

Editoriale

Il filtro giuridico e la realtà tra metodo e merito. Sfide del diritto, oggi

Matteo Carrer

p. 3

Adeo iam fracta est aetas

Riccardo Turrini Vita

p. 7

La nuova denominazione del Ministero della cultura

Alessia-Ottavia Cozzi

p. 27

Exploring the Possibility of Energy Justice in Italy: a Distributive and Restorative Perspective

Luigi Maria Pepe

p. 51

La prospettiva di genere nelle forze armate italiane

Rosa Vinciguerra

p. 69

La Consiglieria di fiducia nelle Università: il difficile percorso di affermazione di un recente organismo di parità

Elena Bigotti

p. 101

editoriale

il filtro giuridico e la realtà tra metodo e merito. Sfide del diritto, oggi

di Matteo Carrer

Dicevano i logici che contra factum non valet argumentum, nel senso specifico che l'esito di un ragionamento condotto con tutte le regole del corretto ragionare non può sopravanzare l'esito di una rilevazione data dalla realtà. Se secondo un sillogismo ben condotto si dimostra una cosa che è contraddetta dalla realtà è la seconda, e non il primo, a meritare prevalenza.

L'affermazione è appoggiata sul principio di identità e non contraddizione, che è il fulcro della logica almeno da Aristotele in poi.

Nel diritto e nello Stato moderno, quale è il ruolo del “fatto” e dell’“argomento”? Il problema porterebbe molto lontano se non fosse possibile circoscriverlo a un dato che fa parte del modo moderno e – ancor più – attuale, di intendere il diritto e lo Stato. Il riferimento è alla costante e pervasiva giuridicizzazione di ogni aspetto del convivere civile. Un fenomeno già indicato come iperproduzione normativa, come interventismo di Stato in tutte le sfere dell'economia e della società. Tale fenomeno ha radici e ragioni che non conviene indagare in questa sede, ma che si vedono apparire in moltissime forme diverse.

Dalla pandemia di Covid-19 (pandemia che pure è stata accertata, e in un certo senso così definita, dall'OMS in riferimento a regole classificatorie¹) sono scaturiti certamente dei fatti, la cui esistenza non dipende dal diritto in quanto tale, ma è scaturita altresì una copiosissima pletera di norme, i cui confini di espansione sono ancora in divenire. Dipende da una definizione di legge, peraltro modificata nel corso del tempo, l'istituzione e la definizione delle zone colorate,

¹ La pandemia è stata “dichiarata” l'11 marzo 2020. «Secondo l'Organizzazione Mondiale della Sanità una pandemia è la diffusione mondiale di una nuova malattia, molto contagiosa e ad alta mortalità, per la quale le persone non hanno immunità» così secondo la Nota L'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) e la pandemia da nuovo coronavirus SARS-CoV-2 del 20 aprile 2020 del Servizio affari internazionali del Senato della Repubblica, p. 5.

giallo, arancio e rosso² da cui dipendono strettamente le possibilità di spostamento dei cittadini, cioè l'esercizio di diritti. Dipende da una norma di legge l'istituzione della certificazione verde COVID-19 (cd. green pass), unico negli effetti ma diverso – ope legis – in durata a seconda della ragione per cui si è ottenuto³. Dipende da una definizione persino la definizione di paziente guarito dal Covid-19⁴.

In ambito tutto diverso, ma altrettanto di attualità nel momento in cui si scrive, è la questione della transizione ecologica, per la quale è stato istituito un apposito Ministero⁵. La decisione di promuovere un'economia "verde", con riduzione delle emissioni di CO₂, di maggiore utilizzo di energie provenienti da fonti rinnovabili e conseguente abbandono dei carburanti fossili è indubbiamente un'intenzione (e un problema) politico, nel senso di alta decisione sugli obiettivi, ma è anche un problema giuridico poiché è necessario vietare, impedire, stimolare, promuovere, finanziare comportamenti dei consociati. Si tratta di un'attività di cui si fa carico lo Stato attraverso anche il diritto.

Anche le cd. "riforme" che da più parti si ritengono necessarie al migliore funzionamento del Paese dipendono sicuramente da intenzioni politiche e passano attraverso il diritto. Sono riforme attuate con strumenti legislativi le quali avranno (o ci si aspetta o augura abbiano) impatto su diversi aspetti della convivenza civile che vanno dall'imprenditoria alla tutela dei diritti, dal risparmio di spesa alla migliore allocazione del bene comune.

Fin qui, si dirà, non si è fatto altro che dire cose ovvie e riconoscere massimamente che il diritto è utile alla armonizzazione dei comportamenti dei consociati: forse uno dei pochi elementi su cui i giuristi concordano senza particolari difficoltà, prima di entrare in ulteriori e sottili distinzioni.

Il punto che si vuole sottolineare, tuttavia, è un altro. Se il diritto costituisce sempre di più un filtro tra la realtà dei fatti, diciamo la realtà fenomenica, e la politica, diciamo gli obiettivi voluti e pensati per influire proprio sulla realtà, quale è il rapporto che si viene a creare tra fatto e argomento sopra citati?

Il costante spostamento dei piani basato sulla sovrapposizione dei filtri "diritto-realtà" e "realtà-diritto" è tale per cui non diventa assurdo che la realtà dipenda dalla lettura giuridica che se ne fa, e non viceversa. Tentazione cui i giuristi non sono estranei, non fosse che per

² Art. 1, co. 16-septies del d.l. 16 maggio 2020, n. 33, più volte modificato. Per dare un riferimento, le tre definizioni occupano poco meno di 500 parole.

³ Secondo le disposizioni dell'art. 9, co. 2, del d.l. 52/2021. Sempre per dare un'idea quantitativa, l'art. 9 citato rubricato certificazioni verdi COVID-19 si compone di circa 1400 parole.

⁴ www.salute.gov.it/portale/nuovocoronavirus/ Comunicazione del Cts sulla definizione di paziente guarito, 19 marzo 2020.

⁵ D.l. 22/2021, di cui è un presupposto di necessità e urgenza, poiché nel d.l. citato si legge: «ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di istituire un ministero dedicato alla transizione ecologica, che riunisca le attuali competenze del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare con le attribuzioni in materia di energia fino ad ora ripartite tra altri dicasteri».

deformazione professionale, ma che può – e in un certo senso è naturale che debba – interessare tutti i consociati e non solo i professionisti del diritto.

In fondo, è un effetto voluto che alcuni comportamenti divengano vantaggiosi o svantaggiosi non perché lo siano in sé stessi, bensì perché una norma vi collega vantaggi e svantaggi.

Di nuovo, nessuna sorpresa si se pensa alla caratteristica fondamentale delle norme di essere non solo generali e astratte ma anche obbligatorie, caratteristica particolarmente pervasiva nel caso in cui tutto sia normato e nel caso in cui lo Stato utilizzi con estensione il suo ordinamento per guidare minutamente i comportamenti dei consociati.

In quest'ottica, che – appunto – non rivela alcunché di nuovo, quale è o quale può essere il compito degli studiosi di diritto e ancor più specificamente di coloro che studiano il diritto dello Stato, il diritto pubblico? Il quale diritto pubblico forse da lungo tempo non è, come diceva Ulpiano, quod ad statum rei Romanae spectat, bensì ciò che guida il comportamento di tutti e singolarmente i consociati. Affermazione che nella piana distinzione (di nuovo, una definizione) di Ulpiano tra diritto pubblico e privato genera forse qualche difficoltà.

Attenti al metodo, gli studiosi dovrebbero conservare la capacità di tenere distinto ciò che è giusto e ciò che è legale, il piano dei valori e il piano del diritto positivo. Non solo, dovrebbero avere la freddezza, tanto più in tempi complessi come quelli che viviamo al momento di licenziare questo numero, di tenere distinti dalla norma positiva non solo ciò che rispecchia personalmente i valori cui aderiscono, bensì gli stessi valori costituzionali. I quali possono sicuramente considerarsi integrati nella Carta fondamentale, ma che sono costantemente oggetto di interpretazione e – absit iniuria verbis – manipolazione. Nessun problema in tutto ciò, solo normale interpretazione e adesione reciproca della comunità alle sue norme fondamentali e viceversa. Tuttavia la prima tentazione, cioè quella di ritenere “indispensabile” o “scontata” una determinata lettura dei valori e di conseguenza dei principi della Costituzione costituisce, in realtà, una semplificazione del lavoro di studio e di ricerca, volta in particolare a spianare le basi e costruire da un terreno assodato ma del quale si può rischiare a volte di ereditare fondamenta altrui.

Attenti al merito, gli studiosi dovrebbero conservare capacità critica al massimo grado. Proprio perché il diritto costituisce sempre più il filtro tra realtà e politica, tra obiettivi e realizzazione, tra potere e sottoposizione al potere, la capacità di intelligenza del diritto, nel senso etimologico di leggere dentro, non può limitarsi né alla mera applicazione delle norme né a uno schiacciamento sulle posizioni valoriali di cui sopra. In altre parole, è opportuno non confondere i piani, non dare per scontato che poiché i valori sono condivisibili o coerenti con gli obiettivi politici il risultato normativo sia sempre e comunque da giustificare. Se rinunciassero a questa indipendenza di giudizio, il diritto insieme alla sua classe di operatori e studiosi

diventerebbe nient'altro che un'appendice di una volontà guidata altrove, sintomo di una totale mancanza di indipendenza della scienza giuridica e una totale sottoposizione del diritto a chi ha il potere di crearlo, oppure – ma forse è lo stesso – da parte di chi comunica (o descrive) la realtà. Nel tramezzino dei filtri descritti sopra il diritto rischia di essere inerte oggetto del contendere che rivendica una centralità, che influisce ed influenza ma che, stretto tra tecnica e politica, tra ideologia e propaganda, non ha alcuna indipendenza. Indipendenza che, invece, è stata da lungo tempo rivendicata. Indipendenza che spetta a chi oggi conosce e studia il diritto, a tutti i livelli, difendere.

queste istituzioni

Adeo iam fracta est aetas

Riccardo Turrini Vita

Numero 3/2021
30 settembre 2021

Sommario

1. Cenni introduttivi sulla realtà amministrativa dell'esecuzione penale. – 2. Le linee di tendenza nelle proposte di riforma dell'esecuzione penale. – 3. I numeri dei destinatari del servizio penale. – 4. I numeri dell'universo penitenziario: strutture e personale. – 5. Il necessario contenimento della detenzione. – 6. Le questioni problematiche dell'Amministrazione penitenziaria. – 7. Una lettura sulla realtà penitenziaria: la medicina penitenziaria e le REMS. – 8. Le recenti modifiche nell'organizzazione penitenziaria e le necessità inascoltate. – 9. Il Corpo di polizia penitenziaria: criticità e potenziale. – 10. Modeste proposte.

Sintesi

Lo scritto mette al centro della riflessione gli snodi problematici dell'organizzazione penitenziaria, a partire dalle riforme che, negli anni, hanno riguardato le risorse strumentali, logistiche ed umane, come pure l'assetto istituzionale nel suo insieme. Attraverso i numeri che caratterizzano l'organizzazione penitenziaria, lo scritto tratta della varietà esistente e da sviluppare nell'esecuzione penale, e delinea alcune necessarie riforme, rilevando con perplessità alcuni interventi recenti sulla materia. Anche circa il complesso tema della medicina penitenziaria e della riforma che ha condotto alle REMS, vengono sollevate perplessità, come pure quanto alla funzione attribuita alla polizia penitenziaria, segnalando l'inadeguatezza dell'organizzazione esistente.

Abstract

The paper analyzes the critical issues of the penitentiary organization, starting with the reforms that, over the years, have concerned instrumental, logistical and human resources, as well as the institutional structure as a whole. Through the numbers characterizing the penitentiary organization, the paper deals with the variety which exists and can be developed in the criminal execution, and outlines some necessary reforms, commenting with perplexity some recent interventions on the matter. Concerns are also raised about the complex issue of administering medicine within the penitentiary and the reform that led to REMS, as well as about the function attributed to the penitentiary police, pointing out the inadequacy of the existing framework.

Parole chiave

Amministrazione penitenziaria; REMS; sanità penitenziaria; polizia penitenziaria.

* Direttore generale della formazione - Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria.

1. Cenni introduttivi sulla realtà amministrativa dell'esecuzione penale.

Offrire qualche considerazione sulla realtà amministrativa dell'esecuzione penale in Italia è il fine del presente contributo¹.

Quando non causata dalla concitazione degli eventi spiacevoli che punteggiano la vita delle carceri, l'attenzione del corpo politico è naturalmente portata alla produzione legislativa (seppure spesso delegata) ed è investita con diversi accenti dal dibattito sulle teorie politiche e giuridiche intorno alla natura, misura, ragione della sanzione penale. Di tali teorie si può dire che la loro costruzione accademica consolidata nei decenni sulla materia non risponde, per lo più, al sentire della popolazione quale emerge (con accenti diversi e toni non eguali) dalle posizioni espresse nel Parlamento², e ciò produce una tensione aggiuntiva a quella propria della realtà detentiva.

Nella consapevolezza di tale paesaggio, per così dire esistenziale dell'azione penitenziaria, può essere di qualche profitto esporre a commentare le vicende organizzative (dunque, ma non unicamente, anche legislative e regolamentari), le scelte annunciate, iniziate e abbandonate, le aporie nelle quali versa il sistema, senza però ignorare alcune luci che pure mitemente confortano le persone che operano in quella istituzione.

2. Le linee di tendenza nelle proposte di riforma dell'esecuzione penale.

Il fenomeno che vogliamo esaminare si estende su più di dieci anni. Vorremmo però richiamare, iniziando, le linee alle quali si ispirano le proposte versate nel procedimento legislativo dalla Guardasigilli Cartabia, limitandoci ovviamente a quanto incida sull'esecuzione penale.

Sono note, per la loro tempestiva pubblicazione sul sito del Ministero, le relazioni delle prestigiose commissioni deputate alle proposte, ma appare ragionevole tenere conto solo di quanto effettivamente assunto dalla volontà politica del Governo, come espressa nei lavori parlamentari.

Si conferma il moto di riduzione della detenzione quale sanzione penale e la diversione (come usa dire) dal processo penale della risposta pubblica a comportamenti individuati come

¹ L'articolo è largamente fondato sulla comunicazione offerta dall'Autore al convegno "*Giustizia Carceri*" svoltosi per le cure della sen. Paola Binetti al Senato della Repubblica il 23 luglio 2021. Il titolo è tratto dalle parole di Lucrezio, *De rerum natura*, II, 1150-1152.

² Meno significative, a nostro avviso, sono le proposte di legge e gli atti di sindacato parlamentare che in qualche misura fisiologicamente rispondono ad interessi di gruppi professionali o a preoccupazioni dei collegi elettorali.

reati, per lo più attraverso la collaborazione del presunto colpevole alla riparazione del bene della vita danneggiato dalle sue azioni³.

3. I numeri dei destinatari del servizio penale.

Consideriamo ora i destinatari del servizio penale.

Al 30 giugno 2021, erano detenute negli istituti penitenziari italiani 53.637 persone; di esse, 37.203 espiavano una pena detentiva.

Al 15 giugno 2021, erano in esecuzione di misura alternativa 30.967 persone (altre 749 semiliberi, già ricompresi nel numero dei detenuti).

Altre 9.089 persone risultavano svolgere lavori di pubblica utilità a titolo di “sanzione di comunità”, dunque come forma speciale di esecuzione penale.

³ Volendo esplicitare quali, a parere nostro, tra i principi di delega raccolti nell’AS 2353-XVIII Legislatura (disegno di legge Bonafede) mostrino l’accennato indirizzo, crediamo di poter indicare i seguenti:

1. Prevedere che, quando la pena detentiva da applicare supera i due anni, l’accordo tra imputato e pubblico ministero possa estendersi alle pene accessorie e alla loro durata; prevedere che, in tutti i casi di applicazione della pena su richiesta, l’accordo tra imputato e pubblico ministero possa estendersi alla confisca facoltativa e alla determinazione del suo oggetto e ammontare (art.1, comma 10, lettera a, n. 1);

2. Ridurre gli effetti extra-penali della sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti, prevedendo anche che questa non abbia efficacia di giudicato nel giudizio disciplinare e in altri casi (*ibidem*, n. 2);

3. Abolire le sanzioni sostitutive della semidetenzione e della libertà controllata; prevedere come sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi: la semilibertà; la detenzione domiciliare; il lavoro di pubblica utilità; la pena pecuniaria; modificare conseguentemente la disciplina della legge 24 novembre 1981, n.689, e delle disposizioni di legge, ovunque previste, che si riferiscano alle sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi; prevedere che le sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi possano essere applicate solo quando il giudice ritenga che contribuiscano alla rieducazione del condannato e assicurino, anche attraverso opportune prescrizioni, la prevenzione del pericolo che egli commetta altri reati; disciplinare conseguentemente il potere discrezionale del giudice nella scelta tra le pene sostitutive (art 1, comma 17, lettere a,b,c);

4. Prevedere che il giudice, nel pronunciare la sentenza di condanna o la sentenza di applicazione della pena ai sensi dell’articolo 444 del codice di procedura penale, quando ritenga di dover determinare la durata della pena detentiva entro il limite di quattro anni, possa sostituire tale pena con quelle della semilibertà o della detenzione domiciliare; quando ritenga di doverla determinare entro il limite di tre anni, possa sostituirla anche con il lavoro di pubblica utilità, se il condannato non si oppone; quando ritenga di doverla determinare entro il limite di un anno, possa sostituirla altresì con la pena pecuniaria della specie corrispondente; prevedere che con il decreto penale di condanna la pena detentiva possa essere sostituita, oltre che con la pena pecuniaria, con il lavoro di pubblica utilità, se il condannato non si oppone (*ibidem*, lettera e);

5. Per la semilibertà e per la detenzione domiciliare mutuale, in quanto compatibile, la disciplina sostanziale e processuale prevista dalla legge 26 luglio 1975, n.354, per le omonime misure alternative alla detenzione; per il lavoro di pubblica utilità mutuale, in quanto compatibile, la disciplina prevista dal decreto legislativo 28 agosto 2000, n.274, per l’omonima pena principale irrogabile dal giudice di pace, fermo restando che il lavoro di pubblica utilità, quando è applicato quale pena sostitutiva di una pena detentiva, deve avere durata corrispondente a quella della pena detentiva sostituita; prevedere il coinvolgimento degli uffici per l’esecuzione penale esterna al fine di consentire l’applicazione delle sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi nel giudizio di cognizione (*ibidem*, lettere f e g);

6. Estendere l’ambito di applicabilità della sospensione del procedimento con messa alla prova dell’imputato, oltre ai casi previsti dall’articolo 550, comma 2, del codice di procedura penale, a ulteriori specifici reati, puniti con pena edittale detentiva non superiore nel massimo a sei anni, che si prestino a percorsi risocializzanti o riparatori, da parte dell’autore, compatibili con l’istituto (art. 1, comma 22, lettera e).

La semplice somma dei dati riferiti mostra che, sul finire del mese di giugno 2021, le persone in esecuzione penale in carcere erano 37.203 e le persone in esecuzione penale nella società libera erano 39.307.

Al maggiore peso assunto in Italia dalla sanzione non detentiva contribuisce poi il numero elevatissimo di “misure di comunità” che nello stesso lasso di tempo risultavano applicate. Si tratta delle diverse misure che dapprima in settori specifici (ad es. nella giustizia penale di pace, poi in alcuni illeciti sanzionati dal codice della strada) e in via generale oggi per effetto dell’art. 168-*bis* c.p., introducono la “messa alla prova processuale” nel rito penale degli adulti. Il competente Dipartimento⁴ registrava, al 15 giugno 2021, 22.721 misure applicate. Pur ignorando il numero dei buoni esiti, con conseguente estinzione del reato e chiusura del procedimento penale, non si può non prendere nota della dimensione imponente assunta dall’istituto i cui benefici effetti emergono anche ad una sommaria cognizione⁵.

4. I numeri dell’universo penitenziario: strutture e personale.

Soffermandoci ora sulla realtà amministrativa che lo Stato ha predisposto per l’esecuzione delle “sanzioni e misure”, *intra vel extra moenia*, ricordiamo che esistono in Italia 189 stabilimenti penitenziari, anche se non tutti operanti per ragioni strutturali od anche per ritardi nelle loro dismissione formale ed 83 uffici locali di esecuzione penale esterna.

Tralasciando per il momento il Corpo di polizia penitenziaria, va ancora detto che sul finire di marzo 2021 su una dotazione organica di 4.789 unità delle c.d. “funzioni centrali” (ovvero impiegati civili dello Stato) nell’Amministrazione penitenziaria erano in servizio 3765 persone, e nel ruolo dei dirigenti penitenziari (300 posti), erano presenti 243 unità.

Per quanto attiene al Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, la dotazione organica delle funzioni centrali è di 3.478 unità e sono presenti 2.873 persone; ancora, il ruolo dei dirigenti penitenziari di esecuzione penale esterna vede una dotazione di 34 unità e registra solo 9 presenze⁶.

⁴È ormai acquisito che l’esecuzione penale esterna e le misure di comunità (*community sanctions and measures* è il nome in uso nel Consiglio d’Europa, almeno dal 1992, con la relativa Raccomandazione 16) sono amministrate dal Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, istituito con il vigente Regolamento del Ministero della giustizia (DPCM 15 giugno 2015, n. 84) che nasce sul cessato Dipartimento per la giustizia minorile. L’istituzione con fonte solamente regolamentare di quel Dipartimento ha richiesto non pochi adeguamenti, successivi, attraverso norme primarie, per la sua incidenza su assetti ordinamentali di rango legislativo, ma ha innegabilmente dato speditezza di intervento al settore.

⁵Si considerino la prossimità cronologica delle risposte statuale al fatto, che è così rara quando si tratta di giudicato penale; la possibilità di indurre elementi riparatori o almeno di resipiscenza per i reati di modesta offensività, a fronte di una legislazione che ha molto elevato negli anni le già gravi sanzioni del codice Rocco; l’alleggerimento dei ruoli dei giudici della cognizione penale nel dibattimento e nelle fasi di gravame.

⁶Con una norma interinale (art. 3, comma 1-*bis*, d.l. 23 dicembre 2013, n. 146, convertito nella legge 16/2014 e successive) è stata data facoltà di ricoprire incarichi propri dei dirigenti di esecuzione penale esterna ai dirigenti di istituto penitenziario.

La questione dei dirigenti penitenziari e quella del personale delle funzioni centrali pongono problemi distinti, ma per comprenderne la centralità, vanno procurate le loro competenze.

Al comparto negoziale, delle funzioni centrali, infatti, appartengono non solo le figure tecniche ed amministrative indispensabili per ogni gestione quali sono i segretari, i contabili, più di recente i tecnici informatici (e dovendo amministrare stabilimenti residenziali, anche ingegneri, geometri, tecnici delle varie specialità), ma anche i funzionari preparati per l'azione di trattamento rieducativo dei detenuti condannati (gli educatori, oggi funzionari giuridico-pedagogici) e per la presa in carico delle persone destinatarie di sanzioni e misure di comunità (quasi esclusivamente gli assistenti sociali, oggi denominati funzionari della professionalità di servizio sociale).

Ora, per dire all'antica, dei 1.099 educatori previsti in organico, sono presenti 832 ed in via di reclutamento 265; degli assistenti sociali, sono presenti 1.532 ed in reclutamento 107.

Le dimensioni odierne della vicenda penitenziaria, ovvero della "pena amministrata" come altre volte potemmo scrivere, sono appena state esposte sotto i profili delle persone ristrette, delle persone che espiano pene detentive e non detentive, delle persone destinatarie di "misure di comunità" nell'accezione tecnica del settore; ed inoltre, delle risorse logistiche ed umane applicate concretamente dallo Stato a tale bisogno.

Non è qui da trattare il plesso della giustizia minorile.

Per scrupolo, aggiungiamo che andrebbero considerati il personale sanitario ed il personale docente che rispettivamente le Regioni attraverso le ASL ed il Ministero della pubblica istruzione e le agenzie locali di formazione professionale applicano negli istituti penitenziari: tali elementi, sia per la lacunosa cognizione che se ne ha, sia per la loro incostanza non sono in realtà disponibili, e comunque eccedono l'occasione di questo contributo.

La considerazione della crisi dell'Amministrazione penitenziaria potrà anche emergere dalla comparazione con gli assetti precedenti, come verrà ricordato *ad locum*.

5. Il necessario contenimento della detenzione.

Un tema del quale occorre invece subito occuparsi è la ribadita necessità di ridurre l'esecuzione penale in carcere in Italia.

La tesi è sostenuta tanto in assoluto quanto in relazione alle condizioni dei luoghi di restrizione.

Non pochi sostenitori della prima tesi⁷ ritengono che le incriminazioni che minacciano le sanzioni detentive non rispondano alla realtà sociale presente, e che anzi una lettura appropriata del canone costituzionale dell'art. 27, comma 3, imporrebbe di preferire largamente sanzioni non detentive.

Tali posizioni hanno carattere di filosofia politica e non possono essere considerate dal punto di vista dall'Amministrazione.

Più interessanti sono le posizioni che adducono le innegabili difficoltà di assicurare significato e decenza all'esecuzione detentiva.

Anche in questo caso vanno, però, svolte alcune osservazioni.

Abbiamo appena notato che già adesso in Italia sono eseguite più pene non detentive che pene detentive e che la stessa messa alla prova processuale attinge numeri, ulteriori, prossimi alla metà delle pene detentive in esecuzione⁸. Deve dirsi, perciò, che il ricorso alle misure e sanzioni di comunità già primeggia nel sistema sanzionatorio italiano.

Può convenirsi che, per le misure alternative in senso proprio, il procedimento percorra vie sinuose (giudicato penale, titolo di esecuzione, sospensione o inizio di esecuzione, procedimento di sorveglianza, istruttoria amministrativa, ordinanza del giudice, presa in carico), ma esse sono tracciate in concreto dall'assetto della giustizia penale italiana. La diretta applicazione della misura alternativa andrebbe ricomposta con la formazione del giudicato su una pena non detentiva e le difficoltà che ciò comporterebbe per il suo aggravamento, che tale è ormai ritenuto dalla Corte costituzionale, oltre che dal senso comune.

Ad ogni buon conto, l'esecuzione penale italiana non è più centrata sul carcere: l'affermazione contraria può solo ritenersi (supponendo la buona fede dei ripetitori) fondata sulla tavola delle pene previste nel codice penale, che è ben lontana dalla variegata *palette* presente invece nella legislazione.

Dovrebbe, più realisticamente essere considerato anche quale sia la realtà del tasso di carcerazione in Italia in assoluto e nel confronto con altri Stati europei.

Al riguardo, crediamo sia sufficiente offrire al lettore la riproduzione dei rilievi comparati curati per il Consiglio d'Europa nel documento *Space* per il 2019, che ci permettiamo di estrarre da un saggio apparso in *Temi di esecuzione penale* nell'anno 2020⁹. Si tratta del numero di detenuti ogni 100.000 abitanti dello Stato di riferimento: in Italia 96,00, in Francia 103,5; in Spagna 126,7; in Inghilterra e Galles 142,4.

⁷ Ricordiamo, ad esempio, lo studio di L. MANCONI, S. ANASTASIA, V. CALDERONE, F. RESTA, *Abolire il carcere. Una ragionevole proposta per la sicurezza dei cittadini*, Chiarelettere, Milano, 2015. Esiste anche un "Movimento No Prison".

⁸ V. *supra*, par. 3, del presente scritto.

⁹ A. ALBANO, F. PICOZZI, "Conoscere per deliberare"? Lo strano caso delle statistiche europee sul sovraffollamento carcerario, in *Temi di esecuzione penale*, 2020, 1, 51 ss.

Senza eccedere nella sottolineatura dell'attiva criminalità organizzata italiana ed oggi anche straniera (nigeriana, albanese, cinese) nel nostro Stato, e senza voler ritenere più lievi del vero le condizioni della Repubblica francese o del Regno di Spagna, appare evidente che la Repubblica italiana fa un uso parsimonioso della detenzione.

6. Le questioni problematiche dell'Amministrazione penitenziaria.

Possiamo ora esaminare le difficoltà salienti propriamente amministrative: molte saranno subito riconosciute come comuni all'azione pubblica in generale, altre appariranno (e sono) più specifiche.

Al 30 giugno 2021, erano dichiarati dal Ministero della giustizia 50.779 posti detenuti.

Non è appropriato perciò parlare di sovraffollamento essendo presenti come si è detto 53.637 persone¹⁰; è però vero che le camere di soggiorno (*vulgo*, celle) non sono egualmente presenti ed egualmente impegnate. Esiste, infatti, la necessità di fare negli istituti separazioni sanitarie e precauzionali (quelle disciplinari sono minime) ed è strutturale la chiusura di sezioni per lavori di manutenzione. Ben diversa è poi la pressione antropica che grava sugli stabilimenti metropolitani rispetto a quella delle province interne. Tali parametri di valutazione, accuratamente riferiti nelle relazioni annuali del Garante nazionale delle persone private della libertà, devono essere seriamente considerati.

Anche dal confronto con gli Stati appena citati, può credersi che sarebbe proporzionata al fabbisogno una dotazione di circa 70.000 camere di detenzione ed è nostra ferma convinzione che esse debbano essere camere singole, dotate di servizi e di luce naturale, primo presidio efficace della decenza di vita.

Come già testimoniava la “*memoria*” del 1831 estesa da Alexis de Tocqueville e Gustave de Beaumont per il Ministro dell'Interno, relativa alla missione di studio negli Stati Uniti (che fu occasione del famoso “*De la démocratie en Amérique*”), strettissima è la relazione fra forma dell'edificio penitenziario ed il regime penitenziario che si può introdurre¹¹.

