singolo verso il gruppo e del gruppo verso il singolo»²¹⁷. Nel suo incrociare e attuare quella duplicità delle dimensioni della solidarietà, orizzontale che si riferisce all'attività privata ed ai rapporti tra i cittadini (al «moto doveroso e cooperante da parte dei cittadini»²¹⁸) e verticale, che si riferisce alla funzione pubblica cui è chiamata la Repubblica, dall'art. 3, co. 2 Cost., nell'articolazione complessa dei suoi poteri²¹⁹, la giustizia riparativa pare porsi in diretto

²¹⁴ A. APOSTOLI, *La svalutazione del principio di solidarietà*, Milano, Giuffrè, 2012; F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2002; F. GIUFFRÈ, *Libertà e solidarietà nella prospettiva del nuovo modello "federale" di Welfare*, in B. PEZZINI, C. SACCHETTO (a cura di), *Il dovere di solidarietà*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 3; A. D'ANDREA, *Solidarietà e costituzione*, in *Jus*, 2008, 1, pp. 193-199; si vedano gli scritti di Filippo Pizzolato secondo cui, mentre la solidarietà si adatta più facilmente a contesti caratterizzati da mediazione, la fraternità apporta un'intensità motivazionale che eccede la solidarietà, senza rifiutarla, anche "sforzandosi" di riempirla. V. F. PIZZOLATO, *Dal personalismo alla fraternità: fondamenti e condizioni per una solidarietà pubblica*, in A. MARZANATI, A. MATTIONI (a cura di), *La fraternità come principio del diritto pubblico*, Roma, Città Nuova editrice, 2007, pp. 45-60; ID., *Il principio costituzionale di fraternità. Itinerario di una ricerca a partire dalla Costituzione italiana*, Roma, Città Nuova editrice, 2012, in cui l'autore assume la fraternità come un aspetto del concetto di solidarietà (p. 102 ss.); ID., *A proposito di fraternità cristiana e fraternità giuridica*, in AA.VV. (a cura di), *Scritti in onore di Angelo Mattioni*, Milano, Vita & Pensiero, 2011, pp. 541-555; E. ROSSI, A. BONOMI, *La fraternità come "obbligo" e "libertà". Alcune riflessioni sul principio di solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, in A. MARZANATI, A. MATTIONI (a cura di), *La fraternità come principio del diritto pubblico*, cit., pp. 61 ss.; A. MATTIONI, *Solidarietà giuridificazione della fraternità*, in A. MARZANATI, A. MATTIONI (a cura di), *La fraternità come principio del diritto pubblico*, cit., pp. 18 ss.

²¹⁵ B. PEZZINI, *Solidarietà e politiche sociali tra Costituzione e Unione Europea*, in *Atti del Convegno di Firenze*, in corso di pubblicazione.

²¹⁶ S. GALEOTTI, *Il valore della solidarietà*, *Diritto e società*, 1/1996, p. 10; B. PEZZINI, *Dimensioni e qualificazioni nel sistema costituzionale di solidarietà (a proposito di uguaglianza ed effettività dei diritti e tematizzazione della differenza)*, in B. PEZZINI, C. SACCHETTO (a cura di), *Il dovere di solidarietà*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 93 ss.

²¹⁷ B. PEZZINI, *Solidarietà e politiche sociali*, cit.

²¹⁸ S. GALEOTTI, *Il valore della solidarietà*, cit., p. 10, distingue il principio costituzionale di solidarietà, in verticale e orizzontale, replicando a posizioni svalutative che avevano ritenuto giunta alla fine della parabola la solidarietà in senso giuridico (G. ALPA, *Solidarietà*, in *Nuova giurisprudenza commentata*, 1994, II, p. 365).

²¹⁹ B. PEZZINI, *Dimensioni e qualificazioni nel sistema costituzionale di solidarietà*, cit., p. 96. Traccia con nettezza la distanza rispetto alla nozione della solidarietà europea diversamente configurata di cui però occorre ricordare il rischio di erosione: B. PEZZINI, *Solidarietà e politiche sociali*, cit.

rapporto con essa. Intreccia inoltre anche la dimensione di quei doveri inderogabili²²⁰ posti a carico dei membri della collettività, che si riallacciano all'enunciazione primaria del dovere inderogabile di solidarietà di cui all'art. 2 cost.²²¹, nel loro offrire quello che è stato definito un vero e proprio «sistema della solidarietà costituzionale», dal «carattere unitario e strutturato»²²². In quell'agire «spontaneamente altruistico» che la giustizia riparativa fa proprio «La solidarietà trova la sua prima forma di espressione... registra[ndo] l'integrazione spontanea del soggetto nel gruppo, la tensione all'azione per finalità non egoistiche»²²³. La solidarietà è infatti immediata espressione della «appartenenza attiva» alla «comunità di diritti e di doveri» e si manifesta nell'attività totalmente spontanea e gratuita, non doverosa e puramente altruistica, comunque incorporando una reciprocità e una trama relazionale fra l'agente, il beneficiario e il gruppo solidale di cui postula l'esistenza²²⁴. La solidarietà viene così a fondarsi su una «relazione intersoggettiva solidale», configurandosi come una condizione in cui «una pluralità si comporta come un'unità»²²⁵, per rispondere e prendere in carico i bisogni di ognuno e così innestando un fecondo processo di circolarità, per cui tutti divengono al tempo stesso agenti e beneficiari del processo di contaminazione²²⁶. Nell'esprimere una forma orizzontale, definita «doverosa o fraterna», che si basa sulla «presenza simultanea di due elementi essenziali: la finalità altruistica dell'atto e lo stato di bisogno in cui si trova il beneficiario dell'atto»²²⁷, e una complementare forma verticale, definita anche «pubblica o paterna», essa pare rappresentare lo sfondo su cui pratiche di giustizia riparativa possono dunque collocarsi.

Pensando all'agente solidale (ossia chi compie prestazione di solidarietà in favore altrui) e al beneficiario (cioè chi riceve la prestazione in relazione al suo stato di bisogno) che si relazionano per il tramite del gruppo solidale pare infatti di riconoscere la modalità di inveramento di pratiche riparative, tracciando una distanza marcata rispetto alla carità²²⁸.

²²⁰ Sui doveri costituzionali, la bibliografia è amplissima. V. almeno G.M. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1967; C. CARBONE, *I doveri pubblici individuali nella Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1968. Nonché almeno: G. LOMBARDI, *Doveri pubblici (dir.cost.)*, *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, VI Agg., 2002, p. 357; F. PIZZOLATO, C. BUZZACCHI, *Doveri costituzionali, Digesto discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, III Agg. III, 2008; G. TARLI BARBIERI, *Doveri inderogabili*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006; R. BALDUZZI, M. CAVINO, E. GROSSO, J. LUTHER (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, Torino, Giappichelli, 2007. Ripercorre la trama costituzionale della solidarietà v. anche B. PEZZINI, *Dimensioni e qualificazioni nel sistema costituzionale di solidarietà*, cit.

²²¹ B. PEZZINI, *Dimensioni e qualificazioni nel sistema costituzionale di solidarietà*, cit., p. 94.

²²² B. PEZZINI, *Solidarietà e politiche sociali*, cit.

²²³ B. PEZZINI, *Dimensioni e qualificazioni nel sistema costituzionale di solidarietà*, cit., p. 99.

²²⁴ B. PEZZINI, *Dimensioni e qualificazioni nel sistema costituzionale di solidarietà*, cit., pp. 100-103.

²²⁵ B. PEZZINI, *Dimensioni e qualificazioni nel sistema costituzionale di solidarietà*, cit., pp. 101-102.

²²⁶ S. GALEOTTI, *Il valore della solidarietà*, cit., p. 10; B. PEZZINI, *Dimensioni e qualificazioni nel sistema costituzionale di solidarietà*, cit., pp. 93 ss.

²²⁷ F. RIGANO, *La solidarietà orizzontale e il ruolo dell'associazionismo*, in B. PEZZINI, C. SACCHETTO (a cura di), *Il dovere di solidarietà*, cit., p. 65.

²²⁸ B. PEZZINI, *Dimensioni e qualificazioni nel sistema costituzionale di solidarietà*, cit., pp. 101-102.

Mentre infatti quest'ultima rappresenta il fondamento dell'assistenza ai poveri che però presuppone, e in qualche modo rafforza, «differenze decisamente gerarchiche tra chi dà e chi riceve»²²⁹, la solidarietà rappresenta piuttosto la base della politica sociale che la “Repubblica”, ossia lo Stato in ogni sua articolazione, per cui di certo anche attraverso l'ente locale dà spazio a quel «moto ascendente, che dal basso va verso l'alto» nell'adempiere i doveri della solidarietà²³⁰.

Leggere la giustizia riparativa attraverso le lenti del principio solidaristico consente pure di valorizzare come «nel gruppo solidale, il vincolo di solidarietà si costituisce in una forma che recupera l'origine e la matrice propriamente giuridica del concetto, dal momento che esso implica la scissione tra la responsabilità e la condotta individuale, da un lato, e la soddisfazione dell'obbligazione, dall'altro: il vincolo di solidarietà chiama a rispondere gli uni per gli altri e ognuno per tutti. Formulato come dovere costituzionale inderogabile rende ciascuno responsabile della soddisfazione dei bisogni altrui»²³¹. Infatti, «La solidarietà crea un rapporto fra chi, in posizione attiva, compie prestazioni di solidarietà e chi le riceve, mettendo in relazione l'attività privata altruistica, cioè orientata alla soddisfazione di bisogni altrui, con lo stato di bisogno del beneficiario»²³².

Nel far propria l'attuazione della solidarietà, la giustizia riparativa diviene dunque attuatrice privilegiata di quel «principio che esprime la priorità del valore della persona nel suo rapporto con il gruppo (Stato o altra entità collettiva), il limite invalicabile agli interventi pubblici e privati, il sostegno attivo per modificare o rimuovere le condizioni economiche e sociali che impediscono il pieno sviluppo»²³³. Incorpora così e fa proprio il principio per cui «ogni singolo soggetto [è] nelle condizioni di vedere lo sviluppo autonomo della propria personalità come una questione di rilievo collettivo, meritevole di riconoscimento e sostegno sociale, e ne valorizza l'identità individuale»²³⁴.

La praticabilità di azioni riparative sul piano locale sembra dunque vantare un potenziale straordinario proprio perché attuativa della solidarietà, non rifiutando il conflitto, né coloro che del conflitto sono stati protagonisti e autori, ma «esprime[ndo] un concetto di natura relazionale, attinente alle molteplici forme attraverso le quali una comunità complessa e non omogenea riesce a integrarsi nella struttura statale»²³⁵.

²²⁹ Ancora R. ZOLL, *La solidarietà. Eguaglianza e differenza*, Bologna, il Mulino, 2003 (ed. orig. 2000), p. 97.

²³⁰ S. GALEOTTI, *Il valore della solidarietà*, cit., pp. 10-11.

²³¹ B. PEZZINI, *Dimensioni e qualificazioni nel sistema costituzionale di solidarietà*, cit., pp. 103-104.

²³² B. PEZZINI, *Dimensioni e qualificazioni nel sistema costituzionale di solidarietà*, cit., p. 101.

²³³ B. PEZZINI, *Dimensioni e qualificazioni nel sistema costituzionale di solidarietà*, cit., p. 93.

²³⁴ B. PEZZINI, *Dimensioni e qualificazioni nel sistema costituzionale di solidarietà*, cit., p. 95.

²³⁵ A. MORRONE, *Solidarietà e autonomie territoriali nello Stato regionale*, in B. PEZZINI, C. SACCHETTO (a cura di), *Il dovere di solidarietà*, cit., p. 28.

Tale prospettiva appare confermata ricordando come la solidarietà implica una dimensione collettiva o comunque pluripersonale, poiché situazioni od oneri gravanti su alcuni (singoli individui o gruppi) vengono condivisi anche da parte di altri soggetti, originariamente non gravati da tali pesi. Proprio in tale dimensione la giustizia riparativa come pratica di ricomposizione dei conflitti e di ritessitura della trama relazionale si pone come possibile risposta a quel sentimento di appartenenza ad una medesima comunità o alla volontà di perseguire un ideale o un progetto comuni, oltre che a un impulso etico-morale, quali elementi che caratterizzano il principio solidaristico²³⁶. Nella doppia declinazione di Serio Galeotti come fraterna e come paterna, la solidarietà plasma un dovere che però non si applica soltanto ai rapporti interpersonali fra agente e beneficiario, ma che si configura anche tra persona e autorità pubblica²³⁷, chiamando in causa la forma di Stato, giacché trova spazio nelle pratiche riparative che possono fondarsi su un'idea «di uno specifico rapporto di comunanza collaborativa fra persone che condividono idee o comportamenti o situazioni»²³⁸.

Proprio analizzando la giustizia riparativa attraverso il prisma osservazionale della solidarietà, pare così significativo valorizzare il potenziale di azione dell'ente locale, anche al di fuori della giurisdizione tradizionalmente intesa²³⁹, potendo «esprime[re] una dimensione di relazione tra il singolo e gli altri, finalizzata alla integrazione della persona “diseguale” nella vita dello Stato e della comunità sociale»²⁴⁰.

²³⁶ S. TROILO, *La solidarietà verticale tra autonomie territoriali e Unione europea*, in B. PEZZINI, C. SACCHETTO (a cura di), *Il dovere di solidarietà*, cit., p. 39.

²³⁷ S. GALEOTTI, *Il valore della solidarietà*, cit., p. 10.

²³⁸ F. RIGANO, *La solidarietà orizzontale e il ruolo dell'associazionismo*, cit., p. 63.

²³⁹ In questo senso, se infatti inserita in contesto extragiudiziaria l'attivazione di percorsi riparativi potrebbe offrire quelle garanzie di genuinità che sono rappresentate dal vantaggio di non presentare “vantaggi”, assicurando una maggiore libertà ma anche trasparenza nelle intenzioni del reo e limitando il rischio di un accesso meramente strumentale finalizzato alla fuoriuscita dal circuito penale, processuale e punitivo. Analogamente, è auspicabile la valorizzazione di pratiche riparative di comunità in una fase antecedente alla commissione di reati, in contesti che tipicamente possono essere teatro di comportamenti sentinella di disagio sociale o di futuri comportamenti di antagonismo sociale.

²⁴⁰ F. RIGANO, *La solidarietà orizzontale e il ruolo dell'associazionismo*, cit., p. 64.

queste istituzioni

**Comunicazione e propaganda
nel governo Conte II
allo scoppio dell'emergenza sanitaria
da Covid-19**

Numero 1/2021
1 giugno 2021

Comunicazione e propaganda nel governo Conte II allo scoppio dell'emergenza sanitaria da Covid-19

di Matteo Carrer*

Sommario

1. Premesse metodologiche. – 2. La comunicazione istituzionale. – 2.1. Scansione delle fasi comunicative. – 2.2. Dalla fine del 2019 al d.l. 23 febbraio 2020. – 2.2. Dal primo decesso al lockdown nazionale. – 3.3. Dal millesimo decesso alla fase 2. – 3. La manipolazione dell'opinione pubblica. – 3.1. Il metodo, un esempio (storico). – 3.2. Tre percorsi argomentativi. – 3.3. Propaganda e azione istituzionale. – 4. Considerazioni di sintesi e questioni aperte.

Abstract

Il contributo analizza la campagna di informazione condotta dalle istituzioni, e in particolare dal Governo, riguardo lo scoppio dell'epidemia da coronavirus in Italia. Ricostruendo le dichiarazioni rese dalle principali cariche istituzionali allo scoppio dell'epidemia, lo scritto argomenta sulle caratteristiche di una campagna di propaganda, giungendo a concludere che lo sforzo profuso dalle istituzioni rispetta i canoni di un'operazione di propaganda, intesa come una manipolazione cosciente e determinata della opinione pubblica.

Abstract

The article deals with the communication campaign designed by the Italian Government at the beginning of the Coronavirus pandemic. It considers news from the newspaper, press statements from government members, lawmaking process and the reaction from public opinion. The main thesis is that this campaign was a perfect example of modern era propaganda.

Parole chiave

Propaganda; Comunicazione politica; Governo; pandemia Covid-19

1. Premesse metodologiche.

Osservare le questioni dall'interno, da un punto d'osservazione ravvicinato ai fatti, è compito della cronaca giornalistica piuttosto che della dottrina giuridica. Il principio si applica senza eccezione alle presenti note, redatte in un momento temporale reso particolare dalla diffusione del virus Sars-Cov2 e della pandemia da Covid-19¹ che ne consegue.

* Ricercatore tipo B in Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi di Bergamo.

¹ Questa la denominazione ufficiale. V. la pagina del Ministero della Salute, *Il nuovo coronavirus cambia nome, non più 2019-nCoV ma SARS-CoV-2*, disponibile in www.salute.gov.it/portale/news, 13 febbraio 2020. Di fatto e nell'uso comune, la distinzione tra nome del virus e nome della malattia non si applica.

È certo che la società sopravvivrà all'epidemia ed è ancora più certo che sarà compito di altri, a distanza dagli avvenimenti che qui si ricostruiranno, dettare riflessioni (anche nella scienza giuridica e col metodo che le è proprio) nelle quali cogliere i fili conduttori; gli aspetti di sistema; premesse, sviluppo e conclusione del quadro complessivo.

Eppure, la visione ravvicinata permette una ricchezza di dettaglio ed un'intensità di partecipazione che forse potrebbe sfuggire ad un osservatore lontano. Il tema che si va ad approfondire non solo non è sottostimato, bensì è corroborato da questi elementi.

Infatti, se qualcosa accomuna due mondi distanti come l'analisi giuridica di diritto pubblico e la cronaca è proprio la comunicazione istituzionale. E, in questo senso, il momento dove i fatti avvengono diventa un punto di vista privilegiato, poiché cogliere la reazione nei suoi significati d'attualità e nel suo contesto è un dato fondamentale nel processo comunicativo.

Compiuta questa prima osservazione metodologica è tempo di delimitare il campo della ricerca, che sono le dichiarazioni indirizzate alla stampa o direttamente ai cittadini attraverso i mezzi di comunicazione, compiute dalle persone fisiche che ricoprono cariche istituzionali.

L'arco temporale preso in considerazione va dalla fine di gennaio del 2020, al 18 maggio dello stesso anno, perché alla prima data corrisponde l'inizio della consapevolezza (non solo mediatica, ma anche istituzionale e non solo limitata ai Paesi dell'Est) della presenza di un nuovo virus, alla seconda l'inizio della riapertura, la cosiddetta "fase 2"².

Le istituzioni considerate sono quelle statali (Governo e Presidente della Repubblica in particolare, insieme a esponenti delle forze politiche), regionali (Presidenti di Regione e Assessori), locali (Sindaci) e dell'Unione europea (Commissione) e altre figure rappresentative a livello politico o di opinione pubblica.

Sempre dal punto di vista metodologico, è necessario anticipare che la scansione proposta e le comunicazioni istituzionali riportate sono già effetto di una scelta e di una impostazione preliminare dell'argomentazione. Non è possibile, infatti, descrivere in modo asettico e puramente ricostruttivo il panorama delle esternazioni, delle comunicazioni e dei provvedimenti adottati e solo in un secondo – separato – momento trarre da queste delle indicazioni. La comunicazione istituzionale è certamente osservabile dal punto di vista del diritto pubblico, ma non ha lo stesso grado di oggettività delle leggi e delle norme in generale. Posto che anche commentare le norme è frutto di un'impostazione e deriva da premesse di lettura³, è abitudine

² L'accettazione delle dimissioni del Governo Conte II e la nascita del Governo Draghi avverrà soltanto il 13 febbraio 2021.

³ «Considerato in questa prospettiva, il diritto non è solo un sistema di regole poste in qualche modo e che servono a qualificare i "fatti" della vita, ma un mondo in cui la nostra stessa vita si svolge e assume significato; e in cui le disposizioni che vogliono regolare i "fatti" sociali che sollecitano l'intervento del potere legislativo non hanno un significato proprio separato e indipendente dalle attività sociali che si sviluppano nell'"universo normativo". Detto in altri termini, non sono un "oggetto" separabile con nettezza dal "soggetto" chiamato ad applicarlo o a subirne l'applicazione», R. BIN, *Il fatto nel diritto costituzionale*, (relazione al XXIX Convegno AIC, Catanzaro

che la mera esposizione preliminare del dato normativo (*rectius*, delle disposizioni) possa ben fungere da base condivisa e oggettiva (salvo casi in cui l'inquadramento giuridico sia a sua volta oggetto dell'analisi, e dunque la scelta e il collegamento tra norme è già frutto del lavoro dell'interprete). Per questa ragione, si seguirà comunque una scansione tra ricostruzione delle dichiarazioni nonché degli interventi e commento⁴.