Crediamo sia noto che la costruzione di nuovi stabilimenti è affidata al Ministero oggi detto delle infrastrutture, e che con regimi derogatori ancor di recente confermati, la manutenzione delle carceri e la variazione anche in aumento degli edifici esistenti, sia di competenza dell'Amministrazione penitenziaria.

Questa ripartizione non è l'assetto migliore. Storicamente, si ha evidenza che il tempo di competenza esclusiva del servizio edilizio della direzione generale delle carceri (allora al Ministero dell'Interno) è stato quello in cui la conoscenza dei bisogni e la correlata attuazione

¹⁰ V. *supra*, par. 2 del presente scritto.

¹¹ A. DE TOCQUEVILLE, *Note sur le système pénitentiaire*, in *Oeuvres complètes*, Tome IV, Gallimard, 1984, pp. 52-65.

hanno prodotto risultati in tempi contenuti¹². Dovrà, ovviamente, ammettersi che si trattava di tempi in cui tutte le opere pubbliche procedevano più speditamente e in cui i requisiti tecnici erano assai minori: resta però inoppugnabile che i risultati perseguiti furono ottenuti.

La necessità di un corpo tecnico specialistico per l'edilizia penitenziaria è in ogni caso certa, così come è certo che infeconde si mostrano le commissioni *ad hoc* che talora i Ministri *pro tempore* istituiscono.

Non per colorire un dire grave ma per completezza, aggiungiamo che l'ordinamento frazionatissimo che esiste nella Repubblica produce i suoi effetti anche nell'appartata e contenuta realtà della detenzione: i Comuni contestano la costruzione di nuovi stabilimenti (non dovunque), ma si oppongono alla chiusura di quelli esistenti; il foro e la magistratura per comodità di accesso vogliono la permanenza di stabilimenti obsoleti, onerosi, malsani, purché nel centro città (si pensi alla circondariale *Regina Coeli* o alla omologa San Vittore); le ASL si preoccupano delle spese sanitarie peculiari per i detenuti; etc.

L'effimera permanenza dei Governi nazionali, in materia che ultimamente risale al concerto dei Ministri della giustizia e delle infrastrutture, come in molti altri ambiti, riapre poi spesso i procedimenti decisionali.

Una nota più tecnica per concludere su questa *impasse*: la conformazione edilizia di uno stabilimento destinato al soggiorno durante il processo deve essere diversa da quella di uno stabilimento destinato alla esecuzione della pena. In questi ultimi, spazi ampi per luoghi di lavoro (officine, laboratori, tenute agricole) sono imprescindibili¹³.

Ciò dovrebbe incidere anche sulla collocazione, degli stabilimenti ma soprattutto sul tipo di edificazione.

Ora, per quel carattere opinabilmente serviente che la struttura penitenziaria assume in Italia rispetto alla funzione giudiziaria, esistono ben 141 case circondariali e soltanto 50 case di reclusione. Talora, è vero, alcune minuscole case circondariali sono destinate a gruppi connotati di detenuti con particolari esigenze, ma crediamo appaia chiaro come tale vizio genetico sia soprattutto nello spirito degli amministratori.

La capacità di accoglienza delle carceri italiane è, dunque, un effettivo problema tanto per la difficoltà di provvedervi in modo sano e compiuto (profilo delle procedure per via delle competenze frazionate) quanto per la negazione dello stesso bisogno di una proporzionata accoglienza che invece deve essere accresciuta.

¹² C.V. VARETTI, *Finanziamenti ed esecuzione delle opere edilizie. Appunti per la riforma penitenziaria*, in *Rassegna di Studi Penitenziari*, 1955, 5.

¹³ Anche in Italia, pochi anni dopo l'Unità, nella discussione al Senato del Regno sul riordino del personale di custodia delle carceri, il senatore Gadda ribadiva il nesso fra struttura degli stabilimenti e la «questione del lavoro per parte dei detenuti», ovvero l'esigenza di un impegno costruttivo del tempo di detenzione: cfr. Giuseppe Gadda, *Relazione 12 giugno 1873*, in *In special modo. Documenti ragionati per la storia della polizia penitenziaria, 1817-2017*, Roma, 2018.

Di nuovo riprendiamo i dati offerti da *Space* 2019, che indicano quanti posti detenuti gli Stati del Consiglio d'Europa abbiano ogni centomila abitanti¹⁴ e ci limitiamo agli Stati di popolazione prossima a quella italiana con sistemi penali non specialmente divergenti. In Italia è di 83,5; in Francia, 89,00; in Germania, 88,6; in Inghilterra e Galles, 146,5; in Spagna, 176,6.

7. Una lettura sulla realtà penitenziaria: la medicina penitenziaria e le REMS.

La questione degli stabilimenti e delle loro capacità di accoglienza non è il problema specifico del sistema penitenziario italiano però, essendo comune al discorso pubblico in molti dei grandi Stati democratici.

L'ordinamento penitenziario italiano ha auspicata (anche prima del 1975, ma certamente in modo definitivo dopo) una vivace interazione fra la società civile e la popolazione ristretta, tanto da prevedere, anche per riguardo alle competenze ripartite proprie del sistema regionalistico, organi misti per la formazione al lavoro, la definizione delle remunerazioni, e per impartire l'istruzione nei suoi vari gradi ai ristretti. A ciò accede l'azione di volontariato, molto antica nella società italiana data la sua matrice di opera di misericordia secondo la dottrina cattolica.

Vi è però radicale differenza fra prestazioni contenute nel tempo (quali lezioni, tirocini, colloqui, giochi) e quelle dovute alle persone nel loro vivere in spazi chiusi e obblighanti.

Come la conformazione di quegli spazi deve essere coerente con le speciali esigenze di sicurezza, così i servizi alla persona devono riflettere ed integrare con un *quid pluris* la condizione di non libertà.

Nel 1999, sull'assunto invece dell'eguaglianza fra cittadini liberi e persone ristrette, si volle ricondurre il servizio di sanità penitenziaria che si avvaleva di personale medico e infermieristico proprio, disciplinato da una legge *ad hoc* del 1970, al sistema sanitario nazionale.

La previsione del decreto legislativo 22 giugno 1999, n. 230, fu volutamente non attuata dai Governi successivi per una più oggettiva valutazione delle esigenze e delle sperequazioni esistenti fra le Regioni.

Un mutato indirizzo riportò in considerazione la questione, e l'art. 2, comma 283, della legge finanziaria per il 2008 (l. 244/2007) stabilì l'assegnazione del servizio sanitario delle carceri al servizio sanitario nazionale. Il primo aprile 2018, il Governo, ormai dimissionario, emanò il regolamento sotto forma di DPCM per la cessione di materiale sanitario e spazi e per il transito del personale. Tale ulteriore operazione fu svolta con molta circospezione dalle Regioni, ultima

¹⁴ Un'accurata e documentata riflessione sulla situazione e anche sulla rappresentazione comune della questione è offerta nel saggio di A. ALBANO, A. LORENZETTI, F. PICOZZI, *Sovraffollamento e crisi del sistema carcerario. Il problema "irrisolvibile"*, Giappichelli, Torino, 2021, in corso di stampa.

la siciliana, che vollero essere assicurate del correlato transito delle relative partite di spesa di parte corrente:ciò richiese non pochi anni.

L'accordo Stato-Regioni Autonomie locali del 13 ottobre 2011 si riflette oggi nell'art. 11 dell'ordinamento penitenziario novellato nel 2018.

Le vicende epidemiche hanno mostrato nel 2020 l'improbabilità di ogni azione omogenea fra le venti Regioni, e perfino nella stessa regione fra le singole ASL: non occorrerà perciò dimostrare che quelle norme hanno impedito ogni pianificazione del bisogno e del servizio sul circuito nazionale che è il solo rilevante per la realtà penitenziaria. L'ipotetico coordinamento attribuito all'Amministrazione si riduce alla ricerca di posti nei reparti clinici adatti per cautele di sicurezza (si pensi agli anziani criminali sottoposti al regime del 41 *bis*) e per prestazioni terapeutiche sulle quali nulla può poi dire l'Amministrazione.

Non vogliamo asserire che il regime precedente offrisse sempre una migliore attenzione alle persone ma esso poteva, ove si fosse provveduto alla necessità umane e finanziarie, attuare una equa ripartizione e una opportuna pianificazione.

Sul piano scientifico va riconosciuta la permanente azione della Società italiana di medicina penitenziaria (SIMPSE), ma l'attingimento dai servizi ordinari delle ASL con la progressiva quiescenza degli antichi "medici incaricati" porterà alla perdita delle specifiche nozioni epidemiologiche e antropologiche che si impongono per la gestione sanitaria e la stessa cura dei detenuti¹⁵. Può illuminare per un possibile rimedio all'impossibile pianificazione nazionale del servizio ricordare da un lato che l'analoga vicenda in Francia si è svolta con linearità perché il servizio sanitario è ampiamente amministrato da una direzione nazionale¹⁶; dall'altro che anche il Ministero della salute italiano ha il diretto governo di alcune strutture che erogano assistenza sanitaria¹⁷.

Quantomeno, un'unità medica ispettiva sul rispetto degli standard sanitari andrebbe costituita nell'Amministrazione penitenziaria.

Lo stesso disegno di disgregazione, con i colori più foschi dell'indicibilità della malattia mentale, si è ripetuto per il trasferimento dell'esecuzione della misura di sicurezza dell'ospedale psichiatrico giudiziario al sistema regionale attraverso la creazione delle c.d. "residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza" (REMS¹⁸).

¹⁵ Taluna magistratura si ostina poi nell'attribuire al direttore dello stabilimento e al personale di custodia responsabilità per omesse attenzioni terapeutiche (anche psichiatriche, talora) che in nessun modo possono essere ricondotte loro, giacché fanno capo al personale sanitario che è estraneo all'Amministrazione e alla sua linea gerarchica.

¹⁶ Il Ministero della solidarietà e della salute, contempla la direzione generale di sanità che opera attraverso le agenzie regionali di sanità (*arrêt* 23 dicembre 2019).

¹⁷ Facciamo riferimento ai Servizi territoriali per l'assistenza sanitaria al personale regionale marittimo e dell'aviazione civile (SASN) dipendente dalla Direzione regionale della previdenza sanitaria.

¹⁸ Art. 3-*ter*, d.l. 22 dicembre 1011, n. 211, con modifiche successive introdotte dal d.l. 31 marzo 2014, n. 52 (poi legge 81/2014).

In questa vicenda, quasi contemporanea ai fatti esposti, ritroviamo:

- a) il vizio ordinamentale di non avere mai previsto organici proporzionati di medici ed infermieri negli ospedali psichiatrici giudiziari (in sigla, OPG), lasciando quei gravi compiti al personale del Corpo, prima degli agenti di custodia poi della polizia penitenziaria;
- b) la protervia politica (non senza qualche grettezza) nel configurare una recettività nazionale frazionata per regioni e inferiore alla media storica delle presenze negli ospedali psichiatrici giudiziari;
- c) la ripetuta dottrina penalistica ostile all'istituto delle misure di sicurezza che però non è mai stata accolta dal legislatore;
- d) l'ideologia che ha conformato la psichiatria italiana dopo la soppressione dei manicomi civili;
- e) l'improbabilità, per l'assenza di una sanità penitenziaria, di offrire l'osservazione psichiatrica per i detenuti che si faceva negli OPG e che si dovrebbe fare oggi nelle case circondariali¹⁹.

Il risultato è che si hanno circa 800 persone da associare alle REMS in libertà e quasi 90 da aggregare alle REMS trattenute in carcere senza titolo, e senza a possibilità di appropriate attenzioni²⁰.

Da ultimo, è noto, questo assetto è stato sospettato di illegittimità costituzionale e la Corte ha disposto un'istruttoria sulla realtà sottostante²¹.

8. Le recenti modifiche nell'organizzazione penitenziaria e le necessità inascoltate.

Le successioni storiche esposte sono forse le più vistose nelle quali alla mutata legge non ha tenuto dietro la predisposizione dello strumento amministrativo alternativo, vuoi nazionale, vuoi regionale.

La presente conformazione dell'Amministrazione penitenziaria non è claudicante solo per la sottrazione di competenze senza liberazione da responsabilità: molte altre implicazioni di scelte e di indecisioni dei tempi passati hanno infine germinato.

Il regolamento del Ministero del 2015 ha di recente mortificata l'operatività sia centrale sia territoriale, riducendo le sei direzioni generali a tre (spicca il *monstrum* della Direzione generale del personale e delle risorse alla quale fa capo pressoché l'intera attività dei processi di

¹⁹Va però detto che nell'elaborazione del decreto delegato elaborato sotto il Ministro Orlando, era stata inserita la previsione di sezioni detentive a gestione intramuraria sanitaria, si potrebbe dire quasi delle cliniche interne ed autonome, che avrebbero potuto ovviare un poco al bisogno. Il sistema sanitario rifiutò tale responsabilità. La Ministra Cartabia ha rivolto qualche parola al tema, ma non esistono iniziative *ad rem*.

²⁰Anche per questi casi non sono mancati procedimenti penali, non però in capo alle autorità sanitarie omissive.

²¹ Ordinanza 9 giugno 2021 n.131, nel procedimento di legittimità sollevato dal giudice delle indagini preliminari del Tribunale di Tivoli.

allocazione e gestione risorse umane e strumentali), con la contemporanea compressione degli uffici delle singole direzioni generali nei quali sono ripartiti i procedimenti e dunque le competenze ed i processi di servizio²².

Il parossismo di quell'infelice stagione continua a produrre i suoi effetti, ma essi non sorgono tutti nel 2015.

Un'amministrazione di sicurezza (di più, di un Corpo di polizia) che veda avvicinarsi capi titolari o reggenti con tale frequenza, è *un unicum*. Egli è poi sempre estraneo all'Amministrazione nel doppio senso di non versato per professione nell'azione amministrativa (gestione di personale e bilanci) e di ignaro degli assetti istituzionali e umani dell'Amministrazione. Proprio per tale profilo personale (che si presenta da qualche tempo anche per i vice capi) sarebbero necessari mandati di una consistente durata, come in tempi passati accadeva; ciò, però, è difficile sia per la libertà di un esterno di rientrare nella sua carriera sia per la posizione non di Capo di polizia ma di Capo di dipartimento che ha il vertice dell'Amministrazione penitenziaria, incarico sottoposto quindi alla conferma dei nuovi governi, nei novanta giorni dal giuramento.

Non è questione soprattutto di appartenenza (come è storicamente avvenuto) alla magistratura ma di congiunta estraneità ad una grande Istituzione e brevità di mandati.

Tanto può bastare *de apicibus*, ma ciò ha comprensibilmente grandi conseguenze.

Se si ricorda poi la cooperazione costituzionalmente necessaria fra Amministrazione territoriale, Comuni e Regioni, si coglie l'improprietà di avere ridotto ad undici i provveditorati regionali, da sedici che erano. La Liguria unita al Piemonte e Val d'Aosta, l'Emilia Romagna alle Marche, il Lazio all'Abruzzo e Molise, producono plessi storicamente segnati da una irriducibile diversità, e avere un solo ufficio generale territoriale rende ardua l'interlocuzione, e vieppiù il confronto, con le autorità regionali.

Più gravemente il corpo direttivo penitenziario non riceve nuove immissioni dal 1997-1998: può ritenersi veramente una eccezione, giacché non si tratta, almeno al presente, di un ruolo ad esaurimento.

I Governi, o meglio i numerosi Ministri della giustizia *pro tempore*, non si sono mai dati premura di stipulare gli accordi economici necessari per attuare il decreto legislativo 63/2006 che disciplina quella carriera: si è così dovuta introdurre una norma di equipollenza giuridica ed economica alla dirigenza della Polizia di Stato nel 2017, per offrire una conferma legislativa alla disciplina pretoriamente applicata dal 2006.

²² Con il regolamento 2001 del Ministero (Fassino), il Dipartimento fu diviso in cinque Direzioni generali (personale e formazione, beni e servizi, detenuti e trattamento, bilancio e contabilità, esecuzione penale esterna) e fu conservato l'Istituto superiore di studi penitenziari. Tale figura si manterrà anche dopo la riforma della dirigenza penitenziaria (2005-2006), largamente inattuata per mancanza di fondi.

Per chi conosce l'attrito contro lo scorrere dei provvedimenti opposto dal Dipartimento della funzione pubblica e dalla Ragioneria generale dello Stato, nonché la vigilanza delle altre "carriere pubblicistiche", è spontaneo concludere che ciò dipenda largamente dalle effimere direzioni del DAP e dal moderato interesse dei Ministri della giustizia, talora anzi da una voluta distanza²³.

L'indotta sterilità della dirigenza non è stata compensata dall'arruolamento dei funzionari del Corpo, ma le riduzioni della sua dotazione organica (431 dirigenti nella tabella A del d. lgs. 63/2006, 300 oggi, con le ricordate vacanze) è dipesa anche dalla non definita, e in fondo non voluta, aggregazione formale al "comparto sicurezza" che è invece stato esonerato dalle ripetute riduzioni numeriche e dai c.d. blocchi del *turn over* che da più di dieci anni riguardano il personale dello Stato.

Alla mortificazione di non avere in questi anni ricevuto alcuna attenzione negoziale e ordinamentale, si unisce da ultimo l'impossibilità numerica di amministrare gli istituti penitenziari: trattandosi di 195 stabilimenti, non è possibile con 300 unità attribuire un direttore e un vicedirettore a ciascuno.

La Repubblica italiana, può concludersi, non ritiene necessaria la presenza effettiva di un direttore (civile) di un carcere, con buona pace delle molte raccomandazioni del Consiglio d'Europa sul punto.

L'assenza di un *comparto penitenziario* che comprenda tutti gli operatori dell'Istituzione è forse la causa remota del progressivo deperimento della vitalità progettuale e operativa dell'Amministrazione e delle sue funzioni, più specialmente di trattamento e di rieducazione. L'assetto professionale e le prestazioni di lavoro non possono essere esemplati sul modello generale dell'impiegato ministeriale. Le risorse umane applicate alla cura dei detenuti devono invece essere conformate a tale bisogno e selezionate di conseguenza, ma insieme il loro numero deve essere accresciuto²⁴ imponendo insieme, come avviene in molti Stati, protocolli tecnici e un certo *standard* di intervento.

Le presenze previste dalla dotazione organica degli educatori in particolare, vengono in questi tempi rese più consistenti dall'operosa Direzione generale del personale attraverso i concorsi (anche se purtroppo semplificati) ma sono in assoluto inadeguate: si è visto che si tratta di 1.099 unità, mediamente lontane dalla effettiva prestazione di 36 ore di lavoro per settimana,

²³ I celebrati "Stati generali dell'esecuzione penale" sotto il Guardasigilli Orlando, nella loro prima composizione non contemplavano direttori di istituto penitenziario: l'assenza fu rilevata con sorpresa dai magistrati di sorveglianza.

²⁴ Mentre gli Stati generali dibattevano e le Camere della passata legislatura dissentivano ampiamente dalle proposte di schemi di decreto legislativo, l'enfasi trattamentale non impediva la riduzione dei funzionari giuridico-pedagogici, arrivando così a concentrare il 90% delle risorse umane nel Corpo di polizia penitenziaria (peraltro ridotto anch'esso): la dotazione della polizia penitenziaria è infatti sulla carta di 41.667 unità, quelle degli impiegati civili di 4789 persone.

che dovrebbero seguire personalmente quasi 38.000 persone in esecuzione pena dai profili umani sempre più complessi.

Le differenze retributive da ultimo hanno perfino spinto alcune associazioni di educatori a chiedere di essere aggregati come ruolo tecnico al Corpo di polizia penitenziaria²⁵.

Questa eccentricità segnala il disagio ed il disequilibrio che sono vissuti nelle strutture operative, ed anche l'irrisolta tensione fra professionalità, anche se non più con la postura fortemente ideologica degli anni Settanta e Ottanta.

Alla questione ha posto mente il Capo dell'Amministrazione Bernardo Petralia, e nel momento di riordino amministrativo che si attende per attuare il Piano nazionale di ripresa e resilienza, potrebbe forse avere qualche esito (pur mettendo in conto l'ostilità delle organizzazioni sindacali) una specifica normazione per il settore, fosse anche a tempo per porre rimedio almeno alle urgenze.

9. Il Corpo di polizia penitenziaria: criticità e potenziale.

Viene così in discorso la missione e l'imponenza del Corpo di polizia penitenziaria.

Con i suoi 41.667 uomini di organico, il Corpo costituisce i nove decimi del plesso penitenziario, anche se non pochi operatori di varie qualifiche prestano il loro servizio in altri dipartimenti o amministrazioni.

Intorno alla conversione del Corpo degli agenti di custodia in Corpo di polizia, seguito alla legge 15 dicembre 1990, n. 385, che ha recato con sé la dispendiosa acquisizione del regime di polizia civile, vorremmo fare due annotazioni.

La disponibilità di una forza armata per compiti di sicurezza e ordine è imprescindibile in una realtà coercitiva quale il carcere. Essa esiste ovunque, anche se in misura e con statuti divergenti secondo i climi.

La forma di polizia fu a suo tempo scelta per migliorare lo statuto economico e civile degli agenti di custodia, seguendo la *vague* anti militare che aveva condotto nel 1981 a riformare il Corpo delle guardie di pubblica sicurezza unendo loro i funzionari civili (commissari, questori, etc.) nella Polizia di Stato.

Un corpo di polizia è però cosa diversa da una forza armata, e come suggerisce l'etimo di "polizia", esso tende ad immedesimarsi con le funzioni attribuite e ovviamente ad accrescerle²⁶.

²⁵ Ottenendo come spesso accade anche una proposta di legge (D'Angelo e altri, AS 1754-XVIII Legislatura) con chiaro intento di *captatio benevolentiae*.

²⁶ Si ponga mente al caso del Corpo della Guardia di finanza che da forza di polizia tributaria (senza esclusione di altri accertatori) è assunta a polizia economica finanziaria, espressione che potrebbe racchiudere l'intera vita sociale: cfr. D.lgs.19 marzo 2001, n.68 art. 2.

Per ragioni comprensibili, nel dicembre 1990, non si volle riversare tutta l'amministrazione nel Corpo che fu anche lasciato privo di propri funzionari, onde confermare la priorità gerarchica del personale direttivo civile dell'Amministrazione.

Dopo il 2000, l'istituzione del ruolo dei funzionari portò a una nuova riflessione sulla presenza del Corpo nell'Amministrazione: la questione (anche con toni di rivendicazione di prerogative) è andata accrescendosi e dopo il riordino delle carriere di polizia fatto nel 2017 e nel 2020, ha assunto caratteri strutturali che impongono reali riforme.

Fra le previsioni del secondo riordino del Corpo, in vigore dal febbraio 2020, la creazione di due direzioni generali e le divisioni in cui ripartire gli uffici delle direzioni generali e dei provveditorati ci appaiono una feconda opportunità, volendo operare con accortezza, per restituire speditezza agli affari, da tempo rallentati per lo stato di prostrazione nel quale versa l'Amministrazione e che abbiamo delineato sopra²⁷. Sintomo di tale prostrazione è circolarmente che ancora non sia stato predisposto ed emanato il semplice decreto ministeriale che, collazionando le competenze individuate nella minuta previsione della novella, ripartisca i procedimenti assegnati agli uffici, porti ad effetto le disposizioni e ad adeguatezza di efficacia i processi di servizio, nazionali e regionali.

Sintomo analogo è l'assenza della dotazione organica dei reparti del Corpo nelle scuole di formazione e istituti di istruzione a sei anni dall'istituzione della Direzione generale *ad hoc*.

Neppure è da tacere, perché espressamente ricordata dalla Guardasigilli alle Camere, che la funzione ispettiva ordinaria è ferma da anni, disarticolata dalla riduzione ad ufficio di *staff* dell'ispettorato e ridotta a compiere indagini ad *hoc*, inevitabilmente successive a eventi di qualche maggiore clamore.

Assai più grave poi è che l'esistenza di funzionari di polizia penitenziaria (previsti dal 2000 ma presenti dal 2005, e ormai prossimi alla qualifica di primo dirigente) non abbia indotto a rivedere, come più volte si è sollecitato, il regolamento di servizio del Corpo che rimonta al d.p.r. 15 febbraio 1998 n. 82, ed è dunque logicamente impostato su un servizio di sicurezza in capo ad un ispettore (*olim* maresciallo).

Non è da meravigliarsi se molti funzionari del Corpo abbiano presto portato le loro speranze e i loro interessi alle attività non operative e ad alcune specialistiche, nelle quali, fra l'altro, la ruvidezza del tratto con ristretti (senza tacere delle difficoltà con il personale) resta remota, a parità di remunerazione e di avanzamento.

Insomma, ci sembra di constatare che l'avvolgere un Corpo di polizia in una Amministrazione civile abbia al momento garantito sì il recupero delle unità cessate, ma non abbia recato all'Amministrazione quella speditezza che una dirigenza tecnica di polizia reca in

²⁷ V. *supra*, par. 8, del presente scritto.

genere con sé, con crescente irritazione degli interessati e di coloro anche esterni all'Amministrazione, che immaginano che tali risultati siano possibili.

Questa postura *civile* nei confronti di un Corpo invece *ad ordinamento militare* emerge anche nella formazione e dalla selezione concorsuale.

Rimanendo alla prima, i termini di riferimento con la Polizia di Stato (si veda l'art. 6, del d.lgs. 443/92 per gli allievi agenti del Corpo e l'articolo 6-*bis* del d.p.r. 24 aprile 1982 n. 335 per gli allievi agenti di Polizia di Stato) sono stati troppe volte modificati in riduzione (come ancora si intenderebbe fare, parrebbe, perfino per i consiglieri penitenziari e per i vice commissari in via di reclutamento) cedendo a facili pulsioni sindacali, epperò, così derogando ad uno *standard* che inevitabilmente si riflette nella comparazione con gli altri corpi professionali e con le forze di polizia.

10. Modeste proposte.

La sinossi delle varie tipologie di esecuzione di pene o di misure²⁸ ha mostrato come l'esecuzione penale in Italia (o la sua sostituzione processuale, per così dire) è già svolta più al di fuori che all'interno degli stabilimenti penitenziari.

I dati riferiti circa le risorse umane²⁹ vedono l'assoluta prevalenza della funzione di custodia, sia rispetto al *probation and parole* sia rispetto alla stessa funzione di rieducazione e più largamente "di cura della persona" che è immanente per mandato costituzionale alla pena, specie detentiva.

Non vogliamo, con ciò, affermare che vi sia un eccessivo numero di poliziotti penitenziari o che l'Amministrazione penitenziaria sia sovrabbondante: abbiamo al contrario notato quanto sia frazionata la rete di stabilimenti penitenziari³⁰ e ciò impone di assicurare presenze e dunque unità del Corpo seppure contro i canoni di efficace uso delle risorse.

Ciò che, invece, emerge è che anche l'investimento in risorse di polizia penitenziaria è assicurato dall'appartenenza al c.d. comparto sicurezza, per la storica influenza delle funzioni *régaliennes*. Si può parlare però di forza di gravità di una grande massa, non di speciale attenzione al bisogno penitenziario, e ciò è provato dalla rarità delle misure di effettivo incremento specifico del Corpo a fronte di quelle routinarie per sostituzione del personale cessato a vario titolo. Ricordiamo negli ultimi venti anni non più di tre di tali interventi operativi e del terzo non siamo certi.

La collocazione contrattuale dei funzionari pedagogici ha determinato, invece, sia la povertà numerica della loro dotazione sia la loro condizione per l'impossibilità di sottrarli alla

²⁸ Su cui, v. *supra*, par. 3, del presente scritto.

²⁹ Su cui, v. *supra*, par. 4, del presente scritto.

³⁰ Su cui, v. *supra*, par. 7, del presente scritto.

ripetuta falci die dei ruoli delle c.d. “funzioni centrali”. Il numero del resto era sempre stato calcolato con rapporti irrisori (1 educatore ogni 50 detenuti) ed oggi non appare diverso. Le vigorose assunzioni che si vanno compiendo (una volta scomutate le quiescenze) non potranno perciò modificare le proporzioni del rapporto sicurezza-trattamento, formula *ad nauseam* evocata nelle trattazioni di settore.

Del progressivo annichilimento della dirigenza penitenziaria si è detto.

Le correnti procedure, dopo 24 anni dalle ultime, di assunzione specialmente potrebbero rinnovare, anche sotto il profilo della scienza amministrativa e dell’organizzazione la figura del direttore di istituto: la probabile riduzione del corso (che la legge vuole di 18 mesi, già inferiore a quello di altre carriere dirigenziali) solleva però dei dubbi.

Un accorgimento per rimediare con urgenza alla insostenibile situazione – anche interinalmente³¹ – sarebbe l’attribuzione dell’indennità di sede disagiata, favorendo la mobilità dei dirigenti in servizio; altro sarebbe introdurre la possibilità di transito (definitivo, previo corso di introduzione alla gestione amministrativa) dei dirigenti del Corpo, probabilmente interessati a tale opportunità (specialmente i funzionari del II e III corso).

De jure, sono già molto cresciute le competenze del Corpo nelle sue varie qualifiche e specialmente per la “carriera dei funzionari”. È da sperare che anche la sperimentazione delle unità di controllo per le misure alternative introdotte dal novellato art. 58 o.p. e che tiene dietro a iniziative risalenti³² sia in concreto definita con esattezza di compiti e armonia di intendimenti,

³¹ Condizione di temporaneità che potrebbe legittimare l’imputazione ai fondi per la resilienza anche in ragione della loro contenutezza.