Le esternazioni degli organi istituzionali sono certamente utili per guardare al funzionamento concreto degli organi stessi ma richiedono selezione e indirizzo preliminare.

Un'ultima premessa: si utilizzerà nel prosieguo il concetto di propaganda. Nella consapevolezza che «the term “propaganda” is very definitely in the category of the “boo” rather than the “hurrah” words»⁵, lo si utilizza in una versione che non sottintende un'accezione valoriale, secondo un significato che può essere sinteticamente identificato «como una empresa organizada para influir y dirigir la opinion»⁶. Oppure, più estesamente, «la propaganda puede ser definida como un mensaje político – sea su intencionalidad directa o indirectamente política, lo cierto es que la propaganda es siempre política –, controlado por completo por el emisor del mensaje tanto en sus fases de producción como de difusión, cuyo objetivo es la promoción deliberada de las ideas e intereses del comunicador, con el propósito de producir en el público seleccionado ciertas respuestas cognitivas, afectivas y/o comportamentales»⁷.

2. La comunicazione istituzionale.

2.1. Scansione delle fasi comunicative.

Tra i casi straordinari di necessità ed urgenza di cui all'art. 77 Cost. non v'è dubbio che rientrino le epidemie. Ciò basterebbe da solo a giustificare l'adozione da parte del Governo di nuove norme positive, nella forma del decreto-legge.

È questo l'evento che ha giustificato l'adozione da parte del Governo del d.l. 23 febbraio 2020, n. 6 “Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19” e relativi d.p.c.m. attuativi, in una catena notevolissima di norme che ha come capostipite il d.l. citato e il d.p.c.m. 25 febbraio 2020, “ulteriori disposizioni attuative del

16-18 ottobre 2014), in *forumcostituzionale.it*, 2015, p. 3, riprendendo R.M. COVER, *Nomos e narrazione: una concezione ebraica del diritto*, Torino, Giappichelli, 2008.

⁴ Una annotazione di metodo: ogni qualvolta si citeranno scritti altrui (segnalati tra virgolette), si riprodurranno fedelmente abbreviazioni e maiuscole utilizzati dai singoli autori, senza cercare una uniformità non rispettosa della versione originale.

⁵ P. R. BAINES, N. J. O'SHAUGHNESSY, *Political Marketing and Propaganda: Uses, Abuses, Misuses*, in *Journal of Political Marketing*, 2014, 13:1–18.

⁶ J. M. DOMENACH, *La propaganda politica*, Eudeba, Buenos Aires, 1955, trad. da *La propagande politique*, Paris, Presses universitaires de France, 1950.

⁷ O. D'ADAMO, V. GARCÍA BEAUDOUX, *Propaganda gubernamental: una propuesta de clasificación de sus etapas*, in *Comunicación Política*, 3/2011, p. 114.

decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6 recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19⁸.

Un'emergenza di tale portata non può non avvalersi di un'opera di comunicazione. Mai come in simili occasioni la legge ritrova la sua straordinaria e inarrestabile capacità di condizionamento dei comportamenti dei consociati. L'ordinamento si riscopre sovrano, *superiorem non recognoscens*, e interviene ovunque ne ravvisi l'utilità con qualsiasi norma ritenga necessaria. L'affermazione merita due postille: innanzitutto, si dovrebbe aggiungere che la Costituzione ne sia guida e punto di riferimento immutabile. In secondo luogo, si vede che necessità, urgenza ed emergenza si riconducono ad unità. Per usare un'immagine, collassano su sé stesse come il nucleo di un reattore nucleare fuori controllo. Si dettano le norme necessarie in quanto la situazione emergenziale non permette di utilizzare le norme già presenti. Si modificano le norme emergenziali perché le norme dettate poco prima nella medesima emergenza sono già politicamente superate, in un ricorso infinito dove la novità, l'emergenza e l'urgenza si accavallano⁹. Se pure è ben possibile ricavare degli spazi più precisi per i diversi concetti e distinguere, come peraltro la dottrina è da lungo tempo abituata a fare¹⁰, tuttavia si vede che in assenza di definizioni estremamente precise (le quali, peraltro, in questo contesto resterebbero del tutto opinabili) la stretta unione tra necessità, urgenza ed emergenza ne fa un tutto unico dove è estremamente difficile distinguere e separare.

Nel contempo, come si è detto, la comunicazione istituzionale assume ruolo e rilievo centrale. Sotto due profili. Primo: le nuove norme devono essere fatte conoscere, addirittura spiegate e non basta fare leva sulle fonti di cognizione formale. Anzi, è lo stesso principio democratico che chiede ai titolari di cariche pubbliche di spiegare cosa sta accadendo e comunicare i propri intendimenti per il futuro. Secondo: è necessario chiedere il rispetto delle nuove norme.

Le norme vanno comunicate e devono essere interiorizzate. Anche questi elementi sono un tutt'uno, in sostanza, ma ciò non toglie che siano due cose diverse. Infatti, alla comunicazione di nuove norme potrebbero seguire proteste¹¹, cioè l'interiorizzazione potrebbe non funzionare.

⁸ Per un elenco della normativa, si veda la pagina sul sito web del Governo, *Coronavirus, la normativa vigente*, all'indirizzo www.governo.it/it/coronavirus-normativa.

⁹ Osservava (già nell'aprile 2020) M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *federalismi.it*, 2/2020, pp. 111, «è la specifica catena normativa dell'emergenza che qui interessa. Ormai si tratta di decine e decine di atti che, se si vuole dare un senso al ragionamento, non è il caso di valutare partitamente».

¹⁰ Cfr.: A. PIZZORUSSO, *Emergenza, stato di*, in *Enc. sc. Sociali*, Torino, Treccani, 1993, ora in www.treccani.it; S. TRAVERSA, *Orientamenti dottrinali e precedenti parlamentari in tema di regimi d'emergenza*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1976, pp. 135 ss.; L. DAGLI OCCHI, *Lo stato di necessità nel diritto pubblico e le ordinanze di urgenza*, Milano, casa ed., 1919.

¹¹ È quello che è accaduto in Serbia, a Belgrado. Secondo la ricostruzione giornalistica: C. TASSINARI, *Serbia: dopo le proteste e gli scontri, Vucic cancella il coprifuoco*, in *it.euronews.com*, 10 luglio 2020. Nel corso del 2020 vi sono state manifestazioni e proteste in molte città d'Europa. *Francia, scontri a Parigi alla manifestazione contro la legge sulla sicurezza: 95 fermi*, in *tg24sky.it*, 6 dicembre 2020; *Olanda, scontri e tensione contro il coprifuoco anti*

Il caso del coronavirus abbrevia e raccorcia una serie di questioni che sono abituali nell'analisi della produzione delle norme. Si fa riferimento di solito al circuito democratico, alla produzione parlamentare delle leggi con ciò che ne segue in termini di consultazione, discussione, mediazione, rappresentazione eccetera. Per regolare la società nel momento dell'esplosione dell'epidemia il Governo Conte II ha preso l'iniziativa e ha dovuto comunicare e produrre nuove norme nello stesso tempo. La strada scelta, quella dell'intervento tramite lo strumento del d.p.c.m. ha reso, se possibile, ancor più centrale l'esecutivo nazionale, a fronte di una presenza mediatica importante anche delle Regioni, nella persona dei Presidenti della Giunta (e, almeno per le regioni più colpite, cioè Lombardia e Veneto, anche di figure di assessori, giunti a notorietà nazionale).

Si inizia a impostare quella che sarà una caratteristica tipica dell'analisi condotta in seguito: la sovrapposizione tra elementi dati per scontati ed elementi problematici, meritevoli di attenzione in metodo e in merito. La propaganda incrocia la comunicazione istituzionale e la produzione normativa e, in estrema sintesi, rappresenta un problema metodologico, un modo di leggere e coordinare avvenimenti e informazioni¹².

Nel frattempo, come si anticipava, è necessario descrivere (operando una sintesi) ciò che è avvenuto, nel senso di produzione di norme e attività di comunicazione. Si propone una tripartizione, che sconta una certa schematicità ma ha il pregio di evidenziare dei punti di svolta. In un primo tempo, la linea mantenuta dalle istituzioni è stata – prevedibilmente – quella di tranquillizzare. In un secondo tempo è stato necessario gestire un'emergenza in allarmante divenire. In terzo luogo vi è stata la necessità di revocare o quantomeno allentare le misure prese. Sinteticamente, queste fasi possono essere indicate come la fase della

Covid: 400 arresti, la polizia usa gli idranti, in *lastampa.it*, 30 gennaio 2021; *Germania, scontri durante la manifestazione contro le misure anti-Covid. Corteo anche a Londra*, in *rainews.it*, 20 marzo 2021; REDAZIONE, *Covid: Svizzera, scontri per proteste anti-restrizioni*, in *ansa.it*, 3 aprile 2021; *Misure anti-COVID: scontri a Londra*, in *cdt.ch*, 25 aprile 2021. Il Ministro dell'Interno aveva annunciato già nel 2020 il pericolo di disordini (è ragionevole pensare, su indicazione dell'*intelligence*): REDAZIONE, *Lamorgese: "Rischio gravi tensioni, presidiare la legalità"*. *Circolare del ministro dell'interno ai prefetti, "possibili focolai estremisti"*, in *ansa.it*, 11 aprile 2020; REDAZIONE, *Coronavirus, Lamorgese: "C'è il rischio concreto" di tensioni in autunno*, in *ansa.it*, 10 luglio 2020. Peraltro, episodi di rivolta si sono verificati nelle carceri italiane già tra l'8 e il 9 marzo 2020: A. LORENZETTI, *Il carcere ai tempi dell'emergenza Covid-19*, in *Osservatorio AIC*, 3/2020, pp. 48 ss.; G. CHIOLA, *Il coronavirus e la rivolta nelle carceri italiane*, in *Federalismi*, osservatorio emergenza Covid-19, Paper, 1 aprile 2020, p. 1 ss.

¹² I contributi sul tema delle esternazioni del pubblico potere, per riprendere un'espressione di A. ARENA, *L'esternazione del pubblico potere*, in *gruppodipisa.it*, 2017, p. 1 ss. (e, col medesimo titolo, la monografia Editoriale Scientifica, Napoli, 2019) sono molteplici: per tutti, V. PIERGIGLI, *Potere di esternazione e pubbliche funzioni: una valutazione d'insieme*, in *Dir. soc.*, 3/1993, p. 415 ss.; G. MOTZO, *Il potere presidenziale di esternazione e di messaggio (appunti)*, in *Arch. Giur.* 1-2/1957, p. 19 ss.; T. MARTINES, *Il potere di esternazione del Presidente della Repubblica*, in *Id. Opere*, vol. III, Giuffrè; Milano, 2000, p. 233 ss.; M.C. GRISOLIA, *Potere di messaggio ed esternazioni presidenziali*, Giuffrè, Milano, 1985 e *Id.*, *La libertà di espressione del Capo dello Stato tra diritto e funzione*, in *RivistaAic*, 4/2014, p. 1 ss.; M. TEBALDI, M. CALARESU, A. PURPURA, *The power of the President. A quantitative analysis of the Diary of an Italian head of State (2006-2013)*, in *Quality & Quantity*, 6/2019, p. 3063 ss.

tranquillizzazione, la fase del caos, la fase del controllo della nuova normalità. Per ciascuna si sono individuate date e momenti di svolta.

2.2. Dalla fine del 2019 al d.l. 23 febbraio 2020.

Tra la fine del 2019 e l'inizio del 2020 sono arrivate dalla Repubblica Popolare Cinese notizie relative alla diffusione, nella provincia dell'Hubei e nella città di Wuhan, di un agente patogeno della famiglia dei coronavirus.

Il 20 gennaio 2020 il Presidente del Consiglio dei Ministri Giuseppe Conte veniva intervistato in televisione e, alla domanda «siamo pronti noi in Italia?» rispondeva: «siamo prontissimi. Continuiamo costantemente ad aggiornarci col ministro [della Salute] Speranza. Dovete tener conto che l'Italia in questo momento è il Paese che ha adottato misure cautelative all'avanguardia rispetto agli altri, ancora più incisive. Da questo punto di vista abbiamo adottato tutti i protocolli di prevenzione possibili e immaginabili»¹³.

Tali protocolli e tali misure verranno illustrati il 27 gennaio dal Ministro della Salute Speranza in audizione alla Commissione Affari sociali della Camera¹⁴. Vale la pena soffermarsi su questa audizione poiché presenta – sia pure con il proverbiale senno del poi – elementi di fortissimo e forse anche insanabile contrasto interno tra le dichiarazioni rese. Ai membri della Commissione il Ministro espone i dati ufficiali: secondo il Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (ECDC) al 26 gennaio 2020 in Cina erano stati registrati 2026, casi con 56 decessi in Cina (con alcuni casi, nell'ordine di poche unità, in altri Paesi). Secondo la Commissione nazionale della sanità cinese i dati del 27 gennaio, cioè della mattina stessa dell'audizione, i casi erano 2835 (di cui 41 casi tra l'8 dicembre e il 2 gennaio) e i decessi 81. Seguendo e citando l'ECDC, il Ministro parla di «potenziale impatto elevato»; di «probabile ulteriore diffusione globale»; ma aggiunge che è «moderata [la] probabilità di infezione per i viaggiatori UE a Wuhan»; «moderata [la] probabilità di rilevare casi importati» e «bassa [la] probabilità di insorgenza di casi secondari a partire da un caso identificato nell'Unione europea»¹⁵.

Eppure la Cina ha adottato, sia pure per un «virus di classe B», misure da «virus di classe A (come colera e peste)»¹⁶, che il 27 gennaio 2020 apparivano degne di un film apocalittico¹⁷ e che saranno poi abituali quasi ovunque nel mondo.

¹³ Al programma televisivo “Otto e mezzo”, condotto sulla rete La7 dalla giornalista Lilli Gruber.

¹⁴ Rintracciabile integralmente sul sito ufficiale della Camera dei Deputati, www.camera.it.

¹⁵ I virgolettati sono tratti dall'audio della seduta.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Misure che il Ministro elenca puntualmente, forse non avvertendo il contrasto tra l'esiguità di casi e la severità delle misure, o imputandole a prudenza: tracciamento contatti stretti, “ricerca attiva” dei casi sul *cluster*, chiusura e disinfezione del mercato del pesce di Wuhan, campagna di comunicazione del rischio, sospensione di tutti

L'Italia avrebbe sospeso il 30 gennaio i voli diretti dalla Cina proprio con un'ordinanza del Ministro della Salute¹⁸ e aveva già adottato misure di controllo sui voli e negli aeroporti. Il Ministro rileva in apertura di audizione che «le persone anziane potrebbero essere suscettibili alle forme più gravi». Un dettaglio che il 27 gennaio non poteva essere colto nella sua reale dimensione.

Il Governo procede ad approvare diversi atti¹⁹, tra cui spicca la deliberazione dello stato di emergenza per sei mesi il 31 gennaio 2020 e la nomina di Angelo Borrelli a commissario straordinario per l'emergenza sanitaria²⁰.

Se dall'analisi a freddo dei provvedimenti appare una certa preoccupazione negli ambienti governativi, in quegli stessi giorni voci di una diffusione del virus apparivano allarmistiche e sembravano formare concreti motivi di discriminazioni contro cittadini cinesi²¹. Quando i Presidenti delle Regioni Veneto, Lombardia, Friuli-Venezia Giulia e Trentino sollevarono perplessità sull'opportunità del ritorno immediato a scuola degli alunni di famiglie straniere rientrati dopo i festeggiamenti del capodanno cinese²², la reazione delle istituzioni – stavolta quelle centrali – furono del tutto tranquillizzanti.

Si schierò con fermezza a favore di un rientro immediato a scuola degli alunni cinesi il Governo tutto, tramite dichiarazioni del Presidente del Consiglio, del Ministro degli affari regionali e dell'Istruzione²³. Di notevole impatto mediatico e politico fu la visita del Presidente

i collegamenti aerei e ferroviari da Wuhan (e successivamente da altre città della provincia), chiusura dei trasporti pubblici, blocco delle autostrade, chiusura di attività quali mercati, cinema, caffè e siti culturali, sospensione delle manifestazioni pubbliche e di potenziali siti di assembramento (anche a Pechino). E, ancora, controlli della temperatura corporea a tappeto e tramite termometri in aree di *screening* a Wuhan; ampliamento dei posti (nell'ordine di 2000) in ospedale; costruzione rapidissima di due nuovi ospedali; chiusura delle scuole e dei templi buddisti; mascherine obbligatorie per tutti.

¹⁸ Ordinanza 30 gennaio 2020, Misure profilattiche contro il nuovo Coronavirus (2019-nCoV), in www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/02/01/20A00738/sg. Le ordinanze e le circolari precedenti (ordinanza 25 gennaio, circolari 22 gennaio e 24 gennaio) prescrivevano misure di controllo.

¹⁹ Il sito ufficiale del Governo inizia la serie di atti che riguardano l'emergenza sanitaria proprio con l'audizione del Ministro della Salute di cui si è dato conto, anche se era già stata nominata la task force di supporto e si erano già sospesi i voli diretti con la Cina.

²⁰ *Chi è Angelo Borrelli, nominato Commissario per l'emergenza coronavirus*, in tg24sky.it, 1 febbraio 2020.

²¹ *"Il virus fa paura e alimenta il razzismo"*, in adnkronos.com, 28 gennaio 2020; C. SALA, *Coronavirus, Docente derisa sul Frecciarossa: «non hanno anticorpi contro il razzismo»*, in ilmessaggero.it, 28 gennaio 2020.

²² *Coronavirus, i governatori leghisti: "non tornino a scuola per due settimane gli alunni che tornano dalla Cina"*, in repubblica.it, 3 febbraio 2020; *Coronavirus, "niente scuola per chi torna dalla Cina": 3 Regioni leghiste contro la circolare del governo. Presidi: "va rispettata"*, in ilfattoquotidiano.it, 3 febbraio 2020; L'Agenzia tutela della salute di Milano «ha diramato una nota con la quale cassa come privo di fondamento ogni timore», *Coronavirus, Ats scrive alle scuole milanesi: "nessun allarme per i bambini cinesi"*, in milano.repubblica.it, 30 gennaio 2020.

²³ *Coronavirus, diramata alle scuole circolare del Ministero della Salute: "no misure specifiche, ma quelle per comuni infezioni respiratorie"*, in ilfattoquotidiano.it, 1 febbraio 2020. Così le dichiarazioni alla stampa del Primo ministro Conte: «ci dobbiamo fidare delle autorità scolastiche e sanitarie, se ci dicono che non ci sono le condizioni per il provvedimento in discussione invito i governatori del nord a fidarsi di chi ha specifica competenza» [...] «in Italia abbiamo adottato una linea più prudente da subito, la più protettiva, la soglia più elevata per i cittadini» [...] «non ci sono i presupposti per allarme o panico. Chi ha ruoli politici ha anche il dovere, la responsabilità di

della Repubblica Mattarella in una scuola romana con molti alunni cinesi. Fu detto che «ha scelto questo istituto dopo le polemiche innescate dalla richiesta dei governatori leghisti del Nord di prevedere l'isolamento per i bambini cinesi a rischio»²⁴, nell'ottica di «un messaggio rassicurante e antirazzista» [...] «un gesto distensivo e simbolico»²⁵, «un gesto di solidarietà» e una «risposta velata ai governatori leghisti»²⁶. Nessun commento, peraltro, venne in tal senso esplicitamente dal Presidente della Repubblica, anche se tempi e modi del gesto presidenziale legittimavano senza dubbio tale lettura.

Nessuna dichiarazione (se non quelle di rito) ha(nno) accompagnato il concerto straordinario organizzato in occasione delle iniziative dell'anno della cultura e del turismo Italia-Cina 2020 al palazzo del Quirinale²⁷, tenutosi il 13 febbraio alla presenza del Presidente della Repubblica e dell'ambasciatore della Repubblica Popolare Cinese in Italia, Li Junhua, anche se non sono mancate letture mediatiche volte a vedere un intento collaborativo e di solidarietà nei confronti della Cina²⁸ o veri e propri messaggi politici nazionali e internazionali di un Presidente della Repubblica impegnato a contrastare diplomaticamente atteggiamenti della politica e della stessa popolazione²⁹.