³² Ci permettiamo rinviare al nostro *Civiltà della pena*, Roma, Ministero della Giustizia, 2006, dove avemmo così a scrivere: «Oggi dunque, il controllo del condannato in libertà, è rarefatto soprattutto per le risorse limitate (65 uffici in tutta Italia), ma non sono prive di specifico peso anche difficoltà culturali che possono esaltare il problema.

La prima conseguenza è la percezione, da parte della popolazione e spesso del condannato, che il controllo sia assente od anche, talora, arbitrario.

La seconda conseguenza è che l’elevata percentuale di buon esito della misura registrata nelle statistiche (solo 12,45% in media di revoche per cattiva condotta o commissioni di reati durante la misura) è falsata dal carattere saltuario dei controlli, anche se i pochi studi esistenti sulla recidiva degli affidati in prova, paiono dare risultati confortanti nei casi di buon esito dell’affidamento in prova.

Le difficoltà esistenti, sotto il profilo del controllo del rispetto delle prescrizioni, convincono che una soluzione sia possibile se si accoglie una distinzione teorica.

Esiste, infatti, un controllo di regolarità che consiste nella verifica della presenza e della condotta nei tempi e nei luoghi prescritti al condannato; esso è fattuale ed istantaneo».

«Il controllo di regolarità potrebbe invece essere compiuto da professionisti della vigilanza destinati specificamente a tale compito. Si tratta di operatori che, nei paesi continentali, tendono a coincidere con gli operatori di polizia ma esistono organizzazioni diverse che hanno uguali capacità di presenza e mobilità sul territorio.

L’esame delle variabili europee lascia prospettare al riguardo, tre diverse possibilità: l’attribuzione del controllo alle forze di polizia nazionali; l’attribuzione del controllo alle forze di polizia locali; l’espressa attribuzione del controllo a reparti specializzati della polizia penitenziaria. Quest’ultima soluzione, evidentemente, è possibile solo dove esista un corpo di polizia specializzato nell’esecuzione delle decisioni giudiziarie, come avviene in Italia».

e con qualità, selezionando per attitudine e non solo per aspirazioni oltre murarie³³. Tanto più se, nella cresciuta e crescente applicazione della messa alla prova processuale(*ex art. 168 bis c.p.*) si voglia offrire una istruttoria accurata ai rilievi di fatto al giudice della cognizione che debba dichiarare il superamento della prova e la conseguente estinzione del reato.

Urgentissimo, comunque, ci pare per dare attenzione agli operatori interni agli istituti, gravemente provati dalle recenti condizioni epidemiche e dalla risalente afasia dell'Amministrazione centrale sulle regole e i protocolli di gestione della vita dei detenuti variamente denominati (regime aperto, sorveglianza dinamica, etc.), ma mai disciplinati: e non solo per chi è fisicamente esposto alle intemperanze e violenze ma per tutti coloro che hanno tratto con le persone ristrette.

La creazione di un protocollo generale, con clausole di deroga rimesso ai livelli territoriali, e che era stato promesso già nel 2012-2014 e poi mai emanato, sarebbe un concreto sostegno agli operatori di base, e forse l'occasione di coinvolgerli in momenti di aggiornamento che egualmente urgono non solo per le nozioni da apprendere ma anche per rendere percepibile un'attenzione.

Ci permettiamo di credere che almeno alcuni degli accorgimenti organizzativi che si intravedono nelle riflessioni proposte (con moderata spesa di danari) potrebbero far trascorrere la *fracta aetas* che abbiamo tratteggiato.

³³ È pure da chiedersi se il pudico riferimento alle partecipazioni del Corpo alle osservazioni e trattamento (art. 5, legge 15 dicembre 1990 n. 395) non abbia voluto coprire la consapevolezza politica della funzione sociale che hanno le assunzioni nei Corpi di polizia in Italia e non solo.

queste istituzioni

**La nuova denominazione
del Ministero della cultura**

Alessia-Ottavia Cozzi

Numero 3/2021
30 settembre 2021

La nuova denominazione del Ministero della cultura

di Alessia-Ottavia Cozzi*

Sommario

1. La nuova denominazione del Ministero della cultura. – 2. Nomi e funzioni del ministero, un excursus. – 3. Sulla parola «cultura»: andamenti. – 4. Cultura e Costituzione oggi. – 5. Alla ricerca del significato normativo di «cultura» nell'art. 9 Cost. – 6. (segue) un significato aperto, ma giuridicamente connotato. – 7. Dall'inizio: sulla denominazione del Ministero della cultura.

Sintesi

Il presente contributo ha ad oggetto la nuova denominazione del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, divenuto con d.l. n. 22 del 2021, conv. in l. n. 55 del 2021, «Ministero della cultura». Scopo del contributo è proporre alcune riflessioni sul rapporto tra il nuovo nome del Ministero, le funzioni ad esso già attribuite *prima* del cambiamento di denominazione, e l'art. 9 Cost., nei suoi due commi, in cui la parola «cultura» è contenuta espressamente nel primo. Il contributo prende le mosse da due andamenti tipici del settore dei beni culturali: l'anticipazione sul piano dell'organizzazione amministrativa di innovazioni che hanno tardato ad emergere nella legislazione; l'accentramento in capo ad un unico apparato amministrativo di funzioni riferite a leggi di settore distinte, ma tutte unitariamente riconducibili al concetto di cultura di cui all'art. 9 Cost. Dopo aver sintetizzato l'evoluzione delle attribuzioni del ministero, ci si sofferma sulla parola «cultura», per ripercorrere come sia stato ricostruito nel tempo il suo significato tecnico-giuridico. Si propone una sintesi dell'evoluzione della dottrina in tre atteggiamenti riferiti ad epoche storiche diverse: un primo atteggiamento è di rinuncia, prescindendo da qualsivoglia tentativo di definizione; un secondo atteggiamento ha due volti, una rivendicazione dell'autonomia della disposizione costituzionale dalla legislazione ordinaria esistente e, insieme, l'adesione e ripresa consapevole di concetti maturati in altre scienze umane, a partire dall'antropologia; il terzo è la ricerca di una nozione giuridicamente autonoma, che delle altre scienze trattiene solo alcuni punti. Il contributo si chiude tornando al punto di partenza, la nuova denominazione di Ministero della cultura, mostrando come essa sia in grado di riassumere con un termine unitario le diverse attribuzioni del ministero, trovando un referente diretto e immediato nell'art. 9 Cost. Tuttavia, perplessità vengono espresse sul nuovo nome sia perché evoca i cattivi ricordi di una cultura totalitaria di Stato, contraddicendo il principio del pluralismo culturale come carattere fondante dello Stato sociale costituzionale, sia per la diversa portata del linguaggio nella Costituzione e in riferimento agli apparati amministrativi che, in virtù del principio di legalità, agiscono nei limiti delle funzioni e dei poteri assegnati dalle leggi di settore. Il solo mutamento del nome, perciò, benché assonante con la Costituzione, nulla dice sulla tipologia di funzioni attribuite e sulla qualità degli strumenti per il loro esercizio.

* Ricercatrice rtd b) in Istituzioni di diritto pubblico, Dipartimento di Scienze giuridiche, Università degli studi di Udine.

Abstract

This article relates to the new name of the Ministry of Culture, introduced by Decree-Law No. 22 of 2021, converted into Law No. 55 of 2021. It first analyses the ministry's tasks and powers, as they have evolved over time. Secondly, some reflections are proposed on the word «culture» in Art. 9.1 Italian Constitution, to understand how its technical-legal meaning has developed over time. Legal scholarship has been divided into three attitudes: renouncing an autonomous definition; claiming the autonomy and normativity of the constitutional provision and opening up to non-legal sciences, such as anthropology; constructing an autonomous meaning that retains only certain aspects of the other sciences. The last part of the contribution goes back to the initial subject, the new name of the Ministry of culture. This name synthesises in the single term culture the different attributions of the ministry and finds a unitary and direct reference in Art. 9 of the Constitution. However, the new name can be criticised for two reasons. It evokes bad memories of the totalitarian state. It does not take into account the different effect of language in the constitutional provisions and in the ordinary rules referring to the administration. By virtue of the principle of legality, the administration acts only on the basis of the powers conferred by law, so the new name says nothing about the quality of the functions conferred in the various sectoral laws and the ways in which they are exercised.

Parole chiave

Governo; Ministero della cultura; Costituzione

1. La nuova denominazione del Ministero della cultura

Con decreto-legge 1° marzo 2021, n. 22, convertito con modificazioni in l. 22 aprile 2021, n. 55, il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo ha cambiato nuovamente denominazione, divenendo «Ministero della cultura», acronimo Mic. Le attribuzioni in materia di turismo sono state scorporate e trasferite in un autonomo Ministero con portafoglio. Si è voluto, così, dare un segnale di attenzione al comparto turistico, uno dei più colpiti dalla crisi pandemica, attraverso l'istituzione di un autonomo apparato amministrativo statale¹. Il

¹Si tratta del d.l. 1 marzo 2021, n. 22, in Gazz. Uff., 1° marzo 2021, n. 51, adottato dal neoinsediato Governo Draghi e convertito, con modificazioni, in l. 22 aprile 2021, n. 55, *Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri*, che è intervenuto, come spesso accaduto per le modifiche ai ministeri, sulla disciplina del d.lgs 30 luglio 1999, n. 300, *Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59*, art. 2, c. 1, recante l'elenco dei Ministeri: «3) il numero 13) è sostituito dal seguente: «13) Ministero della cultura;», con modifica in senso analogo della rubrica del Capo XII del Titolo IV. Il presente contributo non si occupa del trasferimento delle competenze ad un autonomo Ministero del turismo. Tuttavia, per completezza, l'art. 11, c. 2, d.l. n. 22 del 2001 ha previsto che a tale istituzione «si provvede con le risorse umane, strumentali e finanziarie già disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica», specificando all'Allegato 1 Tabella A il Contingente numerico del personale assegnato. Sempre per completezza, il medesimo d.l. n. 22 del 2021 ha modificato la denominazione del precedente Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare in Ministero per la transizione ecologica e quella di Ministero delle infrastrutture e dei trasporti in Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, portando il numero attuale dei Ministeri a quindici in luogo dei precedenti quattordici. Infine, il d.l. n. 22 del 2021 ha istituito due nuovi comitati interministeriali per la transizione ecologica e per la transizione digitale. Osserva D. DE LUNGO, *Appunti costituzionali sul nuovo "Decreto Ministeri" del Governo Draghi*, 41, in *forumcostituzionale.it*, *Rassegna* n. 2 del 2021, che il d.l. si muove nel solco delineato dalla prassi sotto tre aspetti: lo spaccettamento di funzioni tra ministeri e il passaggio delle relative dotazioni finanziarie e di organico; l'avvalimento degli uffici in via transitoria tra struttura entrante e struttura uscente; il rinvio al d.p.c.m., come già in passato, per la disciplina attuativa

presente contributo non si occupa dello strumento utilizzato per la ridefinizione dei ministeri e la loro riorganizzazione, rispettivamente con il decreto-legge e d.p.c.m., né del merito delle modifiche relative alle attribuzioni². Scopo del presente lavoro, invece, è proporre alcune riflessioni sul rapporto tra il nuovo nome del Ministero, Ministero della cultura, le funzioni ad esso già attribuite *prima* del cambiamento di denominazione, e l'art. 9 Cost., nei suoi due commi. La parola «cultura», infatti, come noto, compare espressamente nel primo comma della disposizione, ove si stabilisce che «La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica», mentre il secondo comma recita: «Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione»³.

Nello sviluppare queste considerazioni, si terranno a mente due andamenti che hanno rappresentato una costante nel settore dei beni culturali. In primo luogo, l'anticipazione sul piano dell'organizzazione amministrativa di innovazioni che hanno tardato ad emergere nella legislazione di settore⁴. In secondo luogo, la tendenza ad accentrare in capo ad un unico

dell'organizzazione, essendo quest'ultimo uno degli aspetti più controversi, segnalato anche dal Comitato per la legislazione nel parere del 10 marzo 2021. Sull'organizzazione del governo e i relativi atti, E. CATELANI, *Poteri e organizzazione del governo nel contesto degli ordinamenti pluralistici contemporanei*, Pisa, Tipografia Editrice Pisana, 2017; G. TARLI BARBIERI, *La riserva di legge in materia di organizzazione dei Ministeri: c'è qualcosa da ripensare?*, in *federalismi.it.*, 12 ottobre 2020.

² Sul merito, M. CAMMELLI, *Ministero della Cultura: le due riforme*, editoriale, eL. CASINI, *Il ministero della Cultura di fronte al PNRR*, entrambi in *aedon.mulino.it*, n. 2 del 2021.

³ È acquisito in dottrina che indirizzi certi sull'interpretazione dell'art. 9 Cost. non si possano ricavare dai lavori preparatori in Assemblea costituente, perché il termine fu inserito in sede di coordinamento, associando due articoli originariamente distinti, l'art. 29, relativo al paesaggio e al patrimonio storico artistico, presente già nel progetto di costituzione redatto dalla commissione dei settantacinque, e l'art. 29 *bis*, approvato dall'Assemblea costituente nella seduta del 30 aprile 1947. Per completezza, l'art. 29, da cui l'attuale secondo comma dell'art. 9 Cost., fu il frutto di personalità diverse per età, formazione e cultura politica, quali Concetto Marchesi, nato nel 1878, illustre latinista eletto con il PCI, e Aldo Moro, trentunenne, libero docente in diritto penale, esponente della DC. La disposizione fu oggetto di un ampio dibattito, specie in riferimento alla posizione delle costituenti Regioni rispetto ai compiti di tutela del patrimonio storico-artistico. L'art. 29 bis, invece, ora art. 9, comma 1, Cost., nacque da un emendamento neppure discusso, ma solo illustrato, proposto da un gruppo di ingegneri, on. Giuseppe Firrao, ingegnere napoletano, Gustavo Colonnetti, componente dell'Accademia dei Lincei e all'epoca Presidente del CNR, e Umberto Nobile, noto esploratore e generale del Corpo del Genio Aeronautico, come segue: «La Repubblica promuove la ricerca scientifica e la sperimentazione tecnica e ne incoraggia lo sviluppo», con l'idea, in sede di illustrazione dell'emendamento, di dare risalto al rapporto tra ricerca, progresso scientifico e industria, nella convinzione che «la distinzione tra ricerca fondamentale e applicata risulta artificiosa e sicuramente contingente»: la ricerca può essere solo di buona o cattiva qualità mentre «di nessuna ricerca scientifica, anche la più astratta in apparenza, può a priori affermarsi che essa non avrà nel tempo alcun riflesso sull'economia e sulla produzione». Per un'accurata analisi dei lavori preparatori, M. CECCHETTI, *Art. 9*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, 217-241, spec. 218-220. Sulla novità dell'art. 9 Cost. rispetto all'ordinamento italiano previgente e il suo legame, piuttosto, con la tradizione del costituzionalismo democratico-sociale espressa nell'art. 142 della Costituzione di Weimar, G. REPETTO, *Art. 9*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Il Mulino, Bologna, 2018, 65-70, spec. 65.

⁴ Si tratta di una considerazione condivisa in dottrina. S. CASSESE, *I beni culturali da Bottai a Spadolini*, in *Rassegna degli Archivi di Stato*, nn.1, 2, 3, gennaio-dicembre 1975, 116-142, constatava come con l'istituzione del Ministero per i beni culturali e ambientali l'espressione beni culturali – risalente alla Commissione Franceschini, su cui *infra* – entrava nella legislazione, e pure «colpisce la circostanza che, nonostante l'ampio dibattito culturale e politico svoltosi tra il 1948 e il 1975, la legislazione che regola l'uso dei beni culturali privati e pubblici e le potestà

apparato amministrativo funzioni riferite a legislazioni di settore distinte, ma tutte unitariamente riconducibili al concetto di cultura di cui all'art. 9 Cost. Già all'epoca della nascita del ministero nel 1974/1975 si parlò, infatti, di «beni definiti in maniera unitaria, ma non unitariamente disciplinati» per far emergere la contraddizione tra la eterogeneità dei beni culturali e delle rispettive leggi di settore e l'unità dello «involucro» amministrativo⁵.

2. Nomi e funzioni del ministero, *un excursus*

L'attuale Ministero della cultura ha subito più volte cambiamenti nella denominazione. Un primo cambiamento del nome si ebbe sin dalla nascita del Ministero. Istituito con d.l. 14 dicembre 1974, n. 657 come «Ministero per i beni culturali e per l'ambiente», con portafoglio, per iniziativa di Giovanni Spadolini, Ministro senza portafoglio con delega per i beni culturali e l'ambiente dell'esecutivo Moro-La Malfa, divenne in sede di conversione «Ministero per i beni culturali e ambientali»⁶. Alcuni cambiamenti di denominazione andarono di pari passo con

amministrative che li riguardano è pur sempre quella precedente (del 1939 e del 1963)». Sul perché di un'amministrazione nuova con funzioni vecchie, senza modifica delle leggi ordinarie di settore, il mutamento dell'«involucro» poteva essere segno di vitalità della legislazione vecchia o di debolezza delle critiche ad essa: «Va fatto risalire alle deficienze delle proposte del secondo dopoguerra oppure alle difficoltà di tradurle in legge a petto della relativa facilità di creare una nuova struttura (si ripeterebbe, cioè, l'esperienza dell'istituzione di un altro ministero del dopoguerra, dopo quello delle partecipazioni statali, con il quale si trasferivano i poteri precedentemente spettanti ad altri uffici ad un unico organo, senza però regolare in modo diverso tali poteri, creando così – come si disse – una «scatola vuota?»). Per le critiche formulate dalle sinistre in sede di conversione del decreto-legge istitutivo del ministero relative proprio al solo spostamento di uffici, in assenza di indirizzi politici di riforma della legislazione di tutela, ivi, 133. Negli anni recenti, sulla tendenza ad operare in via amministrativa, con d.m. e d.p.c.m., consumando tutti gli spazi disponibili all'amministrazione ed evitando il più possibile modifiche al *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, d.lgs n. 42 del 2004, M. CAMMELLI, *Ministero della Cultura: le due riforme*, cit., che riflette sulle due anime esistenti nel ministero dopo la stagione di riforme del 2014-2015, l'una fondata su strutture e saperi nuovi legati a educazione, creatività, digitale, a progetti speciali e iniziative volte al coinvolgimento dei privati, l'altra rappresentata dalla riorganizzazione degli apparati tradizionali centrali e periferici, DG Archeologia, belle arti e paesaggio e soprintendenze unitarie, in cui giocano i tratti genetici profondi dell'apparato amministrativo nell'esperienza italiana.

⁵ S. CASSESE, *I beni culturali da Bottai a Spadolini*, cit., 116, chiedendosi: «Perché, in una parola, è stato costituito un organismo unitario, chiamato a gestire poteri diversi con riguardo a beni definiti in maniera unitaria, ma non unitariamente disciplinati?». Il riferimento era all'epoca ai beni culturali e ambientali, disciplinari rispettivamente dalle leggi Bottai, legge 1° giugno 1939, n. 1089, *Tutela delle cose d'interesse storico e artistico*, e legge 29 giugno 1939, n. 1497, *Protezione delle bellezze naturali*, e alla disciplina di archivi e biblioteche. Le leggi Bottai riflettevano i postulati della filosofia idealistica tedesca, che distingueva il bello prodotto dall'uomo e la bellezza per natura, secondo una concezione marcatamente estetizzante, in M. AINIS, M. FIORILLO, *Beni culturali*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di Diritto Amministrativo*, Tomo Secondo, II Ed., Giuffrè, Milano, 2003, 1449-1511, spec. 1455.

⁶ Così il d.l. 14 dicembre 1974, n. 657, convertito, con modificazioni, in l. 29 gennaio 1975, n. 5. Sull'origine del Ministero, per tutti C. BARBATI, *Organizzazione e soggetti*, in C. BARBATI, M. CAMMELLI, L. CASINI, G. PIPERATA, G. SCIULLO, *Diritto per il patrimonio culturale*, II ed., Bologna, IIMulino, 2020, 73-140, spec. 87. Al Ministero vennero devolute le competenze già assegnate al Ministero della Pubblica Istruzione, competente per le Antichità e le Belle Arti, le Accademie e le Biblioteche, le competenze in materia di Archivi di Stato incardinate nel Ministero dell'Interno e le competenze della Presidenza del Consiglio dei ministri relative alla Discoteca di Stato, all'Editoria libraria e alla diffusione della cultura. Merita ricordare che G. SPADOLINI, *Una politica per i beni culturali. Discorsi alla Camera e al Senato della Repubblica per la conversione del decreto istitutivo del Ministero*, Firenze, Casa editrice Colombo, 1975, 11, ravvisava tra le ragioni dell'accorpamento in capo ad un unico apparato

significative modifiche delle attribuzioni, mentre altri furono soltanto di dettaglio. In particolare, nella conformazione più vicina all'attuale, su cui si sono innestate le successive riforme, il Ministero ha origine con il d.lgs 20 ottobre 1998, n. 368, uno dei decreti legislativi di attuazione della cosiddetta riforma Bassanini, a norma dell'art. 11, c.1, lett. a), l. 15 marzo 1997, n. 59. All'epoca, il Ministero venne denominato «Ministero per i beni e le attività culturali». Alle funzioni relative ai beni culturali e ambientali vennero accorpate le funzioni allora esercitate dal Dipartimento dello Spettacolo e dall'Ufficio per i rapporti con gli organismi sportivi della Presidenza del Consiglio dei ministri⁷. Questo nucleo originario di funzioni non fu mai in seguito contratto, rimanendo il d.lgs n. 368 del 1998 la fonte legislativa di riferimento anche per le successive modifiche. Ai nostri fini, rileva che fin dal 1998 il Ministero attraeva in sé competenze relative al patrimonio immateriale intangibile, andando al di là dei beni storico artistico e del paesaggio in senso stretto.

Questa evoluzione è evidente se si confrontano il primo regolamento di organizzazione del Ministero, d.p.r. 3 dicembre 1975, n. 805 e le funzioni attribuite al Ministero nel d.lgs n. 368 del 1998⁸. L'art. 1 del regolamento del 1975 assegnava al ministero la tutela e valorizzazione dei beni culturali e ambientali, specificati in beni archeologici, storici, artistici, archivistici e librari. In corrispondenza all'oggetto della tutela, il ministero si articolava in tre uffici centrali: un ufficio centrale per i beni ambientali, architettonici, archeologici, artistici e storici; un ufficio per i beni archivistici e un ufficio per i beni librari e gli istituti culturali. Le funzioni degli uffici centrali e degli organi consultivi, Consiglio nazionale per i beni culturali e ambientali e comitati tecnico-scientifici di settore, rappresentavano, pertanto, nel 1975 il nucleo tradizionale del

delle funzioni preesistenti in seno al Ministero della Pubblica istruzione e alla Presidenza del Consiglio la necessità di avere un unico interlocutore del Parlamento, promotore di una iniziativa culturale unitaria e politica.

⁷ Nota C. BARBATI, *Organizzazione e soggetti*, cit., 88, che le deleghe della legge Bassanini miravano, in linea generale, ad alleggerire l'amministrazione statale, nell'ottica dei conferimenti di funzioni amministrative alle Regioni e alle autonomie locali, ma l'organizzazione dei beni culturali si discostò da questo percorso, per un verso rimanendo limitati i conferimenti di funzioni di cui al d.lgs n. 112 del 1998. Per altro verso, a livello di apparato statale, la delega di cui all'art. 11 l. n. 59 del 1997 venne esercitata prima e indipendentemente dalla più complessiva riforma operata con d.lgs 30 luglio 1999, n. 300, di cui al testo, che nell'originario art. 52 confermava il d.lgs n. 368 del 1998.

⁸ Dall'istituzione del ministero si sono succeduti sette regolamenti di organizzazione. Colpisce che il primo regolamento, di cui al testo, d.p.r. 3 dicembre 1975, n. 805, sia rimasto in vigore più di vent'anni, mentre sei successivi regolamenti si sono succeduti dalla nuova conformazione del ministero con d.lgs n. 368 del 1998. Si sono avuti il d.p.r. 29 dicembre 2000, n. 441, modificato dal d.p.r. 10 giugno 2004, n. 173; il d.p.r. 26 novembre 2007, n. 233, modificato dal d.p.r. 2 luglio 2009, n. 91; il d.p.c.m. 29 agosto 2014, n. 171, abrogato e sostituito per una brevissima parentesi dal d.p.c.m. 19 giugno 2019, n. 76, a sua volta abrogato e sostituito dal d.p.c.m. 2 dicembre 2019, n. 169, ora modificato con d.p.c.m. 24 giugno 2021, tra l'altro, per adeguare la struttura del Mic al PNRR. Per una analisi dettagliata e riferimenti bibliografici relativi ai singoli regolamenti di organizzazione, C. BARBATI, *Organizzazione e soggetti*, cit., 89. Sul d.p.c.m. di giugno 2021, L. CASINI, *Il ministero della Cultura di fronte al PNRR*, cit. Con riferimento specifico all'utilizzo del d.p.c.m. per l'organizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, D. GIOTTO, *L'Organizzazione del Mibact nel sistema delle fonti*, in *aedon.ilmulino.it*, n. 2 del 2016.

patrimonio storico-artistico, disciplinato ancora all'epoca dalle leggi Bottai, da cui originò l'art. 9, comma 2, Cost., e dalla legge in materia di archivi dell'1963.

Di fronte a questo assetto originario, il d.lgs n. 368 del 1998 determinò un vero e proprio salto di qualità. Accanto ai beni culturali in senso tradizionale, si affiancarono funzioni in materia di promozione delle attività culturali. Il termine "promozione" riprende l'art. 9, comma 1, Cost., che recita «promuove lo sviluppo della cultura». Le attività «in tutte le loro manifestazioni» sono esemplificate nelle «attività teatrali, musicali, cinematografiche, [ne]lla danza e ... altre forme di spettacolo», inclusi testualmente i circhi e gli spettacoli viaggianti, la fotografia, le arti plastiche e figurative, il design industriale. Diventarono, inoltre, competenza del ministero le funzioni in materia di promozione del libro, della lettura e delle attività editoriali di elevato valore culturale; la promozione della cultura urbanistica e architettonica e la diffusione dell'arte e della cultura italiana all'estero⁹. In sintesi, pertanto, dal 1998 il ministero esercita le funzioni amministrative statali relative ai beni culturali e ambientali, ma anche allo spettacolo, al cinema, all'audiovisivo, tanto da far osservare in dottrina, ben prima dell'adozione dell'ultima denominazione Ministero della cultura, che «non vi sia settore riconducibile alla cultura, in tutte le sue espressioni, estraneo al governo e all'amministrazione» del ministero¹⁰.

I successivi mutamenti di denominazione tennero ferme le espressioni «beni» e «attività culturali» e dipesero dall'ingresso o dalla fuoriuscita delle competenze in materia di turismo, ma su questo aspetto il presente contributo non si intrattiene¹¹.

3. Sulla parola «cultura»: andamenti

Si è visto che le attribuzioni del ministero si sono estese dal nucleo storico originario dell'archeologia, belle arti, archivi e biblioteche a attività immateriali, cogliendo sul piano organizzativo la considerazione in un quadro unitario di beni, attività e interessi che sono oggi ascrivibili tutti al concetto di «cultura» di cui all'art. 9 Cost. Nell'ottica della assonanza tra

⁹ Così l'art. 2, c. 2, d.lgs n. 368 del 1998.

¹⁰ Così C. BARBATI, *Organizzazione e soggetti*, cit., 90.

¹¹ Con d.l. 26 aprile 2013, n. 43, conv. in l. 24 giugno 2013, n. 71, il ministero diventava «Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo», assorbendo le funzioni in materia di turismo esercitate dalla Presidenza del Consiglio dei ministri. Per una breve parentesi di quindici mesi, con il Governo Conte I, il turismo viene assegnato al Ministero delle politiche agricole con d.l. 12 luglio 2018, n. 86, conv. in l. 9 agosto 2018, n. 97, con conseguente denominazione «Ministero per i beni e le attività culturali», per poi ritornare ad essere Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo con d.l. 21 settembre 2019, n. 104, conv. in l. 18 novembre 2019, n. 104. Su quest'ultima vicenda G. MENEGUS, *La riorganizzazione dei ministeri nel decreto-legge n. 104/2009 (con particolare riferimento alle funzioni in materia di turismo)*, in *osservatorioaic.it*, n. 1 del 2020, 4 febbraio 2020. Per cambiamenti di dettaglio nella denominazione, di cui al testo, ci si riferisce a «dei» beni e attività o «per» i beni e le attività culturali.

funzione del ministero e formula costituzionale, si vuole qui tentare un breve *excursus* su come sia maturato nel tempo il significato tecnico-giuridico della parola «cultura» in Costituzione.

È necessario qui premettere che il termine «cultura» non possiede una specifica accezione nel campo delle scienze giuridiche ed è anzi una parola poliseno nello stesso linguaggio ordinario. Per queste ragioni il termine, contenuto nel primo comma dell'art. 9 Cost., è stato nel tempo oggetto di un ampio dibattito, scontrandosi con le difficoltà di una ricostruzione che affonda le proprie fondamenta «nelle sabbie mobili d'un dettato normativo fluido e indeterminato»¹². L'indeterminatezza della disposizione è stata associata per un verso alla fisiologica genericità delle disposizioni costituzionali, che ne rappresenta non un limite, bensì una risorsa per la capacità di accogliere fenomeni nuovi e di durare nel tempo; e, prima ancora, alla indeterminatezza che il diritto trae inevitabilmente dal linguaggio, essendo esso stesso un insieme di proposizioni linguistiche¹³.

Date queste premesse, gli studi di cui si darà conto sono del tutto parziali rispetto alla ricchissima letteratura, ma costituiscono uno spaccato della evoluzione della stessa scienza giuridica. Conviene innanzitutto anticipare che il concetto di cultura è stato esplorato da punti di vista diversi a seconda dei contesti di analisi. Esso ha coinvolto innanzitutto gli *oggetti* e, in specie negli studi amministrativistici di settore, la nozione di beni/patrimonio culturale¹⁴. In

¹² M. AINIS, *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, Padova, Cedam, 1991, 33.

¹³ M. AINIS, *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, cit., rispettivamente 40 ss. e 45, sull'indeterminatezza come carattere tipico dei testi costituzionali, e 42 ss., sul rapporto tra diritto e linguaggio, cui si rinvia per l'ampia bibliografia. «Cultura» è per l'A. un termine fattuale di tipo immateriale, designando in questo modo entità non determinate dal diritto, ma ad esso preesistenti, al pari di «salute», «lavoro», «arte», «scienza», «insegnamento», «paesaggio», termini che «traggono alimento da porzioni del reale estranee al mondo del diritto, e quindi non possiedono un'accezione tecnica precisa». L'A. condivide, d'altronde, la posizione di G. SILVESTRI, *Linguaggio della costituzione e linguaggio giuridico: un rapporto complesso*, in *Quad. cost.*, 1989, 254 ss., per cui, a differenza di ciò che accade per l'interpretazione della legge, in cui prevale la ricerca del significato tecnico-giuridico delle parole, nell'interpretazione delle norme costituzionali l'uso del linguaggio comune dovrebbe sempre prevalere su quello tecnico. A proposito dell'indeterminatezza dell'espressione «cultura» dell'art. 9 Cost., M. BETZU, *Art. 9*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Cedam, Padova, 2008, 70-80, spec. 71, ritiene insufficiente un'esegesi del testo costituzionale legata dai testi normativi che vi hanno dato attuazione e dal rapporto con i casi concreti, poiché l'espressione è un concetto valutativo i cui criteri applicativi consistono in parametri di giudizio riferiti a valori-etico sociali mutevoli, richiamando la «vaghezza socialmente tipica» di C. LUZZATI, *La vaghezza delle norme. Un'analisi del linguaggio giuridico*, Giuffrè, Milano, 1990, 302 ss.

¹⁴ Per esempio T. ALIBRANDI, P. FERRI, *I beni culturali e ambientali*, IV ed., Giuffrè, Milano, 2001, 9, in cui l'art. 9 Cost. nel suo complesso è presentato nel quadro della storia della legislazione dei beni culturali, dopo le leggi Bottai, come massima dignità riconosciuta al paesaggio e al patrimonio storico e artistico nella Costituzione repubblicana; ivi, 38, la validità giuridica del concetto di bene culturale è fatta dipendere dalla concetto stesso di cultura, come concetto aperto il cui contenuto è dato da altre scienze, traslando così, sull'espressione «cultura», le riflessioni di M.S. Giannini in merito alla nozione liminale di bene culturale, su cui *infra.*, Il problema per gli AA. consiste, tuttavia, nella necessità di graduazione dell'intensità dell'interesse da cui dipende la connotazione culturale del bene, affinché la categoria non si identifichi con la totalità delle cose. Vi si rileva che la l. n. 1089 del 1939 e la il d.p.r. n. 1409 del 1963 davano una risposta, graduando l'interesse per «la particolare importanza» o «l'eccezionale interesse» [n.d.r. espressioni oggi riprese nell'art. 10, comma 3, d.lgs n. 42 del 2004]. Se è vero che queste espressioni possono apparire ambigue dal punto di vista giuridico, specie quali presupposti per la costituzione di obblighi a carico del privato, tuttavia, esse hanno un rilievo pratico e operativo, implicando una diversa articolazione dell'attività della pubblica amministrazione, specie nell'attività istruttoria. Con riferimento al

senso più ampio, si è detto che «diritto di cultura» è quella parte del diritto amministrativo che disciplina le attività svolte dai pubblici poteri, sia per favorire l'educazione artistica e scientifica dei cittadini, sia per disciplinare le attività dei privati che rientrano in questo settore dell'attività della persona e che sono generalmente considerate esercizio di corrispondenti libertà, quali la libertà dell'arte, la libertà della scienza, la libertà dell'insegnamento¹⁵. Inoltre, di cosa sia cultura si è dibattuto in chiave di politica del diritto, riflettendo sui fini e i limiti del potere pubblico¹⁶.

Sempre in via preliminare, appare opportuno chiarire alcune coordinate di carattere storico. In primo luogo, l'appartenenza ad un *genus* unico dei fatti di cultura, come la dottrina ha compiutamente dimostrato, era già ben presente nel tardo fascismo, ove le già menzionate leggi sulle cose dell'arte e le bellezze naturali erano state accompagnate, nello stesso arco di tempo, 1938-1939, da leggi recanti sovvenzioni alle stagioni liriche e concertistiche, alle compagnie drammatiche, di operetta e di riviste, da norme sul credito agevolato edilizio teatrale, dalla normativa corporativa per l'esercizio delle imprese di spettacoli viaggianti, da leggi nel campo cinematografico sul monopolio per l'acquisito, importazione e distribuzione di film stranieri, sulla disciplina delle attività di produzione dei film e sull'introduzione di premi di

d.lgs n. 112 del 1998, gli AA. commentano l'ansia del legislatore dell'epoca a generalizzare il concetto di bene culturale ad ogni manifestazione della vita associata, dimenticando la graduazione dell'interesse e smarrendo nozioni elementari della fondazione della categoria, come la materialità, per concludere che: «A questo punto dell'evoluzione del concetto occorre ammettere che i beni culturali sono qualcosa di molto diverso da quelle cose d'arte e bellezze naturali di cui si parlava sessant'anni fa».

¹⁵ Così A. PIZZORUSSO, *Diritto della cultura e principi costituzionali*, in *Quad. cost.*, n. 2 del 2020, 317-331, che prosegue considerando importanti componenti del diritto della cultura il «diritto dei beni culturali», legato ad un particolare regime degli oggetti, e l'ordinamento scolastico. Il saggio è dedicato in particolare al pluralismo radiotelevisivo e alla tutela delle minoranze linguistiche, quali ulteriori aspetti del diritto della cultura. Con «costituzione culturale», invece, in un'accezione più ampia, al pari di espressioni come «costituzione politica», «costituzione economica», l'A. intende l'insieme dei principi che descrivono i connotati fondamentali del tipo di società che i redattori della Costituzione vorrebbero veder realizzata, comprendendo principi quali la libertà personale, la libertà di coscienza, la libertà dal bisogno, l'ambiente. Per la ricostruzione di un diritto alla cultura come diritto soggettivo, G. REPETTO, *Il diritto alla cultura*, in V. BALDINI (a cura di), *Che cos'è un diritto fondamentale?*, *Atti del Convegno annuale del Gruppo di Pisa*, Cassino, 10-11 giugno 2016, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, e in *gruppodipisa.it*, n. 2 del 2016.

¹⁶ Si inserisce nel quadro della politica del diritto l'importante studio di T. DE MAURO, *Qualche premessa teorica alla nozione di cultura e bene culturale*, in *Il comune democratico*, n. 10, 1978, 15-22, spec. 16, per cui la definizione del concetto di cultura è una necessità teorica, richiamando A. GRAMSCI, *Quaderni dal carcere*, ed. critica a cura di V. Gerratana, Einaudi, Torino, 1975, 706-708, sulla continuità tra cultura del lavoro e cultura della riflessione, ma anche pratica e politica, rinviando a L. WITTGENSTEIN, *Philosophische Untersuchungen*, I ed., Blackwell, Londra, 1953, trad. ed. italiana, *Ricerche filosofiche*, a cura di M. Trinchero, I ed., Einaudi, Torino, 1967, sul carattere operativo e vitale di ogni elaborazione conoscitiva e intellettuale.

Numerosi studi prendono le mosse dai contributi di N. BOBBIO, *Cultura e politica* (1955), Einaudi, Torino, ristampa 1974, 32 ss., in cui si distingue tra politica di cultura, come politica degli uomini di cultura in difesa delle condizioni insopprimibili di esistenza autonoma e di sviluppo della cultura nella vita sociale, e politica culturale, ossia pianificazione della cultura secondo precisi indirizzi politici. Anche A. PIZZORUSSO, *Diritto della cultura e principi costituzionali*, cit., 320, riprende la contrapposizione per osservare come, se è facile condannare le politiche culturali totalitariste di Goebbels e Zdanov, meno facile è definire il punto di equilibrio tra libertà di ogni gruppo etnico, linguistico o religioso di sviluppare la propria identità e politiche volte a preservare queste identità complesse e insieme ad assumere i connotati di identità nazionale.

produzione; lo stesso per la produzione libraria, la disciplina delle biblioteche nazionali, il riordino della discoteca di Stato, la legge sul diritto d'autore, quest'ultima del 1941, e pure la legge urbanistica del 1942. Inoltre, in epoca fascista alle riforme sostanziali corrisposero importanti modificazioni organizzative, sia centrali che periferiche. Solo per un cenno, le soprintendenze furono portate da ventotto a cinquantotto. L'insieme di queste riforme ha portato a concludere che la normativa del tardo fascismo rappresentò un autentico complessivo programma di politica della cultura, estendendosi in maniera organica dai beni tradizionali, quali cose dell'arte, bellezze naturali, archivi, libri, dischi, film, a beni-attività quali il teatro, la lirica, gli spettacoli viaggianti¹⁷. In conclusione, il fatto che la «cultura» o «beni della cultura» o «patrimonio culturale» fosse un universo unitario, ma composito, fatto di entità che chiamavano in causa, per il loro modo d'essere, diverse tipologie di potestà pubbliche, risultava già all'epoca della scrittura della Costituzione ampiamente acquisito.

Tuttavia, all'epoca della redazione della Costituzione e nella letteratura successiva, diremo fino agli anni sessanta, il nucleo normativo centrale dell'art. 9 Cost. era ritenuto solo il secondo comma, riferito al «paesaggio» e al «patrimonio storico e artistico della Nazione», per il preciso referente normativo costituito dalle leggi Bottai di cui si è detto. Il primo comma, invece, risultò svalutato, ritenendolo per la sua genericità una disposizione priva di forza normativa¹⁸. L'evoluzione della scienza giuridica e della legislazione ordinaria ha condotto, tuttavia, ad una rilettura dell'art. 9 Cost., in cui il termine «cultura» del primo comma è risultato il formante centrale per assorbire nuovi significati maturati nel tempo. In particolare, il patrimonio culturale è stato esteso a elementi immateriali¹⁹, per effetto da un lato del diritto internazionale, con le convenzioni internazionali dell'UNESCO e del Consiglio d'Europa²⁰, dall'altro dei

¹⁷ S. CASSESE, *I beni culturali da Bottai a Spadolini*, cit., 123 ss., e 137, con un dettagliato riferimento a ciascuna delle leggi citate. Una interessante antologia delle norme adottate nel tardo fascismo commentate con scritti dell'epoca e saggi recenti si può rinvenire nei due volumi pubblicati nella collana Quaderni del Ministero per i beni e le attività culturali-Ufficio studi, V. CAZZATO (a cura di), *Istituzioni e politiche culturali in Italia negli anni Trenta*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Libreria dello Stato, Roma, 2001.

¹⁸ Così F. MERUSI, *Art. 9 Cost.*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione, Principi fondamentali. Artt. 1-12*, Vol. I, Zanichelli, Bologna-Roma, 1975, 434-460, spec. 435, per cui il comma che all'epoca aveva maggiore fortuna era senz'altro il secondo, per il motivo che il primo, come si dirà *infra*, si riteneva coincidente con gli artt. 33 e 34 Cost.

¹⁹ Per i diversi significati di immaterialità, G. MORBIDELLI, *Il valore immateriale dei beni culturali*, in A. BARTOLINI, D. BRUNELLI, G. CAFORIO (a cura di), *I beni immateriali tra regole privatistiche e pubblicistiche*, Jovene, Napoli, 2014, 171-188.

²⁰ Il riferimento è al rapporto del prof. Geoges Berlia al termine della riunione di esperti convocata dall'UNESCO a Parigi tra il 17 e il 21 ottobre 1949, alla Convenzione dell'Aja del 1954 sulla salvaguardia dei beni culturali dai rischi della guerra, alle Convenzioni UNESCO di Parigi del 1970 sulla illecita esportazione e del 1972 sulla protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale e, più recentemente, del 2003 per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale e del 2005 sulla diversità delle espressioni culturali; inoltre, alla Convenzione del Consiglio d'Europa sul paesaggio del 2000, resa esecutiva in Italia con l. n. 14 del 2006. Può aggiungersi ora la Convenzione del Consiglio d'Europa del 2005 sul valore del patrimonio culturale per la società, cosiddetta Convenzione di Faro, entrata in vigore nel 2011, resa esecutiva in Italia con l. n. 133 del 2020, su cui A. GUALDANI, *L'Italia ratifica la Convenzione di Faro: quale incidenza nel diritto del patrimonio culturale italiano?*, in

contributi dottrinali, e di seguito della stessa legislazione, inizialmente non relativa ai settori materiali dei beni culturali e paesaggistici, ma nel contesto del decentramento delle funzioni amministrative, a partire dal d.p.r.n. 616 del 1977 e più marcatamente con il d.lgs n. 112 del 1998. Sono comparse così nel tessuto normativo le attività culturali, la prosa, la musica, il cinema. I poteri pubblici sono stati conformati a nuovi compiti non solo limitativi della sfera giuridica privata, ma di incentivazione e sostegno attivo. Seguendo questo percorso, l'ancoraggio costituzionale delle acquisizioni dottrinali e normative maturate nel tempo che le formule del secondo comma dell'art. 9 Cost., «paesaggio» e «patrimonio storico e artistico della nazione», non riuscivano a contenere è stato rinvenuto nel più ampia espressione «cultura» del primo comma dell'art. 9²¹. Questo andamento ha consentito di ricondurre al testo costituzionale funzioni emergenti in materia di beni culturali che oggi risultano tipiche e costitutive della materia, ma che sono il frutto di una evoluzione, come la valorizzazione, ritrovandone la radice costituzionale nel verbo «promuove»²². L'andamento, perciò, è stato tipicamente ascendente, dalla legislazione ordinaria alla Costituzione. Tuttavia, sin dagli anni settanta gli studiosi si sono impegnati a individuare un significato tecnico-giuridico autonomo degli enunciati costituzionali, proprio per emanciparsi da una lettura riduttiva che trasformasse in precetto costituzionale i portati della legislazione ordinaria preesistente, all'epoca invariata. Gli studi si sono così concentrati sull'art. 9 Cost., individuandone i soggetti, il contenuto, i limiti, gli effetti in termini di fonti e di organizzazione, di vincolo e indirizzo ai pubblici poteri e di applicazione giudiziale. Alla maturazione del significato costituzionale del termine è dedicato il prossimo paragrafo.

aedon.mulino.it, n. 3 del 2020. Sul riconoscimento in trattati internazionali di un diritto soggettivo individuale alla cultura, M. CECCHETTI, *Art. 9*, cit., 236, in relazione all'art. 22 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, all'art. 15 del Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali. Oggi, l'art. 4 della Convenzione di Faro stabilisce che chiunque, da solo o collettivamente, ha diritto a trarre beneficio dal patrimonio culturale e a contribuire al suo arricchimento.

²¹ Sul fatto che le attività culturali, e più in generale il patrimonio immateriale, trovino fondamento nell'art. 9, comma 1, Cost., e non nel comma 2, con chiarezza M.A. CABIDDU, *Patrimonio culturale e paesaggio: il bello dell'Italia*, in M.A. CABIDDU, N. GRASSO (a cura di), *Diritto dei beni culturali e del paesaggio*, III ed., Giappichelli, Torino, 2021, 11, così come trovano fondamento nel comma 1 dell'art. 9 Cost. e nella libertà di arte e scienza dell'art. 33, comma 1, Cost. la protezione dei diritti dell'autore e inventore.

²² D'altra parte, proprio la funzione di valorizzazione costituisce l'esempio di come il transito di significati dalla legislazione ordinaria al testo costituzionale abbia interessato non solo la Costituzione nel suo testo originario, ma anche le modifiche successivamente introdotte. Comparso, come noto, prima nella legislazione ordinaria relativa al decentramento amministrativo, di seguito è stato introdotto, con la legge costituzionale n. 3 del 2001 nell'art. 117 Cost., ove si legge oggi che lo Stato ha competenza legislativa esclusiva in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» [art. 117, comma 2, lett. s)], mentre le Regioni hanno competenza concorrente in tema di «valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali». Sulla valorizzazione per tutti L. CASINI, *Valorizzazione e gestione*, in C. BARBATI, M. CAMMELLI, L. CASINI, G. PIPERATA, G. SCIULLO, *Diritto per il patrimonio culturale*, cit., 195- 247.

4. Cultura e Costituzione oggi

A fronte della accennata tendenza a comprendere nell'art. 9 Cost. i transiti di significati maturati nel diritto internazionale e sopranazionale, nella scienza giuridica e nella legislazione ordinaria, si vuole concentrare ora l'attenzione su come si sia sviluppata la ricerca di un significato autonomo della parola «cultura» in Costituzione.

Conviene partire da quello che può definirsi il punto di approdo. Dell'art. 9 si tende a dare oggi una lettura unitaria. Comune ai due commi della disposizione è l'introduzione tra i fini-valori della Carta costituzionale del valore estetico-culturale²³. Il termine cultura costituisce così il genere, mentre ricerca scientifica e tecnica, patrimonio storico e artistico della Nazione e paesaggio sono specie, sicché i verbi «promuovere» e «tutelare» operano indistintamente sui contenuti di entrambi i commi della disposizione²⁴. A questo risultato ha contribuito certamente la giurisprudenza costituzionale, su cui, tuttavia, il presente lavoro non si sofferma. Ci si limita qui a ricordare che il valore estetico-culturale è stato assunto come valore primario e principio fondamentale dell'ordinamento costituzionale²⁵. Ancora, interessa qui osservare che, attraverso l'interpretazione sistematica dell'art. 9 Cost. con altre disposizioni costituzionali, sono stati identificati il contenuto e i limiti dell'obbligo costituzionale di intervento dei poteri pubblici²⁶. La garanzia di incomprimibili spazi di libertà dell'arte e della scienza di cui all'art. 33, primo

²³ M. AINIS, M. FIORILLO, *Beni culturali*, cit., 1460, valore diverso e conflittuale rispetto ai valori dell'industria e del profitto dominanti nelle società contemporanee, sicché l'art. 9 Cost. è un cuneo attraverso il quale irrompe l'esigenza di assicurare il progresso culturale della comunità civile e l'impegno dei pubblici poteri di impulso alla creazione e distribuzione dei fatti culturali.

²⁴ In F. MERUSI, *Art. 9 Cost.*, cit., 434-460, l'analisi del primo e del secondo comma dell'art. 9 Cost. è nettamente separata, come due disposti autonomi con distinte implicazioni organizzative e istituzionali; solo in un inciso, a pag. 446, si suggeriva una lettura unitaria dell'intero articolo, in cui il secondo comma era definito «accentuazione particolare del fine generale di promozione della cultura». Ad anni di distanza, optano, invece, chiaramente per una lettura unitaria M. CECCHETTI, *Art. 9*, cit., 221, e M. BETZU, *Art. 9*, cit., 71. M. CECCHETTI insiste particolarmente sulla «traiettorie circolare» di significanze nella quale il secondo comma è illuminato dal primo e viceversa, richiamando M. FIORILLO, *Le attività culturali*, in M. AINIS, M. FIORILLO, *L'ordinamento della cultura*, Giuffrè, Milano, 2003, 171, e citando un discorso del Presidente Ciampi del 5.5.2003, in www.quirinale.it/Discorsi, per cui «sviluppo, ricerca cultura, patrimonio formano un tutto inscindibile». L'effetto dell'interpretazione unitaria è che la divisione in parte statica (tutela) e parte dinamica (promozione) riferita ai soli oggetti dei rispettivi commi risulta errata, agendo i verbi su tutti e quattro gli oggetti della disposizione. Per questo, l'esame della disposizione non è svolto dall'A. per commi, ma per tre profili comuni a entrambi: gli oggetti affidati ai poteri pubblici; i poteri; i soggetti (la Repubblica e le sue articolazioni). M. BETZU, oltre che nel dato testuale, per cui «Repubblica» è soggetto di entrambi i commi, riconduce l'interpretazione unitaria, prevalente in dottrina, «all'evoluzione sociale e legislativa che ha caratterizzato la materia, accompagnata dalla lenta, ma ininterrotta maturazione di una consapevolezza culturale tale da consentire una rappresentazione astratta unitaria dei quattro ambiti materiali indicati dall'articolo». Che il comma 2 dell'art. 9 fosse un riflesso settoriale del comma 1, giuridicamente dotato di maggior rilievo, già E. SPAGNA MUSSO, *Lo Stato di cultura nella costituzione italiana*, Morano Editore, Napoli, 1961, 74.

²⁵ M. CECCHETTI, *Art. 9*, cit., 221, nota 28, con rinvio a Corte cost. 239 del 1982, 359 del 1985; 151, 152 e 153 del 1986; 921 del 1988; 277 del 1993; 378 del 2000.

²⁶ Per una critica al *laissez-faire* come scelta di politica di cultura e la doverosità di politiche premiali, con l'avvertenza delle insidie che possono nascondersi dietro alle forme di incentivazione indiretta per sostenere opzioni ideologiche affini alle forze di governo, in una forma di censura informale e sotterranea, M. AINIS, *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, cit., 18-31, spec. 26; in quest'ultimo senso già F. MERUSI, *Art. 9 Cost.*, cit., 440.

comma, Cost. costituisce anche il limite all'intervento pubblico, impedendo una politica culturale centralizzata e autoritaria e traducendosi nell'obbligo di garantire forme e modi per l'effettivo esercizio di quelle libertà. Il principio personalista di cui all'art. 2 Cost. e l'eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, comma 2, Cost. indicano che il fine delle politiche pubbliche è costituito dal libero sviluppo della personalità, per consentire la piena partecipazione di ogni individuo alla vita democratica²⁷. L'art. 3, comma 2, esprime inoltre, l'impegno a sostenere i fatti culturali deboli o minoritari, che rischiano di essere annichiliti da culture dominanti o prevalenti nel mercato²⁸. L'art. 4 Cost. implica un obbligo di prevedere strumenti affinché sia riconosciuta una giusta remunerazione e tutela del lavoro intellettuale e creativo²⁹, specie nei confronti di quelle esperienze prive di utilità pratica e quindi di mercato. L'art. 6 Cost. indirizza l'azione pubblica nei confronti delle minoranze linguistiche. Di fondo, costituisce parametro generale e limite dell'intervento pubblico il principio pluralista, indirizzando l'intervento pubblico verso la garanzia della molteplicità delle espressioni culturali. Il pluralismo culturale costituisce, in definitiva, il vero nucleo di valore dell'art. 9 Cost.³⁰. Questo pluralismo si rinviene anche sotto il profilo istituzionale. «Repubblica» nell'art. 9 Cost., già prima della riforma costituzionale del 2001 e ancor di più oggi alla luce dell'art. 114 Cost., è stata intesa come riferita all'articolazione su tutti i livelli di governo delle politiche della cultura, nelle rispettive competenze, costituendo questa stessa articolazione un antidoto a una cultura monopolistica e una garanzia delle istanze minoritarie³¹. L'art. 118, quarto comma, sulla base del principio di sussidiarietà orizzontale, apre all'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, iniziativa che certamente la galassia di associazioni

²⁷ Per G. REPETTO, *Art. 9*, cit., 70, la novità dell'art. 9 Cost. non sta tanto nell'aver incluso cultura, ricerca, paesaggio e patrimonio storico-artistico come beni costituzionalmente meritevoli di promozione e di tutela, poiché, riprendendo M.S. Giannini, una qualche forma di politica culturale e di protezione dell'ambiente e del paesaggio è sempre esistita nello Stato moderno, ma nell'aver reso questa azione funzionale al più pieno dispiegamento dei diritti individuali e al consolidamento dei percorsi di costruzione dell'identità nazionale.

²⁸ Propone uno schema affine alla neutralità attiva propria del principio di laicità F. RIMOLI, *L'Arte*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di Diritto Amministrativo*, Tomo Secondo, II Ed., Giuffrè, Milano, 2003, 1513-1553, spec. 1521, 1524, 1547, in quanto solo i poteri pubblici possono giocare un ruolo di riequilibrio a vantaggio delle espressioni artistiche deboli escluse dalle logiche e dagli interessi del mercato, specie nel contesto italiano in cui prevale un oligopolio economico e manca la piccola e media donazione privata tipica degli Stati Uniti. M. BETZU, *Art. 9*, cit., 72, in merito all'interpretazione sistematica dell'art. 9, comma 2, Cost. con l'art. 3, comma 2 per il sostegno a culture subalterne o addirittura osteggiate, riconduce gli obblighi dell'azione pubblica alla promozione della «mittezza culturale», da G. ZAGREBLESKY, *Il diritto mite*, Einaudi, Torino, 1992, spec. 11 ss., quale particolare declinazione del carattere essenziale dei moderni Stati costituzionali.

²⁹ Sull'origine del diritto d'autore nell'Europa continentale dell'800 come misura di contenimento della subalternità socioeconomica degli autori di opere artistiche e letterarie nei confronti dell'emergente industria dell'editoria, le belle pagine di R. ROMANO, P. SPADA, *Parte generale*, in P. AUTERI, G. FLORIDIA, V. MANGINI, G. OLIVIERI, M. RICOLFI, R. ROMANO, P. SPADA, *Diritto industriale. Proprietà intellettuale e concorrenza*, V ed., Giappichelli, Torino, 2016, 3-60, spec. 4-7.

³⁰ Per questa ricostruzione, M. AINIS, *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, cit., 115 ss.

³¹ M. AINIS, *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, cit., 136-137, e M. CECCHETTI, *Art. 9*, cit., 232. In questo senso, pur nelle limitate attribuzioni regionali dell'epoca, già E. SPAGNA MUSSO, *Lo Stato di cultura nella costituzione italiana*, cit., 110-111.

dedicate alla tutela e alla promozione del patrimonio culturale e dell'ambiente rende particolarmente viva³².

Questo, si è detto, può essere sintetizzato come un punto di approdo. Ma ai nostri fini è interessante ragionare sul come, partendo dall'incertezza intorno al termine «cultura» dell'art. 9 Cost., si sia giunti a questo risultato. Scontando una inevitabile semplificazione, possono distinguersi negli studi giuridici tre atteggiamenti, riferiti ad epoche storiche diverse: un primo atteggiamento è di rinuncia, prescindendo da qualsivoglia tentativo di definizione; un secondo atteggiamento ha due volti: una rivendicazione dell'autonomia della disposizione costituzionale dalla legislazione ordinaria esistente e, insieme, l'adesione e ripresa consapevole di concetti maturati in altre scienze umane; il terzo è la ricerca di una nozione giuridicamente autonoma, che delle altre scienze trattiene solo alcuni punti.

5. Alla ricerca del significato normativo di «cultura» nell'art. 9 Cost.

Al primo atteggiamento della dottrina ora prospettato – rinuncia ad una autonoma definizione di «cultura» nell'art. 9 Cost. – è possibile ascrivere uno dei primi studi monografici sul tema, *Lo Stato di cultura nella costituzione italiana* di Enrico Spagna Musso, del 1961. Il volume è dedicato alla libertà di insegnamento e al diritto all'istruzione, ma la scuola è considerata parte della cultura, insieme all'arte e alla scienza, sicché l'indagine investe l'intero rapporto del potere pubblico rispetto alla cultura. Nelle premesse l'Autore imposta la ricerca come analisi dei principi costituzionali in materia di cultura nel contesto del rinnovato Stato democratico costituzionale, quale tratto caratteristico della forma di Stato. Interrogandosi sull'analisi del rapporto tra Stato e cultura dal punto di vista metodologico, l'Autore avverte che: «Se per lo studioso di discipline filosofiche o letterarie il rapporto va individuato mediante l'approfondimento della problematica inerente al concetto di cultura, partendo dal secondo termine del rapporto [n.d.r. cultura] per arrivare al primo [n.d.r. Stato], l'itinerario del giurista deve essere opposto: in definitiva, deve rinvenire direttamente nel modo d'essere dello Stato le ragioni del suo atteggiamento». Sicché l'analisi si sofferma sul rapporto tra potere pubblico e cultura, senza tuttavia darne alcuna definizione, o meglio presupponendo implicitamente una

³² In una delle sue declinazioni, la sussidiarietà orizzontale è stata una delle ragioni alla base del dibattito sui beni comuni, tra cui anche i beni del patrimonio storico artistico e del paesaggio. Per una sistematizzazione delle dottrine sui beni comuni, distinguendone presupposti e fini, F. CORTESE, *Che cosa sono i beni comuni?*, in M. BOMBARDELLI (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, Trento, Quaderni della Facoltà di Giurisprudenza-Università degli Studi di Trento, 2016, 37-61. Oggi, la nozione di «comunità di cultura» o «comunità patrimoniale» introdotta dalla Convenzione di Faro è ricondotta al principio di sussidiarietà orizzontale, per esempio in A. GUALDANI, *L'Italia ratifica la Convenzione di Faro: quale incidenza nel diritto del patrimonio culturale italiano?*, cit.

definizione ampia e atecnica di ogni e più ampia manifestazione culturale, senza ulteriori specificazioni³³.