Tra la fine di gennaio e l'inizio di febbraio il serpeggiante timore dell'apparizione in Italia del virus e della malattia che porta(va) con sé era combattuto dalle istituzioni anche a livello territoriale. Il sindaco di Firenze Nardella pubblicò sul noto social Facebook un video in cui abbracciava un rappresentante dell'unione giovani italo-cinesi, partecipando all'iniziativa

dare messaggi di tranquillità e serenità. La situazione è sotto controllo». Così il Ministro per gli affari regionali Boccia «[il quale] è polemico con le Regioni. “Le linee guida in materia di tutela della salute in Italia sono competenza dello Stato. L'organizzazione spetta alle Regioni. Ognuno faccia il proprio lavoro. Decide il ministro della salute e le Regioni si adeguano. Tutto molto chiaro. Basta leggere la Costituzione. Se la dichiarazione dei Presidenti della Lega non è ispirata da motivazioni politiche [...] il governo l'accoglierà come ulteriore sollecitazione a tenere alta la vigilanza”» riportate in M. BOCCI, *Coronavirus, Conte respinge la richiesta dei governatori del Nord sulla scuola*, in *repubblica.it*, 4 febbraio 2020; infine le dichiarazioni del Ministro dell'istruzione Azzolina: «C'è una circolare del ministero della Salute che ha spiegato tutti i casi punto per punto. Io mi sento di tranquillizzare gli studenti e le famiglie: la scuola resta un luogo di inclusione, per cui se non ci sono situazioni come quelle che qualcuno ha descritto [ovvero sintomi da contagio, per cui bisogna rivolgersi ai medici], a scuola si va» *Governatori del nord: “isolamento” per alunni cinesi. Ministero Istruzione chiede notizie su rientri*, in *rainews.it*, 4 febbraio 2020.

²⁴ M. BARTOLONI, *Mattarella visita la scuola più “cinese” di Roma, il gesto anti-discriminazioni*, in *ilsole24ore.it*, 6 febbraio 2020.

²⁵ *Coronavirus, contro il pregiudizio Mattarella a sorpresa in una scuola con tanti bambini cinesi*, in *larepubblica.it*, 6 febbraio 2020.

²⁶ A. BENIGNETTI, *Mattarella nella scuola multietnica della Chinatown romana*, in *il giornale.it*, 6 febbraio 2020.

²⁷ V. il sito della Presidenza della Repubblica, www.quirinale.it/elementi/44297.

²⁸ *Quirinale ospita concerto per l'amicizia con la Cina*, in *ansa.it*, 14 febbraio 2020.

²⁹ M. BREDI, *Coronavirus, i segnali di distensione del Quirinale contro i pregiudizi sui cinesi*, in *Corriere.it*, 13 febbraio 2020, dove si legge che il Presidente ha «deciso di intensificare la diplomazia della solidarietà verso Pechino» in quanto «preoccupato» per la «diffidenza quasi isterica, [gli] insulti [e le] aggressioni» nei confronti dei cittadini cinesi in Italia.

#abbracciauncinese³⁰. Gesto significativo nel momento in cui il virus si diffonde per via aerea. Seguono ulteriori iniziative, politicamente indirizzate, quali ulteriori visite a scuole frequentate da bambini cinesi³¹, mentre il Governo – e in particolare il Ministero della Salute – promuoveva spot ufficiali (7 febbraio 2020) con «testimonial d’eccezione Michele Mirabella, celebre volto della divulgazione scientifica targata Rai che ha voluto partecipare a titolo gratuito all’iniziativa»³² per promuovere una «corretta informazione». Nel video – che significativamente non appare più sul portale³³ – il celebre volto della divulgazione scientifica era ripreso in un ristorante cinese, seduto ad un tavolo con le bacchette mentre spiegava letteralmente che «non è affatto facile il contagio». Resta visibile sullo spazio youtube del Ministero della Salute lo spot gemello, con cui il medesimo protagonista, stavolta nei servizi di un ristorante, spiega l’importanza di lavarsi le mani³⁴.

Fino a questo momento, l’attitudine dei pubblici poteri tutti è di tranquillizzare³⁵. Si potrebbe dire, di influenzare l’opinione pubblica diffondendo notizie – in quel momento ritenute veritiere, ma si tornerà sul punto – volte a non diffondere la preoccupazione di un’apparizione della malattia in Italia. Controllo che si estende anche ai mezzi di comunicazione, sia pure senza alcuna forma di censura formale: «da oggi infatti twitter indirizzerà ogni ricerca e hashtag al Ministero della salute. Lo ha detto il ministro Roberto Speranza annunciando l’accordo»³⁶.

Conferma la linea anche la *task force* tecnica di supporto al Ministro della Salute: il Presidente dell’Istituto Superiore di Sanità, Silvio Brusaferrò, dichiara alla stampa il 14 febbraio 2020 che «il virus non circola in Italia»³⁷. Se questa è la posizione a metà febbraio, in pochi giorni la situazione è destinata a subire un mutamento repentino.

³⁰ *Coronavirus, “non sono un virus”. E Firenze abbraccia il ragazzo cinese bendato*, in *lanazione.it*, 4 febbraio 2020; REDAZIONE CRONACA, *Coronavirus, l’appello di Nardella: «basta con i soliti sciacalli»*, in *corrierefiorentino.corriere.it*, 1 febbraio 2020.

³¹ M. MUGNANI, *Coronavirus, il presidente Rossi “come Mattarella”: visita a San Donnino, nella scuola ad alta percentuale di alunni cinesi*, *www.firenzetoday.it*, 11 febbraio 2020.

³² Vedi la pagina www.salute.gov.it/portale/malattieInfettive/dettaglioNotizieMalattieInfettive.jsp?lingua=italiano&menu.

³³ Già dall’estate 2020 al momento in cui si scrive.

³⁴ Sempre al momento in cui si scrive, anche sul canale youtube del Ministero Salute non vi è traccia del primo video (di cui appare un fermo immagine nella pagina ufficiale del ministero sopra segnalata).

³⁵ Merita un cenno più approfondito il caso dei Presidenti di Regione che ipotizzavano un’attesa nel rientro a scuola degli alunni cinesi. A parte il fatto che la proposta era stata immediatamente considerata come politica e non come istituzionale (i “governatori di centro-destra”) si è ipotizzato a livello di dibattito che fosse discriminatoria, eccessivamente prudente, inadeguata sotto il piano diplomatico, ma non allarmistica. O, se si vuole, allarmistica solo in seconda battuta e comunque su un piano partitico. Ecco perché si dice che le istituzioni (tutte) hanno indirizzato un messaggio tranquillizzante.

³⁶ *Governatori del nord: “isolamento” per alunni cinesi. Ministero Istruzione chiede notizie su rientri*, in *rainews.it*, 4 febbraio 2020.

³⁷ V. www.salute.gov.it/portale/nuovocoronavirus/, alla pagina: *Covid-19, il presidente dell’ISS Brusaferrò: “il virus non circola in Italia”*.

2.2. Dal primo decesso al lockdown nazionale.

Il 21 febbraio presso l'ospedale di Codogno (Lodi) viene effettuato un tampone su un paziente che risulta positivo al Coronavirus e si diffonde la notizia. Lo stesso giorno, a Vo' (Padova), muore Adriano Trevisan, il primo italiano vittima del coronavirus o, se è lecito ipotizzarlo, il primo per il quale sia accertata ufficialmente la morte dovuta al nuovo virus³⁸.

Per quanto sia sovradimensionato parlare di diffusione di panico, quantomeno una certa inquietudine si propaga nella popolazione, con casi di corse a svuotare i supermercati³⁹.

Il Presidente della Giunta regionale lombarda, Attilio Fontana, rilascia una dichiarazione al momento in cui «l'Italia è diventata il terzo paese più infetto al mondo con un numero di contagi da coronavirus arrivato a 132 persone»⁴⁰: Milano, dice, potrebbe dover adottare le medesime misure sperimentate a Wuhan, se la situazione dovesse degenerare. Per gli italiani, preoccupati dalle immagini arrivate dalla Cina di città fermate in tutte le attività e rese deserte dai provvedimenti anticontagio, è difficile pensare che l'Italia, o la sola Milano, possa seguire simile sorte. La realtà doveva riservare molto di peggio: in meno di un mese l'Italia sarebbe diventato il Paese con il maggior numero di morti per coronavirus al mondo⁴¹, superando la Cina (o, se l'ipotesi è lecita, quantomeno le cifre ufficiali cinesi).

Un riassunto sintetico può aiutare a contestualizzare la rapidissima *escalation*⁴²:

- il 22 febbraio viene emanato il primo decreto del Presidente del Consiglio⁴³, che prevede la “zona rossa” per 10 comuni in Lombardia e per Vo' in Veneto.

- il 25 febbraio un secondo d.p.c.m.⁴⁴ estende talune misure a tutti i comuni delle Regioni Friuli-Venezia Giulia; Lombardia, Veneto, Piemonte e Liguria;

- il 4 marzo arriva (in una conferenza stampa del Presidente del Consiglio con il Ministro dell'Istruzione Lucia Azzolina) l'annuncio della chiusura delle scuole di ogni ordine e grado in

³⁸ E. FERRO, *Adriano Trevisan, la prima vittima di coronavirus in Italia*, in *La Repubblica*, 22 febbraio 2020.

³⁹ D. CASATI, *Coronavirus a Milano, assalto ai supermercati: tra mascherine e scaffali vuoti*, in *Corriere Milano*, 23 febbraio 2020; M. VAZZANA, *Coronavirus, assalto ai supermercati a Milano e in Lombardia: “come in guerra”*, in *Il Giorno*, 24 febbraio 2020. M. SER., *Audio-fake istiga l'assalto ai supermercati, la procura apre un'inchiesta*, in *lastampa.it*, 26 febbraio 2020.

⁴⁰ C. SPINELLI, *Coronavirus, Attilio Fontana a Mezz'ora in più: “Milano come Wuhan se la situazione degenera”*, in *liberoquotidiano.it*, 23 febbraio 2020.

⁴¹ *Coronavirus, in Italia più morti che in Cina: 3.405. Conte: “in aree più colpite in arrivo 300 medici”*, in *repubblica.it*, 19 marzo 2020; *Coronavirus, l'Italia supera la Cina: primo Paese al mondo per numero di morti: 3.405. Impennata di guariti*, in *lastampa.it*, 19 marzo 2020.

⁴² La base per questa sintesi è una ricostruzione dell'Ansa in infografica: *“un mese di coronavirus in italia”*, 20 marzo 2020 (rintracciabile su www.ansa.it).

⁴³ D.p.c.m. recante Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da covid-19, applicabili sull'intero territorio nazionale.

⁴⁴ Recante il medesimo titolo del precedente.

tutta Italia dal 5 al 15 marzo. Nonostante la temporaneità dell'annuncio, gli alunni non torneranno più in classe fino al termine dell'anno scolastico;

- l'8 marzo la Lombardia intera e diverse province dell'Emilia-Romagna, Veneto, Piemonte diventano zona rossa⁴⁵. La sera del giorno precedente i giornali raccontano la fuga notturna dalle stazioni verso il sud;

- l'11 marzo le misure di contenimento vengono estese a tutta Italia⁴⁶;

- il 12 vengono raggiunti i 1000 morti;

- il 17 marzo il Governo vara il decreto "cura-Italia" (d.l. 17 marzo 2020, n. 18);

- il 18 marzo a sera si diffondono da Bergamo le immagini di una lunga fila di camion dell'esercito che trasportano bare in trasferimento;

- il 19 i morti sono più di quelli dichiarati dalla Cina e l'Italia, con 3405 morti, diventa (provvisoriamente) il Paese più colpito al mondo.

Sono passati due mesi dall'annuncio del Paese "prontissimo" e meno di due mesi separano gli spot comunicativi ufficiali del Governo rassicuranti nei toni e nei contenuti dallo shock mediatico della colonna di camion nella sera di Bergamo.

Nel frattempo, però, sotto il profilo comunicativo sono accadute moltissime cose, che non è altrettanto semplice sintetizzare.

Il 22 febbraio, al termine di un Consiglio dei Ministri straordinario, il Presidente del Consiglio in maglione blu con accanto il Ministro della Salute, il commissario Borrelli e il Presidente dell'ISS Brusaferrò annuncia in conferenza stampa dalla sede della Protezione civile i provvedimenti contenuti nel d.l. 6/2020. Il Presidente del Consiglio, nel considerare che il diritto alla salute sia senza dubbio al primo posto «in una ideale gerarchia dei valori»⁴⁷ costituzionali impone rigide restrizioni in alcuni Comuni. È di nuovo in versione sportiva che il Presidente Conte il giorno 23 febbraio, domenica, si collega dalla sede della Protezione civile con tutti i principali programmi del pomeriggio per comunicare, attraverso popolari programmi e conduttori⁴⁸, in modo diretto con l'opinione pubblica.

Dal 25 febbraio avviene un'importante innovazione comunicativa: è istituita una conferenza stampa quotidiana alle 18 tenuta dal commissario Borrelli, presso la sede della Protezione civile, con la quale si aggiornano i dati ufficiali per le 24 ore appena trascorse. Si verifica così l'accentramento dei dati, fino a quel momento diffusi anche più volte al giorno in aggiornamento costante da varie fonti (statali, regionali, ospedaliere) da parte delle testate giornalistiche.

⁴⁵ Con ulteriore d.p.c.m., dal medesimo titolo dei precedenti.

⁴⁶ Con ulteriore d.p.c.m.

⁴⁷ Parole tratte dal video.

⁴⁸ Mara Venier a Domenica In; Lucia Annunziata a In mezz'ora; Fabio Fazio a Che tempo che fa; Barbara D'Urso a Live; Massimo Giletti a Non è l'arena.

Lo stesso giorno viene annunciato uno spot realizzato dalla Rai per il Ministero della Salute, in collaborazione con la Presidenza del Consiglio dei Ministri «che sarà in onda nelle prossime ore su tutti i canali Rai, con Amadeus [il popolare conduttore] per sensibilizzare tutti sulle buone pratiche quotidiane che aiutano a contenere il rischio contagio»⁴⁹. Lo spot ha uno slogan: «aiutiamoci l'un con l'altro. Insieme ce la facciamo». Dal giorno dopo sarà disponibile anche nella lingua italiana dei segni e il 28 è il turno di uno spot con disegni, scritte e brevi animazioni (senza commento audio) contenente «dieci comportamenti da seguire».

Le dichiarazioni ai media del Presidente del Consiglio, intanto, sono ancora di ordine tranquillizzante: davanti all'aumento di casi, registrati attraverso lo strumento del tampone, Giuseppe Conte si spinge a minimizzare⁵⁰, mentre rassicura che l'Italia è un Paese sicuro per viaggiare e lavorare⁵¹ e non si può paralizzare il Paese con gli allarmismi⁵².

Esponenti politici (come il segretario del Pd, Nicola Zingaretti) si schierano a favore del mantenimento della calma e delle abitudini pregresse, compreso l'aperitivo serale,⁵³ e sullo stesso piano si muovono sindaci di importanti città lombarde. Il sindaco di Milano, Giuseppe Sala, lancia l'hashtag e la campagna #milanononsiferma⁵⁴, così come il sindaco di Bergamo Giorgio Gori con l'equivalente #bergamononsiferma⁵⁵. Su posizioni identiche il Presidente della Regione Piemonte⁵⁶.

Nei medesimi, confusi giorni, si impone un altro tema, quello dei rapporti Stato-Regioni sulla gestione sanitaria, che dominerà a lungo i rapporti anche comunicativi interistituzionali, anche con forti toni polemici.

Il primo segnale delle polemiche nasce proprio nell'ultima decina di giorni di febbraio: secondo la ricostruzione giornalistica «Conte, a Frontiere su Raiuno, spiega che all'origine di uno dei focolai c'è stata la gestione di “un ospedale” non in linea con i protocolli. [...]

⁴⁹ www.salute.gov.it/portale/nuovocoronavirus, all'archivio sotto la data 25 febbraio.

⁵⁰ *Coronavirus, Conte: “Tamponi? Va fatto solo in casi circostanziati, abbiamo esagerato. Ora seguire prescrizioni o rischio drammatizzazione”*, in *ilfattoquotidiano.it*, 25 febbraio 2020; F. FRIGNANI, *Conte: “con i tamponi per il coronavirus abbiamo esagerato”*, in www.agi.it/politica/news/2020-02-25/coronavirus-italia-conte-tamponi-7210840/

⁵¹ *Coronavirus: Conte, l'Italia è un Paese sicuro, forse più sicuro di tanti altri*, in *ilsole24ore.com*, 25 febbraio 2020.

⁵² *Coronavirus, Conte: prudenza ma paese non si deve paralizzare*, in *askanews.it*, 27 febbraio 2020. O, ancora: «“niente panico”. È questo il messaggio lanciato dal premier, Giuseppe Conte, per stoppare “reazioni del tutto ingiustificate” che “compromettono la complessiva efficienza del sistema e innescano deprecabili speculazioni sui prezzi di alcuni prodotti”» *Coronavirus, Conte prova a stoppare polemiche: niente panico. Salvini chiede un incontro a Mattarella*, in *lastampa.it*, 26 febbraio 2020.

⁵³ *Coronavirus, Zingaretti apertivo pubblico a Milano: “niente panico, isolare i focolai. Il governissimo? Non c'è la crisi”*, in *La Repubblica*, 27 febbraio 2020.

⁵⁴ REDAZIONE, *Coronavirus, “Milano non si ferma”: lo spot del sindaco*, in *ansa.it*, 27 febbraio 2020.

⁵⁵ V. *#bergamononsiferma. Un video per la città che non molla*, in *ecodibergamo.it*, 27 febbraio 2020, video di lancio pubblicato «con il Comune di Bergamo, Ascom e Confesercenti uniti in un solo messaggio».

⁵⁶ *Coronavirus, Cirio dice basta: “in Piemonte di sono le condizioni per un ritorno alla normalità”*, in *La Repubblica*, 26 febbraio 2020.

Probabilmente si riferisce a Codogno, Lombardia» dicendo «è chiaro che c'è stato un focolaio e che da lì si è diffuso. Ormai è noto, c'è stata una gestione a livello di una struttura ospedaliera non del tutto propria, secondo i protocolli prudenti che si raccomandano in questi casi, e questo ha sicuramente contribuito alla diffusione», suggerendo l'ipotesi di avocare allo Stato i poteri delle Regioni in materia sanitaria⁵⁷. Ipotesi ritenuta «irricevibile e, per certi versi, offensiva»⁵⁸ dalle istituzioni regionali. In quei giorni l'Italia è il primo Paese non orientale seriamente colpito dalla pandemia e la stampa internazionale nota difficoltà sugli aspetti di gestione⁵⁹. Nel frattempo, se pure la tensione tra Stato e Regioni non si abbasserà mai davvero, complici anche polemiche politiche, sparisce per sempre il tema della ventilata avocazione dei poteri regionali⁶⁰.

Il Presidente della Repubblica interviene a margine di un incontro al Quirinale su altri temi il 27 febbraio dicendo che «la conoscenza è l'antidoto a paure irrazionali e immotivate come avviene talvolta anche in questi giorni»⁶¹, messaggio che viene interpretato come rassicurante. «Un messaggio che rimetta le cose a posto (e induca la gente a ragionare con un po' di freddezza)»⁶² anche in contrapposizione con la comunicazione del Governo, smentite le dicerie di «un'irritazione del Colle per la comunicazione ipertrofica di Palazzo Chigi», poiché «il maglioncino serviva solo a trasmettere un po' di sicurezza nelle case degli italiani, dove Conte in pochi giorni è entrato ben sedici volte» già a fine febbraio⁶³. Si inizia a intravedere una strategia comunicativa più accuratamente organizzata, considerato quanto era avvenuto nei giorni precedenti: conferenze stampa ravvicinate e necessità di bilanciare l'allarme conseguente a disposizioni dettate per fronteggiare una situazione preoccupante e inedita con un'immagine di sicurezza e dominio degli avvenimenti. Come si è visto, poche parole forse non esattamente misurate avevano appena creato polemiche con le Regioni e allarme sulla stampa internazionale. Il maglione al posto della abituale giacca e cravatta è una delle componenti comunicative e «si mormora che dietro l'immagine del risolutore di problemi dall'aspetto informale ci sia lo zampino del portavoce Rocco Casalino»⁶⁴.

⁵⁷ V. PICCOLILLO, *Coronavirus, Conte: «un ospedale non ha seguito il protocollo e ha favorito il contagio»*, in *corriere.it*, 24 febbraio 2020.