Il secondo atteggiamento, maturato negli anni settanta, si distingue innanzitutto per la rivendicazione di autonomia della disposizione costituzionale dalla legislazione ordinaria preesistente. Si legge chiaramente nel commento di Fabio Merusi all'art. 9 Cost., del 1975, che «non è più possibile considerare il II comma dell'articolo una “sublimazione” della legislazione ordinaria del 1939 [...]. La norma costituzionale non può dunque che essere considerata per quello che può valere oggi, in relazione ai problemi di oggi: come possibile progetto per il futuro, anziché come legittimazione del presente»³⁴. A questo assunto metodologico segue il ricorso a nozioni extragiuridiche. Di fronte al problema di interpretare espressioni il cui significato non è esplicitato dalla Carta costituzionale in successivi articoli, né ricostruibile con criteri di ermeneutica normativa applicati alle sole norme costituzionali, l'unico metodo praticabile, si sostiene, è «far ricorso al significato attuale che a determinate espressioni costituzionali danno scienze non giuridiche»³⁵.

³³E. SPAGNA MUSSO, *Lo Stato di cultura nella costituzione italiana*, cit., 41. Questa monografia è stata duramente criticata da F. MERUSI, *Art. 9 Cost.*, cit., 441, per il rinvio dell'espressione Stato di cultura allo Stato totalitario, espressione ricondotta a una cattiva traduzione e a cattive letture della dottrina tedesca, e in ogni caso inutile a fini pratici e operativi. In realtà, nella prospettazione di E. SPAGNA MUSSO l'espressione rinvia alla Costituzione di Weimar, per indicare come il rapporto tra Stato e cultura nella Costituzione italiana vada letto nel rinnovato contesto degli obblighi di intervento pubblico tipici dello Stato sociale costituzionale, volti a rimuovere le disuguaglianze materiali che si oppongono alla libera partecipazione dei cittadini alla vita democratica, di cui all'art. 3, comma 2; compito dello Stato, perciò, non sarebbe solo rimuovere ostacoli di ordine socio-economico, ma anche socio-culturale, con il fine di garantire la formazione di una libertà di giudizio che è coesistente alla stessa sopravvivenza dei caratteri sostanziali dello Stato democratico, ivi, 47, 51. È nitido, quindi, in più punti del volume, l'impedimento costituzionale a una cultura accentrata e autoritaria, così come la subordinazione della cultura e della formazione scolastica ad un indirizzo politico, ivi, 57, 61, 74, 156, pena la lesione delle libertà costituzionali che definiscono gli spazi e i limiti dell'intervento statale, art. 33, art. 34 Cost., e per l'A. anche l'art. 30 Cost., sul diritto e dovere dei genitori di mantenere ed educare i figli. Proprio la lettura congiunta degli art. 9, 33 e 34 Cost. porta l'A. a dire che l'art. 9 Cost. non è una norma priva di valore giuridico, essendo solo in apparenza indeterminata, mentre il suo contenuto è dato esattamente dal principio della libertà della cultura espresso dalle richiamate disposizioni costituzionali, origine di autonome posizioni giuridiche soggettive, ivi, 98. Ancora, vi si enuclea la protezione qualificata dell'arte rispetto ad altre forme di manifestazione del pensiero, per cui in virtù dell'art. 33, comma 1, Cost., non si applica alle manifestazioni artistiche il limite del buon costume di cui all'art. 21 Cost, ivi, 183. Vero è che, in termini che suscitano perplessità, l'A. utilizza proprio per le libertà culturali dell'arte, della scienza e dell'insegnamento la qualificazione di diritti pubblici soggettivi, senza discuterla, e per il diritto all'istruzione la categoria degli *status civitatis*, ivi, 182, concludendo che non esiste un obbligo costituzionale di garantire l'istruzione elementare agli stranieri, ma una mera facoltà disponibile al legislatore. Pur ricorrendo a queste categorie, l'A. nega che le libertà culturali siano funzionalmente preordinate alla soddisfazione di interessi imputabili allo Stato, ivi, 71, dichiarando di condividere la contraddizione tra affermazione di libertà e sua funzionalizzazione messa in luce da C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 1958, 6. La ricostruzione di Spagna Musso, per l'origine dello Stato di cultura dalla Costituzione di Weimar, è ripresa da A. PIZZORUSSO, *Diritto della cultura e principi costituzionali*, cit., 317-318, chiedendosi se i principi che regolano l'azione dello Stato in relazione alle attività artistiche, e l'espressione Stato di cultura, non possano essere ricondotti, più che allo Stato sociale, allo Stato di diritto: come quest'ultima espressione riassume in sé i principi che gli ordinamenti costituzionali moderni adottano in materia giudiziaria e processuale, così la formula Stato di cultura potrebbe valere come sintesi dei principi in materia di istruzione e di cultura.

³⁴ F. MERUSI, *Art. 9 Cost.*, cit., 444.

³⁵ F. MERUSI, *Art. 9 Cost.*, cit., 445.

Merusi si riferiva in particolare alla nozione di «paesaggio»³⁶. Ma appartiene certamente agli anni settanta una generale tendenza all'apertura consapevole alle definizioni extragiuridiche, in specie all'antropologia. Un noto saggio di Tullio De Mauro del 1975 è particolarmente significativo ai nostri fini. L'ottica adottata era quella, di politica del diritto, di una severa critica ad una politica della cultura ancorata a capolavori tangibili esteticamente connotati, aristocratica per soggetti che la definivano e per destinatari, lasciando fuori «memorie, suoni, gesti, parole»³⁷. Alla ricerca delle origini della parola, l'autorevole studioso individuava due significati di cultura nel linguaggio ordinario, l'uno riferito, in senso valutativo, recante un giudizio, alle attività superiori, intellettualmente qualificate, non esecutive³⁸, e ai relativi prodotti, come la cultura di Dante o la cultura greca; il secondo, dal latino, legato al senso operativo del termine, dunque al lavoro agricolo e a ogni intervento manipolativo sulla natura. Per uscire dalle angustie di una cultura elitaria, l'Autore apriva al significato descrittivo di cultura maturato nelle scienze antropologiche, nella zoologia e nell'etologia secondo le rispettive procedure scientifiche di analisi³⁹. In prima approssimazione, è cultura in questo senso «qualunque forma di vita che non sia prevista come obbligatoria dal patrimonio genetico di una specie», giungendo ad affermare, per questa via, che sono cultura l'invenzione della ruota, come un dipinto di Masaccio, l'utilizzazione della forza vapore e la scoperta del calcolo infinitesimale, il rozzo modo di cucinare un cibo, come una sinfonia di Beethoven⁴⁰. Ma così esteso il concetto, il pericolo rilevato è quello del panculturalismo, o del relativismo culturale, mentre appare

³⁶ Il rinvio è alla definizione di paesaggio di A. PREDIERI, *La regolazione giuridica degli insediamenti turistici e residenziali nelle zone alpine*, in *Foro amm.*, 1970, III, 360, che riprende e sintetizza ID, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Urbanistica, Tutela del paesaggio, Espropriazione*, 3, intendendo il paesaggio non limitato alle bellezze naturali e alla loro conservazione statica, ma comprendente le interazioni tra uomo e natura e la loro considerazione dinamica.

³⁷ T. DE MAURO, *Qualche premessa teorica alla nozione di cultura e bene culturale*, cit., 15.

³⁸ È questo il significato che M. AINIS, *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, cit., 59, rinvia in M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Lezioni di diritto costituzionale*, II ed., Giuffrè, Milano, 1985, 164, come riferita alle concezioni di cui fanno portatrici le élites intellettuali in un dato momento storico. Questo significato appare inadeguato alla luce del fine di sviluppo e emancipazione della persona dell'art. 3, comma 2, Cost., a prescindere dalle condizioni personali e sociali.

³⁹ Sui diversi significati di cultura nell'antropologia, tutti riconducibili alla dimensione descrittiva, v. le ricche pagine di M. AINIS, *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, cit., 62-71, che chiarisce che cultura è l'oggetto stesso dell'antropologia. Solo per un cenno, l'A. cita il volume di C. KLUCKHOHN, A.L. KROEBER, *Il concetto di cultura*, 1952, trad. it., a cura di E. Calzavara, Il Mulino, Bologna, 1972, 83 ss., in cui si contano circa trecento definizioni di cultura e se ne discutono centosessantasei.

⁴⁰ Quest'ultima affermazione, rimasta famosa, è tratta da N. ABBAGNANO, *Dizionario di filosofia*, II ed., Utet, Torino, 1971, 207. Nello specifico, l'A. individua almeno tre diverse capacità vitali nel senso antropologico di cultura, che consentono di distinguere le manifestazioni culturali in gradi di complessità: la capacità di imitazione e ripetizione di segmenti di esperienza, la capacità di loro utilizzazione combinata e la capacità, tipica dell'uso delle lingue e dei dialetti, di cambiare, di introdurre e capire parole e regole nuove, ossia una capacità di invenzione, sicché: «possiamo chiamare cultura tutte le forme di adattamento delle cose a noi e di noi alle cose, forme cui noi ricorriamo o (I) per imitazione, cioè conservazione e memoria, oppure (II) per combinazione di elementi già dati, oppure ancora (III) per via di creatività, manipolando e forzando gli elementi dati, inventando elementi nuovi e nuove regole di raggruppamento combinatorio (18-19).

necessario definire e costruire un modello di politica della cultura che sia in grado di ordinare le manifestazioni della cultura stessa. Di qui l'affermazione dell'unità dello spazio culturale, in grado di comprendere e ordinare manifestazioni elementari dell'azione umana insieme a Guernica o all'Ulisse di Joyce. Lo scopo è affermare la possibilità di movimento entro quello spazio, cioè la «restituzione ad ogni individuo (oltre le parcellizzazioni e le gabbie create dalla divisione dei popoli, del lavoro e delle classi) delle capacità di muoversi liberamente, elettivamente, entro lo spazio culturale, vivendo in prima persona l'unità ordinata dello spazio culturale». Una proposta di politica del diritto, dunque, che è definita espressamente obiettivo politico generale, in attuazione dell'art. 3, comma 2, Cost. e del compito di rimozione degli ostacoli che si oppongono alla piena partecipazione alla vita democratica.

Emerge in questo saggio nitidamente il ricorso alle acquisizioni dell'antropologia per definire l'oggetto e i fini dell'azione dei poteri pubblici. La stessa consapevole apertura a concetti extragiuridici era presente negli studi di diritto amministrativo per ciò che attiene alla legislazione ordinaria. Massimo Severo Giannini, in un famoso saggio sui beni culturali del 1976, si interrogava sul significato della dichiarazione I «Patrimonio culturale della Nazione» della Commissione parlamentare d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio⁴¹, cosiddetta Commissione Franceschini, di cui dieci anni prima egli stesso era stato componente. Punto di partenza era l'interrogativo se l'espressione «beni culturali», entrata nell'uso comune dopo i lavori della Commissione, avesse valenza tecnico-giuridica, poiché «il comune convincimento circa l'esistenza di una categoria non esime il giurista dal verificare se essa sia accettabile anche giuridicamente». La dichiarazione I era divisa in due periodi. Nel primo si affermava: «Appartengono al patrimonio culturale della Nazione tutti i Beni aventi riferimento alla storia della civiltà». Nel secondo: «Sono assoggettati alla legge i Beni di interesse archeologico, storico, artistico, ambientale e paesistico, archivistico e librario, ed ogni altro bene che costituisca testimonianza materiale avente valore di civiltà»⁴². Massimo Severo Giannini riteneva che il criterio «avente riferimento alla storia della civiltà» della prima parte della dichiarazione utilizzasse una connotazione non giuridica. La

⁴¹ Si tratta della Commissione istituita con l. 26 aprile 1964, n. 310, che operò sino al 1966 e concluse i lavori con 84 dichiarazioni, in *Per la salvezza dei beni culturali in Italia. Atti e documenti della Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio*, Vol. I, Roma, Casa editrice Colombo, 1967, 22. La relazione conclusiva e le dichiarazioni sono pubblicate anche in *Riv. trim. dir. pubblico*, 1966, 119 ss.

⁴² Nel commento redatto dalla stessa Commissione alla prima parte della dichiarazione si legge che questo primo enunciato si riferisce a tutti i Beni culturali (maiuscolo nel testo), «quindi anche a quelli che o per natura – come i Beni immateriali (per esempio proprietà letteraria, diritti d'invenzione) – o per ragioni storico-giuridiche – come i beni adibiti alla ricerca scientifica – non sono assoggettati alle disposizioni della legge [n.d.r. si intende legge sui beni culturali in senso stretto], ma sono regolati da altre leggi». Tra i beni qui indicati M.S. GIANNINI, *I beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubblico*, 1976, 3-38, spec. 2, 33-34, comprendeva anche le opere del pensiero filosofico e scientifico, della letteratura, della musica, dello spettacolo, dell'invenzione, come beni anch'essi culturali, ma regolati da altre leggi di settore rispetto alle leggi Bottai.

seconda parte della dichiarazione, invece, ossia l'assoggettamento alla legge dei beni indicati e di ogni altro bene che costituisca testimonianza materiale avente valore di civiltà, introduceva un criterio giuridicamente valido⁴³. Risiede qui, nella nota ricostruzione di Giannini, la definizione dei beni culturali come nozione «liminale», ossia «a cui la normativa giuridica non dà un proprio contenuto, una propria definizione per altri tratti giuridicamente conchiusi, bensì opera mediante rinvio a discipline non giuridiche», osservando che il numero delle nozioni giuridicamente liminali era crescente negli ordinamenti contemporanei, onde sotto tale aspetto non vi erano neppure da rilevare particolarità⁴⁴.

Ancora, sempre sul versante degli studi amministrativistici, nel momento in cui i giuristi interiorizzavano e facevano propria l'estensione della nozione di cultura ai concetti elaborati dalla scienza antropologica, rilevavano tutte le difficoltà di questo cambio di paradigma per la definizione dell'oggetto e dei contenuti dell'azione pubblica. Scriveva Sabino Cassese nel 1975 che, se oggetto della tutela non è più un bene che abbia un supporto materiale, «tutto lo strumentario della proprietà e degli interventi pubblici diretti a limitarla, sono inservibili»⁴⁵. A

⁴³ M.S. GIANNINI, *I beni culturali*, cit., 2, 33-34; dal punto di vista giuridico, la differenza tra i beni di cui alla prima parte della dichiarazione I, ossia le opere della letteratura, della musica, del teatro, regolate da altre leggi di settore, e i beni culturali in senso stretto consiste nel rilievo della «cosa»: tutti i beni culturali nel senso ampio sono immateriali per il valore immateriale che recano in sé, ma nelle opere letterarie, musicali, teatrali, la cosa è solo strumento di riproduzione finalizzato alla circolazione fisica del bene, cosicché se si perde la cosa, il bene non scompare, ma continua a circolare in altre riproduzioni e formati, mentre per i beni culturali in senso stretto la cosa fisica compendia in sé un bene immateriale e un bene materiale, ed in relazione a quella materialità si pongono le ragioni pratiche di tutela pubblica. Così, le Rime del Petrarca appartengono al patrimonio letterario del mondo, le tante edizioni ne consentono la diffusione e conoscenza, ma non sono beni librari, bensì mero supporto documentale; i manoscritti delle Rime, invece, sono bene culturale in quanto contengono gli enunciati originali della creazione letteraria e, dunque, sono testimonianza avente valore di civiltà.

⁴⁴ M.S. GIANNINI, *I beni culturali*, ivi, 8. Il bene culturale è, dunque, cosa su cui insistono più beni giuridici: un bene patrimoniale oggetto della proprietà, pubblica o privata, o di altri diritti reali o di godimento sulla cosa; un bene immateriale, l'interesse culturale, non patrimoniale, relativo alla conservazione della cultura e alla fruibilità nell'universo culturale, definito interesse di natura immateriale e pubblica e oggetto di situazioni giuridiche soggettive di cui è titolare lo Stato, distinte dalla cosa come supporto materiale e dal suo regime giuridico. In conclusione, il bene culturale è sempre pubblico non per appartenenza ma per fruizione, con rinvio esplicito alla teoria generale di S. PUGLIATTI, *Beni e cose in senso giuridico*, Giuffrè, Milano, 1962, sulla coesistenza sulle cose di una pluralità di beni giuridici. Per ciò che attiene al termine «civiltà», l'A. indica che nei lavori della Commissione Franceschini è stato inteso «ne l'accezione comunemente diffusa nelle scienze dell'uomo, di insieme dei modi di pensare sentire e vivere dei gruppi sociali nel tempo e nello spazio», precisando che sia da escludere che esso sia stato riferito al grado di evoluzione di una civiltà, più o meno evoluta, o al «dibattito che si svolge da un secolo, tra filosofi, sociologi, antropologi, sulla fine struttura della civiltà o della cultura», poiché «anche le cose testimonianze materiali di culture primitive, di culture subalterne, di culture di gruppi attardati, ecc..., sono beni culturali». In senso critico sulla nozione di civiltà utilizzata dalla Commissione Franceschini, perché fonte di travisamento, in quanto semanticamente riferibile a cultura progredita, mentre chiaramente la Commissione aveva adottato un criterio storico aperto ad ogni forma materiale di manifestazione di una comunità, M. AINIS, *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, cit., 87.

⁴⁵ S. CASSESE, *I beni culturali da Bottai a Spadolini*, cit., 137, che prende le mosse dal dibattito antropologico svoltosi negli anni tra '30 e '50 del novecento sul concetto di cultura e richiama gli studi compiuti a partire dal 1871, con la pubblicazione da parte di Taylor di *Primitive culture*, che aveva dimostrato come della cultura facessero parte i modi di vestire e di adornarsi, gli oggetti di culto, i mezzi di trasporto, un bastone da scavo, una canoa, i comportamenti religiosi, gli usi giuridici, i comportamenti cerimoniali, le tecniche di lavoro, per concludere che: «È difficile – per il giurista, non per l'antropologo – comprendere come del patrimonio culturale

conclusione di queste poche righe, dunque, emerge certamente negli anni settanta nella dottrina giuridica non solo la consapevolezza, ma anzi la necessità di rivolgersi a nozioni extragiuridiche, interrogandosi sugli effetti che questa estensione aveva in termini di definizione dei soggetti e dei poteri pubblici.

6. (segue) un significato aperto, ma giuridicamente connotato.

Se si ritorna al commento all'art. 9 di Fabio Merusi, da cui si sono prese le mosse, ci si avvede che il riferimento all'indeterminatezza dei concetti giuridici, all'epoca, non era rivolto al termine «cultura» del primo comma, bensì alle nozioni di «paesaggio» e «patrimonio storico e artistico della Nazione» del secondo comma⁴⁶. In effetti, del primo comma l'Autore percepiva e rivendicava la valenza normativa, come principio generale, ma senza attribuirvi un contenuto proprio, poiché esso doveva ritenersi «quasi interamente esplicitato nei successivi artt. 33 e 34»⁴⁷. Per i concetti di paesaggio e patrimonio storico e artistico, invece, l'indeterminatezza e insieme l'apertura ad altre scienze giuridiche conduceva l'Autore, dal punto di vista metodologico, ad utilizzare la nozione di «concetti giuridici indeterminati» per comprendere se, in assenza di uno sviluppo legislativo, dalla sola disposizione costituzionale potesse trarsi uno «statuto minimo» dei beni culturali suscettibile di dar luogo a situazioni giudizialmente azionabili. Il contesto, dunque, era quello di una inerzia legislativa che si intendeva superare, traendo significati operativi direttamente dal testo costituzionale⁴⁸.

facciano parte non solo gli artefatti e il corredo materiale dell'uomo, ma anche i costumi, il sistema di valori, le credenze, le regole di comportamento, il linguaggio, le abitudini corporee o intellettuali», citando la nozione di «ambiente secondario» di B. Malinovski, in P. ROSSI (a cura di), *Il concetto di cultura*, Einaudi, Torino, 1970, 162.

⁴⁶ F. MERUSI, *Art. 9 Cost.*, cit., 449.

⁴⁷ F. MERUSI, *Art. 9 Cost.*, cit., 435. Dal primo comma, l'A. ricava essenzialmente tre elementi: la negazione del monismo ideologico-culturale proprio dello Stato totalitario fascista; la necessità di perseguire un punto di equilibrio tra pubblici poteri e libertà culturali, artistiche e scientifiche, di cui all'art. 33 Cost., punto che sarebbe già razionalizzato in Costituzione solo per la scuola, nei commi successivi al primo dell'art. 33 Cost., ma non per le restanti libertà del primo comma, tanto che gli stessi scritti di N. Bobbio su cultura e politica, citati *supra* e richiamati anche da questo A., sono definiti «solo una delle possibili forme di tale rapporto, priva, come tale, di rilievo costituzionale». Infine, l'A. ne ricava alcune implicazioni di carattere organizzativo: il richiamo alla Repubblica come Stato-ordinamento, senza che, tuttavia, vi fosse all'epoca, se si eccettuano le limitate competenze legislative regionali in materia, alcuna distribuzione costituzionalmente vincolata delle funzioni culturali e di ricerca scientifica tra le figure soggettive pubbliche – mentre oggi il ragionamento è più complesso alla luce degli artt. 117 e 118 Cost. riformati nel 2001, su cui iM. CECCHETTI, *Art. 9*, cit., 232-234; infine la possibilità dei soggetti pubblici di agire direttamente per promuovere la cultura e ricerca scientifica, oppure indirettamente attraverso la concessione di incentivi a soggetti privati, interrogandosi sulla azionabilità in giudizio di tali pretese. Preavvertiva l'A. già all'epoca che: «È soprattutto attraverso l'azione di incentivazione che si palesa il pericolo della manipolazione della cultura e della ricerca secondo le “tendenze” ideologiche del potere politico», concludendo che l'art. 3 Cost., come principio di eguaglianza, fornisce una garanzia solo parziale, perché difficilmente azionabile di fronte alla Corte costituzionale nel giudizio sulle leggi e di fronte al giudice amministrativo nel giudizio su provvedimenti amministrativi. Pare di poter dire che la realtà ha smentito questa cautela.

⁴⁸ F. MERUSI, *Art. 9 Cost.*, cit., 448. Esempio di azionabilità giudiziale è l'art. 734 c.p., recante una contravvenzione per la distruzione o alternazione di bellezze naturali, per cui il giudice penale è da solo autorizzato a trarre dall'art. 9, comma 2, Cost., inteso come concetto giuridico indeterminato, l'identificazione di una bellezza

Il dibattito intorno alla categoria dei concetti giuridici indeterminati ritorna a vent'anni di distanza nel terzo, e ultimo, atteggiamento della dottrina intorno al termine «cultura» che si vuole qui analizzare. Si è detto che questo atteggiamento consiste nell'accettare, in quanto ineliminabile, il significato offerto da altre scienze, ma insieme limitarlo, per precisare il significato normativo dell'art. 9 Cost. Il presupposto è che una fattispecie del tutto aperta a nozioni offerte da altre scienze determini di fatto la rinuncia a una definizione. Se per Fabio Merusi nel 1975 concetti giuridici indeterminati erano, dunque, quelli del secondo comma dell'art. 9 Cost., in uno degli studi più approfonditi sul tema della cultura dal punto di vista costituzionale, nel 1991 Michele Ainis si interrogava sull'utilizzabilità della stessa categoria, cara alla dottrina amministrativistica tedesca e italiana, per il primo comma. Il rischio, tuttavia, osservava lo stesso Ainis, era una decostituzionalizzazione di fatto della materia regolata dall'art. 9 Cost., se inteso come una sorta di delega in bianco ai centri di produzione normativa⁴⁹. Colpisce, dunque, che la medesima, discussa, categoria dei concetti giuridici indeterminati⁵⁰ sia stata testata nel 1975 per il secondo comma dell'art. 9 Cost., che all'epoca

naturale e di un danno, a prescindere dalla sua contestazione da parte della pubblica amministrazione. L'art. 9, comma 2, Cost. e l'art. 734 c.p. legittimano, dunque, per l'A. una «tutela giurisdizionale diffusa» delle bellezze naturali, «che può essere utilizzata per supplire, sia alle carenze della legislazione vigente, sia all'inerzia delle autorità amministrative preposte alla tutela del paesaggio», realizzando in via immediata e diretta la tutela richiesta dalla costituzione. Sempre dall'art. 9, comma 2, Cost. deriverebbe l'obbligo di sanzionare alcuni reati con la *restitutio in integrum* e non solo con pena pecuniaria. Ancora, dall'art. 9, comma 2, Cost. deriverebbero indicazioni sull'indennizzo per vincoli non formalmente, ma sostanzialmente espropriativi derivanti al proprietario di un bene dichiarato di interesse paesaggistico. Sul piano dei soggetti, inoltre, la disposizione, con il termine «Repubblica», pretende «moduli organizzativi e procedurali di "partecipazione"» tra Stato, Regioni e autonomie locali, e, già allora, in assenza di una seconda camera rappresentativa degli interessi politici locali, l'A. discute di diversi modelli di consultazione e codecisione tra livelli di governo. Per riportare il discorso all'oggi, l'esigenza di rafforzamento delle sedi orizzontali di coordinamento sia interorganico, entro lo stesso apparato statale, sia intersoggettivo, tra i livelli di governo e le rispettive amministrazioni è ancora marcata. Sulla fragilità delle sedi a vocazione orizzontale del Ministero della cultura (segretariato generale a livello centrale, segretariati regionali e direzioni regionali musei a livello periferico) come punto di ricaduta di tutte le tensioni derivanti da un modello ancora improntato a una organizzazione verticale per linee di separazione, M. CAMELLI, *Ministero della Cultura: le due riforme*, cit.

⁴⁹ M. AINIS, *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, cit., 34, con ampia bibliografia, richiamando H. KELSEN, *La garanzia giurisdizionale della costituzione* (La giustizia costituzionale) (1928), in *La giustizia costituzionale*, trad. it., a cura di C. Geraci, Giuffrè, Milano, 1981, 188 ss., per la diffidenza verso concetti che diminuiscono l'autorità della legge fondamentale, conferendo troppo estesi poteri agli organi di attuazione. Ancora, l'A. richiama la teoria circolare del diritto di Alf Ross, per cui gli scambi di significati tra livello dell'ordinamento si muovono sia dall'alto al basso, ma anche nella direzione opposta, cosicché la normazione secondaria finisce per riempire di contenuto le norme costituzionali.

⁵⁰ L'origine e la funzione dei concetti giuridici indeterminati è analizzata ampiamente da M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Cedam, Padova, 1983, 87 ss., per concludere per la loro attuale non utilità. Il tema della indeterminatezza o determinatezza è lì discusso nell'ottica del soggetto chiamato ad attuare i fini costituzionali, legislatore o giudice. La tesi è che la distinzione strutturale tra precetto indeterminato o determinato sia insufficiente per desumere il soggetto incaricato dell'attuazione, poiché i concetti-valvola non si distinguono tra loro per struttura, ma per caratteristiche intrinseche. L'A. confronta così utilità sociale e buon costume, per concludere che tutti e due possono essere maneggiati dal giudice comune, che per entrambi ricorre a dati extratestuali, con la differenza che, nel caso del buon costume, si tratta di valori già in atto, che devono essere percepiti e indagati per come sono nella collettività sociale, mentre nel caso dell'utilità sociale si tratta di valori sociali che fanno parte di un progetto a venire la cui definizione spetta al legislatore. In sintesi,

risultava il più pregnante dal punto di vista dei precetti normativi, e di seguito per il primo, come a dire che l'indeterminatezza del concetto, e il ricorso a dottrine che la teorizzano e svolgono, operano quando l'oggetto di analisi ha acquisito un certo grado di densità normativa, nella scienza giuridica e nel diritto positivo. In altre parole, il primo comma dell'art. 9 Cost. nel 1975 per Fabio Merusi era certamente norma giuridica, e se ne traevano precise implicazioni organizzative, ma la gamma dei contenuti e delle potenzialità operative che le si ascrivevano era più povera, per lo meno troppo povera per richiedere una concettualizzazione quale quella dei concetti giuridici indeterminati, sicché occorre attendere anni perché quella stessa consistenza normativa, tale da suscitare maggiori necessità teorico-ricostruttive, venisse riconosciuta all'art. 9, comma 1, Cost.

Volendo concludere, ad oggi si ritiene che la parola «cultura» nel primo comma Cost. abbia due possibili interpretazioni. L'una, più ampia, che non distingue tra i fatti culturali identificati come tali da altre scienze⁵¹; l'altra, più selettiva, che di quei fatti, e delle risultanze descrittive dell'antropologia, tende a dare una connotazione, limitando alla «cultura» di cui all'art. 9 Cost. solo alcuni di essi. In questa seconda versione, la selezione tra le più svariate forme di manifestazione della vita umana che conducono a «cultura» è operata facendo coincidere il concetto di cultura di cui all'art. 9 Cost. con l'arte e la scienza di cui all'art. 33 Cost., per cui sono protette le manifestazioni che abbiano un contenuto artistico o scientifico, con alcune precisazioni. Restano estranei all'art. 9 Cost. i sistemi economici adottati da una società o la religione, poiché, pur essendo certamente componenti della cultura in senso antropologico, trovano altri referenti costituzionali specifici, da un lato l'art. 41 Cost. e le norme della Costituzione economica, dall'altro gli artt. 7 e 8 Cost. Ancora, come si è detto, espressioni di arte e di scienza non sono solo le manifestazioni superiori dell'intelletto umano, i capolavori o le scoperte, ma anche espressioni di culture deboli, marginali e minoritarie, di cui il peso della cultura dominante rischia di provocare l'estinzione⁵². In questo senso, si potrebbe aggiungere, l'art. 9 Cost. e l'intervento promozionale dello Stato ha un chiaro significato antimaggioritario. Infine, se l'art. 9 Cost. non comporta l'obbligo di promuovere tutte le più diverse forme di vita

dunque, nel caso della diretta applicabilità si discute di un profilo di interpretazione; nel caso dell'utilità sociale di un progetto espressione di un indirizzo politico.

⁵¹ Così M. CECCHETTI, *Art. 9*, cit., 223; M. BETZU, *Art. 9*, cit., 73, entrambi con riferimento a S. MERLINI, *La «politica culturale» della Repubblica e i principi della Costituzione*, in AA.VV., *Diritti, nuove tecnologie, trasformazioni sociali. Scritti in memoria di Paolo Barile*, Cedam, Padova, 2003, 507 ss., spec. 515-519, per cui la cultura dell'art. 9 Cost. nasce dal libero sviluppo della personalità dell'uomo, dalla sua libertà di scelta dei propri processi formativi, dalla libera formazione del suo sistema di valori, cosicché il significato costituzionale di cultura finisce per coincidere con l'intero processo di formazione intellettuale della persona umana.

⁵² Per chiarire, rivestono interesse culturale ai sensi dell'art. 9 Cost., per M. AINIS, *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, cit., l'organizzazione di un festival di ballate popolari, o una raccolta di proverbi regionali e di antichi utensili contadini, in quanto espressioni di scienza. Certamente, osserva l'A., il carattere artistico di una manifestazione meno altisonante della vita di una comunità viene definito dall'esterno, e non in sede di ermeneutica giuridica, ma l'art. 9 Cost. così inteso ha il pregio di segnalarne il carattere intrinsecamente culturale.

collettiva, certamente comprende l'impegno a incentivarne la conoscenza scientifica. Da un lato, dunque, l'art. 9 Cost., in chiave soggettiva, mira alla formazione dell'individuo, ponendolo in condizione di avere memoria del passato e di valutare criticamente il presente; dall'altro, ammette un ventaglio di manifestazioni culturali che superino un livello "minimo" di espressione artistica o scientifica, venendo così a coincidere con il raggio d'azione dell'art. 33 Cost.⁵³.

7. Dall'inizio: sulla denominazione del Ministero della cultura

La breve e certamente incompleta disamina che si è svolta su come abbia preso corpo un significato tecnico-giuridico del termine cultura è servita per mostrare che l'attuale denominazione del ministero – Ministero della cultura – riflette il complesso di attribuzioni già in essere e da tempo riferite non solo ai beni culturali in senso tradizionale, storici, artistici, archeologici, demoetnoantropologici, archivistici, librari, ma al cinema, allo spettacolo, all'arte contemporanea, come pure all'educazione, alla diffusione della cultura e ora allo spazio e alle tecniche digitali⁵⁴. Questa denominazione trova un referente diretto nell'art. 9, comma 1, Cost. Si sono così assunte e sintetizzate in una sola parola, il cui significato giuridico è maturato nel tempo, funzioni relative a beni, attività e interessi su cui già insistevano le funzioni amministrative esistenti, trovando nell'art. 9 Cost. un referente unitario e richiamando, con quel referente, i compiti sia di promozione, dunque di valorizzazione, che di tutela che quel referente porta con sé.

Questo richiamo diretto all'art. 9 Cost., tuttavia, non può essere di per sé sufficiente per esprimere un incondizionato favore per la nuova denominazione. Sul versante dei difetti della denominazione, se ne possono enunciare essenzialmente due. L'espressione Ministero della cultura evoca i cattivi ricordi di *una* cultura, una soltanto, cultura totalitaria. La denominazione contraddice, dunque, il pluralismo culturale come carattere proprio e tipico dello Stato sociale costituzionale⁵⁵. Tornando a Spadolini, egli rifiutò che il nascente ministero fosse

⁵³ M. AINIS, *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, cit., 76.

⁵⁴ Nel tempo in cui viviamo, la nuova denominazione può essere derivata anche da una esigenza di semplificazione e immediatezza del nuovo nome, e dell'acronimo Mic, rispetto al precedente Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, acronimo Mibact, immediatezza utile alla comunicazione istituzionale, all'identificazione sui social che richiedono acronimi facilmente individuabili (si pensi a twitter @MiC_Italia) e allo svolgimento di campagne promozionali.

⁵⁵ In un inciso M. CAMMELLI, *Ministero della Cultura: le due riforme*, cit., solleva questa obiezione nel quadro di una critica al modello ministeriale italiano e ai suoi riflessi funzionali, l'estensione dell'area dell'unilateralità autoritativa, la chiusura ai rapporti esterni e – quale tratto tipico di questo ministero e premessa largamente diffusa tra gli altri apparati ministeriali e dintorni – la ferrea sovraordinazione della tutela del patrimonio culturale e del paesaggio su ogni altro interesse pubblico e privato, in virtù dell'investitura operata dalla Costituzione allo Stato, e per lo Stato al ministero. Nel sottolineare l'erroneità di questi presupposti e delle loro implicazioni operative, si riferisce alla recente denominazione del Ministero: «come ammettere infatti, con queste premesse e nel pluralismo del nostro ordinamento democratico, un ministero della Cultura?».

chiamato della cultura, perché l'espressione era contraria ai caratteri dello Stato democratico, che «non è possessore di una cultura», né «deve gestire esso stesso, e cioè strumentalizzare, la cultura»⁵⁶. A tutto concedere, dunque, più che di Ministero della cultura, potrebbe parlarsi di Ministero per la cultura.

Una ultima considerazione, inoltre, attiene al diverso ruolo che le parole assumono nel testo costituzionale e in riferimento agli apparati organizzativi alla luce del principio di legalità, evitando che le assonanze provochino fascinazioni non solo fallaci, ma pericolose. Il punto consente di tornare ad uno degli andamenti con cui si è aperto il presente contributo, ossi la tendenza ad anticipare nell'organizzazione amministrativa innovazioni che dovrebbero toccare la legislazione di settore. Valgono qui le avvertenze già espresse da autorevole dottrina sempre nel 1975, all'indomani dell'istituzione del ministero nella sua forma originaria. A fronte di una legislazione di settore rimasta divisa – all'epoca tra beni culturali e bellezze paesistiche, archivi e biblioteche, e ancora oggi per molti ambiti della cultura immateriale (cinema, spettacolo, diritto d'autore e opere dell'ingegno, solo per citare alcuni esempi) – ci si chiedeva se fosse sufficiente una comune organizzazione amministrativa per identificare nei beni culturali una categoria giuridica unitaria. La risposta era negativa, in quanto, pur a fronte dell'unità dell'apparato, la potestà pubblica non può che esercitarsi, in forza del principio di legalità, secondo le prescrizioni che le singole leggi di settore prevedono per il singolo bene. Si disse in sintesi che «il significato unitario, solo dall'esterno e in negativo, di bene culturale non autorizza il «trasporto» di poteri dell'una categoria all'altra»⁵⁷. Se, dunque, la riorganizzazione appariva utile spunto per la rielaborazione e la sistemazione di concetti, l'intervento organizzativo non colmava problemi che richiedevano un intervento legislativo sulla disciplina sostanziale, né era in grado di assegnare al potere pubblico nuove funzioni non previste dalla disciplina di settore o modificare quelle esistenti per garantirne un migliore esercizio. Sicché, sebbene il presente contributo si sia concentrato sui nomi e sulle parole, occorre sempre rifuggire dalla tentazione di costruire un nominalismo che non trova fondamento nella sostanza delle cose⁵⁸.

⁵⁶ G. SPADOLINI, *Una politica per i beni culturali*, cit., 34, «[...] questo ministero non è stato chiamato il “ministero della cultura” e non deve essere il ministero della cultura (ha ragione l'onorevole Bardotti) né tanto meno, il ministero della cultura popolare; ma in genere di nessun'altra cultura, perché lo Stato democratico non è possessore di una cultura. Lo Stato democratico è difensore di un patrimonio culturale, che è patrimonio di tutti, ma non deve gestire, e cioè strumentalizzare, la cultura».

⁵⁷ S. CASSESE, *I beni culturali da Bottai a Spadolini*, cit., 138.

⁵⁸ S. CASSESE, *ivi*, 135, lamentando all'epoca la notevole distanza nella disciplina dei beni culturali e paesistici da un lato, regolati da leggi diverse ma con tratti comuni incentrati sullo strumento giuridico dell'autorizzazione, e dall'altro degli archivi e biblioteche. Oggi, M. CAMMELLI, *Ministero della Cultura: le due riforme*, cit., insiste sulla necessità di porre mano a correzioni, integrazioni e aggiornamenti del Codice «la cui impostazione iniziale, già dichiaratamente difensiva, appare dopo quasi vent'anni superata in più aspetti, dalle dinamiche tecnologiche (v. digitalizzazione) e quelle istituzionali (v. Convenzione di Faro) che sono seguite. Ma questo metterebbe in discussione quella che appare una delle scelte fondanti dell'attuale stagione e cioè l'operare il più possibile in via amministrativa guardandosi bene da modifiche se non marginali al Codice».

queste istituzioni

**Exploring the Possibility
of Energy Justice in Italy:
a Distributive and
Restorative Perspective**

Luigi Maria Pepe

Numero 3/2021
30 settembre 2021

Exploring the Possibility of Energy Justice in Italy: a Distributive and Restorative Perspective

di Luigi Maria Pepe*

Sommario

1. Introduction. – 2. The Energy Justice Framework 2.1 General Background to Energy Justice. – 3. The Italian Energy Policy. – 4. Energy Poverty and the Access to Energy Services: A Distributive Justice matter. – 4.1. Policy Recommendations. – 5. The Carbon Tax and the Restorative Principle. – 5.1 A Carbon Tax for Italy? – 6. Considerations.

Sintesi

Lo scopo di questa ricerca è quello di esaminare le questioni di giustizia energetica in Italia e le principali sfide sorte in concomitanza con gli obiettivi della transizione energetica. Mentre la politica energetica italiana non è mai stata particolarmente costruttiva in termini di politiche a lungo termine, questo momento storico di ripresa potrà costituire un'opportunità per riscrivere i propri obiettivi e politiche pubbliche al fine di rendere la transizione energetica una Just Transition. Vengono individuate due sfide contemporanee per il contest politico, economico e sociale dell'Italia, dal raggiungimento di un mercato a valle più inclusivo, dove misure per combattere la povertà energetica vengano implementate alla (ri)introduzione di strumenti di riparazione per i danni ambientali causati da chi inquina, come ad esempio la carbon tax. Il quadro della giustizia energetica viene, dunque, utilizzato come parametro di studio e di analisi della transizione italiana verso un'economia a basse emissioni di carbonio. La giustizia energetica potrà essere il motore di una transizione giusta sia per l'Italia che per tutta la società.

Abstract

The purpose of this research is to examine energy justice issues in Italy and the main challenges that have arisen in conjunction with energy transition objectives. While Italian energy policy has never been particularly constructive in terms of long-term policies, this historic moment of recovery may provide an opportunity to rewrite its objectives and public policies in order to make the energy transition a Just Transition. Two contemporary challenges are identified for Italy's political, economic and social contest, from the achievement of a more inclusive downstream market, where measures to combat energy poverty are implemented to the (re)introduction of tools to repair environmental damage caused by polluters, such as the carbon tax. The energy justice framework is therefore used as a study and analysis parameter for Italy's transition to a low-carbon economy. Energy justice can be the engine of a just transition both in Italy and for society as a whole.

* PhD in Comparative Law and Processes of Integration, University of Campania Luigi Vanvitelli.

Parole chiave

energy justice – Italy – energy poverty – carbon tax

1. Introduction.

In energy law studies researchers seldom ask themselves the basic question of what energy conceptually means for our society. Is it merely an essential resource for the economy, or does it have a deeper meaning? How do we conceptualize energy rather than physically describe it? In my opinion, energy is a combination of risk and responsibility. Risk because, like all human benefits we enjoy, it involves a risk that must be reasonably assessed. In the same way as we evaluate the lower risk method when traveling or receiving medical care, we must assess the lower risk method when approaching the energy activities. There is no such thing as progress without risk. Energy and its development have a number of unavoidable implications. Responsibility, on the other hand, enters into play when it comes to the extraction and utilization of natural resources, as well as their distribution and spreading in the global economy. Responsible actions into the energy industry are required to control and reduce the environmental impact and the effects on climate change. Energy justice serves exactly this purpose: to make the sector more sustainable, fair, and equitable so that the advantages accrued do not have an irreversible impact on the environment and climate and they are equally spread and distributed.

As a result, today's energy law scholars cannot avoid using this framework to examine individual aspects and elements of the energy world. This research wants to clarify that energy justice is not the outcome of the energy transition, but it is a methodology, a metric through which it is possible to frame the energy transition decisions. In fact, this study uses the energy justice framework as a tool to explore Italy's energy transition, as well as the obstacles it faces and the potential solutions. As a result, the principles aid not only in identifying and defining these problems, but also in finding just and fair solutions. The energy sector, like our society, requires more justice, not just in terms of human rights, but also of responsibility and solidarity. We must protect our planet, making it safe for present and future generations without halting technological growth and innovation. The concept of sustainable development, which arose in the aftermath of the Rio Declaration, may have found a successor capable of having a significant impact on society and the energy industry. Energy justice must remain a topic of discussion among academic forums because it is only in this way that the society can truly move towards a transition, a just transition.

As an evolution, or rather a specification of environmental and climate justice, energy justice comes with a slew of challenges¹. Although many of them are already defined in the Sustainable Development Goals by the United Nations², it is important to consider how each country intends to respond to the increasing claims for a transition to a low carbon economy and with which actions. Countries whose economies are based on fossil fuels will face different challenges than those that have already made transition strategies. As a matter of fact, this study intends to explore the energy justice initiatives in Italy as the only and unique way to better understand and fulfil the energy transition by identifying some of the potential political, economic, legal and social interventions that legislators and policymakers could support and implement.

After the explanation of the energy justice framework and principles, this study will move towards the Italian energy scenario, in which it is possible to identify injustices and inequalities. As a matter of fact, Italian policymakers are called for actions not broad and general, but rather specific and concrete. And these actions should not be, political in nature. The energy transition should be devoid of political overtones and should bring all factions together. Moreover, policymakers and legislators must ask for the support and contribution of all stakeholders in order to identify some of the most delicate samples on which we must have a decisive impact. Only with all market participants joining the decision-making process that the energy economy will be ready to migrate to a low-carbon model, leading society to a fairer and more equitable future. And Italy now has the opportunity to rewrite its goals in light of a more equitable energy transition. Today Italy must be the target of a set of new and visionary public reforms towards the energy transition. And the COVID-19 pandemic, among all the tragic consequences, may represent a unique opportunity to rewrite Italian energy policy and to invest all the Europeans recovery funds in the energy transition goal. First of all, it is compulsory to identify injustices among the energy market trying to propose solutions in order to make it more equitable. From the misrecognition of vulnerable classes and the unequal distribution of energy benefits among the population to the achievement of a more inclusive downstream energy market that is sensitive to the needs of the poorest social classes by making accessible to them the same benefits that are recognized to upper middle classes. These distributives and recognitive measures to fight energy poverty and to provide equal access to energy services, may be combined with another kind on initiatives such as the restorative ones. The paper assesses the opportunity to (re)introduce a restorative measure for the environmental impact, the carbon tax. Enacting this policy may attract more funds and finance to potentially direct in

¹ Kirsten JENKINS, *Setting energy justice apart from the crowd: Lessons from environmental and climate justice*, (2018) 39 in *Energy Research & Social Science*, Pages 117-121.

² United Nations. *The 17 goals*. Available online, <https://sdgs.un.org/goals> accessed on 18 September 2021.

implementing energy poverty measures and initiatives. Energy justice is therefore not only a theoretical and interpretative concept but also holds practical and applicative implications. Our society is full of injustices and inequalities, we just have to decide at which sector to look at and which instrument to use to identify and solve them. Energy justice now seems to have acquired such importance that it cannot be neglected by the public policies of any state that aims to combat climate change. As a matter of fact, the most important step in integrating energy justice with public policy was taken by the US in appointing Shalanda Baker, professor of public law, as deputy director for energy justice at the U.S. Department of Energy, by the new Biden administration³. This not only symbolises the full recognition of energy justice as a new public policy to be pursued by all states but is an unequivocal admission that the energy sector is rife with inequalities and injustices and that these must be eliminated as soon as possible. And the fact that a professor of public law has been chosen is no accident. Law punishes, sanctions, constrains but also regulates legal relations in a society and identifies the objectives necessary for its preservation.

In this worldwide scenario exploring energy justice in Italy is not a case. The recent health crisis caused by the COVID-19 virus has prompted European Institutions to provide large sums of money to Member States for economic recovery. Most of the new funds will be used to implement a green and sustainable economy. The establishment of a new Ministry for the Ecological Transition in Italy demonstrates the importance of this commitment and the growing need to follow the sustainable energy pathway. So, this study may also benefit lawmakers, helping them in the implementation of energy justice within the Italian framework.

2. The Energy Justice Framework.

2.1 General Background to Energy Justice.

In recent years, energy has once again become a central issue in the public and academic debate. The combination of a number of factors, such as climate change, the gradual depletion of fossil resources, and the increasing precariousness of energy supplies means that much of the global political agenda is focused on the transition to a low carbon economy⁴. European institutions as the real political and normative drivers of the Member States, are moving substantially on two levels: environment and security. The first involves reducing emissions by replacing fossil fuels with renewable ones, saving energy and increasing energy efficiency; the second involves

³ Department of Energy Announces New Senior Leaders (energy.gov 2021) <https://www.energy.gov/articles/department-energy-announces-new-senior-leaders> accessed 13 September 2021

⁴ R J HEFFRON, *Energy Law: An Introduction* (Springer 2015)

building new infrastructures to expand the number of supplier countries⁵. These twin goals embrace the need to ensure affordable and clean energy access for the world's population, as well as the need to address climate change by reducing the use of fossil fuels⁶. On the way to a transition to a low carbon economy, policy makers cannot overlook the injustices of the energy world if the aim is the consideration for social justice in terms of fairness in access in resource and in technology allocation⁷. These injustices affect not only the society and the weaker classes, but above all the environment and the ecosystem. So, a just society must be imagined not only as the result of the energy transition, but also as a metric to shape all the decisions. The energy justice framework helps, therefore, to identify the weaknesses of an energy system and to transform these weaknesses in challenges. Only when these various obstacles are overcome, and injustices are eliminated the transition to a low-carbon economy can be completed⁸.

Before moving forward, a review of the energy justice framework is due. The concept of energy justice has emerged in recent years in the social sciences as an analytical-interpretive, evaluative-normative tool applicable to socially relevant issues such as policies, the diffusion of technologies/production systems, consumption and access to the energy market, activism, and participation in energy decisions⁹. It has been proposed to consider energy decisions as ethical and justice issues, and to reconsider how the energy system's dangers and externalities, as well as its benefits and advantages, are distributed within society, and whether decision-making reflects criteria of equity, inclusion, and representativeness¹⁰. Whatever the scope and objective of an energy justice framework is, it provides a useful tool for the researcher to analyse (and reflect on) where do injustices occur, who is impacted or neglected, and what mechanisms are in place to address them so that they are brought to light and reduced. In fact, the energy justice principles have been theorized with this purpose, of identifying all the aspects of the society where energy injustices occur, and which actions must be taken. The concepts that underpin the energy justice system fix distributive, procedural, and recognition concerns for energy goods.

⁵ Xiangyu TENG, Liang Chun LU & Yung-Ho CHIU, *How the European Union reaches the target of CO2 emissions under the Paris Agreement*, (2020) 28 in *European Planning Studies*, 9, 1836-1857.

⁶ See also C. PETTERUTI, *Diritto dell'ambiente e dell'energia. Profili di comparazione*, Napoli 2020, G. DE MAIO (a cura di), *Introduzione alla studio del diritto dell'energia. Questioni e prospettive*, Napoli, 2019, 298, L. AMMANNATI, *La transizione energetica*, Torino, 2018, 224.

⁷ D. MCCAULEY, V. RAMASAR, R. HEFFRON, B. SOVACOOOL, D. MEBRATU, D., MUNDACA, Energy justice in the transition to low carbon energy systems: Exploring key themes in the social sciences (2018) in *Applied Energy*.

⁸ Darren MCCAULEY, Raphael HEFFRON, *Just transition: Integrating climate, energy and environmental justice*, (2018) 119 in *Energy Policy*, Pages 1-7

⁹ K. JENKINS, R.J. HEFFRON et al., *Energy justice: a conceptual review* (2016) 11 in *Energy Research & Social Science*, 174-182.

¹⁰ Benjamin K. SOVACOOOL, R.J. HEFFRON et al., *Energy decisions reframed as justice and ethical concerns*, (2016) 1 in *Nature Energy*, 5.

Furthermore, there are increasing questions about a restorative and cosmopolitan energy system in which the global influence of our behaviours and decisions is considered¹¹.

Distributive justice refers to how the costs and benefits of change are spread not only between individuals and social classes (between groups and communities), but also geographically (between territories) and temporally (e.g. intergenerational justice). Reflecting on the entire energy system necessitates and forces one to consider how the costs and benefits of change are distributed over the energy cycle.

In the other hand, procedural justice applies to the demand for equal proceedings that include all involved parties in a non-discriminatory manner. Availability of information, accountability, integrity, inclusiveness and representativeness of the various interests at stake are all aspects of procedural justice¹². This necessitates not only that all potentially affected people be allowed to participate in the consultation that precedes decision-making and that their voices be heard, but also that effective processes of participation, access to knowledge and impartiality, and information-sharing by industries and governments be in place¹³.

Recognition justice refers, instead, to the (non-)recognition or misrecognition of social groups and geographical areas, as "*the process of insult and degradation that devalues some people and some identities of place in comparison with others*"¹⁴. Non-recognition can take several forms, including ignoring certain decisions that impact social groups and sectors of society, or misrecognition of individuals and groups, in which distortions of their views and desires are linked to multiple forms of non-recognition and devaluation. Non-recognition can also influence the way in which procedures are followed (whether and how they are involved, treated and represented in decision-making) and how the impacts and costs of the energy system are distributed (how decisions reflect recognition of the concerns and opinions of different audiences by assessing and redistributing costs and benefits)¹⁵. Restorative justice is

¹¹ K. JENKINS, R.J. HEFFRON et al., *Energy justice: a conceptual review*, cited.

¹² Gordon WALKER, *Beyond distribution and proximity: Exploring the multiple spatialities of environmental justice*, (2009) 41 in *Antipode*, (4), pp. 614-636.

¹³ Procedural justice implementation is strictly connected with the judicial system of a country and how it operates. In the Italian legal framework, the jurisdiction is based on the distinction between subjective rights and legitimate interests. In fact, the Italian legal system, unlike other European countries, usually distinguishes legal positions into subjective rights and legitimate interests. The aforementioned legal positions are assigned to the jurisdiction of distinct judicial bodies: Article 103 of the Italian Constitution states that, in general, the administrative judge has jurisdiction over the legal position defined as "legitimate interest" while the ordinary judge rules over the subjective rights. The legal position known as subjective right assumes that only private interests are at stake; legitimate interests, instead, demand for a private position being diametrically opposed to a public one i.e., a public authority and the general interest they pursue. See S. Lucattini, *Modelli di giustizia per i mercati*, (Giappichelli) 2013, M. NIGRO, *È ancora attuale una giustizia amministrativa?*, (1983) V in *Foro Italiano*, p. 249-261, V. BACHELET, *La giustizia amministrativa nella Costituzione italiana*, (Giuffrè), 1969.

¹⁴ Darren A. MCCAULEY, et al., *Advancing energy justice: the triumvirate of tenets*, (2013) 32 in *International Energy Law Review*, 3.

¹⁵ R.J. HEFFRON, D. MCCAULEY, *Achieving sustainable supply chains through energy justice*. (2014) 123 in *Appl. Energy*, 435-437.

concerned about how it can be rectified if there is an injustice in the energy sector. This can be done in the form of the allocation of project revenues but also by returning the energy sites issues to their former use, especially in the extractive industries. Consequently, within the context of the project and the guidelines laid down in the law, the waste management and decommissioning strategy should be adequately finalized and cost-effective. In addition, restorative justice may aid in identifying where prevention needs to occur¹⁶.

Finally, the relation to cosmopolitan justice, based on the central belief that we are all people of the world. As the energy market evolves and energy demand rises, our decisions have a global impact that must be recognized and accounted for. Recognition of our decision's cosmopolitan influence is beginning to spread and take place all over the world. There have been a number of recent strong examples of rising interest in legal action with cosmopolitan impact as a result of cross-border or overseas repercussions. In a 2019 Australian ruling, a judge argued that a coal mine should not be allowed to open because of the carbon dioxide effects that would be caused elsewhere in the world¹⁷. This cosmopolitan approach to energy issues seems to be associated with the most recent theory of a cosmopolitan turn in public law systems and constitutional theory, which asserts that global issues and their consequences must be considered in legal practice and procedure in order to achieve a just society¹⁸.

3. The Italian Energy Policy.

Italy is both a sovereign nation and a member of the European Union. The country does not have a large energy industry tale, owing to a lack of natural and critical resources, as well as a high reliance on foreign suppliers. Environmental concerns have always consumed the energy ones, which had to take precedence over energy development, even if it meant a significant increase in costs and a significant reduction in energy security¹⁹. After the Second World War, Italy started the first nuclear program to provide electricity for a civil use. This project was visionary, and it managed to allocate in a short time period Italy as one of the leading countries in nuclear technology and electricity generation independence²⁰. But in the 1987, the

¹⁶ R.J. HEFFRON, *The role of justice in developing critical minerals* (2020) 7 in *The Extractive Industries and Society*, 855-863.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ M. KUMM, *The Cosmopolitan Turn in Constitutionalism: On the Relationship Between Constitutionalism in and Beyond the State 2009* in Jeffrey L. DUNOFF & Joel P. TRACHTMAN eds., *In Ruling the World? Constitutionalism, International Law, and Global*, 69.

¹⁹ L.M. PEPE, *Reflections on comparative oil and gas law: new convergences of public and private rights* (2020) 4 in *Quaderni Amministrativi*, 51-66.

²⁰ L.M. PEPE, *The implementation of environmental and safety standards for the nuclear and mining waste management in Italy. Which role for public regulators?* (2020) in *Amministrazione e Contabilità degli Enti Pubblici* www.contabilita-pubblica.it accessed 6 September 2021. For further readings L. COLELLA, *Il diritto dell'energia*

referendum on nuclear power declared the irreversible Italian nuclear phase-out. Instead of focusing Italian energy policies on new sources or investing in new technologies, the result has been a steady increase in reliance on fossil fuels. In practice, the referendum merely replaced nuclear power plants with oil-fired thermal power plants, greatly increasing our dependency on crude oil imports and making the country extremely vulnerable to market fluctuations and the rise in the cost of crude oil²¹.

As already pointed out, Italy has always been strongly dependent on fossil fuels. The COVID 19 pandemic that hit the world in 2020 has shown how Italy managed to reduce the share of hydrocarbons in its energy mix (around 60%). The new sharp drop in 2020, which brings the share of fossil fuels to its lowest level since 1961, is mainly attributable primarily to the drop in oil in transport, a consequence of the collapse of mobility, as well as the reduction in production activities. But, on the other hand, the collapse in oil consumption in 2020 has strengthened the position of gas, which has now reached 37.4%, some seven percentage points more than the weight of oil. Gas has been widely recognized as the least harmful fossil fuels and also as the resource that could accompany the transition. Indeed, while a low carbon economy is a long-term goal that will require not only investment in new technologies but also the commitment of the most polluting countries, in the medium and short term, natural gas could accompany the transition and try to meet energy needs in the least harmful way possible. However, this is insufficient. Renewable energy sources should be at the forefront of Italy's energy mix. Despite the fact that solar, wind, and biomass account for more than 30% of the energy mix, this rate does not seem to be a positive trend.

In the latest 20 years, EU has increasingly required massive investments in the renewable sector and energy efficiency technology. Italy, like all Member States, has been called upon to commit to the programmatic objectives of the Paris Agreement and the 2050 Energy and Climate Strategy enshrined in the *Green New Deal*. Its commitment in terms of contribution at national level is defined in the National Energy and Climate Plan (PNIEC)²² to be updated every 10 years. Italy seeks to align itself with all multilevel goals in this national strategy, from keeping global average temperature rise far below 2 degrees Celsius to continuing efforts to restrict temperature rise to 1.5 degrees Celsius and reducing greenhouse gas emissions by at least 40% by 2030²³. In fact, the 2020 Budget Law²⁴ provides for the establishment of a Fund aimed

nucleare in Italia e in Francia. Profili comparati della governance dei rifiuti radioattivi tra ambiente, democrazia e partecipazione, Aracne, 2017, 420.

²¹ A. DI GREGORIO and others, *Produzione e valore del comparto oil & gas in Italia nel periodo 2020-2050*, (2019) 27 in *Esperienze d'impresa*, 1/2, 1-18.

²² Integrated National Energy and Climate Plan (Ministry for the Economic Development 2020) https://www.mise.gov.it/images/stories/documenti/it_final_necp_main_en.pdf accessed 11 September 2021.

²³ *Ibid.*

²⁴ Law 160/2019.

at relaunching investments by central government administrations and the development of the country, with a total endowment of approximately €20.8 billion for the years 2020 to 2034.

The resources are intended, in particular, for investments aimed at the circular economy, the decarbonisation of the economy, the reduction of emissions, energy saving, environmental sustainability, and, in general, investment programmes and innovative projects, including through contributions to businesses, that are highly sustainable and take into account social impacts. Italy and Europe seem to have accepted the challenge of climate change by setting themselves ambitious targets with a view to implementing the Paris Agreement. The challenge is not only to reduce the use and dependence on fossil fuels, but to change society and its evolution. All policy sectors must adopt market and investment policies that take into account the impact on the environment and climate. Strong social consensus and awareness of the emergency has put these objectives high on the political agenda and shaped many aspects of public policy.