⁵⁸ *Coronavirus, tensione Conte-Fontana. Il premier: pronti a contrarre i poteri delle Regioni. 230 contagiati e 7 vittime in Italia*, in *ilsole24ore.com*, 24 febbraio 2020.

⁵⁹ A. DEWAN, S. BRAITHWAITE, N. RUOTOLO, *Italy scrambles to contain coronavirus outbreak after admitting hospital mess-up*, in *ccn.com*, 25 febbraio 2020.

⁶⁰ Dichiara il Presidente del Consiglio: «ci sono tre imperativi etici: collaborare, collaborare, collaborare [...]. Non intendevo sopravanzare le competenze regionali», *Coronavirus. Conte: Italia paese sicuro, italiani possono circolare, presto effetto contenitivo*, in *rainews.it*, 26 febbraio 2020.

⁶¹ *Coronavirus, Mattarella: “No a paure irrazionali”*. *Studio italiano: virus da ottobre*, in *rainews.it*, 28 febbraio 2020.

⁶² M. BREDI, *Coronavirus, Mattarella: “la conoscenza antidoto alla paura”*, in *corriere.it*, 28 febbraio 2020.

⁶³ D. DI SANZO, *Giuseppi rispolvera il golfino dell'emergenza*, in *ilgiornale.it*, 29 febbraio 2020.

⁶⁴ *Ibidem*.

Nel frattempo i numeri (casi positivi, ospedalizzazioni, terapie intensive, decessi) crescono e appare evidente che la strategia di contenimento rispetto ad un'individuazione precoce negli aeroporti è fallita. Anche se il Presidente degli Stati Uniti, con la franchezza che ha contraddistinto il suo mandato, dichiara che i dati tutto sommato modesti dell'Oms e della Cina non sono attendibili⁶⁵, l'Italia, che procede con trasparenza nella comunicazione all'opinione pubblica, presenta dati sempre più allarmanti. Alcuni paesi nelle immediate vicinanze di Bergamo entrano negli onori delle cronache come concentrazioni di casi molto numerosi di contagi. Si pensa che possano diventare a loro volta zone rosse⁶⁶, ma non avverrà.

Ad inizio marzo, tuttavia, qualcosa cambia nella comunicazione istituzionale. I messaggi di pochi giorni prima sul “non fermarsi” passano rapidamente al segno opposto. Si può credere che si sia fatta strada la convinzione che un picco di contagi porti fuori controllo i ricoveri e, di conseguenza, i decessi. Il Covid19 sviluppa una forma di polmonite che richiede il ricovero in terapia intensiva e i posti letto in questi reparti sono limitati⁶⁷. È per questo che si osserva come «Conte, dopo aver minimizzato nelle scorse settimane il caso e caos coronavirus (forse sottovalutando pure la pericolosità del contagio, e non è stato l'unico a farlo) ora ha cambiato rotta e passo»⁶⁸.

Mentre il segretario del Pd annuncia di aver contratto il virus⁶⁹, «il governatore Fontana si è detto pronto a chiedere al governo di adottare misure drastiche come la “chiusura” di tutto il territorio per un mese»⁷⁰. Interviene anche il Presidente della Repubblica con un messaggio agli italiani⁷¹ il 5 marzo.

Si prospetta l'introduzione della zona rossa nell'hinterland di Bergamo, le forze dell'ordine sono già sul posto, ma il Governo prende una decisione più ampia: tutta la Regione diventa zona rossa, con un sostanziale divieto di lasciare la propria abitazione dall'8 marzo. Il provvedimento viene annunciato il 7 marzo con una conferenza stampa in tarda sera, preceduta da una fuga di

⁶⁵ Trump, i dati Oms “sono falsi”. L'Oms: “Paesi non collaborano”, in *ansa.it*, 5 marzo 2020.

⁶⁶ Si tratta dei Comuni di Nembro e Alzano Lombardo. I. INVERNIZZI, *Mancata zona rosa, ecco il verbale «Alto rischio a Nembro e Alzano»*, in *ecodibergamo.it*, 7 agosto 2020: secondo fonti giornalistiche, il Comitato tecnico scientifico nazionale avrebbe proposto di adottare misure restrittive nei due comuni bergamaschi il 3 marzo 2020.

⁶⁷ Non è questa la sede per approfondire un discorso collaterale: se il Covid19 *non curato in tempo* sviluppi una polmonite; se il Covid19 *curato secondo i protocolli medici ufficiali* (che prevedevano paracetamolo e vigile attesa) sviluppi una polmonite; se il Covid19 sviluppi una polmonite in soggetti più fragili o più esposti, dato che l'impatto varia(va) in modo molto significativo per fasce d'età. Con l'espressione più generale in testo si vuole osservare più semplicemente che molte persone che avevano contratto il virus dovevano rivolgersi a strutture ospedaliere le quali individuavano nei reparti di terapia intensiva il modo più adeguato per salvare le loro vite.

⁶⁸ A. GIORGI, *Coronavirus, sistema sanitario in tilt: ecco perché Conte ha svoltato*, in *ilgiornale.it*, 5 marzo 2020.

⁶⁹ Zingaretti annuncia: “sono positivo al test”, in *Repubblica.it*, 7 marzo 2020.

⁷⁰ L. SABLONE, *Scontro sulla grande zona rossa: “è inutile chiudere la Lombardia”*, in *ilgiornale.it*, 7 marzo 2020.

⁷¹ V. www.quirinale.it/elementi/45540.

notizie relativa al contenuto del d.p.c.m.: i mezzi di informazione avvertono che stazioni ferroviarie e i mezzi di trasporto sono stati presi letteralmente d'assalto da tutti coloro che colgono l'ultima occasione per raggiungere le Regioni del sud⁷².

A questo punto, la complessiva situazione della diffusione dell'epidemia è inequivocabilmente grave⁷³.

Le immagini delle persone che si affrettano a prendere l'ultimo treno fanno discutere: «nelle prime ore era stata diffusa la voce che la Lombardia avesse consegnato la bozza [del d.p.c.m.] alla Cnn, ma successivamente la stessa emittente americana ha precisato come dalla Regione in realtà sia arrivata solo una conferma a una notizia che si aveva già in possesso»⁷⁴. Sempre sotto il profilo dei rapporti comunicativi Stato-Regioni «i governatori sono in rivolta. “Lo abbiamo saputo dai siti web” si è infuriato il leghista Luca Zaia rilevando l'esistenza di un “problema” con il governo» [...] «alle 2,30 del mattino, quando si è confrontato al telefono con Fontana e Bonaccini, i tre governatori erano ancora convinti che avrebbero potuto lavorare al decreto fino all'alba». Il piano comunicativo è teso forse anche a livello interorganico (per seguire l'utilizzo del linguaggio dei conflitti d'attribuzione) verso il «Quirinale, dove il livello di allarme è altissimo»⁷⁵.

La polemica diventa anche politica, sia per chi attacca la scelta del Governo⁷⁶, sia per il Presidente del Consiglio, che il giorno 8 marzo, durante una conferenza stampa a Palazzo Chigi definisce “inaccettabile” la pubblicazione della bozza⁷⁷.

⁷² S. De RICCARDIS, M. PISA, *Coronavirus, la Lombardia diventa “zona rossa”: fuga da Milano sui treni notturni, poi in stazione torna la calma*, in *milano.repubblica.it*, 8 marzo 2020; *Coronavirus, l'assalto ai treni per il Sud nel timore della paralisi*, in *lastampa.it*, 8 marzo 2020. Ulteriori indagini giornalistiche riferiscono che «durante quel sabato [il 7 marzo] si diressero al sud in 835 ma la maggior parte di loro usò aereo e macchina, con buona probabilità ben prima che trapelassero i dettagli sul decreto del Governo. Furono “solo” 166 quelli che salirono su un treno contro i 414 che scelsero di volare e i 257 che optarono per l'autostrada. La vera fuga in realtà era già avvenuta. Il 23 febbraio per l'esattezza», quando, secondo i dati di monitoraggio delle utenze telefoniche, «da Milano andarono via in 9149», J. D'ALESSANDRO, *Coronavirus, l'illusione della grande fuga da Milano. Ecco i veri numeri degli spostamenti verso sud*, in *larepubblica.it*, 23 aprile 2020.

⁷³ Al punto che mancano presidi chirurgici, parte dei quali erano stati regalati: «la Farnesina del ministro degli Esteri Luigi di Maio nasconde le informazioni sul carico come il costo e il numero di mascherine [...] paradossale il dono del governo italiano alla Cina di 2 tonnellate di dispositivi individuali di protezione ovvero tute, guanti, occhiali e mascherine» foto su un volo con la bandiera tricolore F. BILOSLAVO, *L'Italia ora è senza mascherine. Le abbiamo “regalate” alla Cina*, in *ilgiornale.it*, 7 marzo 2020. La decisione di regalare le mascherine è in contrasto con quanto riportato sopra sulla preoccupazione che appariva dagli ambienti governativi al di là delle parole rassicuranti, ma non permette di dedurre alcunché.

⁷⁴ L. SABLONE, *Fontana inchioda Conte ai suoi errori: “pronto esposto in procura”*, in *ilgiornale.it*, 9 marzo 2020.

⁷⁵ M. GUERZONI, *Coronavirus, la lunga notte del decreto tra dubbi e fughe in avanti. E spunta la carta Bertolaso*, in *roma.corriere.it*, 8 marzo 2020.

⁷⁶ Dicendo che il Presidente del Consiglio, «apparso fuggacemente nella notte, a caos ormai esploso, poi è sparito di nuovo, neanche un tweet, neanche l'ombra di un messaggio di circostanza»: P. BRACALINI, *L'8 settembre di Conte, il premier inesistente. Renzi: serve Bertolaso*, in *ilgiornale.it*, 9 marzo 2020. La polemica non è solo politica in senso stretto: «nostro sacrificio vano. Torniamo al lavoro con chi è andato in giro tranquillamente»: *Codogno in semilibertà, finita la zona rossa*, in *ansa.it*, 9 marzo 2020.

Nel frattempo, dall'8 marzo con le nuove regole⁷⁸ parte l'iniziativa #iorestoacasa. Si leggono, sui siti ufficiali governativi, versioni contrastanti. Secondo la prima versione, «dopo le ultime norme antivirus, i protagonisti della musica, del cinema e dello spettacolo hanno lanciato una campagna sui social network per dire #iorestoacasa [...] Un invito soprattutto ai ragazzi, che potrebbero avere atteggiamenti più imprudenti, a tutela della salute di tutta la popolazione»⁷⁹. Artisti e influencer si mobilitano con messaggi e persino con canzoni: «il cantante dei Negramaro Giuliano Sangiorgi ha postato un brano inedito, composto dopo aver visto le immagini di tutte quelle persone che sabato sera scappavano da Milano e assalivano i treni»⁸⁰.

Secondo un'altra versione, «proseguono le campagne di comunicazione promosse dal Governo sul tema dell'emergenza sanitaria Coronavirus – Covid 19. La campagna, realizzata dalla Rai per la Presidenza del Consiglio dei ministri, è denominata “io resto a casa” e intende sottolineare l'impegno da parte di tutta la popolazione a seguire una delle più importanti raccomandazioni impartita ai cittadini, cioè non uscire di casa, e a ricordare che, una volta trascorsa l'emergenza legata all'epidemia, tutti potranno tornare ad una vita normale. La difficoltà di questo particolare momento potrà essere superata grazie a un sentimento di unità nazionale». Obiettivi della comunicazione sono «esprimere gratitudine alla popolazione che rispetta la regola dell'isolamento domiciliare, infondere speranza in un futuro in cui l'epidemia sarà sconfitta e si potrà tornare ad occasioni di socialità e suscitare un sentimento di unità nazionale»⁸¹.

Campagna governativa o iniziativa spontanea? Non vi sono dubbi sulla paternità dell'espressione, che va al Presidente del Consiglio, il quale il 9 marzo annuncia durante delle dichiarazioni alla stampa di stare per firmare un provvedimento «che possiamo sintetizzare con l'espressione: io resto a casa»⁸². Anzi, «la campagna social promossa dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, il ministero della Salute e Facebook coinvolge ogni giorno artisti, influencer, cantanti, personaggi della cultura, dello spettacolo e dello sport, che con un breve

⁷⁷ Concetto ribadito dai giornali il giorno successivo: «chi ha fatto circolare la bozza del provvedimento ha compiuto un atto irresponsabile»; «quell'anticipazione ai media è stata improvvida» [sulla chiusura delle scuole]; «non amo le conferenze [stampa] notturne [...] è stato (notte 7/8 marzo) un caso particolare. Dopo la confusione generata dall'indebita anticipazione»; «la vera differenza la devono fare tutti i cittadini». S. CAPPELLINI, *Intervista in La Repubblica*, rintracciabile in *governo.it*, alla data del 9 marzo 2020.

⁷⁸ F. SARZANINI, *Coronavirus, treni, aeroporti, blocchi stradali: ecco come funzionano le nuove regole del decreto 7 marzo*, in *corriere.it*, 8 marzo 2020; E. MARRO, “Niente blocchi per aziende e merci”. Caos sui divieti, il governo rassicura, in *corriere.it*, 8 marzo 2020.

⁷⁹ V. www.salute.gov.it/portale/news, alla data del 9 marzo 2020.

⁸⁰ *Ibidem*.

⁸¹ V. www.governo.it/media/campagna-di-comunicazione-io-resto-casa/14446.

⁸² *Ibidem*, dall'audio dell'intervento.

video sensibilizzano gli utenti della rete sull'importanza di osservare i comportamenti raccomandati nel dpcm del 9 marzo»⁸³.

I provvedimenti adottati per Lombardia e le altre province vengono estesi all'intero territorio nazionale. Con parola anglofona, non parte del vocabolario comune in precedenza, si indica la situazione come *lockdown*.

Nel contempo, appare un altro simbolo e un'altra campagna di comunicazione, l'arcobaleno con la scritta "andrà tutto bene". Anche in questo caso la genesi è governativa, con uno spot diffuso sulle reti Rai, sul sito internet e sui profili social del Mibac: «il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo con la campagna di comunicazione "andrà tutto bene" propone il sostegno alla Protezione Civile Nazionale con la raccolta fondi per l'emergenza coronavirus, lanciando un messaggio di speranza e di fiducia per la popolazione. La canzone composta e interpretata da Elisa e da Tommaso Paradiso in diretta Instagram è anche il risultato dei contributi ricevuti da ogni parte d'Italia dai loro fan. Per dare un messaggio significativo all'iniziativa di beneficenza, gli artisti e le società editoriali e discografiche coinvolte rinunceranno ai loro proventi per devolverli integralmente alla Protezione Civile»⁸⁴.

3.3. Dal millesimo decesso alla fase 2.

Il giorno 11 marzo si aggiunge una voce nuova ai messaggi alla popolazione, quella della Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen che rivolge un breve messaggio in lingua italiana, seguito da uno più esteso in lingua inglese⁸⁵. Forse il primo caso di messaggio in italiano da parte di un'esponente delle istituzioni UE non madrelingua. Alla vigilia del raggiungimento dei mille decessi, il messaggio si riassume nello slogan "in questo momento, in Europa, siamo tutti italiani". Dichiarazione compassata, che non entusiasma⁸⁶ né innova dal punto di vista comunicativo, basti ricordare il simile ma ben più incisivo *Ich bin ein Berliner* kennediano. Tuttavia è un segnale, la dimostrazione di un interesse non soltanto all'intervento bensì alla comunicazione e in un certo senso alla dimostrazione della volontà di intervento. Bisogna ricordare che l'Italia è stata il primo Paese occidentale ad essere fortemente colpito dall'epidemia e ancora a inizio marzo il resto dei Paesi UE e degli omologhi occidentali in generale restava a vedere gli sviluppi italiani.

Il 12 marzo «durante la presentazione delle misure che la BCE intende intraprendere per fronteggiare la pandemia di coronavirus, la presidente della banca centrale Christine Lagarde [...] ha dato l'impressione che la BCE non sia disposta a difendere la stabilità dei loro [cioè, dei

⁸³ Così in www.salute.gov.it/portale/nuovocoronavirus, alla data del 12 marzo sotto il titolo *#iorestoacasa: fallo anche tu!*

⁸⁴ V. www.governo.it/it/media/campagna-di-comunicazione-andr-tutto-bene/14507.

⁸⁵ Circa 50 secondi in italiano su un totale di 3 primi e 30 secondi.

⁸⁶ Un paio di mesi più tardi seguiranno persino delle scuse sull'operato dell'UE, con un effetto di certo non memorabile né incisivo: *Redazione, Von der Leyen, la Ue chiede scusa all'Italia*, in ansa.it, 16 aprile 2020.

Paesi colpiti] conti ad ogni costo [...], innescando una fuga dai titoli di Stato italiani che ha causato la peggiore perdita nella storia della borsa italiana»⁸⁷. La frase di Christine Lagarde («non siamo qui per ridurre gli spread, non è la funzione della BCE»⁸⁸) provoca l'immediata reazione del Presidente della Repubblica in forma di una brevissima nota⁸⁹ che, pur senza riferirsi a nessuna istituzione dell'UE e a nessuna persona, di fatto richiama a convergere sulla dichiarazione fatta solo il giorno precedente dalla Commissione. La nota, secca e tempestiva, è tanto più interessante se fosse stato vero che «il Capo dello Stato, raccontano, dopo il discorso alla nazione di una settimana fa, è entrato in una quarantena comunicativa per non correre il rischio di complicare una situazione già troppo difficile»⁹⁰. Il Presidente della Repubblica interverrà ancora in diverse occasioni: il 22 marzo in risposta a una lettera del Presidente della Repubblica Federale di Germania Steinmeier⁹¹, il 24 marzo in occasione del 76 anniversario delle Fosse Ardeatine⁹² e, più direttamente, con un messaggio agli italiani il 27 marzo.

Tale messaggio⁹³ è diventato virale per un fuori onda. Come segnala l'account twitter ufficiale della presidenza @quirinale «per un errore di trasmissione l'ufficio stampa del Quirinale ha inviato ai media un file sbagliato contenente alcuni fuori onda del Presidente Mattarella. Ce ne scusiamo con gli operatori dei media e i telespettatori». I fuori onda consistono in alcuni errori di lettura che costringono il Presidente a interrompersi e ricominciare. Il punto decisivo è quando un collaboratore fuori inquadratura gli chiede di sistemare un (totalmente non percepibile) ciuffo di capelli fuori posto, cui il Presidente risponde che nemmeno lui (essendo in lockdown come tutti gli italiani) va dal barbiere. Ecco dunque un errore che diventa mossa comunicativa brillante, che scopre il «lato umano» del Presidente: «ma è stato nel momento in cui Mattarella ha risposto all'invito ad aggiustarsi i capelli candidi [...] che l'abbiamo sentito

⁸⁷ *Perché le parole di Christine Lagarde sono diventate un problema*, in *il post*, 13 marzo 2020. Si veda sul sito ufficiale www.ecb.europa.eu nella sezione dedicata alle conferenze stampa quella che riguarda *Christine Lagarde, Presidente della BCE, Luis de Guindos, Vicepresidente della BCE, Francoforte sul Meno, 12 marzo 2020*, anche se la dichiarazione è stata resa nel corso della risposta alle domande (nonché pubblicata sull'account twitter European central bank @ecb alle 3:10 PM del 12 marzo).

⁸⁸ REDAZIONE, *Coronavirus, Lagarde: "è un grande shock economico. Italia in difficoltà? Noi ci saremo"*, in *ansa.it*, 12 marzo 2020.

⁸⁹ Così concepita: «L'Italia sta attraversando una condizione difficile e la sua esperienza di contrasto alla diffusione del coronavirus sarà probabilmente utile per tutti i Paesi dell'Unione Europea. Si attende, quindi, a buon diritto, quanto meno nel comune interesse, iniziative di solidarietà e non mosse che possono ostacolarne l'azione», in www.quirinale.it/elementi/46573.

⁹⁰ M. SCAFI, *Mattarella sceglie il silenzio stampa e si ritrova senza alternative a Conte*, in *ilgiornale.it*, 12 marzo 2020.

⁹¹ www.quirinale.it/elementi/46596; *Coronavirus, Mattarella: "decimati gli anziani, punto di riferimento. Affrontiamo un pericolo inatteso e grave"*, in *repubblica.it*, 22 marzo 2020.

⁹² *Coronavirus, Mattarella: "per rinascere ci è richiesta la stessa unità del dopoguerra"*, in *repubblica.it*, 24 marzo 2020.