And the recent health crisis has prompted European Institutions to provide additional large sums of funds to Member States for economic recovery. Most of these will be used to implement a green and sustainable economy. The establishment of a new Ministry for the Ecological Transition in Italy demonstrates the importance of this commitment and the growing need to follow the sustainable energy pathway. So, this study may also benefit policymakers and lawmakers, helping them in identifying energy injustices and challenges and try to use the recovery fund to invest in their reduction and elimination.

4. Energy Poverty and the Access to Energy Services: A Distributive Justice matter.

The United Nations has established the Seventh Sustainable Development Goal, which is the accessibility to reliable and sustainable electricity. The UN has set a target of ensuring universal access to energy resources by 2030, with an emphasis on delivering modern and sustainable energy to all developing and least developed countries²⁵. But Governments and politicians still continue to be concerned about energy poverty, and its abolition is seen as vital for social welfare²⁶. This because the access to energy services can have multiple faces and therefore, it is possible to produce effects even in developed countries²⁷. In recent years energy transition strategies adopted at the national and European level have not always taken distributive and recognition justice into account. Rather than being used to combat social inequality and make

²⁵ United Nations. The 17 goals Available online, <https://sdgs.un.org/goals>

²⁶ A.J. Bradbook, J.G. Gardam, Placing Access to Energy Services within a Human Rights Framework (2006) 28 in Human Rights Quarterly, 2, p. 389-415.

²⁷ A.C. SADATH, R.H. ACHARYA, *Assessing the extent and intensity of energy poverty using Multidimensional Energy Poverty Index: empirical evidence from households in India*, (2017) 102 In *Energy Policy* 540–550.

the change socially acceptable, they have effectively excluded significant segments of the vulnerable population and marginalized areas from economic and quality-of-life benefits²⁸. To date, policies have implicitly concluded that addressing the energy transition requires policies that ignore social and territorial disparities. They exacerbate and reproduce existing inequalities by penalizing marginalized areas and the most disadvantaged social groups²⁹. As a result, recognizing social justice and distributing all energy and market benefits equally is one of the most difficult challenges. Environmental, energy and social policies must be combined, starting with the most vulnerable people. Those people who find themselves in energy poverty³⁰.

Under the influence of the European Commission, Italy's energy transition policies are categorized as "*ecological modernisation*," which emphasizes technical innovation as a way out of the crisis and market as a tool to accelerate change³¹. The combination of technological innovation and market inclusiveness has resulted in policies that, for example, have encouraged the production of energy from renewable sources and the adoption of energy-efficient devices thanks to government incentives and tax credit. Citizens have had varying degrees of access to these policies as a result of how they were crafted. The decision was made to speed up the energy transition by stimulating the upper-middle class to opt for innovation: homeowners, households with stable incomes, savings and the spending power to make major investments, such as installing photovoltaic panels and structural energy-saving measures in their homes, buying a new car with ecological features, and buying homes in high energy classes³². For various reasons, these policies have been difficult for the lower and middle classes to access. Unemployed, precarious workers, families with low incomes and no savings: these are types of situations that for different reasons have problems accessing policies based on direct incentives or in the form of tax deductions³³. The energy transition policies must be anchored to improving the quality of life of people who do not currently benefit from ecological modernisation³⁴.

The Italian institutions have developed partial and insufficient responses, primarily based on three approaches: intervention in energy prices to reduce the cost of energy to the final

²⁸ C. LIDDEL, C. MORRIS, *Fuel poverty and human health: A review of recent evidence*, (2020) 38 in *Energy Policy*, 2987–2997.

²⁹ F. BIDDAU, *Questioni etiche e resistenze nella transizione energetica: quali sfide per le scienze sociali? In Territori e resistenze. Spazi in divenire, forme del conflitto e politiche del quotidiano* (Fabio Bertoni, Fulvio Biddau, Luca Sterchele ed.) (Manifestolibri 2019)

³⁰ OECD, *Green Growth Studies Energy*, (OECD 2011) <https://www.oecd.org/greengrowth/greening-energy/49157219.pdf> accessed 19 September 2021.

³¹ Amanda MACHIN (2019) *Changing the story? The discourse of ecological modernisation in the European Union*, (2019) 28 in *Environmental Politics*, 2, 208-227

³² G. E. HALKOS, E. C. GKAMPOURA, *Evaluating the effect of economic crisis on energy poverty in Europe* (2021) 144 in *Renewable and Sustainable Energy Reviews* 144.

³³ G. CARROSI, *Povert  energetica: le politiche ambientali alla prova della giustizia sociale* (2020) 2 in Working papers. Rivista online di Urban@it.

³⁴ S. SUPINO, B. VOLTAGGIO, *La povertà energetica. Strumenti per affrontare un problema sociale* 2020 (Il Mulino ed.).

consumer; activation of policies to ensure access to energy services for the most vulnerable sections of the population; and income support for the most vulnerable, through the introduction of energy bonuses³⁵. On the first front, competitive energy markets were established through liberalization, which should have resulted in lower average energy costs. However, many companies' entry into the free market has not resulted in lower energy prices, and vulnerable consumers are becoming more susceptible to switching operators. In Italy, the free market is still very limited. Major monopolistic companies continue to prevent competitors from entering the market, inhibiting the formation of a competitive game aimed at drastically lowering prices. On the second and third front, the Italian Energy Regulator (ARERA) has long tried to intervene with specific measures (payment instalments, maximum interest rates, prohibition of service suspension in cases of extreme hardship) to protect the most vulnerable consumers³⁶. The energy and gas incentive, for example, is designed to help customers who are struggling financially (as measured by a set of indicators) or affected by serious health conditions, or already have access to anti-poverty measures such as the citizenship income and the shopping card.

These different approaches represent thus a downstream response that increases household purchasing power, but it is incapable of influencing consumption quality, improving energy efficiency rate, or possibly impacting the capabilities of the weaker sections to improve the general adoption of sustainable energy³⁷. Moreover, according to studies by the Bank of Italy, only about one third of those eligible actually benefit from this aid³⁸. And in the report on the energy bonus made by the Energy Regulator to the Minister of Economic Development in 2019, it emerges that the number of households that have obtained the bonus at least once, from the start of the mechanism to 31 December 2018, is 2.9 million for electricity and about 1.8 million for gas³⁹. Despite the Energy Regulator's various initiatives to raise awareness of the tool among potential recipients, with information campaigns and projects aimed at involving other actors working with vulnerable citizens, the relationship between households that qualify for the electricity and gas bonus and those that actually receive the bonus has consistently been between 30% and 35%⁴⁰. These percentages vary at the territorial level: in the southern regions,

³⁵ M. JESSOULA, M. MANDELLI, *La povertà energetica in Italia: una sfida eco-sociale* (Il Mulino ed. 2019).

³⁶ ARERA, *Rafforzamento dei meccanismi di sostegno per i consumatori vulnerabili*, https://www.arera.it/quadrostrategico/1921_OS3.htm accessed 19 September 2021.

³⁷ M. JESSOULA, M. MANDELLI, *La povertà energetica in Italia: una sfida eco-sociale*, cited.

³⁸ I. FAIELLA, L. LAVECCHIA, M. BORGARELLO, *Questioni di Economia e Finanza. Una nuova misura della povertà energetica delle famiglie* (Banca D'Italia 2017) 404, https://www.bancaditalia.it/publicazioni/qef/2017-0404/QEF_404.pdf accessed 17 September 2021.

³⁹ Autorità di Regolazione Energia Reti Ambiente, *Il bonus sociale elettrico e gas: stato di attuazione nell'anno 2019 Relazione al Ministro dello Sviluppo Economico* (ARERA 2020) <https://www.arera.it/allegati/docs/20/305-20.pdf> accessed 17 September 2021

⁴⁰ Ibid.

the average number of beneficiaries using this tool drops to 21%, while in the northern regions it rises to 43%⁴¹. It is clear how the access to energy services and benefits involves issues not only of recognition justice but also of distributive justice within all the country.

4.1. Policy Recommendations.

The issue of energy poverty can be extended beyond social policies and into environmental policies: it must be at the centre of a new approach to developing policies for the energy transition. In addition to existing instruments, which must be improved in order to reach all those who are eligible, it is possible to intervene upstream of the problem, working to reduce energy demand while enacting policies for renewable investments (such as solar panels for households) or tax credits and support that can reach the lower classes rather than just those who have a certain turnover or income level. To accomplish this, must be created integrated policies addressing social issues (fighting energy poverty), environmental issues (reducing greenhouse gas emissions), energy issues (increasing energy efficiency), and economic issues (boosting the building renovation sector and creating new green jobs). Intervening with energy efficiency projects for buildings, for example, will not only alleviate the burden of energy bills on household budgets, but it will also reduce the burden of housing on emissions and create new jobs to address the construction sector's crisis⁴².

As already argued, the rising of electricity prices is also a significant contributor to energy poverty. But, as some studies have already suggested, increasing the percentage of renewable generation may lead to a reduction in energy poverty. If these studies are correct, an energy economy based solely on fossil fuels may promote energy poverty⁴³. This thesis may demonstrate why, despite its status as a developed country, Italy continues to struggle with energy poverty. Despite the rising renewables percentages in the electricity mix (around 35%), it is still heavily reliant on fossil fuels. As a result, this approach will demonstrate the impact of the energy transition on lowering electricity prices⁴⁴. To accomplish this, it is necessary to review the policy instruments that have been put in place so far in order for them to implement cognitive and distribution aspects from a better social stance to reaching all segments of the population that are currently excluded. This, however, is insufficient. Massive investments in renewable energy are required as part of the energy transition, which will be aided primarily by

⁴¹ Ibid.

⁴² J. MALINAUSKAITE, H. JOUHARA, L. AHMAD, M. MILANI, L. MONTORSI, M. VENTURELLI, *Energy efficiency in industry: EU and national policies in Italy and the UK*, (2019) 172, in *Energy*, Pages 255-269.

⁴³ J.I. PENA, R. RODRÍGUEZ, *Are EU's Climate and Energy Package 20-20-20 targets achievable and compatible? Evidence from the impact of renewables on electricity prices*. (2019) 183 in *Energy*, 477-86.

⁴⁴ L. HAAR, *Inequality and renewable electricity support in the European Union* (2020) in *Inequality and energy Academic Press*, p. 189-220.

subsidies and tax breaks. The environment will only be recognized as a determining factor in people's quality of life and well-being if social intervention and investment support are combined. A national plan focusing on both poverty alleviation and the transition to a low-carbon economy could be the answer. This could be expressed through the Italian versions of the Green New Deal and the Recovery Plan proposed to fight the recession caused by the COVID-19 pandemic.

5. The Carbon Tax and the Restorative Principle.

After having assessed the causes and the effects of energy poverty in Italy, the ambitious plans of the Italian energy policy may also be directed at the implementation of restorative measures to cover the damages and irreversible effects of the energy industry. It must not be overlooked that the energy system produces the major amount of carbon dioxide, and it constitutes the first driver of the global climate change. In combination with renewable investments, global policies must include sanctions for violations of the limits and obligations upon States in terms of environmental impact and climate change mitigation. In this scenario energy taxation can play a double role. On the one hand, an energy taxation system, such as a carbon tax, will levy on fossil fuel consumption in proportion to CO₂ emissions, following the polluter pays principle⁴⁵. Atmospheric emissions must be regulated⁴⁶ - and not only from a fiscal point of view - in accordance with parameters defined at European and international level. On the other, the carbon tax is not only a method of levying a tax on the most polluted companies, but it is also a proper restorative strategy against the environmental damages caused to the ecosystem and to society as a whole. The imposition of a carbon tax expresses the need for the implementation of restorative energy justice, in which the damages caused must be repaid to the society.

In the European scenario, the idea of a carbon tax has been mooted on several occasions. Initially in 2009, the EU Parliament pointed out that a European carbon tax based on the polluter-pays principle could have changed the behaviour of economic operators and their production structures in an environmentally friendly way, while at the same time guaranteeing significant revenues in the short term⁴⁷. These would have to decrease progressively in proportion to the shift of production patterns towards renewables. But many countries were hostile to this proposal: on the one hand the oil-producing countries, and on the other some of the Member States, who were convinced that such a form of taxation should be regulated at

⁴⁵ J. EDMONDS, J. REILLY, *Global Energy and CO₂ to the year 2050* (1983) 4 in *Energy Journal*, p. 21-47.

⁴⁶ D. W. PEARCE, *Blueprint 2: Greening the World Economy* (Earthscan 1991).

⁴⁷ European Parliament resolution of 8 March 2011 on innovative financing at global and European level (2010/2105(INI))

international level and not only at EU level⁴⁸. The troubled life of the European carbon tax has always been accompanied by a sense of discouragement, given that its application could probably have guaranteed high revenues and encouraged virtuous behaviour aimed at achieving energy efficiency⁴⁹. The increase in the price of polluting fuels would certainly have contributed to the use of more environmentally friendly alternative sources, as well as reducing taxation on income and labour⁵⁰. The failure to introduce a European carbon tax at EU level has prompted some Member States to regulate the tax freely in their individual systems. In the 1990s, several northern European countries adopted the tax in different ways and found a positive and lasting application. The carbon tax is applied in Finland, Sweden and Norway, bringing with it an environmental culture that was still unknown in the founding countries of the EU⁵¹.

5.1 A Carbon Tax for Italy?

Italy - following the signing of the Kyoto Protocol in 1997 - had provided for the establishment of the environmental tax by Article 8 of Law No 448/1998. The tax provided for a rate proportional to the polluting power of the fuel. The Italian carbon tax was configured as an ecological levy that would replace other forms of taxation, in particular on labour, in order to become an incentive for employment⁵². However, the Italian carbon tax has not been implemented despite its initial benefits. Due to the increase in the price of crude oil, it was repealed in 2005. Over the years, a significant reform of energy taxation was proposed at both national and EU level. This too was never implemented. The carbon tax, both at European and domestic level, has a clear capacity to reduce emissions that come to varying degrees from the combustion of various petroleum products. The carbon tax can act as a permanent incentive for the introduction of more innovative energy-saving technological processes: the collection of new revenues can be channelled into the research and development of more efficient production systems and innovative emission reduction techniques⁵³. At the same time, economic costs can be reduced by allowing polluters to choose where to make pollution reductions.

⁴⁸ L.H. GOULDER, *Environmental taxation and the double dividend in A reader's guide: International Tax and public finance*, 1996, p.160.

⁴⁹ B. POZZO, *Le politiche comunitarie in campo energetico*, (2009) 6 in *Rivista giuridica dell'ambiente*, p.841. See also R. MICCÙ, *Lineamenti di diritto europeo dell'energia. Nuovi paradigmi di regolazione e governo multilivello*, Torino, 2019, 192.

⁵⁰ A. MAJOCCHI, *Green fiscal reform and employment: a survey*, "Environmental, and Resource Economics" (1996) in *Quaderni del Dipartimento di Economia Pubblica e territoriale Università di Pavia*.

⁵¹ M. RHODE ALAN, *Il buon proposito della carbon tax europea* (2010) 5 in *Fiscalità internazionale*, p.383.

⁵² F. CIABATTI, *Meno anidride carbonica e più lavoro con la carbon tax* (1999) in *Tributi* p. 26.

⁵³ R. ALFANO, *L'Emission Trading Scheme: applicazione del principio chi inquina paga, positività e negatività rispetto al prelievo ambientale* (2009) 5 in *Innovazione e diritto*.

However, it is possible to trace some weaknesses in this levy that need to be corrected so as not to generate negative effects at distribution level, with the risk of mainly affecting the less well-off sections of the population or achieving results that fall short of expectations. After the introduction of the tax in Italy, there has been a steady increase in the prices of petrol, methane and electricity: it was feared that there might be a possible inflationary effect that would reinforce distrust of the value of the carbon tax⁵⁴. Indeed, European energy and environmental policies can no longer disregard the implementation of environmental levies on CO₂ emissions if they are generated in compliance with the Union's fiscal principles and, in particular, taking into account the special rules on state aid, which are sensitive in the environmental field⁵⁵.

Energy tax policies can be a driving force for energy transition. As of today, in Europe and in Italy, the Directive 2003/96/EC establishes in Article 15 the possibility for Member States to apply, under fiscal control, total or partial exemptions or reductions in the level of taxation of certain energy products (mainly renewables) for specific purposes⁵⁶. The Italian transposition of the Directive - with Legislative Decree no. 26/2007 - led to a first radical revision of the European regulatory framework of taxation. To date the European legislator and the national one need to come up with a fiscal energy strategy where the tax reductions for the renewable energy investments are linked and combined with a carbon tax as in order to create fiscal drivers of the energy transition.

In addition, this measure of restorative justice could be useful in terms of enforcement of distributive and recognition justice. The fight against energy poverty with the free access to energy services and benefits may find its funding and resources within the carbon tax itself, as a measure to grant energy support and development to the most vulnerable classes.

6. Considerations.

The existence of climate change is a scientific certainty in contemporary society. It is affecting national economies, with high costs for people, communities and countries that will be even more significant tomorrow. Energy development as the main driver of emission release is undergoing an evolutionary phase in front of everyone's eyes. The concepts of energy transition are now firmly established and there is a conviction that a transition must take place. The objective of the stakeholders is to identify which national measures and aspects should be focused on to speed up the process and make it real and concrete. This study was mainly voted to identify the main challenges that Italy might face moving towards to a transition to a low

⁵⁴ Lucia ROTARIS, Romeo DANIELIS, *The willingness to pay for a carbon tax in Italy*, (2019) 67 in *Transportation Research Part D: Transport and Environment*, Pages 659-673

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ F. CINGANO, I. FAIELLA. *La Tassazione Verde in Italia: l'Analisi Di Una Carbon Tax Sui Trasporti*, (2016) 2 in *Economia Pubblica*, 45-90.

carbon economy. In order to make the transition a just transition, the energy sector must be read and analysed through the energy justice framework, which is not only a methodology but also a metric to shape lawmakers' decisions. All the energy justice principles carry elements and aspects on how the energy sector can be fair and equitable balancing all the several interests involved. As a result, the energy transition demands for the energy justice principles to guide and to be the drivers in order to make the transition a just transition.

By applying the energy justice framework in Italy, it has been possible to analyse different aspects and elements of the energy sector that must be reformed. For this reason, the results and the data collected may be seen as policy recommendation. A more inclusive and sensible downstream market, stems from the assumption that ecological modernisation and the relative benefits must be accessible to the most vulnerable classes and not only to the upper middle ones. Moreover, the fight against energy poverty cannot overlook the reduction of electricity prices by making the energy market more competitive and opened to renewables investments. The downstream market and the overall amount of stakeholders involved, may also benefit from the reintroduction of a carbon tax to balance the needs of taxation with the compensation for the environmental damage caused. The carbon tax can undoubtedly represent a way of financing initiatives against energy poverty and social inequalities. In Italy these several challenges call for political actions aimed at reducing injustices through the enforcement of distributive, recognition and restorative measures. It is only by implementing these initiatives that energy justice can bring the right for an energy transition, for a just transition for our present and future society.

In this increasingly evolving scenario, drawing conclusions may seem rash. However, there is a growing trend to recognise the energy justice framework as the only effective enforcement of the transition to a low carbon. It is only by following the guidelines of the energy justice principles that, besides making the energy world fairer, they could also one day increase solidarity among citizens, with a new energy ethic that is no longer superficial but more profound.

queste istituzioni

**La prospettiva di genere nelle forze
armate italiane**

Rosa Vinciguerra

Numero 3/2021
30 settembre 2021

La prospettiva di genere nelle forze armate italiane

di Rosa Vinciguerra*

Sommario

1. Inquadramento della tematica. – 2. Il sistema “Donne, Pace e Sicurezza” e la sua attuazione. – 2.1. “Donne, Pace e Sicurezza” nelle attività delle Forze Armate. – 3. L’approccio dell’Italia a “Donne, Pace e Sicurezza”. – 3.1. La *policy* e la struttura organizzativa delle Forze armate per “Donne, Pace e Sicurezza”. – 3.2. La formazione sulla prospettiva di genere nelle Forze Armate italiane. – 3.2.1. Il corso per *Gender Advisor*. – 3.2.2. Il corso per *Focal Point*. – 4. Il ruolo delle donne militari nelle missioni di *peacekeeping*. – 4.1. Il personale militare femminile e l’esperienza italiana. – 4.1.1. Soluzioni organizzative. – 4.1.2. Reclutamento, formazione e addestramento. – 4.1.3. Stato giuridico, carriere e impiego. – 5. Cenni conclusivi.

Sintesi

Nell’ottobre del 2000, il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ha riconosciuto le disuguaglianze di genere come una delle cause che impediscono la pace e la stabilità durature nelle aree geografiche vittime di conflitti e crisi umanitarie. Grazie alla risoluzione n.1325 e a quelle ad essa successive, la protezione delle donne dalle violenze sessuali nei conflitti armati e dallo stupro come arma di guerra, insieme al loro coinvolgimento nelle fasi di ricostruzione, diventano temi strategici per la sicurezza globale. Le risoluzioni, meglio note come sistema “Donne, Pace e Sicurezza”, dettano un’agenda globale che coinvolge tutti gli Stati membri e le organizzazioni regionali come la Nato e l’Unione Europea. Istituzioni particolarmente impegnate nell’attuazione dell’agenzia sono le Forze armate dei Paesi contributori di truppe alle quali viene chiesto di formarsi e di agire adottando una prospettiva di genere durante le missioni nei contesti operativi di post conflitto e di schierare unità di personale militare femminile per sostenere le popolazioni femminili locali.

Il presente contributo offre un quadro dell’attuazione della prospettiva di genere nelle Forze armate italiane con un focus particolare sulla formazione e sulla componente del personale militare femminile.

Abstract

In October 2000, the United Nations Security Council recognized gender inequalities as one of the causes preventing lasting peace and stability in geographic areas affected by conflicts and humanitarian crises. Thanks to Resolution 1325 and subsequent ones, the protection of women from sexual violence in armed conflicts and from rape as a weapon of war, together with their involvement in the reconstruction phases, become strategic issues for global security. The resolutions, better known as the 'Women, Peace and Security' system, dictate a global agenda that involves all member states and regional organizations such as NATO and the European Union. Institutions particularly committed to the implementation of the agenda are the Armed Forces of troop contributing countries which are asked to train and act by adopting a gender

* Capo Sezione ‘Politiche di Genere’ dello Stato Maggiore della Difesa.

Il presente scritto prende le mosse a partire dal volume *Donne, pace e sicurezza. La Risoluzione ONU 1325 e l’esperienza delle forze armate italiane*, edita da informazioni della difesa nel 2020, che riprende e rielabora.

perspective during missions in post-conflict operational contexts and to deploy female military personnel units to support local female populations. This contribution offers a picture of the implementation of the gender perspective in the Italian Armed Forces with a particular focus on training and the component of female military personnel.

Parole chiave

Prospettiva di genere, *gender advisor*, *peacekeeping*, stupri di guerra, donne, pace, sicurezza.

1. Inquadramento della tematica.

Sono stati oltre 500 gli anni di carcere che il Tribunale Penale Internazionale per la ex-Jugoslavia ha inflitto a 32 imputati giudicati colpevoli di violenze sessuali nei confronti di migliaia di donne durante il terribile conflitto scoppiato nel 1991.

Una situazione anche peggiore si è registrata per il Rwanda, con la condanna di 61 individui macchiatisi di gravi crimini contro la popolazione femminile nel corso della guerra del 1994 dove, in soli tre mesi, furono commessi più di 250.000 stupri.

Sono casi eclatanti per la scala e la sistematicità con cui è stata adoperata l'arma dello stupro di guerra, ma non sono né i soli né gli ultimi: nei conflitti le donne sono in molti casi vittime predestinate di una forma di violenza atavica, che lascia tracce indelebili nelle comunità colpite, condizionando pesantemente il ritorno alla normalità al termine del conflitto, come è accaduto alla popolazione yazida in Iraq, bersagliata dalla brutalità dell'ISIS.

La gestione del dopoguerra, il ritorno a una condizione di pace e di sicurezza sono fasi, infatti, in cui il ruolo delle donne non sempre riesce a superare una condizione di marginalità, pur rappresentando un'occasione propizia per un maggior coinvolgimento della popolazione femminile nei negoziati e nelle dinamiche politiche innescate dalla tregua e dalla cessazione delle ostilità, come ad esempio l'estensione del diritto di voto alle donne o l'inclusione di rappresentanze femminili nelle assemblee formali o informali. All'inizio del millennio la questione è stata per la prima volta affrontata in modo sistematico dalle Nazioni Unite, attraverso una serie di studi e di documenti che sono alla base di una Risoluzione del Consiglio di Sicurezza – la 1325, emanata nell'ottobre del 2000 – anche nota come Risoluzione “Donne, Pace e Sicurezza”. La Risoluzione, insieme a numerose altre che ne rinforzano i contenuti, esamina il tema in modo organico e diffuso, individuando una serie di priorità e fornendo indicazioni per tutti i soggetti attivi nei processi di pace e sicurezza, prevedendo sistematicamente il coinvolgimento femminile e introducendo una nuova prospettiva, quella di genere, nella gestione del post-conflitto.

Il sistema che ha per pietra angolare la 1325 non è un elenco ideale di cose da fare, ma un manifesto di equità e un appello a includere la prospettiva di genere nelle operazioni militari, il cui successo non è slegato dall'attenzione alle comunità femminili che vanno protette dalle

violenze di cui sono vittime a causa del genere di appartenenza e rese protagoniste nella ricostruzione post conflitto. In tali processi, infine, le donne soldato possono spesso fornire un contributo esclusivo.

La 1325 si rivolge al sistema delle Nazioni Unite, alle Organizzazioni Governative e non Governative, ai *peacekeepers*, ai contingenti militari chiamati ad intervenire il più delle volte su mandato dell'ONU in zone di crisi fortemente segnate dalla guerra per portare pace, sicurezza e stabilità. La Risoluzione ha assunto con il tempo un certo rilievo per gli Stati membri dell'ONU, i quali hanno contratto l'impegno ad attuarne le indicazioni anche attraverso dei Piani di Azione Nazionali che coinvolgono istituzioni e società civile in progetti a favore delle donne nelle zone di conflitto.

Da un punto di vista militare la Risoluzione ha comportato l'inclusione della prospettiva di genere nel processo di pianificazione delle operazioni, oltre alla creazione di una figura dedicata all'interno degli staff, il *Gender Advisor*, insieme allo sviluppo di una dottrina e di una serie di attività formative *ad hoc*. Anche la NATO e l'Unione Europea hanno recepito il sistema di risoluzioni ONU, dando origine a linee guida e direttive da seguire durante lo sviluppo delle attività delle Forze Armate. L'Italia – settimo contributore al *peacekeeping*¹ delle Nazioni Unite e primo tra i Paesi occidentali che forniscono Caschi Blu alle missioni sul campo – sta evolvendo nel quadro fissato dalla 1325 lungo diverse direttrici. Dal 2010 ad oggi ha dato vita a quattro successive edizioni del Piano di Azione Nazionale sull'attuazione della Risoluzione, fissando una serie di obiettivi e di indicatori per il loro monitoraggio e sostenendo finanziariamente progetti a supporto della condizione femminile nelle zone colpite dai conflitti armati.

Una delle direttrici del Piano di Azione Nazionale è quella – fondamentale – della formazione del personale e della diffusione di una cultura sul tema “Donne, Pace e Sicurezza”. In questo ambito la Difesa italiana ha organizzato dal 2014, corsi per *Gender Advisor* e per *Gender Focal Point* che hanno fornito ai frequentatori gli strumenti per svolgere il ruolo di consulenti dei comandanti per incorporare la prospettiva di genere nello sviluppo della missione. Ai militari viene chiesto di esaminare il contesto operativo in cui agiscono attraverso la lente di genere, tenendo conto dei diversi bisogni di sicurezza espressi da uomini e donne, bambini e bambine, ragazzi e ragazze.

In questi corsi si evidenziano i ruoli, i compiti, i problemi che i contingenti italiani potrebbero o hanno già dovuto affrontare, perché nei decenni di operazioni all'estero la prospettiva di genere è stata adoperata, in modo empirico ma comunque efficace. La formazione

¹ *Peacekeeping* significa, letteralmente, “mantenimento della pace”. È l'insieme delle operazioni, anche di carattere non strettamente militare, condotte da Forze Armate multinazionali, costituite da contingenti messi a disposizione dagli Stati membri di un'organizzazione internazionale, a carattere universale, come l'Organizzazione delle Nazioni Unite, o regionale, quali l'Organizzazione degli Stati americani, l'Unione Africana, l'Unione Europea, ecc., allo scopo di mantenere la pace in aree di crisi.

è concepita come uno strumento per contribuire allo sviluppo di una cultura basata innanzitutto sulla consapevolezza che i temi della Risoluzione ONU 1325 sono di portata universale e di civiltà che riguardano tutti, uomini e donne, chiamati ad un impegno all'insegna dell'equità per affrontare le molte sfide aperte per ciò che riguarda il contrasto della violenza di genere e la promozione del ruolo femminile nella società. Un impegno che vede nell'organizzazione militare un attore fondamentale nelle operazioni di supporto alla pace, nel cui ambito la Difesa italiana esprime capacità e qualità tra cui va iscritta quella dell'attenzione alla prospettiva di genere, essenziale per compiere appieno la missione di garantire a 360° sicurezza e stabilità.

Va, infine, considerato il valore aggiunto ed esclusivo, in determinati contesti, rappresentato dalle donne soldato che rientra indirettamente nel perimetro della Risoluzione 1325 quando raccomanda un impiego più esteso possibile di personale femminile nelle missioni internazionali. Un tema che si intreccia con quello più generale della presenza femminile nelle Forze Armate italiane, che ha compiuto il ventunesimo anno come la Risoluzione.