⁹³ V. www.quirinale.it/elementi/48600.

davvero uno di noi»⁹⁴. «Ammettere però e senza volerlo, grazie a un fuori onda raccolto da YouTube, di non essere riuscito a tagliarsi i capelli come tanti italiani e italiane costretti a casa, spiega la costante sintonia del Presidente con il Paese e perché raccoglie, ogni volta che si presenta in pubblico, interminabili minuti di applausi»⁹⁵. Ecco che «un errore tecnico mai capitato nella storia della Repubblica»⁹⁶ si trasforma in una comunicazione brillante, amabile, rassicurante, simpatica per un Presidente che non ha «l’effervescenza di Pertini, la bonomia a tratti calorosa di Ciampi, la solennità cordiale di Napolitano»⁹⁷ in un giorno⁹⁸ e in un momento tragico. Non si può che credere all’errore involontario dello staff, ma se la dimenticanza di tagliare quella sezione fosse stata volontaria bisogna riconoscere la piena riuscita comunicativa dell’operazione degli *spin doctor* del Quirinale.

Tornando alla successione degli avvenimenti, il 17 marzo è il giorno del d.l. n. 18 recante “misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all’emergenza epidemiologica da COVID-19”, altrimenti detto decreto cura-Italia.

Il 18 marzo, a tarda sera, si diffondono immagini di una lunga colonna di mezzi dell’esercito che trasportano – il carico non si vede, ma la notizia è chiara – bare: sono partiti dal cimitero di Bergamo e sono dirette ai forni crematori di altre Regioni. La camera mortuaria del capoluogo orobico non è in grado di accogliere altri feretri e così il forno crematorio, pure – si dice – al lavoro 24 ore al giorno⁹⁹.

Si tratta di un avvenimento che segue e precede una serie di fatti sinteticamente rappresentabili con un’epidemia che appare sempre più dilagante e una società bloccata in casa. A suo modo costituisce un evento simbolico, almeno a valutare dalla l. 18 febbraio 2021, n. 35 “istituzione della Giornata nazionale in memoria delle vittime dell’epidemia di coronavirus”. La legge contribuisce alla comunicazione di cui si sta trattando perché chiede (art. 4) alle scuole di individuare «percorsi di studio ed eventi dedicati alla comprensione e all’apprendimento dei temi relativi alla diffusione dell’epidemia di coronavirus e all’impegno nazionale e internazionale profuso per il suo contenimento e per garantire assistenza alle comunità e alle persone colpite» e

⁹⁴ S. MESSINA, *Nel fuorionda di Mattarella, l’umanità del presidente: “Giovanni, non vado dal barbiere neanche io”*, in *repubblica.it*, 27 marzo 2020.

⁹⁵ M. CONTI, *Mattarella, il fuori onda diventa virale: «eh Giovanni, non vado dal barbiere neanche io»*, in *Ilmessaggero.it*, 27 marzo 2020.

⁹⁶ S. MESSINA, *Nel fuorionda di Mattarella*, cit.

⁹⁷ B. VESPA, *Quirinale. Dodici Presidenti tra pubblico e privato*, Mondadori, 2021.

⁹⁸ Il 27 marzo è il giorno del momento straordinario di preghiera in tempo di pandemia presieduto dal Santo Padre Francesco sul sagrato della Basilica di San Pietro, sotto la pioggia e davanti ad una piazza deserta.

⁹⁹ Così si deduce unanimemente dalle notizie diffuse: P. BERIZZI, *Bergamo, non c’è più posto: 70 mezzi militari portano le salme fuori dalla regione*, in *Repubblica.it*, 18 marzo 2020; REDAZIONE, *Coronavirus: colonna mezzi militari a Bergamo con feretri*, in *ansa.it*, 18 marzo 2020.

chiede alla società concessionaria del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale (art. 5) di «assicura[re] adeguati spazi a temi connessi alla Giornata nazionale» medesima.

Non è questo il luogo per approfondire le cause, o semplicemente la narrazione delle cause, della diffusione dell'epidemia¹⁰⁰ e nemmeno la risposta istituzionale, non priva di possibili elementi di critica¹⁰¹.

Piuttosto, è interessante che una legge intervenga in un dato momento storico a celebrazione della *memoria* di vittime *future*. L'epidemia, infatti, non era certamente terminata nel momento in cui la legge veniva approvata e nel momento in cui veniva celebrata la prima giornata in memoria (18 marzo 2021) il conteggio ufficiale registrava altre vittime e così nei giorni e mesi seguenti¹⁰². Peraltro, iniziative ufficiali di celebrazione si sono tenute nel corso dello stesso 2020¹⁰³, e non si può evitare di considerare tali norme come un modo per consolidare una memoria condivisa e una costruzione indirizzata dell'opinione pubblica¹⁰⁴.

Il 18 marzo, pur con le imprecisioni che si incontrano con le date simboliche, segna il definitivo cambio di regime comunicativo. Quello stesso giorno il titolo principale del Corriere della Sera è (virgolettato) «Troppi in giro, li puniremo» e il 19 (di nuovo, virgolettato) «Siate responsabili, sono i giorni cruciali» mentre il 20 marzo il Messaggero e il Giornale titolano, rispettivamente, “Virus, le ronde dell'esercito” e “Sarà lunga (e ora c'è voglia di esercito)”. Nulla di più lontano dai toni tranquillizzanti che avevano preceduto. Anzi, d'ora in poi la comunicazione ufficiale utilizzerà anche toni allarmistici¹⁰⁵.

¹⁰⁰ Nelle FAQ (Frequently Asked Questions) ufficiali (www.salute.gov.it) alla domanda “da dove vengono i coronavirus?” (dunque, non il SARS-CoV-2, bensì tutti i coronavirus in generale) si legge: «i coronavirus sono virus che circolano tra animali e alcuni di essi infettano anche l'uomo. I pipistrelli sono considerati ospiti naturali di questi virus, ma anche molte altre specie di animali sono considerate fonti», facendo l'esempio della trasmissione da cammelli e zibetti.

¹⁰¹ Il direttore generale dell'OMS ha parlato dell'Italia «esempio scintillante, con unità nazionale e solidarietà, impegno comune e umiltà» *Coronavirus: Oms, Italia esempio nel contrasto alla pandemia*, in ansa.it, 21 settembre 2020; ma sono arrivate anche critiche, M. SANTAMARIA, *Il modello da imitare ora è un disastro: l'Italia della seconda ondata Covid vista dall'estero*, in espresso.repubblica.it, 25 novembre 2020.

¹⁰² Il solo 18 marzo 2021 le vittime sono state 423 (*Covid Italia, 24.935 contagi e 423 morti: bollettino 18 marzo*, in www.adnkronos.it, 18 marzo 2021).

¹⁰³ «Nel 74° anniversario della nascita della Repubblica Italiana, il Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, si è recato a Codogno, luogo simbolo dell'inizio della pandemia, per rendere omaggio a tutte le vittime del Covid-19 e a quanti hanno affrontato in prima linea la lotta contro il coronavirus», www.quirinale.it/elementi/49393; 2 giugno, Mattarella sarà in visita a Codogno. *E ai giardini del Quirinale il concerto per le vittime del Covid*, in Repubblica.it, 27 maggio 2020 dove si nota che «ieri gli aerei delle Frece tricolori hanno iniziato, da Torino, il loro volo di 5 giorni nei cieli italiani, passando anche per Codogno».

¹⁰⁴ Secondo A. PUGIOTTO, *Quando (e perché) la memoria si fa legge*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2009, «lo Stato, che già svolge un lavoro mnemonico collettivo attraverso gli archivi, la toponomastica, l'edificazione di monumenti, le celebrazioni, ora si serve anche del comando legislativo» (p. 13). «Paradossalmente però, questo vero e proprio dovere della memoria genera il pericolo di un'assuefazione crescente legata alla ritualità del ricordo: incapsulato nelle formalità del rito, l'evento ricordato viene progressivamente svuotato del suo senso originario e la sua primitiva carica propulsiva ne esce col tempo addomesticata» (p. 11). Sul punto anche A. MASTROMARINO, *Stato e memoria. Studio di diritto comparato*, Francoangeli, Milano, 2018.

¹⁰⁵ *Ex multis*: C. BALDI, *Fontana: “state a casa o saremo costretti a prendere provvedimenti più rigorosi”*, in lastampa.it, 18 marzo 2020 in cui si legge, attribuito al Presidente lombardo «tra poco non riusciremo ad aiutare

Marzo 2020 è un mese che ha segnato psicologicamente coloro che lo hanno vissuto: è il tempo della chiusura di tutte le attività, dai servizi alla persona alle attività lavorative “non indispensabili”, del divieto di uscire di casa, delle code ai supermercati dovute al rigido contingentamento degli accessi, della sospensione di tutte le cerimonie, comprese i funerali dei deceduti, che crescono di giorno in giorno nonostante le misure di contenimento¹⁰⁶.

Nel contempo, inizia a presentarsi qualche forma di contestazione delle scelte governative, sia pure a livello di dibattito politico¹⁰⁷ o scientifico¹⁰⁸, si inizia a parlare delle ricadute economiche della pandemia (*rectius*, delle scelte governative relative alla gestione della pandemia)¹⁰⁹, si rinnovano polemiche tra Stato e Regioni¹¹⁰ e si trovano notizie di un significativo *mea culpa* delle istituzioni che avevano mandato messaggi di segno diverso¹¹¹.

chi si ammala»; F. RONCONE, *Il granduca Vincenzo De Luca, oratoria a effetti speciali tra la ragione e il lanciafiamme*, in *corriere.it*, 2 maggio 2020 in cui si legge, attribuito al Presidente campano: «uscirò con una mazza in mano, mi nasconderò dietro ai muri e comparirò non appena vedo qualcuno che si aggira senza un motivo urgente: una botta in testa e lo lascio stecchito a terra» oppure «mi arrivano notizie che qualcuno starebbe organizzando feste di laurea... beh sappiate che manderò i carabinieri, ma con il lanciafiamme».

¹⁰⁶ È anche il tempo di una strisciante tensione sociale che colpevolizza vari categorie: i *runner*, quelli che portano a spasso il cane, chi va al supermercato più di una volta al giorno. Seguiranno, ma oltre i limiti temporali che ci si è imposti, gli “irresponsabili” della movida, delle discoteche estive e via esemplificando. REDAZIONE, *Coronavirus: a Milano troppi runner, anche Ferragni segnala*, in *ansa.it*, 17 marzo 2020; N. CENDRON, *Coronavirus, runner nel mirino: fotografati e messi alla gogna su Facebook*, in *trevisotoday.it*, 19 marzo 2020; *L'infettivologo Galli: “movida da irresponsabili, così si rischia di bloccare di nuovo l'Italia”*, in *ilmessaggero.it*, 8 giugno 2020; S. BARGAGNA, *“Ok le discoteche chiuse troppi irresponsabili”*, in *lanazione.it*, 18 agosto 2020. Sulla spesa, il video *Come fare una spesa intelligente, bilanciata e che duri almeno una settimana*, in *www.ministerosalute.it*, 23 marzo 2020.

¹⁰⁷ Ad esempio: «Il ministro per gli Affari regionali Francesco Boccia è infatti entrato nella sala ancora con la mascherina che penzolava dal suo orecchio e quando qualcuno glielo ha fatto notare, ha risposto con un mezzo sorriso: “sono quelle che usiamo di solito noi che non siamo in ospedale”. Al suo fianco il capo dipartimento Angelo Borrelli [che ha sorriso]. Tanto è bastato per far partire le polemiche politiche su presunte “risate” o intenti polemicici nei confronti della Regione Lombardia che una settimana fa aveva criticato quelle stesse mascherine date in dotazione al personale medico definendole inadeguate» F.Q. *Coronavirus, polemiche per la mascherina di Boccia in conferenza stampa. Lui: “sciacalli. Borrelli sorrideva per le prime adesioni di medici volontari”*, in *ilfattoquotidiano.it*, 21 marzo 2020. Le critiche arrivano dal leader di Azione Carlo Calenda «non ha le qualità per fare il ministro» e dall'ex presidente del Consiglio Matteo Renzi «atteggiamento indegno delle nostre istituzioni» *Coronavirus, polemica sulla mascherina di Boccia. Renzi: “ironia indegna”. Calenda: “si dimetta”. Lui si difende: “sciacallaggio”*, in *repubblica.it*, 21 marzo 2020.

¹⁰⁸ Di cui danno conto: G. MARINO, *La rivolta degli scienziati: il governo non sa contare*, in *ilgiornale.it*, 28 marzo 2020; R. BATTISTON, *Il diritto di contare bene*, in *huffingtonpost.it*, 26 marzo 2020.

¹⁰⁹ «La contrazione media del Pil nel 2020 sarebbe di qualche punto percentuale, grave ma pienamente gestibile e recuperabile», *Gualtieri: chiederemo nuovo scostamento deficit, caduta Pil grave ma gestibile*, in *ilsole24ore.com*, 24 marzo 2020.

¹¹⁰ Secondo il ministro per gli affari regionali «se l'autonomia è sussidiarietà è un conto – dice Boccia – se l'autonomia è fare da soli perché si pensa di fare meglio la risposta è “no perché crolli”. Nessuna regione ce l'avrebbe fatta da sola» [...] « se non ci fosse lo Stato non ci sarebbe quasi nulla». Parole «“avventate e inopportune”» secondo Fontana, «il governo è incapace di gestire l'ordinarietà, figuriamoci l'emergenza» secondo l'assessore al bilancio lombardo Caparini. *Coronavirus, Protezione civile: 73.880 i malati, 10.779 le vittime. I guariti sono 13.030*, in *ansa.it*, 29 marzo 2020

¹¹¹ A. GALLIONE, *Sala: “se ho sbagliato nei primi giorni ora sono qui a lottare. Dobbiamo rinascere”*, in *repubblica.it*, 24 marzo 2020.

Il Governo, e il Presidente del Consiglio dei Ministri in particolare, è attivissimo¹¹² sul piano comunicativo, in un susseguirsi di conferenze stampa, interviste, dichiarazioni attraverso i social network¹¹³. Continua la conferenza stampa quotidiana sui dati dalla protezione civile e comunica con la stampa frequentemente¹¹⁴ anche Domenico Arcuri, nominato il 18 marzo 2020 Commissario straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure occorrenti per il contenimento dell'emergenza epidemiologica COVID-19. Altrettanto attivo è il Ministro della Salute¹¹⁵.

Una descrizione più dettagliata degli avvenimenti appartiene maggiormente alla cronaca e non alla ricostruzione della comunicazione istituzionale.

Serve, qui, mettere a fuoco un'ulteriore momento comunicativo: la ripartenza. Una volta chiuse tutte le attività, tali per cui, come si è visto, nemmeno il Presidente della Repubblica è passato dal barbiere, diventava necessario riaprirle. Non si discute, qui, alcunché riguardo al

¹¹² Nel periodo preso in considerazione, oltre a quanto riportato in testo: Conferenza stampa del Presidente Conte (8 marzo 2020); Dichiarazioni alla stampa del Presidente Conte (9 marzo 2020); Conferenza stampa del Presidente Conte con i Ministri Gualtieri e Catalfo (16 marzo 2020); Dichiarazione del Presidente del Consiglio Conte su sospensione attività produttive non essenziali (22 marzo 2020); consiglio dei Ministri n. 38, conferenza stampa del Presidente Conte (24 marzo 2020); Coronavirus, informativa del Presidente Conte alla Camera dei deputati (25 marzo 2020); Conferenza stampa del Presidente Conte (29 marzo 2020); Conferenza stampa del Presidente Conte con i Ministri Gualtieri, Azzolina e Patuanelli (6 aprile) 2020; Conferenza stampa del Presidente Conte (10 aprile 2020); Conferenza stampa del Presidente Conte (26 aprile 2020). Tutte su www.ministerosalute.it, alle relative pagine del portale news.

¹¹³ A Conte «vengono rimproverate, ancora una volta, scelte di comunicazione non felicissime, come quella di tenere il discorso alla nazione in diretta Facebook e a tarda serata», Per Borrelli l'accusa sarebbe di «parlare troppo», *M. Di Lollo, Nel Pd rivolta anti-Borrelli: "cambiare la catena di comando"*, in *il giornale.it*, 24 marzo 2020.

¹¹⁴ 7 aprile; 18 aprile (test sierologici, app tracciamento, forniture); 21 aprile (forniture, attività per fase 2) tutto in www.ministerodellasalute.it.

¹¹⁵ Per il solo mese di marzo: 4 marzo 2020 - Covid-19, Speranza: "insieme ce la faremo. Importante aiuto di tutti i cittadini" (Comunicato n. 101); 7 marzo 2020 - Covid-19, Speranza: "Risposta forte dello Stato. Ora è fondamentale l'impegno dei cittadini" (Comunicato n. 102); 11 marzo 2020 - Covid-19, Speranza: "Scelte dure in un tempo molto difficile. Insieme ce la faremo" (Comunicato n. 108); 14 marzo 2020 - Covid-19, Speranza: "Definito protocollo sicurezza sul lavoro. Paese unito più che mai" (Comunicato n. 111); 14 marzo 2020 - Coronavirus: Speranza, "Difendere personale sanitario priorità" (Comunicato n. 112); 14 marzo 2020 - Covid-19, Speranza: "Superamento blocchi EU direzione giusta" (Comunicato n. 113); 16 marzo 2020 - DI: Speranza, "Misure eccezionali, ma si vince con contributo di tutti" (Comunicato n. 114); 16 marzo 2020 - Speranza: "Bene in Europa misure più dure. Sollecitato da tempo" (Comunicato n. 115); 17 marzo 2020 - Covid-19: Speranza, "Dimostriamo di essere un grande Paese, ciascuno faccia la sua parte" (Comunicato n. 117); 19 marzo 2020 - Speranza: "Per limitare gli spostamenti puntiamo con forza sulla ricetta medica via email o con messaggio sul telefono" (Comunicato n. 118); 20 marzo 2020 - Covid-19, Speranza: "Garantire efficace distanziamento sociale" (Comunicato n. 119); 21 marzo 2020 - Covid-19, Speranza: "Alleanza tra istituzioni e cittadini. Sacrifici indispensabili per battere il virus" (Comunicato n. 120); 22 marzo 2020 - Coronavirus: Speranza, "Ridurre al minimo gli spostamenti" (Comunicato n. 122); 3 marzo 2020 - Covid-19: Ue parte con acquisto centralizzato di materiali e dispositivi (Comunicato n. 123); 23 marzo 2020 - Covid-19: Speranza, "Guai ad abbassare la guardia" (Comunicato n. 124); 24 marzo 2020 - Covid-19, Speranza: "Priorità distribuzione DPI agli operatori sanitari" (Comunicato n. 125); 25 marzo 2020 - Coronavirus: Speranza, "Soddisfazione per intesa con forze sociali" (Comunicato n. 127); 26 marzo 2020 - Covid-19, teleconferenza G7 Speranza: "Misure armoniche e condivise e convergenza su farmaci e vaccini" (Comunicato n. 128); 29 marzo 2020 - Coronavirus: Speranza, "Non abbassare la guardia" (Comunicato n. 129); 30 marzo 2020 - Covid-19, Speranza: misure verranno estese fino a Pasqua (Comunicato n. 130), tutti in www.salute.gov.it.

potere dello Stato di disciplinare così minutamente la vita dei consociati. È un fatto che in quei giorni per spostarsi (s'intende, per allontanarsi fisicamente dalla propria residenza) era necessaria un'autocertificazione che riportasse il motivo, riconducibile a stato di necessità, salute e lavoro. Il problema, dunque, non era più chiudere, bensì riaprire e fissare una data «all'insegna di una parola d'ordine: gradualità»¹¹⁶.

Il d.p.c.m. 1 aprile 2020, pubblicato il giorno successivo in Gazzetta ufficiale, «stabilisce che l'efficacia delle disposizioni dei Dpcm dell'8, 9, 11 e 22 marzo, nonché di quelle previste dall'ordinanza del Ministro della Salute [...] siano prorogate fino a lunedì 13 aprile 2020»¹¹⁷. Domenica 12 aprile era la domenica di Pasqua e quindi fissare lunedì 13 significava tenere chiuso il Paese nella abituale settimana di ferie e fino al lunedì di pasquetta, classica data per le gite fuori porta¹¹⁸.

Accade che nella mattinata del 3 aprile «il capo della Protezione civile Angelo Borrelli in un'intervista a “Radio Anch'io” su Rai Radio Uno aveva detto che dopo Pasqua e Pasquetta “anche il primo maggio lo passeremo chiusi in casa”, salvo chiarire a metà giornata all'agenzia Ansa che “l'orizzonte temporale resta quello del 13 aprile come annunciato dal presidente del consiglio»¹¹⁹.

Formalmente, si trattava di un'intervista radiofonica di un esponente governativo tecnico. Ciò che sorprende particolarmente è che le date ipotizzate a inizio aprile si sono rivelate fondate e non frutto di pessimismo personale¹²⁰. Dopo vari rinvii la data per la “fase 2”, che si muove con lo slogan “se ami l'Italia, mantieni la distanza”, sarà il 18 maggio 2020¹²¹.

Non si tratta della fine dell'emergenza (lontana anche al momento in cui si scrive, oltre un anno più tardi), ma è comunque un momento da prendere in considerazione come punto fermo. Dal punto di vista della comunicazione istituzionale, vi saranno ulteriori punti di svolta, per tutti la cd. “seconda ondata” nell'autunno del 2020 e la “terza ondata” nell'inverno del 2021.

¹¹⁶ M. BARTOLONI, *Speranza: tutto chiuso fino al 13 aprile. Ma che succederà alla riapertura? Dalle fasce di età al distanziamento, così si rimetterà in modo l'Italia*, in *ilsole24ore.com*, 31 marzo 2020.

¹¹⁷ V. www.lavoro.gov.it/notizie/Pagine/Coronavirus-DPCM-proroga-al-13-aprile-2020-delle-misure-restrittive.aspx.

¹¹⁸ La misura era stata preannunciata dal Ministro della Salute nell'informativa al Senato già a fine marzo.

¹¹⁹ *Coronavirus, Borrelli: a casa anche il primo maggio, possibile proroga restrizioni fino al 16. Poi fa marcia indietro*, in *www.ilsole24ore.com*, 3 aprile 2020; *Coronavirus, diretta – Borrelli: “date riapertura? Mie frasi equivocate, sull'inizio della fase 2 decide governo”*. *Vertice Conte-Regioni: possibile proroga delle ordinanze al 13 aprile, poi misure uniformi su aziende*, in *ilfattoquotidiano.it*, 3 aprile 2020.

¹²⁰ A. GIORGI, *Coronavirus, Borrelli più pessimista: “proroga delle misure fino al 16 maggio”*, in *ilgiornale.it*, 3 aprile 2020. Ancora più esplicitamente: «non vorrei dare delle date, però da qui [4 aprile] al 16 maggio potremo avere dati ulteriormente positivi che consigliano di riprendere le attività e cominciare quindi la fase 2»: *Borrelli: “staremo a casa anche il 1 maggio”*. *Poi precisa*, in *ansa.it*, 4 aprile 2020.

¹²¹ Il 4 maggio avevano riaperto alcune attività ed erano diventate possibili le visite ai congiunti. Il 18 maggio restano comunque chiusi cinema e teatri e vietato lo spostamento tra Regioni.

Il Governo ha continuato a comunicare intensamente e l'opinione pubblica ha continuato a restare concentratissima su un tema pervasivo al massimo grado, poiché riguarda la vita quotidiana di ciascuno.

Ai fini di ciò che si vuole mettere in evidenza in queste pagine, la ricostruzione della comunicazione può giungere ad un punto finale in quanto si è verificata una completa metamorfosi: dapprima la rassicurazione sul fatto che il virus non sarebbe stato un problema; poi il controllo di una fase di allarmante emergenza; infine la rassicurazione che il virus sarebbe stato comunque un problema anche se si tornava a una situazione di parziale normalità.

3. La manipolazione dell'opinione pubblica.

3.1. Il metodo, un esempio (storico).

Nello studiare la propaganda, è indispensabile compiere un'operazione concettuale: distinguere l'azione dei pubblici poteri dai presupposti che ne sono stati causa e dalle alternative a disposizione. Non operare questa distinzione rende impossibile vedere l'opera di propaganda effettuata, poiché se invece di domandarsi “questa è una manipolazione dell'opinione?” ci si domanda “è giusta questa opera di convincimento?” oppure se ci si domanda “quali erano le alternative a disposizione del decisore politico?”, si perde completamente il senso della questione.

L'affermazione appena riportata può essere argomentata in tre modi.

Primo, porre una domanda ed evitare la risposta può avere significato, in un contesto di dibattito e di ricerca che eviti espedienti meramente retorici, soltanto se la domanda è fuori dal contesto logico, metodologico e di delimitazione della materia. Domandarsi se il Governo pone in essere propaganda volta a manipolare la pubblica opinione e con quali strumenti lo fa è una questione che può rientrare nell'analisi di diritto pubblico.

Secondo, replicare con le controdeduzioni cui è fatto cenno significa cadere in una fallacia logica. Nel caso si richiami la bontà morale dell'azione governativa, una fallacia del tutto simile (anche se non esattamente coincidente) all'affermazione del conseguente¹²². Nel caso di negare risposta in quanto unica alternativa a disposizione, una fallacia del tutto assimilabile alla falsa dicotomia¹²³.

¹²² Poiché è positiva l'azione, è positivo il metodo utilizzato per raggiungerla. Fuor di astrazione, il Governo ha bene operato nell'opera di comunicazione e propaganda perché il fine da raggiungere era buono. Argomentazione che inverte la domanda originale (era propaganda?) e la evita.

¹²³ Fuori di astrazione, si potrebbe domandare: forse il Governo doveva lasciar morire le persone? Forse non doveva chiedere di stare a casa ed evitare di salvare vite umane? La risposta è ovviamente negativa. Tuttavia, la questione così impostata cade nella fallacia di falsa dicotomia, perché vi sono sempre alternative possibili: si potevano salvare le persone in altro modo? Il Governo poteva agire prima o diversamente? Eccetera.

Terzo, se il diritto non guarda a “cosa esiste” bensì al “perché esiste” perde la propria autonomia, in quanto bisognerebbe convenire che ciò che è valorialmente buono è anche legale o giungere a simili formulazioni che smarriscono il metodo giuridico.

Un esempio storico può aiutare: si prenda in considerazione il ruolo del Presidente del Consiglio italiano durante la prima guerra mondiale alla vigilia della decisiva offensiva di Vittorio Veneto. Se nel caso della seconda guerra mondiale è scontato parlare di propaganda governativa, poiché la si identifica (con inevitabile connotazione negativa) con la propaganda del regime fascista, il Presidente del Consiglio nel 1917 è Vittorio Emanuele Orlando, uomo del quale a livello personale non si prospetta aprioristicamente una negativa connotazione quanto a volontà e obiettivi. Il famoso giurista è, tuttavia, capo del governo di un Paese in guerra, anzi, in quel momento di un Paese che combatte sanguinosamente da anni e che ha recentemente subito un importante scacco militare. Ebbene, lo storico può notare che la reazione del Paese prima dell’offensiva del Piave era stata vigorosa «ma ancor più decisiva, se possibile, sarebbe stata l’azione di propaganda e d’incoraggiamento rivolta alle istituzioni, ai militari, al paese. I discorsi carichi di pathos e patriottismo, uniti alla riorganizzazione dei quadri militari e all’adozione di una serie di misure a favore dei soldati, consentirono di rialzare il morale e d’infondere fiducia a una nazione in ginocchio. Orlando, con la sua retorica suadente, i toni calibrati e le frasi a effetto, si confermava il vero “signore della parola”, un impareggiabile oratore»¹²⁴. Il pathos e il patriottismo, però, possono presentare un lato oscuro, che si può valutare altrimenti, ad esempio osservando che «la immensa vanità, la dilatazione abnorme della coscienza di sé, la sicurezza di risolvere con le parole gli urti e le contraddizioni dei fatti gli [a V.E. Orlando] consentivano di assumere decisioni e indicazioni di portata storica, con la futile facilità di una frase a effetto, d’una parola celebre, persino di un giro verbale sbagliato, di cui non vedeva né l’errore, né il ridicolo»¹²⁵. In entrambi i casi non si discute la capacità oratoria, soltanto la si valuta in senso diverso e, anzi, opposto. Si tratta di una valutazione storica, che come tale si lascia alla dottrina competente su quel punto. Nel frattempo bisogna convenire sul fatto che, nell’una e nell’altra lettura, l’Orlando utilizzò il proprio ruolo in senso propagandistico. Questo comunicano entrambe le citazioni. Su questo punto, non è conferente opporre che l’Orlando, come Presidente del Consiglio, avrebbe ben operato svolgendo opera di sensibilizzazione, né che, allo stato dei fatti nel 1917, non aveva alternative. Davanti alla domanda: “V.E. Orlando fece propaganda?”, la risposta è positiva e non vale obiettare “ha fatto bene, perché l’Italia doveva vincere la guerra” oppure “quali opportunità aveva? forse dichiararsi sconfitti e gettare le armi?”.

¹²⁴ F. MAZZARELLA, *Vittorio Emanuele Orlando. Il giurista, l’avvocato, lo statista*, in *Le Carte e la Storia*, 1/2018, p. 16.

¹²⁵ G. ARTIERI, *Cronaca del Regno d’Italia*, Milano, Mondadori, 1978, vol. II, p. 121.

Sarebbe, invece, più interessante domandarsi, da un lato, se fosse nei poteri (statutari, poiché l'esempio è del 1917) del Presidente del Consiglio fare propaganda, come abbia manipolato concretamente l'opinione pubblica e per quali fini; dall'altro lato sarebbe opportuno indagare gli strumenti giuridici utilizzati, o quale collegamento vi sia tra gli atti che la dottrina storica ricorda (le misure a favore dei soldati) e la propaganda.

L'esempio storico serve soprattutto per contestualizzare il tema al di fuori della ineludibile passione che anima l'osservazione di fatti vicini al punto di osservazione.

Allo stesso modo, ci si può domandare se il Governo e le istituzioni abbiano manipolato l'opinione pubblica, perché e come, e rispondere con animo sereno e distaccato. Domandarsi se abbia ben fatto e se vi fossero alternative aggiunge altri parametri, che qui non interessano e – sia consentita la sottolineatura metodologica – continueranno a non interessare: spetta a chi contesta la fallacia di affermazione del conseguente argomentare in tal senso e riportarli, eventualmente, nel novero della discussione.

Ancora un profilo argomentativo generale: ammettere che sia nei poteri delle istituzioni manipolare l'opinione pubblica è un'affermazione non sconvolgente per chi studia lo Stato sotto il profilo giuridico, tuttavia è un'affermazione che pone una serie di problemi, di metodo e di merito. Nessuna norma pone nella disponibilità del Governo o del Parlamento la manipolazione dell'opinione pubblica, tuttavia è lo stesso art. 95 della Costituzione a dire che «il Presidente del Consiglio dei Ministri dirige la politica generale del Governo» e la politica (nel suo senso ampio, che non è sinonimo di politica-partitica) è intesa proprio come capacità di programmazione rispetto all'ottenimento di risultati. Quando il risultato atteso è un comportamento, non sorprende che si debba agire per influenzare quel comportamento. Mentre, in riferimento al Parlamento, esso è l'organo che approva le leggi e nella legge c'è il carattere obbligatorio, che comporta *de plano* il condizionamento dei comportamenti sociali.

Non sfugge ad una lettura attenta che i confini dei termini utilizzati sono tutti estesi – e in un certo senso tesi – al loro limite. Si fa rientrare, cioè, l'opinione pubblica tra i comportamenti sociali disciplinabili per legge e si fa rientrare la politica generale del Governo nella definizione di condizionamento sociale. Il contatto tra questi vari elementi merita indubbiamente un'analisi più rigorosa che non può essere semplicemente rimessa al piano comunicativo. È evidente che nelle comunicazioni del Governo (e delle istituzioni in generale, come ricostruito sopra), vi sia il chiaro intento di influenzare l'opinione pubblica e non soltanto di diffondere notizie riguardo agli intendimenti del Governo (o delle istituzioni) sulle azioni da intraprendere. Ciò è vero in certe occasioni tra le quali rientra senza ombra di dubbio la pandemia da Covid19. Più problematico è leggere in questo un problema giuridico e non solo un avvenimento comunicativo.

Si insiste sul tema del “problema” giuridico, in opposizione a un mero “avvenimento”. Con la seconda parola si fa riferimento a un fatto, al “così è”, che in questo specifico lasso di tempo corrisponde all’indiscutibile fatto della produzione normativa e della serie di note, interventi e conferenze stampa. Del resto, si è già riconosciuto e argomentato in premessa che distinguere tra fatto e diritto non rappresenta un’operazione totalmente oggettiva.

3.2. Tre percorsi argomentativi.

Per una opportuna organizzazione del ragionamento, a partire dalla definizione di propaganda – che si è data in principio e che si ritiene poco problematica – si analizzeranno tre distinti problemi: in primo luogo l’individuazione del nemico, in secondo luogo il rapporto tra propaganda e menzogna, in terzo luogo alcune caratteristiche di una opportuna campagna propagandistica.

Innanzitutto, l’elemento «che oggi contraddistingue ogni campagna propagandistica: l’individuazione del nemico. Infatti gli uomini della rivoluzione [francese] avevano ben capito, prima di chiunque altro, che l’identificazione del nemico è il mezzo per eccellenza per riuscire a mobilitare la popolazione, provocando un’emozione popolare e convogliando successivamente l’adesione della folla verso un obiettivo ben più ampio della lotta al nemico. Ovviamente la designazione del nemico “deve” rispettare alcune regole; infatti non tutti i potenziali nemici possono avere i requisiti necessari del “buon nemico”: in primo luogo deve essere spietato ma non troppo forte; deve essere relativamente conosciuto e vicino [...] e soprattutto deve essere già poco amato dal pubblico»¹²⁶.

Il coronavirus ha tutte queste caratteristiche, anzi rafforzate da non avere un volto. È spietato ma non troppo, nessuna persona di buon senso può simpatizzare nei suoi confronti¹²⁷, è

¹²⁶ M. RAGNEDDA, *La propaganda tra passato e presente: evoluzione e ipotesi di comparazione*, in *AnnalSS*, 3/2003 p. 268

¹²⁷ Nemmeno i cosiddetti “negazionisti”. Termine problematico, in quanto mutuato da altro campo. D. BIFULCO, *Negare l’evidenza. Diritto e storia di fronte alla “menzogna di Auschwitz”*, Milano, Francoangeli, 2012; E. FRONZA, *Il negazionismo come reato*, Milano, Giuffrè, 2012. Peraltro, anche superando i problemi terminologici, il cd. negazionista del Covid non simpatizza per il virus, perché al più sostiene che non esista. Per negazionista si intende comunemente (e anche questo è un problema terminologico di non poco momento) anche chi contesta le decisioni governative, sia a livello di politica generale sia a livello minimo (ad esempio, sull’uso dei dispositivi di protezione). Ancora una volta, non è una forma di favorevole adesione al “nemico”.

Specificamente sui cd. negazionisti sul sito del ministero si trova traccia di un servizio (tg3) dal titolo *Negazionisti del Covid-19, l’avvertimento del Viminale sul rispetto delle regole* (www.interno.gov.it/it/negazionisti-covid-19-lavvertimento-viminale-sul-rispetto-regole): appare più la testimonianza di una raccolta di documenti che non un provvedimento. Nel servizio si critica la manifestazione “marcia per la liberazione” organizzata per il 10 ottobre 2020 e si ricorda: «massimo rigore e fermezza assoluta nei confronti di chi non rispetta le normative anti covid durante le manifestazioni. È la linea che il ministro dell’Interno Luciana Lamorgese ha dato ai responsabili della sicurezza pubblica e che è stata immediatamente recepita nella circolare che il capo della Polizia Franco Gabrielli ha inviato a prefetti e questori»: *Negazionisti in piazza a Roma. Il Viminale: “massimo rigore e fermezza”*, in *ansa.it*, 10 ottobre 2020.

vicino, così vicino da essere letteralmente nelle case degli italiani. Dunque, il coronavirus sarebbe un “buon nemico”, secondo la definizione.

Il secondo problema è quello del rapporto con la menzogna, rapporto che parte proprio dall’individuazione del nemico. Infatti, «non è poi così importante che il nemico sia veramente come lo si descrive. Anzi, molto meglio per tutti che non lo sia. Fondamentale è però che venga percepito in questo modo, che l’opinione pubblica alla quale ci si rivolge costruisca un’immagine mentale dell’avversario così radicalmente negativa e brutale da accettare, e far sua, l’idea della necessità di combatterlo ad ogni costo»¹²⁸. Allo stesso modo, «non importa che la costruzione del Nemico sia in larga parte basata su menzogne, eccessi, interpretazioni fuorviate e fuorvianti di una realtà manipolata»¹²⁹.

Si è già messo in luce il problema della relazione (e dell’argomentazione della relazione) tra bontà valoriale dell’azione e azione medesima. È il momento qui di estendere questo argomento alla relazione tra verità e falsità.

La dottrina indugia non di rado a riconoscere nella struttura dello Stato democratico un antidoto ad informazioni errate o manipolate in senso fuorviante¹³⁰. Il che corrisponderebbe ad individuare propaganda solo nel momento in cui siano diffuse informazioni false.

La dottrina che parla di comunicazione distingue diverse tipologie di approccio: «l’approccio funzionalista ha fatto notare come i media rafforzano e favoriscono le funzioni e le pratiche della democrazia partecipativa promuovendo virtù civiche, consapevolezza politica e partecipazione. In una società democratica l’accesso ad informazioni attendibili e plurali è una delle precondizioni alla partecipazione politica e alla formazione di una opinione e di una valutazione da parte dei cittadini. La comunicazione politica funge, inoltre, da intermediario tra la società e la politica dispensando un capitale simbolico ed un pubblico riconoscimento dell’identità sociale.

¹²⁸ M. CHIAIS, *Menzogna e propaganda. Armi di disinformazione di massa*, Milano, Lupetti, 2008, p. 142.

¹²⁹ M. CHIAIS, *Menzogna e propaganda*, cit., p. 143.

¹³⁰ Appoggiandosi a P. BARILE, *Diritti dell’uomo e libertà fondamentali*, Bologna, Il Mulino, 1984, p. 413 che sostiene «in verità, la democrazia non si protegge dalle forze nemiche a mezzo di norme giuridiche: se la democrazia muore nel cuore del popolo, nessuna forza «giuridica» potrà farla resuscitare. La difesa della costituzione materiale è affidata alle forze politiche che l’hanno posta, e cioè alla convinzione dei cittadini che ne sono partecipi. Se per disgrazia le forze antidemocratiche vincono la battaglia, nessuna barriera giuridica potrà proteggere la democrazia, morta negli animi di chi avrebbe dovuto difenderla: non con le leggi, ma con la vita», F. BLANDO, *Movimenti neofascisti e difesa della democrazia*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2014, p. 20, osserva che «i teorici della democrazia e del costituzionalismo hanno ripetuto che il presidio massimo della libertà si inverte nell’intimo radicarsi dei valori democratici nella coscienza dei cittadini. Un’eco di questa impostazione si trova non a caso nella fase di preparazione della legge Scelba. Quando essa fu discussa in Senato, il vecchio repubblicano Giovanni Conti, non certo sospetto di simpatie fasciste, si dissociò nettamente. «Quasi tutti – disse – siete convinti che le repressioni, le maniere forti, le durezze diano qualche risultato. È illusione la vostra. Non c’è che una cosa sola da fare in Italia, cioè una grande educazione del popolo [...] opera di educazione paziente e tranquilla». Non v’è nulla di “paziente e tranquillo” nella comunicazione governativa da Covid, ma l’educazione del popolo sembra essere il punto focale, in cui l’adesione alla “democrazia” non qualifica il metodo, bensì giustifica la bontà valoriale dell’adesione.

L'approccio regolativo considera, invece, i media come istituzioni che regolano o incoraggiano la conformità ad un gruppo di norme attraverso la socializzazione o la minaccia di sanzione, o entrambi, mantenendo l'integrità sociale e la coesione»¹³¹.

In questo senso, bisognerebbe concludere che la verità o falsità delle informazioni non è determinante¹³², ma si osserva anche che «la narrazione di Stato riflette un costruttivismo concettuale che mira a dare una spiegazione completa e organica della fattualità» e, di conseguenza, «vi è un nesso molto stretto, dunque, tra negazione della realtà e ideologie [...], legame ancor più saldo quando queste ispirano i fini politici fondamentali di un determinato regime»¹³³. È evidente che parlare di negazione della realtà sposta i confini ancor più in là di quanto si voglia qui mettere alla prova¹³⁴. A prima vista, sembra una questione riservata a Stati non democratici, quasi di necessità inverificabile in uno Stato democratico dove vi sia libertà di espressione.

In questo senso fare propaganda «è affermare il falso, una menzogna politica, una negazione deliberata della verità al di fuori di ogni regola storiografica»¹³⁵ oppure «vietare e punire [...] il subiettivamente falso, la menzogna (deformante, reticente, patente, latente), il dolo, l'inganno, il raggirio, la frode, ove sia raggiunta la prova della divergenza della espressione dall'interiore pensiero»¹³⁶. È pur vero che le ultime sono parole rivolte dalla dottrina ai regimi totalitari, ma è del tutto riconducibile al discorso che si sta seguendo se si sospende la valutazione valoriale e persino soltanto se si sospende la convinzione tale per cui la manipolazione delle informazioni che distorce la realtà sia impossibile (o pressoché tale) in democrazia.

¹³¹ C. FACELLO, *Dall'opinione pubblica all'opinione telediretta. Note a partire dal contributo di Giovanni Sartori*, in *Comunicazione politica*, 2/2010, p. 204.

¹³² «During World War II, the government had a mass media campaign meant to reinforce support for the war and control citizens' behavior. The campaign deliberately attempted to manipulate people's emotions; it tried to instill fear and racist paranoia. [...] Similarly, we need not suppose that Nazi propagandists were insincere. They may well have believed Jews were dangerous and evil, and so anti-Jewish propaganda, though false, was not mendacious.» J. BRENNAN, *Propaganda about Propaganda*, in *Critical Review*, 29:1, 2017, p. 36.

¹³³ C. CARUSO, *Tolleranza per gli intolleranti? Una ragionevole apologia della libertà di espressione*, in *DPCE online*, 1/2016, p. 2.

¹³⁴ Così in dottrina si osserva che «l'esternazione del pubblico potere – che provenga da un organo di garanzia, piuttosto che politico, non importa – è (deve essere) contenuta, esatta negli aspetti tecnici ed in linea con la concezione politico-costituzionale» (A. ARENA, *L'esternazione del pubblico potere*, cit., p. 5) appoggiando questo dover essere sul dovere costituzionale di cui all'art. 54 Cost., di fedeltà alla Repubblica e, in particolare, di svolgere funzioni pubbliche con «disciplina ed onore». In verità, non verrebbe meno al dovere dell'art. 54 Cost. il governante che manipoli le informazioni per un bene superiore (ad esempio, tranquillizzando per non diffondere il panico). L'unico profilo davvero in discussione è la veridicità, su cui si tornerà in testo, mentre il dovere di fedeltà e di svolgere le funzioni con disciplina ed onore non pare bastare a impedire manipolazioni dell'opinione pubblica.

¹³⁵ G.E. VIGEVANI, *Radici della Costituzione e repressione della negazione della Shoah*, in *RivistaAIC*, 4/2014, p. 2.

¹³⁶ C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè, 1958, pp. 36-37.

Questa sola riserva argomentativa permette di discutere quella che diventa una opposizione al ragionamento fin qui condotto sulla propaganda: precisamente, una considerazione che non faccia perno sulla bontà dell'azione (il "cosa altro poteva o doveva dire o fare il Governo") bensì sulla realtà dei fatti. Si potrebbe argomentare che davanti ad un determinato incontestabile fatto non vi è manipolazione dell'opinione pubblica, non perché manchino strumenti di convincimento ma perché sono i fatti, e non i pubblici poteri, a esigere una risposta. Per usare un'immagine, esattamente come l'improvviso apparire di una interruzione nella strada obbliga il guidatore a svoltare, non perché la persona alla guida non abbia impresso una direzione al volante, ma perché la deviazione era necessitata. Il guidatore non ha deciso di cambiare strada, ha semplicemente seguito l'inevitabile modifica della realtà dei fatti. Questo argomento dell'irruzione della verità e della falsità in senso oggettivo merita risposta più articolata, ragion per cui si tornerà sul punto.

In terzo luogo, si mette alla prova di quanto ricostruito sopra un elenco di alcuni elementi distintivi della propaganda governativa prendendo spunto da un caso celebre ma che di nuovo richiede di sospendere la valutazione valoriale¹³⁷. Si applicano i punti¹³⁸ al caso del coronavirus.

1. *Propagandist must have access to intelligence concerning events and public opinion*: questo punto si può ritenere soddisfatto, sotto ogni aspetto: a disposizione del Governo e di tutti i pubblici poteri vi sono state informazioni sia riguardo alla pandemia, sia riguardo alla pubblica opinione. Anche il grande pubblico ha avuto informazioni e persino informazioni di sondaggi sull'opinione pubblica e sul gradimento delle azioni governative. Non vi sono dubbi che il Governo abbia avuto accesso anche a informazioni di *intelligence* in senso stretto, cioè riservate, e che ne abbia fatto uso attento¹³⁹.

2. *Propaganda must be planned and executed by only one authority*: si sono visti all'opera più soggetti. Stato (Governo e Presidente della Repubblica), Regioni, UE. È un dato di fatto,

¹³⁷ L. W. DOBB, *Goebbel's principles of propaganda*, in *The public opinion Quarterly*, vol. 14, n. 3, 1950, pp. 419 ss.

¹³⁸ I punti elencati nell'opera citata alla nota che precede sono più di quelli che qui si commentano. Non si sono riportati alcuni punti che sono relativi a una situazione di guerra con un nemico in senso tradizionale (4. Propaganda must affect the enemy's policy and actions; 8. The purpose, content, and effectiveness of enemy propaganda; the strength and effects of an expose'; and the nature of current propaganda campaigns determine whether enemy propaganda should be ignored or refuted; 9. Credibility, intelligence, and the possible effects of communicating determine whether propaganda materials should be censored; 10. Material from enemy propaganda may be utilized in operations when it helps diminish that enemy's prestige or lends support to the propagandist's own objective; 11. Black rather than white propaganda must be employed when the latter is less credible or produces undesirable effects; 18. Propaganda must facilitate the displacement of aggression by specifying the targets for hatred; 19. Propaganda cannot immediately affect strong counter-tendencies; instead it must offer some form of action or diversion, or both) e non si sono commentati alcuni punti sin troppo evidenti (3. The Propaganda consequences of an action must be considered in planning that action; 5. Declassified, operational information must be available to implement a propaganda campaign; 12. Propaganda may be facilitated by leaders with prestige; 15. Propaganda to the home front must prevent the raising of false hopes which can be blasted by future events).

¹³⁹ Nella ricostruzione sopra effettuata si sono visti casi in cui alcune notizie potevano arrivare soltanto dai servizi di informazione e sicurezza.

però, che vi è stato un sostanziale accentramento. La conferenza stampa quotidiana della protezione civile è diventata dal primo giorno di istituzione la forma ufficiale di conoscenza dei dati. È vero che anche le Regioni hanno aperto punti stampa e calendarizzato conferenze stampa quotidiane ma l'attenzione è sempre stata sul livello nazionale. La polemica che ha accompagnato la ripartizione dei poteri tra enti ne è la riprova più evidente.

6. to be perceived, propaganda must evoke the interest of an audience and must be transmitted through an attention-getting communication medium. Si è visto che questo requisito è stato ampiamente soddisfatto. Nessuno di coloro che hanno vissuto consapevolmente i mesi dell'epidemia potrà dimenticarne l'impatto sulla propria esistenza.

*7. Credibility alone must determine whether propaganda output should be true or false*¹⁴⁰. Sono diversi gli aspetti invocabili per dimostrare che ciò sia avvenuto: la comunicazione riguardante i numeri della pandemia (casi, ricoveri, decessi, ecc.) è stata centralizzata; la narrazione delle cause e delle risposte è stata addirittura fissata da una legge.

13. Propaganda must be carefully timed. Sulla pianificazione degli interventi si può ragionare sia a livello macro che a livello micro. Il Governo è stato attentissimo, e per questo anche criticato, nel comunicare le decisioni agli orari di massimo ascolto televisivo o solo su *facebook*¹⁴¹. Dal punto di vista più ampio, si è visto come anche il Presidente della Repubblica e le istituzioni comunitarie siano intervenute il più possibile tempestivamente quando lo ritenevano necessario.

14. Propaganda must label events and people with distinctive phrases or slogans. Le campagne “io resto a casa”, “andrà tutto bene”, “insieme ce la possiamo fare” sono esempi perfetti di slogan, le “fasi” sono state disciplinate esattamente con questo nome, includendo un numero ordinale (e, come noto, nel seguito della gestione, dall'autunno 2020 è tornata poi la divisione in “zone” colorate del territorio nazionale). Si aggiunga il decreto soprannominato “cura-Italia”, la retorica sulla “responsabilità” (o “irresponsabilità”) degli italiani ed il quadro di fasi e slogan comunicativi è ben impostato.

Su questo punto la dottrina aggiunge una serie di caratteristiche. *A) they must evoke desired responses which the audience previously possesses; B) they must be capable of being easily learned; C) they must be utilized again and again, but only in appropriate situations; D) they must be boomerang-proof.*

L'unico segno di difetto non a prova di boomerang di uno slogan è stata la precoce conversione dello slogan “andrà tutto bene” in “andrà tutto all'asta”, esposto dagli operatori

¹⁴⁰ L. W. DOBB, *Goebbels' principles*, cit., precisa: «Goebbels' moral position in the diary was straightforward: he told the truth, his enemies told lies», p. 428.

¹⁴¹ *Coronavirus, Conte: pioggia di critiche al premier Conte per la diretta facebook*, in *ilmessaggero.it*, 23 marzo 2020; *Italia Viva critica Conte: “Perché messaggio alla nazione su Facebook?”*, in *adnkronos.com*, 22 marzo 2020.

economici in difficoltà per le chiusure. Gli altri slogan sono stati oggetto di ironia, soprattutto sui social¹⁴², ma senza stravolgimenti che ne abbiano minato la credibilità. Alcune campagne comunicative si sono rivelate errate: tra queste la rassicurazione (con relativi spot) antecedente il 22 febbraio e gli hashtag delle città che non si fermano.

16. propaganda to the home front must create an optimum anxiety level. Si tratta di un requisito elementare poiché «too much anxiety could produce panic and demoralization, too little could lead to complacency and inactivity»¹⁴³. Il punto scriminante è stato proprio nei giorni in cui dalla rassicurazione di un'epidemia che si diceva non circolante si è passati alla chiusura totale di tutte le attività economiche e sociali. In quei giorni il Governo ha dovuto lavorare moltissimo sul piano comunicativo per bilanciare il livello ottimale d'ansia. L'attivismo mediatico del Presidente del Consiglio, la retorica dell'«insieme ce la faremo» e la capillare diffusione di immagini che non si sono ricordate né commentate, in quanto non nella disponibilità delle istituzioni, cioè i canti sui balconi e la retorica degli operatori sanitari «eroi» della pandemia, hanno portato a contenere in livelli ottimali uno stato di agitazione che era già sfociato in episodi di tensione, quantomeno nella forma delle corse al supermercato¹⁴⁴.

Anche un evento shockante come la fila di camion militari carichi di bare nelle vie di Bergamo non è stato interpretato – *absit iniuria verbis* – come un difetto organizzativo o come una conseguenza del blocco delle attività imposto dal Governo, cosa che avrebbe valso a criticare l'operato delle istituzioni e creare così una ragione di scandalo piuttosto che di commozione. Nessun mezzo di comunicazione si è domandato perché non fossero state utilizzate le normali auto dei servizi funebri privati né perché si fossero accumulate così tante salme¹⁴⁵.

Ancora: 17. Propaganda to the home front must diminish the impact of frustration. Ciò può avvenire in due modi: *A inevitable frustrations must be anticipated; B Inevitable frustrations must be placed in perspective.* L'anticipazione della frustrazione è stata ben gestita nella comunicazione della «fase 2» sopra accennata: inevitabile pensare che vi sarebbero state proteste per il rinvio delle aperture, ed ecco il ricorso alle decisioni «tecniche» che dipendevano dalla «curva dei contagi» e alla previsione di strumenti economici di aiuto per coloro che effettivamente avessero perso lavoro o fatturato.

In sintesi, seguendo l'elenco proposto dalla dottrina, si possono trovare molti punti che possono essere applicati al caso che qui interessa.

¹⁴² Ad esempio, la frase: «la fase 2 è come la fase 1 ma con le maniche corte», in riferimento congiunto al progredire meteorologico della primavera e al rinvio da aprile a maggio della riapertura di cui si è dato conto.

¹⁴³ L. W. DOBB, *Goebbel's principles*, cit., p. 438.

¹⁴⁴ V. nota 39 del presente scritto.

¹⁴⁵ L'unica risposta desumibile dalle notizie è che il numero altissimo di decessi abbia reso necessario l'intervento dell'esercito in aiuto (ma non in sostituzione) dei privati.

3.3. Propaganda e azione istituzionale

Poiché, come si è detto, non è conferente opporre che “il Governo non poteva fare altro in questa situazione” né che “il Governo ha fatto bene a fare ciò che ha fatto”, non perché queste affermazioni siano vere o false in sé, ma semplicemente perché confondono i piani; bisogna domandarsi innanzitutto se si è dimostrato il punto centrale dell’analisi che si sta svolgendo.

Durante lo scoppio della pandemia da Covid19 le istituzioni italiane (ed europee, per quanto accennato) hanno svolto opera di propaganda?

Se si condividono le osservazioni e le argomentazioni sopra esposte, la risposta è positiva. Vi è stata manipolazione non solo dei comportamenti dei consociati tramite l’emanazione di norme giuridiche vincolanti, bensì, e in misura notevole, vi è stato influsso sui pensieri. Le istituzioni hanno creato una rappresentazione dei fatti, una “narrazione” volta a manipolare le convinzioni dei medesimi consociati¹⁴⁶.

La propaganda ha influito a più livelli: in primo luogo, ha presentato la situazione al pubblico. Dalle informative parlamentari ai dati giornalieri in conferenza stampa, dagli intendimenti delle istituzioni per il futuro prossimo e per il futuro della nazione, tutto è passato attraverso comunicazioni istituzionali.

In secondo luogo, la propaganda ha presentato la risposta governativa all’emergenza e ha fatto tutto il possibile per far aderire a questa: la massiccia e riuscita campagna che si è descritta, dal rassicurare la popolazione sul virus che non circolava a rendere prudente e graduale la ripresa delle attività c’è tutto il peso dell’intervento di norme e di comunicazione volte a condizionare il comportamento e i pensieri dei consociati secondo gli obiettivi desiderati dalle istituzioni.

In terzo luogo, la propaganda ha contribuito a costruire un ricordo collettivo e una condivisione dei sentimenti: l’opera del Presidente della Repubblica e il contenuto della stessa l. 35/2021 depongono in tale senso¹⁴⁷.

¹⁴⁶ M. CACCIOTTO, *Storytelling e politica. Un binomio vincente?*, in *Comunicazione Politica*, 3/2011, p. 350, «una storia efficace parte dalla comprensione che la mente e il sistema di pensiero umano funzionano in modo narrativo. Ogni storia è organizzata, infatti, attorno al desiderio di un attore di promuovere e perseguire un obiettivo malgrado gli ostacoli e in virtù delle pianificazioni elaborate per rimuoverli».

¹⁴⁷ Posto che «l’arte e la scienza sono libere e libero ne è l’insegnamento», ci si domanda quale scuola, pur seguendo una notizia diffusa dal Wall Street Journal su informazioni dell’intelligence statunitense, possa dedicare la giornata a riflessioni sulla tesi tale per cui: *Covid, “3 virologi a Wuhan malati in autunno 2019”*, in *adnkronos.com*, 24 maggio 2021; tesi peraltro smentita da fonti ufficiali cinesi, *La Cina smentisce: i ricercatori di Wuhan mai ammalati di Covid*, in *www.askanews.it*, 25 maggio 2021 (ma a questo, volendo, si può opporre l’opinione del Presidente statunitense citata alla nota 65). Oppure possa mettere in discussione l’origine naturale del virus stesso: *Coronavirus, il nobel Montagnier: «Manipolato in laboratorio e rilasciato a Wuhan per sbaglio»*, in *Il Manifesto*, 18 aprile 2020; *Fauci: “non sono convinto dell’origine naturale del Covid”*, in *www.ansa.it*, 24 maggio 2021; REDAZIONE BRUXELLES, *“Lasciateci indagare sull’origine del Covid”, l’appello dei biologi sulla rivista Science*, in *europa.today.it*, 16 maggio 2021. Le ragioni che rendono del tutto improbabile uno scostamento dalla narrazione ufficiale sono, tutto sommato, semplici, come osserva A. PUGIOTTO, *Quando (e perché) la memoria*, cit., p. 14: «la memoria prescritta per legge, al contrario, sortisce effetti di standardizzazione del passato: la

Ci si potrebbe domandare se si può parlare di propaganda anche in assenza delle condizioni descritte nel paragrafo precedente. Cioè di un nemico, di una manipolazione della realtà, di elementi tratti da una condizione di contrasto (se non di guerra guerreggiata). Questa obiezione ha diversi possibili piani di analisi: da un lato, potrebbe servire per contestare il verificarsi dell'azione propagandistica; dall'altro potrebbe contestare il carattere della propaganda.

Quanto al primo aspetto, chi volesse argomentare che le condizioni sopra ricordate non colgono nel segno dovrebbe convenire che la mancanza è da ascrivere alla dottrina citata, e non all'assenza di un problema nel circuito della comunicazione istituzionale. Si è definita in principio la propaganda come un'azione di convincimento. Individuare un nemico o usare metafore belliche è una forma di convincimento non meno che individuare un amico o promuovere un obiettivo. Si tratta di due lati della stessa medaglia, in cui l'inversione non sposta i punti fondamentali¹⁴⁸.

Ne consegue che contestare i punti sopra esposti non invalida del tutto il ragionamento, bensì ne mette in difficoltà (ma spetta a chi sostiene tale tesi argomentare in tal senso) una dimostrazione fondata sull'autorità di parte della dottrina citata.

Ed è in questo modo che uno studioso della propaganda al di fuori del diritto può osservare che «la manipolazione consapevole ed intelligente delle opinioni e delle abitudini delle masse svolge un ruolo importante in una società democratica, coloro i quali padroneggiano questo dispositivo sociale costituiscono un potere invisibile che dirige veramente il paese. Noi siamo in gran parte governati da uomini di cui ignoriamo tutto, ma che sono in grado di plasmare la nostra mentalità, orientare i nostri gusti, suggerirci cosa pensare»¹⁴⁹.

Dal punto di vista della comunicazione si può pensare che questi governanti non debbano essere occulti, bensì che siano coloro che hanno potere decisionale, o leadership. «La stessa leadership – nella sua progressiva affermazione di vero referente della rappresentanza democratica, di guida ed interprete diretto degli interessi collettivi e dei valori identitari – trova in questo nuovo contesto non solo il terreno di coltura per la sua trasformazione in senso post-moderno, ma alimenta l'intreccio tra opinione pubblica e comunicazione politica come nuova forma di agire politico tipico della leadership stessa»¹⁵⁰. «Da qui anche lo slittamento semantico della nozione stessa di opinione pubblica: da “tribunale incorruttibile”, come definito alle

canonizzazione dell'evento ricordato, sottratto così all'analisi critica ed alla possibilità di percorsi interpretativi alternativi».

¹⁴⁸ G.C. CHESTERTON, in *Christmas and disarmament*, in *Illustrated London News*, 14 gennaio 1911, scrive: «un vero soldato non combatte perché ha davanti qualcosa che odia. Combatte perché ha dietro di sé qualcosa che ama».

¹⁴⁹ Con queste parole si apre il fondamentale saggio di E.L. BERNAYS, *Propaganda. Della manipolazione dell'opinione pubblica in democrazia*, Milano, Lupetti, 2008, p. 25.

¹⁵⁰ G. GROSSI, *Opinione pubblica e comunicazione politica. Il legame sociale rivisitato*, in *Comunicazione politica* 1/2009, p. 48.

origini, e “principio di terzietà” che tutela l’interesse generale ed esercita il controllo sul potere, a “posta in gioco” della competizione democratica¹⁵¹.

È, a questo punto, possibile condurre a sintesi gli elementi: vi è stata una massiccia campagna propagandistica da parte delle istituzioni e da parte del Governo in particolare, con l’apporto unanime di mezzi di comunicazione, *social network*¹⁵², con la spendita personale di volti noti, dello sport¹⁵³ e di artisti¹⁵⁴. È stata utilizzata con consapevolezza, completezza¹⁵⁵, abilità comunicativa e ha portato senza dubbio al raggiungimento di importanti risultati¹⁵⁶.

Da questa conclusione discende un importante corollario: è ragionevole ipotizzare che anche la gestione successiva dell’emergenza pandemica, che non si è descritta nei dettagli cronachistici, rappresenti un’opera di propaganda. Se la dimostrazione è metodologicamente valida, si può attribuire carattere di manipolazione anche alla successiva azione governativa, che si è protratta fino al febbraio 2021 e che ha raccontato della “seconda” e poi della “terza ondata”. E il discorso si ferma solo in coerenza con l’impostazione metodologica e temporale, poiché al Governo Conte 2 è succeduto, con stile comunicativo (e composizione) solo parzialmente difforme il Governo Draghi, la cui azione esce dai propositi temporali che ci si è imposti ma che offre ulteriori e coerenti spunti metodologici.

¹⁵¹ G. GROSSI, *Opinione pubblica*, cit., p. 49. Sono quasi le stesse parole utilizzate altrove per il tema più specifico della memoria: «la sociologia che ha specificamente studiato la categoria di “memoria collettiva” dimostra come questa sia sempre la risultante della forza (o delle forze) politiche dominanti, frutto di una dinamica conflittuale tra interessi contrapposti, e che la sua continua ristrutturazione ha poco a che fare con il passato, mentre ha molto a che fare con il presente. La memoria collettiva, dunque, non è un dato bensì “una posta in gioco” ed il suo uso strumentale altro non è che “una consapevole e programmatica prosecuzione della politica con altri mezzi”», A. PUGIOTTO, *Quando (e perché)*, cit., p. 21.

¹⁵² A. TRIPODI, *Covid e fake news, in un anno rimossi 22.400 tweet. E ora Twitter vigilerà anche sui vaccini*, in *ilsole24ore.com*, 8 aprile 2021 in cui si dice che Twitter continua «a intervenire sulla circolazione di affermazioni fuorvianti sul Covid che contraddicono direttamente le autorità sanitarie» e che da ora in poi «aiuterà gli utenti a trovare informazioni verificate e autorevoli anche sui vaccini». Tra i messaggi bloccati anche quello di un utente che sarà poi bannato, ma che non poteva certo dirsi non parte delle “autorità”: *Usa, Twitter censura Trump per il paragone tra Covid e influenza*, in *tgcom24.mediaset.it*, 6 ottobre 2020. *Coronavirus: Facebook, rimossi 7 mln di post con fake news*, in *ansa.it*, 12 agosto 2020.

¹⁵³ È il caso di *#distantimauniti*. *Campagna istituzionale di sensibilizzazione del mondo dello sport*, in *www.salute.gov.it*, 15 marzo 2020.

¹⁵⁴ Come riportato in riferimento alle note 79, 80 e 84. In generale sulla pressione politica attraverso le canzoni S. MINUCCI, *Il rock «umanitario»: la musica che fa politica. Live Aid e Live 8 come strumenti di politica internazionale*, in *Comunicazione politica*, 3/2009 pp. 451 ss.

¹⁵⁵ Meriterebbe un’analisi specifica la “nudge theory”, o teoria del pungolo, descrizione sintetica di tutte quelle tecniche che guidano le scelte pur in un sistema in cui non vi sono vincoli ed obblighi specifici. C.R. SUSTEIN, *Why nudge? The politics of liberarian paternalism*, Yale university press, 2014; M. KOSTERS, J. VAN DER HEIJDEN, *From mechanism to virtue. Evaluating nudge theory*, in *Evaluation*, 3/2015, p. 276 ss. L’obbligo di autocertificazione, ad esempio, previsto dai vari d.p.c.m. era sì soggetto a controllo e possibile sanzione, ma non è impossibile ipotizzare che sia servito (cioè sia stato previsto e voluto) soprattutto per limitare gli spostamenti ancor prima di ogni forma di controllo, in quanto la necessità di mettere nero su bianco una motivazione e prendere un impegno firmando (o tenendosi pronti a firmare) un foglio dotato di ufficialità fosse di spontaneo freno e autolimitazione. Ed è questa la peculiarità della propaganda di ogni tempo, cioè svolgere «una grande educazione del popolo [...] opera di educazione paziente e tranquilla», se non nel tempo, nei modi (cfr. nota 130).

¹⁵⁶ Oltre alla totale metamorfosi della opinione pubblica nell’inverno 2020, non si è avuto traccia dei disordini immaginati a livello ministeriale citati nella nota 11 del presente scritto.

4. Considerazioni di sintesi e questioni aperte.

Il percorso argomentativo finora approntato ha condotto a un risultato preciso. A questo risultato di ricerca fanno seguito molte possibili conclusioni e altrettanti possibili spunti.

Un aspetto che non viene preso in considerazione è quello dell'estensione dei limiti temporali dell'analisi, che si sono fissati con una certa rigidità. Se allo scoppio della pandemia si è riscontrata vera e propria propaganda governativa, è lecito domandarsi se si possa parlare compiutamente – e giuridicamente – di propaganda anche prima e dopo questo preciso momento. *Si parva licet*, aprire il vaso di Pandora della propaganda governativa in un sistema di Stato di diritto e in una democrazia moderna è meritevole di maggiore e migliore approfondimento. In funzione dei limiti temporali dichiarati, non si seguirà questo spunto.

Un ulteriore profilo è quello delle informazioni. Si è visto che le istituzioni (e il Governo in particolare) hanno utilizzato le informazioni per manipolare, anche attraverso lo strumento della produzione di diritto positivo, i comportamenti e le convinzioni dei consociati.

Questo è un aspetto che rimane a valle del processo comunicativo. Ci si può utilmente domandare quali siano state le informazioni collocate a monte. Fuori di metafora montana, sulla base di quali dati e informazioni le istituzioni hanno deciso.

Può essere capitato a chiunque di aver pensato cosa avrebbe fatto lui o lei stessa se si fosse trovato al posto dei decisori politici. È, peraltro, una di quelle questioni che si sono scartate nella costruzione rigorosa della ricerca della propaganda, poiché si è escluso che possano avere rilievo proposizioni ipotetiche del tipo “quali sono o quali sarebbero state le alternative”, pur ammettendo che esistano. Ebbene, un simile ragionamento dà per scontato che il Governo abbia avuto le medesime informazioni di cui disponevano i cittadini. Dà per scontato cioè, che la propaganda abbia funzionato in questo modo, schematicamente descritto: le informazioni sono arrivate paritariamente a tutti i consociati indipendentemente dal loro ruolo e dalle cariche rivestite. Avute le informazioni – che in un sistema democratico significa che le notizie siano state liberamente diffuse, discusse, dibattute, confrontate – il Governo ha preso delle decisioni che hanno influenzato l'opinione pubblica. Da questo momento in poi discendono i risultati di propaganda. E non si è nascosto finora che già identificare questo punto sia stato un risultato di non immediato raggiungimento.

Dunque, come si diceva con linguaggio di ragionamento logico d'altri tempi, ammesso e concesso che vi sia stata propaganda, ha significato credere all'ipotesi di una sostanziale parità informativa tra istituzioni e cittadini? Oppure si può credere che le informazioni circolate nelle istituzioni siano state diverse da quelle comunicate? Quattro spunti problematici sono stati riportati sopra: il primo è relativo ai contenuti dell'audizione alla Camera del Ministro della Salute del 27 gennaio 2020. Alla luce di ciò che sarebbe successo, diverse informazioni rese si

sono dimostrate particolarmente precise e attendibili¹⁵⁷. L'unico punto dimostratosi largamente inesatto è stato relativo alla diffusione e alla circolazione. È appurato che mentre le istituzioni cercavano il virus negli aeroporti e sui voli dalla Cina, il contagio già circolava nelle Residenze sanitarie assistenziali (in sigla, RSA)¹⁵⁸. E il Ministro Speranza aveva dichiarato esattamente che gli anziani potevano essere i più propensi a sviluppare la forma grave. Non spetta alla dottrina costituzionale valutare il merito, ma quell'informativa si è dimostrata molto accurata sul piano sanitario, nonostante la narrazione del virus "nuovo" e "sconosciuto"¹⁵⁹.

Secondo, i Presidenti di Regione hanno dichiarato in almeno un'occasione di essere venuti a sapere dai giornali di decisioni e notizie¹⁶⁰. Si può ipotizzare una asimmetria informativa tra organi dello Stato e organi della Regione. Asimmetria che non è assurdo ascrivere alle informazioni che solo a livello statale possono giungere dai contatti internazionali del Ministero degli Esteri e dalle forze di difesa, servizi di informazione e sicurezza compresi.

Terzo – per quanto sia un'ipotesi – non si può escludere l'esternazione del commissario Borrelli al principio di aprile 2020 sul fatto che la riapertura conseguente alla fase 2 sarebbe giunta non prima di metà maggio¹⁶¹, nonostante il Governo avesse già fissato una data molto più prossima, sia stata giustificata da informazioni riservate, inopportunamente diffuse. Dopo un mese di chiusure, a inizio aprile sembrava faticoso attendere dopo Pasqua per le riaperture: rinviare subito di un altro mese avrebbe forse scatenato proteste¹⁶².

Il quarto punto lo si pone in fondo all'elenco in quanto ancor più ipotetico. Il Governo era a un passo dalla creazione di una "zona rossa" a Bergamo e in alcuni paesi della provincia bergamasca all'inizio di marzo¹⁶³. Non se ne fece nulla, nonostante lo schieramento di forze, salvo che dopo qualche giorno l'intera Lombardia era zona rossa e poco dopo l'intera Italia. È possibile che il Governo abbia rinunciato alla creazione di una piccola zona rossa limitata poiché

¹⁵⁷ Cfr. par. 2.2, del presente scritto.

¹⁵⁸ E forse altrove: *Covid in Italia già da settembre 2019, lo dice uno studio dell'Istituto dei tumori di Milano*, in *ansa.it*, 15 novembre 2020.

¹⁵⁹ Secondo fonti giornalistiche, vi sarebbe stato un piano secretato denominato "scenari di diffusione di 2019-NCOV in Italia e impatto sul servizio sanitario, in caso il virus non possa essere contenuto localmente", rintracciabile in seguito sul sito ufficiale www.salute.gov.it, che avrebbe avvisato il Governo degli effetti della pandemia. La "vecchia" denominazione del virus indica che lo studio è stato redatto prima dell'11 febbraio. Secondo le medesime fonti, sarebbe stato presentato il 12 febbraio. G. DE LORENZO, A. INDINI, *Speranza vide il piano segreto: ecco le prove che inchiodano il ministro*, in *ilgiornale.it*, 16 dicembre 2020. Si è già dimostrato che le informazioni rese a fine gennaio in Parlamento contenevano elementi di interesse maggiore, per quanto qui attiene.

¹⁶⁰ V. nota 75, del presente scritto.

¹⁶¹ V. nota 119, del presente scritto.

¹⁶² Non si può nemmeno escludere, pur con la prudenza riservata a ipotesi non verificabili, che – in contesto diverso che non si è descritto – le date delle riaperture dell'anno 2021 dopo la "terza ondata" non siano state condizionate dalle proteste di piazza che iniziavano a verificarsi. *Covid-19, protesta per le riaperture da Nord a Sud. Tensione davanti al Parlamento*, in *rainews.it*, 6 aprile 2021.

¹⁶³ V. nota 66, del presente scritto.

informazioni (a tutta evidenza non comunicate al pubblico, tantomeno in quel momento¹⁶⁴) lo facevano già apparire un provvedimento superfluo? Nel contempo, comunicare che sarebbe stata intenzione del Governo rendere zona rossa l'intera Lombardia entro pochi giorni avrebbe avuto – come ha avuto, con la fuga di notizie del giorno 7 – effetti controproducenti.

I limiti temporali imposti precludono l'analisi del comportamento delle medesime persone fisiche e delle medesime cariche istituzionali riguardo la cd. seconda ondata, la recrudescenza autunnale del 2020, slogan quali “chiudiamo a novembre per salvare il Natale”¹⁶⁵, la retorica dell’“ultimo sforzo”¹⁶⁶, la misura del coprifuoco¹⁶⁷ e così via. Rimuovere i limiti temporali che si sono dati qui aggraverebbe la ricostruzione accurata di comunicazione e comportamento delle istituzioni – aspetti che hanno impegnato lungamente le pagine che precedono – ma che non spostano il piano metodologico. Se di propaganda si può parlare nella primavera del 2020, identica azione propagandistica si è protratta nell'autunno dello stesso anno. Vi sono alcune diversità, tra cui il fatto che era terminato l’“effetto sorpresa”, quello shock sociale iniziale che ha permesso di chiudere letteralmente in casa la totalità dei cittadini italiani senza mettere in discussione l'ordine sociale (poiché un simile provvedimento in altro contesto sarebbe risultato senza ombra di dubbio letteralmente impensabile).

Come si vede, queste considerazioni aprono a ulteriori problemi che meriterebbero altrettanto se non più spazio di quello finora dedicato.

In ogni caso, se anche solo uno dei casi portati fosse convincente, se davvero si verificasse che il Governo aveva informazioni ulteriori che hanno guidato le sue scelte e tali informazioni non erano in possesso della generalità dei consociati, il significato della manipolazione dell'opinione pubblica sarebbe molto diverso. Andrebbe, cioè, a verificare quanto si è riportato¹⁶⁸, verificando l'ipotesi della dottrina di una campagna propagandistica che non manipola solo la percezione della realtà, bensì manipola la realtà.

Alcuni elementi già richiamati sopra pongono degli interrogativi di fatto che meritano di essere esplorati anche in diritto. Se si ipotizzasse che il Presidente del Consiglio e il Ministro della Salute hanno rassicurato la popolazione parlando di un Paese prontissimo e di basso rischio di contagio quando sapevano che non era così; che le chiusure di singoli paesi o zone erano inutili

¹⁶⁴ Sempre secondo fonti giornalistiche, «il 7 marzo arriva il verbale di revisione del Comitato [Tecnico Scientifico del Ministero della Salute], che richiede una chiusura più ampia a causa dell'impennata del numero di casi» M. CELIBERTI, *Mancata zona rossa Alzano e Nembro, la difesa di Conte davanti ai pm*, in *www.theitaliantimes.it*, 13 giugno 2020. Si tratta, puntualmente, di una notizia arrivata (in seguito all'indagine della Procura) mesi dopo i fatti

¹⁶⁵ REDAZIONE, *Covid: nuovo Dpcm firmato da Conte, in vigore da oggi. Il premier: “misure per un Natale sereno”*, in *ansa.it*, 26 ottobre 2020.

¹⁶⁶ G. MAGGIO, *Covid, Speranza in Parlamento sul dpcm: “Alziamo il livello di guardia, serve un ultimo sforzo”*, in *lastampa.it*, 6 ottobre 2020; *Roberto Speranza e “l'ultimo sacrificio”: coronavirus, un anno di promesse non mantenute*, in *liberoquotidiano.it*, 22 marzo 2021.

¹⁶⁷ Previsto dal 6 novembre 2020.

¹⁶⁸ Par. 3.2, del presente scritto.

in quanto il virus già circolava e una chiusura tardiva e parziale non poteva arrestare una circolazione capillare già in atto; che le riaperture erano già decise per una data molto lontana ma che l'annuncio avrebbe dovuto essere graduale per non scontentare la popolazione; e così via ipotizzando, il giurista attento alle istituzioni non può evitare di domandarsi se e a quali condizioni sia lecito al Governo mentire al popolo sapendo di farlo¹⁶⁹.

Realizzare, cioè, quella negazione o manipolazione della realtà tale per cui persino la manipolazione delle opinioni è una conseguenza di carattere secondario. E, per certo, ragionare in questo modo fa diventare autenticamente marginale tutto il profilo giuridico, in quanto si dovrebbe concludere che lo strumento della produzione di norme sia stato totalmente subordinato ad un piano di comunicazione e manipolazione dell'opinione pubblica in cui informazioni, comunicazioni, ordini (di qualsiasi tipologia formale, tra cui anche quelli giuridici) siano stati integrati in un più ampio piano. Un diritto, in altri termini e più espliciti – persino non facili da esporre, in quanto contrastano con l'uso che se ne fa nella scienza giuridica – mera componente della propaganda governativa. Prospettiva particolarmente problematica nel momento in cui si parte da una differenza profonda e non superabile tra un sistema fondato sulla democrazia e un sistema fondato su una forma di Stato autocratica o totalitaria. Differenza che, al contrario, alla prova delle argomentazioni fin qui svolte non risulta presente¹⁷⁰.

Restano, in conclusione, molteplici questioni aperte: ciascuna di esse merita approfondimento specifico e dedicato, anche sotto il profilo sistematico. Quanto fin qui osservato dimostra semplicemente ciò che si sapeva già, ovvero che diritto e società sono strettamente legati, indipendentemente dalla visione dei rapporti reciproci. L'opinione pubblica è un elemento molto importante nella costruzione di ciò che va sotto il nome generale di società e, considerato lo sviluppo delle tecnologie di comunicazione di massa, si può dire conosciuto e studiato. Pertanto, non costituisce novità (né sul piano storico, né su quello giuridico, né su quello sociologico) sostenere che vi sia un collegamento tra l'evoluzione reciproca del diritto e dell'opinione pubblica. Anche semplicemente a livello manualistico, si riconosce che «la coscienza sociale è, sì, fuori dalla legge positiva ma non fuori del diritto positivo, perché la legge positiva, l'ordinamento normativo, è solo una parte del diritto positivo: c'è [...] una realtà

¹⁶⁹ In subordine, si prenda in considerazione l'ipotesi tale per cui il Governo non abbia mentito con dolo, bensì abbia semplicemente utilizzato male le informazioni o abbia sbagliato le valutazioni. Se, per fare solo un esempio, il Ministro Speranza e con lui i tecnici pensassero in perfetta buona fede che il rischio di circolazione del virus in Europa e in Italia era “basso”. Eppure, al di là dei problemi morali, sembra difficile distinguere tra inganno deliberato e convinzione errata: v. nota 132.

¹⁷⁰ Il maggiore inciampo della politica comunicativa del Governo si è verificato l'8 marzo, con la diffusione della bozza di d.p.c.m. che ha provocato partenze nella notte dalla Lombardia. Peraltro, non si è trattato di un effetto della libera informazione data dalla stampa, bensì di una autentica fuga di notizie tramite comunicazione interpersonale, favorita dai sistemi di messaggistica.

sociale che integra l'ordinamento normativo. Il diritto nel suo insieme riceve effettività, piena positività, dalla società che lo osserva e dalla coscienza sociale in cui risiede il principio di questa osservanza»¹⁷¹.

Più problematico è, invece, pensare che la coscienza sociale, che si può benissimo intendere come sostanziale sinonimo di opinione pubblica, sia nella disponibilità dello stesso soggetto che emana le norme giuridiche vincolanti. E non è un *lapsus calami* indicare questo soggetto massimamente nel Governo, il quale nella pandemia non è stato “esecutivo”, nel senso di braccio operativo di decisioni prese altrove (tipicamente nel Parlamento) bensì “direttivo”. Anzi, come si è visto sono stati pochi i ministri davvero in evidenza dal punto di vista comunicativo: ben più di molti ministri hanno comunicato i commissari straordinari governativi.

Il problema della propaganda è più di costruzione delle singole parti del discorso che di analisi di ciascuna. Nessuna categoria necessita di ripensamento: non ritenere che al Governo spetti pianificare politiche; che al Presidente della Repubblica spetti rappresentare (e difendere) l'unità nazionale; che le istituzioni europee abbiano bisogno di legittimazione e la ricerchino; che il Parlamento approvi leggi con le quali non si disciplinano semplicemente comportamenti esteriori bensì con le quali si richiedano adesioni di volontà; che il diritto dipenda dalla volontà del soggetto che pone le norme e che questa volontà dipenda a sua volta da convinzioni, informazioni, obiettivi.

In questo senso, tutte le difficoltà argomentative che si è sono affrontate nel collocare la propaganda sono superabili in quanto connaturate a quello stesso sistema che ben si conosce e si studia; d'altra parte è problematico concludere che la libertà di pensiero (che non è la libertà di espressione del pensiero) sia condizionabile da parte di istituzioni e a maggior ragione di istituzioni rappresentative democratiche.

¹⁷¹ G. CARCATERRA, *Presupposti e strumenti della scienza giuridica*, Giappichelli, Torino, 2021, p. 67.