2. Il sistema “Donne, Pace e Sicurezza” e la sua attuazione.

Migliorare la protezione delle donne e delle ragazze durante i conflitti armati e incoraggiare la loro partecipazione alla prevenzione dei conflitti e al mantenimento e costruzione della pace sono gli obiettivi della Risoluzione numero 1325 su “Donne, Pace e Sicurezza” che il 31 ottobre del 2000 il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ha adottato all'unanimità.

Per la prima volta nella sua storia, l'organo che gioca il ruolo più importante sulla scena mondiale per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale ha affrontato in un documento, articolato in 18 paragrafi, l'impatto eccessivo dei conflitti violenti sulle donne e sulle ragazze, nonché il loro ruolo cruciale nei processi di risoluzione dei conflitti e di costruzione della pace. La Risoluzione affronta la scarsa partecipazione delle donne nei processi e nelle operazioni di pace insieme alla mancanza di consapevolezza che i bisogni di protezione di uomini e donne, nelle varie fasi dei conflitti armati, sono differenti. Riconosce che il modo con cui si realizza un processo di pace può avere effetti diversi sulle possibilità di accesso alle risorse e al potere per gli uomini e per le donne. Per garantire, quindi, che gli interventi di protezione e di pacificazione non penalizzino un genere rispetto all'altro, la Risoluzione sostiene la necessità di adottare il *gender mainstreaming* o integrazione di una prospettiva di genere in tutte le attività per la pace e la sicurezza. Nella sua essenza questo approccio, che è un tema centrale della Risoluzione, valuta e affronta le potenziali e differenti implicazioni per uomini e donne di tutte le decisioni politiche e programmi realizzati a qualsiasi livello. Nella risoluzione dei conflitti, questo approccio ha l'obiettivo di contribuire ad una pace più attenta alle differenze di genere e, per questo, più duratura.

La Risoluzione lancia, quindi, un appello a Stati membri, ONG e società civile, organizzazioni regionali e allo stesso sistema delle Nazioni Unite per aumentare la partecipazione femminile in tutti i processi decisionali e in tutti i contesti, locali e globali, in cui si affrontano i temi della pace e della sicurezza. Chiede che nelle operazioni multidimensionali di pace siano considerati le necessità di protezione, i bisogni speciali e i diritti umani di donne e bambini nei conflitti armati e che il Segretario Generale si impegni ad «espandere il ruolo e il contributo delle donne nelle operazioni sul campo» soprattutto delle donne militari e delle forze di polizia. Ciò in quanto una maggiore presenza di personale femminile tra le forze schierate sul campo consente di affrontare meglio le necessità delle donne della popolazione civile tra cui le rifugiate e le donne soldato smobilitate. Tutto il personale impegnato nel *peacekeeping* deve essere formato in maniera adeguata e in modo da avere la necessaria consapevolezza della dimensione di genere nei conflitti armati, essere in grado di integrare una prospettiva di genere nelle proprie attività e affrontare, con le giuste competenze, le esigenze di prevenzione e di protezione dalla violenza di genere e dalle violazioni dei diritti umani di cui è vittima la popolazione civile. In relazione a quest'ultimo aspetto, la 1325 richiama al pieno rispetto delle leggi internazionali sui diritti e sulla protezione delle donne, come la Convenzione di Ginevra del 1949 e la CEDAW, la Convenzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione della donna, invitando anche a "tenere a mente" le norme di riferimento dello Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale che ha codificato come crimini le forme di violenza sessuale contro le donne nei conflitti armati². La Risoluzione ricorda che tutti i governi hanno la responsabilità di mettere fine all'impunità e di sostenere lo stato di diritto evitando che i crimini contro le donne siano inclusi nelle clausole di amnistia dei trattati di pace, cosa che purtroppo accade non di rado per incentivare le parti a presentarsi al tavolo dei negoziati e a far cessare le ostilità.

Ciascuno dei mandati della Risoluzione rientra nei quattro pilastri della partecipazione, protezione, prevenzione e soccorso e recupero individuati come aree di intervento per la sua attuazione.

Alla Risoluzione n.1325 è seguita l'adozione di una serie di altre Risoluzioni che costituiscono il sistema "Donne, Pace e Sicurezza". Collegate tra loro dalla coerenza dei contenuti che le vede dedicate, ciascuna, a uno specifico approfondimento anticipato dalla prima, compongono il quadro concettuale di riferimento per tutti i soggetti impegnati su questi temi.

² Lo Statuto di Roma della Corte penale internazionale è il Trattato internazionale istitutivo della Corte penale internazionale che codifica la violenza contro le donne nei conflitti armati e in tempo di pace come crimini di violenza sessuale e di genere includendo tra i reati principali: stupro, schiavitù sessuale, prostituzione forzata, gravidanza forzata, sterilizzazione forzata, altre forme di violenza sessuale, in http://www.studiperlapace.it/view_news_html?news_id=onucarta.

Mentre i contenuti della 1325 sono ampi e profondi, quelli delle risoluzioni successive sono ridotti e mirati a questioni specifiche, come la violenza sessuale usata come tattica di guerra, l'indicazione di misure volte a porre fine all'impunità per gli autori di tali violenze, l'impegno chiesto alla *leadership* delle missioni di *peacekeeping* di portare gli accusati al giudizio dei tribunali. Sono temi al centro di risoluzioni dedicate anche la rimozione degli ostacoli alla partecipazione delle donne nei processi di pace, l'impiego di *Gender Advisor*, consulenti per integrare la prospettiva di genere nelle missioni e lo sviluppo di indicatori globali per tracciare l'attuazione della Risoluzione 1325. La lotta contro l'estremismo violento attraverso la valorizzazione del ruolo femminile è, invece, tra i temi integrati più di recente dal Consiglio di Sicurezza nel sistema delle Risoluzioni che possono essere schematicamente suddivise nelle due grandi aree affrontate dalla 1325, quella relativa alla *leadership* femminile nella prevenzione del conflitto e costruzione della pace e quella riguardante la prevenzione e protezione dalla violenza sessuale nei conflitti armati.

La 1325, come tutte le Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, ha il valore legale che le viene conferito dall'articolo 25 della Carta delle Nazioni Unite per il quale i Membri delle Nazioni Unite «convengono di accettare e di eseguire le decisioni del Consiglio di Sicurezza in conformità alle disposizioni del presente Statuto». Per dare efficacia alle sue indicazioni la Risoluzione richiama esplicitamente l'articolo 41 della stessa Carta in cui sono citate le misure, non implicanti l'uso della forza, che il Consiglio di Sicurezza può intraprendere verso gli inadempienti³.

Di fronte all'ampiezza del mandato della 1325 e alla mancanza di indicazioni operative, per spingere a dare sostanza alle risoluzioni con azioni concrete, il Consiglio di Sicurezza nel 2002 ha emesso una prima dichiarazione presidenziale «incoraggiando gli Stati membri, le entità del sistema delle Nazioni Unite, la società civile⁴ e altri attori rilevanti a sviluppare strategie chiare e piani d'azione con obiettivi e scadenze temporali, ad integrare la prospettive di genere nelle operazioni umanitarie, nella riabilitazione e nei programmi di ricostruzione, compresi i meccanismi di monitoraggio, e a sviluppare attività mirate, incentrate sui vincoli specifici che devono affrontare donne e ragazze in situazioni post-belliche, come la mancanza di terra, l'esclusione dai diritti di proprietà e le limitazioni all'accesso e al controllo delle risorse

³ Carta delle Nazioni Unite, art. 41: «Il Consiglio di Sicurezza può decidere quali misure, non implicanti l'impiego della forza armata, debbano essere adottate per dare effetto alle sue decisioni, e può invitare i membri delle Nazioni Unite ad applicare tali misure. Queste possono comprendere un'interruzione totale o parziale delle relazioni economiche e delle comunicazioni ferroviarie, marittime, aeree, postali, telegrafiche, radio ed altre, e la rottura delle relazioni diplomatiche».

⁴Insieme delle relazioni associative, economiche, culturali e sociali intercorrenti nelle società complesse tra i cittadini, che si pone come un reticolo distinto e talvolta contrapposto allo Stato e alla società politica», in http://www.treccani.it/enciclopedia/societa-civile_%28Dizionario-di-Storia%29/.

economiche»⁵. Qualche anno dopo, in una dichiarazione presidenziale del 28 ottobre 2004, il Consiglio ha previsto la possibilità che gli Stati membri proseguissero sulla strada dell'attuazione della Risoluzione 1325 anche attraverso l'adozione di “Piani di Azione Nazionale”. L'invito è stato ripetuto in altre dichiarazioni successive e in alcune Risoluzioni del sistema, la n. 1889 del 2009 e la n. 2242 del 2015, dove il Consiglio riconosce gli sforzi degli Stati membri «nell'attuazione della Risoluzione 1325 a livello nazionale, anche attraverso lo sviluppo di piani di azione nazionali», e li incoraggia a continuare su questa strada notando l'incremento del loro numero e chiedendo di destinare risorse sufficienti per la loro attuazione.

I Piani sono documenti che descrivono la politica e la strategia che un Paese prevede di seguire per raggiungere gli obiettivi fissati dalle risoluzioni su “Donne, Pace e Sicurezza”, rendendo lo Stato il committente centrale. Il Piano, che coordina i contributi di *leadership* politica, ministeri rilevanti, Forze Armate e di Polizia, società civile, fornisce una guida su come concretizzare e monitorare congiuntamente l'attuazione della Risoluzione. I governi nazionali hanno la responsabilità principale per il loro sviluppo ma la società civile di solito svolge un ruolo di stimolo e verifica. Sono stati i Paesi scandinavi nel 2005 e il Regno Unito nel 2006, i primi tra i Paesi europei ad elaborare Piani di azione nazionale che variano considerevolmente in contenuti e struttura, in base alla storia, alle capacità economiche e alle situazioni politiche degli Stati. Un Piano ideale dovrebbe contenere azioni facilmente collegabili agli obiettivi, essere misurabile, prevedendo indicatori di risultato e tempi di attuazione oltre a un budget dedicato.

I “Piani di azione nazionale” sono considerati tecnicamente come strumenti di *soft law* perché descrivono politiche e linee di azione senza essere approvate dal Parlamento come legge formale. Gli obiettivi e i parametri di riferimento dei “Piani di azione nazionale” non sono obbligatori in senso stretto e la eventuale non conformità non è legalmente sanzionata. Attraverso i Piani, però, i governi degli Stati membri assumono impegni concreti per lo sviluppo del sistema di risoluzioni, mettendoli in priorità e coordinandone la realizzazione a livello nazionale.

Dopo 21 anni dalla prima Risoluzione sono stati adottati 98 Piani di azione nazionale che coprono gli impegni in materia assunti dal 51% degli Stati membri delle Nazioni Unite.

Molti degli attuali Piani integrano priorità emergenti come la migrazione, i cambiamenti climatici e l'estremismo violento.

L'attuazione pratica del sistema delle risoluzioni ha dato vita a una vera e propria agenda che ha portato alla creazione di un'architettura organizzativa ad essa dedicata sia all'interno

⁵UN Security Council, «Statement by the president of the Security Council», 31 October 2002, UN Doc. S/PRST/2002/32, p. 2.

delle Nazioni Unite che delle organizzazioni regionali come l'Unione Europea e l'Alleanza Atlantica.

Sono direttamente coinvolti nel processo di attuazione dell'agenda gli Stati membri ai quali viene chiesto, attraverso i Piani, di assumere impegni di esclusiva competenza nazionale.

2.1 “Donne, Pace e Sicurezza” nelle attività delle Forze Armate.

Tra le Istituzioni in prima linea per attuare le Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite vi sono sicuramente le Forze Armate dei Paesi membri. Gli impegni di queste ultime sono strutturati sui tre livelli di responsabilità degli interventi militari: strategico, operativo e tattico.

In generale, il livello politico-militare può agevolare un approccio che tenga in debita considerazione la prospettiva di genere nella gestione delle operazioni fino ai minimi livelli ordinativi, definendo gli obiettivi che l'organizzazione militare nel suo complesso deve conseguire, con riferimento alle indicazioni contenute nelle risoluzioni “Donne, Pace e Sicurezza”. A tale livello, ad esempio, occorre agire per rafforzare le Risoluzioni evidenziando il ruolo fondamentale che l'inclusione di donne, anziani e bambini comporta nel raggiungimento di una pace duratura e prevedere indicazioni specifiche per attribuire alla protezione di donne e bambini lo stesso grado di considerazione dato alla neutralizzazione dei gruppi armati. La previsione di un collegamento formale con Organismi internazionali e nazionali che rappresentano le associazioni femminili all'interno del Paese dove le forze sono impiegate rientra nelle competenze del livello strategico insieme allo stanziamento di risorse finanziarie per iniziative a sostegno di donne, anziani e bambini in Teatro Operativo e alla previsione di budget dedicati per i *Gender Advisor* e *Gender Focal Point* schierati sul terreno.

Un tema prioritario all'attenzione del livello strategico è anche il reclutamento del personale femminile con la previsione di campagne che incoraggino l'arruolamento delle donne nelle Forze Armate.

Il livello operativo costituisce, invece, il ponte ideale che consente il conseguimento degli obiettivi fissati a livello strategico tramite le azioni militari svolte a livello tattico. Le linee guida e gli ordini emanati dal Comando operativo devono adottare la prospettiva di genere, fornendo alle unità sul terreno indicazioni specifiche che assicurino un approccio *gender informed* anche a livello tattico.

Sia le linee guida del Dipartimento per le operazioni delle Nazioni Unite, responsabile della direzione politica ed esecutiva delle missioni di *peacekeeping*, sia le direttive della NATO in materia indicano come le differenti funzioni militari, nominate ciascuna con una sigla alfanumerica, possono incorporare, ai vari livelli, la prospettiva di genere nel loro lavoro quotidiano. Alla funzione che si occupa di Personale, in sigla J1, viene ad esempio chiesto di

garantire che la forza schierata abbia un *Gender Advisor* e che si disponga di un numero sufficiente di «operatori di sesso femminile» da schierare in attività che contemplino contatti diretti col personale femminile locale come interpreti donne e operatrici addestrate a confrontarsi con sopravvissuti alla violenza sessuale nei conflitti armati.

A livello tattico, la prospettiva di genere viene incorporata nelle attività quotidiane.

A questo livello, è richiesto che i militari siano consapevoli dell'esistenza delle tematiche di genere nelle attività militari e che facciano proprio un atteggiamento tale da riconoscere l'importanza di questi aspetti nell'ambito delle attività sul campo, cogliendone la correlazione operativa. Devono essere formati e resi edotti, prima di essere impiegati in operazione, di come gli uomini e le donne sperimentano il conflitto in modo diverso e in che modo alcuni gruppi sono più a rischio di altri durante determinate attività.

Nella principale direttiva elaborata dalla NATO per l'attuazione operativa delle Risoluzioni su "Donne, Pace e Sicurezza", la *NATO Bi-Strategic Command Directive 040-001 - Integrating UNSCR 1325 and Gender Perspective into the NATO Command Structure*, si trovano anche le risposte alle domande su chi è e cosa fa il *Gender Advisor* nelle missioni a guida NATO. Viene definito come un consulente a disposizione del Comandante che mantiene sempre la responsabilità di assicurarsi della corretta integrazione della prospettiva di genere nelle varie fasi della missione. La sua attività è trasversale a tutte le aree funzionali, con il compito principale di dare indicazioni e consigli su come integrare la prospettiva di genere nelle operazioni/missioni, nelle analisi delle crisi e dei conflitti, nella dottrina, nelle procedure e nella formazione. Come componente dello *Staff Advisor Group*, il *Gender Advisor* ha accesso diretto al Comandante, partecipa alla stesura dei documenti principali di pianificazione della missione, curando che in essi siano inserite le valutazioni scaturite dall'analisi di genere ed elaborando il relativo annesso in cui, tra le altre cose, vengono consigliate ai componenti dello staff del Comando le azioni da sviluppare.

3. L'approccio dell'Italia a "Donne, Pace e Sicurezza".

L'Italia, oltre ad essere tra gli Stati fondatori dell'Unione Europea, è il quinto contributore finanziario e il secondo contributore di militari nelle missioni dell'Alleanza Atlantica, è il maggior contributore occidentale di Caschi Blu ed è fra i dieci maggiori finanziatori del bilancio regolare e del *peacekeeping* delle Nazioni Unite⁶. È, perciò, pienamente coinvolta nell'attuazione

⁶«Maggior contributore occidentale di Caschi Blu e fra i dieci maggiori contributori finanziari al bilancio regolare e per il *peacekeeping* delle Nazioni Unite, l'Italia ha partecipato a 22 operazioni di pace. Il nostro contributo alle missioni di pace dell'ONU è caratterizzato dalla professionalità, dalla competenza e dall'approccio umanitario dei nostri Caschi Blu». (Senato della Repubblica, Partecipazione alla LXXII Assemblea generale delle Nazioni Unite (New York, 18-22 settembre 2017), Dossier n. 37), in <https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/0/1044921/index.html>.

dell'agenda "Donne, Pace e Sicurezza" attraverso la stesura del Piano di azione nazionale, arrivato alla quarta versione con scadenza nel 2024. A guidare la stesura del documento è il Comitato Interministeriale dei Diritti Umani⁷, istituito più di quaranta anni fa con la responsabilità di predisporre i rapporti periodici o *ad hoc* che l'Italia ha l'obbligo di presentare agli organi di monitoraggio delle Organizzazioni internazionali competenti in materia di diritti umani, come le Nazioni Unite e il Consiglio d'Europa. È collocato nel Ministero degli Affari Esteri, presso la Direzione Generale per gli Affari Politici e di Sicurezza, ed è presieduto da un alto funzionario della carriera diplomatica. Ne fanno parte rappresentanti di Ministeri, Amministrazioni ed Enti che a vario titolo si occupano di diritti umani⁸.

Concepito come *work in progress* per consentire integrazioni e adattamenti nel triennio a venire, il Piano 2020-2024 è organizzato intorno a quattro obiettivi rispetto ai quali sono precisati impegni, azioni, attori e indicatori per la valutazione dell'efficacia e del risultato.

Una parte consistente delle iniziative previste dal Piano riguarda le attività delle Forze Armate, che per i compiti in supporto alla sicurezza e alla stabilità internazionale, sono i soggetti interessati più direttamente nel processo di attuazione delle risoluzioni. Al centro dell'impegno dei militari italiani vi sono l'addestramento, la formazione, la cooperazione militare e civile, il contrasto al terrorismo e a traffici illeciti, la tutela degli interessi nazionali attraverso il controllo delle linee di comunicazione marittime. Sono più seimila, attualmente, i militari di tutte le Forze Armate che operano nel quadro di 37 missioni internazionali in 24 Paesi.

Oltre che con le attività della Difesa, l'Italia è impegnata in diverse parti del mondo con numerose missioni e progetti guidati dagli Affari Esteri. Per questo, nella pianificazione delle

⁷Istituito presso il Ministero degli affari esteri con decreto ministeriale n. 519 del 15 febbraio del 1978, il CIDU ha subito nel corso degli anni varie modifiche, l'ultima con il decreto di riordino del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 maggio 2007, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 27 agosto 2007. Il CIDU è finanziato con legge *ad hoc* del 19 marzo 1999, n. 80, la quale, al comma 2 dell'articolo 1 prevede la presentazione di un Relazione annuale al Parlamento sull'attività svolta e sulla situazione dei diritti umani in Italia.

⁸ Del Comitato interministeriale per i diritti umani fanno parte un rappresentante effettivo e uno supplente della Presidenza del Consiglio dei ministri, del Dipartimento per le politiche per la famiglia nonché del Dipartimento per le politiche europee, del Dipartimento per le pari opportunità, dell'Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza e sull'origine etnica (UNAR) e dell'Ufficio del Ministro per l'integrazione della Presidenza del Consiglio dei ministri, dei Ministeri della difesa, della giustizia, dell'interno, dell'istruzione, dell'università e della ricerca, del lavoro e delle politiche sociali, della salute, dello sviluppo economico, dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, dei beni e delle attività culturali; del Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri, del Comando Generale del Corpo della Guardia di Finanza, del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, del Consiglio superiore della magistratura, dell'Istituto nazionale di statistica, del Consiglio per la ricerca agricola e analisi dell'economia agraria - CREA, della Commissione italiana per l'UNESCO, della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, dell'Unione delle province d'Italia, dell'Associazione nazionale dei comuni d'Italia, del Comitato UNICEF Italia e della Società italiana per l'organizzazione internazionale. Del Comitato sono inoltre membri tre eminenti personalità del mondo accademico e scientifico - nominate dal Ministro degli affari esteri per un periodo di tre anni.

azioni di competenza nazionale per sostenere le risoluzioni, viene dato notevole spazio alle attività realizzate dai due dicasteri.

Fin dalla stesura della prima edizione, nel 2010, il Ministero della Difesa è stato particolarmente attivo nell'elaborazione e nell'attuazione del documento. Le Forze Armate italiane, per loro natura proiettate fuori dai confini nazionali, anche in teatri operativi in cui si sono verificate gravi violazioni dei diritti umani, sono chiamate ad «operare al fine della realizzazione della pace e della sicurezza, in conformità alle regole del diritto internazionale e alle determinazioni delle organizzazioni internazionali delle quali l'Italia fa parte». Così recita il Codice dell'ordinamento militare⁹, per cui i soldati italiani non possono sottrarsi all'impegno di attuare le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza. La stessa legge che autorizza la partecipazione alle missioni internazionali¹⁰ chiede che siano adottate «iniziative volte ad attuare la Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite n. 1325 del 31 ottobre 2000 e le successive risoluzioni [...] nonché il Piano d'azione nazionale su Donne, Pace e Sicurezza». Entro il 31 dicembre di ogni anno, è previsto che il Governo presenti alle Camere una relazione sull'andamento di ciascuna missione in corso e sui risultati conseguiti «con riferimento esplicito alla partecipazione delle donne e all'adozione dell'approccio di genere nelle diverse iniziative per attuare le risoluzioni e i Piani di azione nazionali previsti per l'attuazione delle stesse». I contesti in cui le Forze Armate italiane sono chiamate ad attuare il Piano sono indicati nei documenti relativi ad ogni missione autorizzata dall'Italia insieme ai compiti assegnati ai militari, che, in generale prevedono la protezione dei civili e il rispetto del diritto umanitario, l'assistenza allo sviluppo delle istituzioni, l'addestramento e la formazione delle forze di sicurezza, il contrasto al traffico di esseri umani, la formazione e l'assistenza ai governi per prevenire commerci illegali, il contrasto al terrorismo, il sostegno alla ricostruzione istituzionale. Compiti e contesti nei quali le risoluzioni chiedono esplicitamente di integrare la prospettiva di genere e attuare i pilastri della 1325.

Proprio in ragione dell'impegno chiesto per l'attuazione delle risoluzioni è importante che la Difesa sieda al tavolo del Comitato Interministeriale per i Diritti Umani che guida l'elaborazione del Piano.

A differenza di quanto accaduto in molti Paesi dell'Alleanza, le Forze Armate italiane hanno integrato i principi di «Donne, Pace e Sicurezza» nell'organizzazione e nelle operazioni collegandoli strettamente a quelli delle pari opportunità e dell'integrazione di genere. Ciò in quanto, proprio nel 2000, anno di adozione della 1325, la Difesa italiana ha iniziato a reclutare personale militare femminile, affrontando una tappa fondamentale nel processo di professionalizzazione che ha, gradualmente, condotto, alla sospensione della leva, nel 2005.

⁹ Articolo 89 del decreto legislativo n. 66 del 2010 «Codice dell'ordinamento militare».

¹⁰ Legge n. 145 del 2016 (c.d. «Legge-quadro sulle missioni internazionali»).

L'ingresso della componente femminile nella compagine militare ha imposto un radicale cambiamento soprattutto nella mentalità, probabilmente la parte più delicata dell'intero progetto di ammissione delle donne alle carriere militari. Per tale ragione, la necessità di rendere consapevole tutto il personale già alle armi della mutata realtà è stata coniugata con il quadro normativo di riferimento internazionale proposto dall'Organizzazione delle Nazioni Unite attraverso l'emanazione delle risoluzioni su "Donne, Pace e Sicurezza".

Per questo motivo le *policy* elaborate e le strutture create dalla Difesa italiana in materia di prospettiva di genere trattano con grande attenzione sia gli aspetti riguardanti la dimensione interna dell'organizzazione – gestione delle risorse umane, integrazione di genere e rapporti interpersonali - sia la dimensione operativa con l'impiego di *Gender Advisor* nei contingenti italiani e la formazione, a vari livelli per tutto il personale schierato in Teatro Operativo.

3.1. La *policy* e la struttura organizzativa delle Forze armate per "Donne, Pace e Sicurezza".

Presso lo Stato Maggiore della Difesa opera la sezione "Politiche di genere", una struttura organizzativa creata nel 2012 e incaricata dell'attuazione delle pari opportunità e della prospettiva di genere all'interno dell'organizzazione militare. Tra le sue attività principali vi è la partecipazione alla stesura del Piano di azione nazionale sulle risoluzioni, il documento di *policy* più importante in materia, e ai principali forum internazionali come il *NATO Committee on Gender Perspectives*, la CSW, ossia la Commissione delle Nazioni Unite sullo status delle donne e il progetto *Female Leaders in Security Defence*, inserito nell'accordo *South Eastern Defence Ministerial*¹¹ per lo sviluppo della *leadership* femminile nelle organizzazioni per la difesa e sicurezza dei Paesi aderenti. La Sezione è anche componente e segreteria organizzativa del "Consiglio interforze sulla prospettiva di genere"¹², organismo istituito nell'ambito dei decreti legislativi discendenti dalla legge di revisione dello Strumento militare, la numero 244 del 2012. Il Consiglio supporta il Capo di Stato Maggiore della Difesa sui temi dell'integrazione del personale maschile e femminile nelle Forze Armate e nell'Arma dei Carabinieri, oltre che sull'attuazione dei principi di "Donne, Pace e Sicurezza" e sull'adozione della prospettiva di genere nell'organizzazione militare italiana. Il compito dell'organismo si rivela particolarmente utile nelle occasioni in cui la Difesa italiana è chiamata a esprimere, anche in summit di livello mondiale oltre che in incontri di cooperazione bilaterale o multilaterale, la propria posizione su aspetti riguardanti l'attuazione delle risoluzioni. Rientrano, ad esempio tra questi, le valutazioni sull'adesione ai progetti di incrementare le unità di personale femminile come osservatori o

¹¹ Tra Albania, Bosnia Herzegovina, Bulgaria, Croazia, Georgia, Grecia, Italia, Montenegro, Repubblica di Macedonia, Repubblica di Moldavia, Romania, Serbia, Slovenia, Turchia, Ucraina, USA

¹² Il Consiglio è inserito nel Decreto Legislativo n. 7 del 28 gennaio 2014 tra le «Disposizioni in materia di revisione in senso riduttivo dell'assetto strutturale e organizzativo delle Forze Armate».

ufficiali di staff nelle missioni ONU, sulle linee di *policy* proposte dagli organismi internazionali per contrastare il fenomeno del SEA, ossia il *Sexual Exploitation and Abuse* verso la popolazione civile di cui possono macchiarsi i *peacekeeper*.

Quasi in contemporanea con la sezione “Politiche di genere” lo Stato Maggiore della Difesa ha adottato un documento programmatico, le “Linee guida su parità di trattamento rapporti interpersonali e tutela della genitorialità”, con cui è stata definita la traccia per l’integrazione della prospettiva di genere e delle pari opportunità nelle Forze Armate italiane. Il documento si compone di tre parti di cui la prima dedicata alla parità di trattamento che riguarda vari aspetti della vita militare come l’assegnazione degli incarichi o l’impiego in attività di rappresentanza dove viene chiarito che «il personale militare chiamato a svolgere compiti di rappresentanza [...] deve essere impiegato equamente e senza alcuna disparità di trattamento rispetto al sesso. Bisogna, pertanto, evitare sovraesposizioni di un genere rispetto all’altro». La seconda parte delle linee guida è dedicata al *gender mainstreaming* e alla prospettiva di genere, con un punto di situazione sulla materia in ambito internazionale e uno a livello nazionale attraverso lo strumento del Piano di azione nazionale su “Donne, Pace e Sicurezza”. In questa parte sono anche trattati la formazione e l’addestramento sulla prospettiva di genere e la figura del *Gender Advisor* nelle Forze Armate italiane. Il profilo del *Gender Advisor* italiano è quello di un consulente esperto in materia di pari opportunità e di prospettiva di genere che lavora nello staff del Comandante. Le sue competenze comprendono anche il supporto alla gestione del personale per favorire l’integrazione e la diffusione della giusta sensibilità di genere. «Non dovrà essere necessariamente di sesso femminile» chiariscono le linee guida ma dovrà avere un particolare rapporto fiduciario con il Comandante.

Il *Gender Advisor* è sostenuto, soprattutto nei teatri operativi, dai *Gender Focal Point* «volti a creare una rete di informazioni e di supporto sulle tematiche di genere per assicurare che tale fattore sia completamente integrato nelle attività quotidiane onde rendere più efficaci le stesse nel corso delle operazioni e incrementare la percezione positiva delle forze da parte delle comunità locali».

È, ovviamente, formato per rispondere anche ai requisiti minimi richiesti dall’Alleanza. Le linee guida dello Stato Maggiore della Difesa includono paragrafi dedicati ad altri temi di interesse del *Gender Advisor* italiano come l’integrazione e i rapporti interpersonali, comprese le azioni che competono ai Comandanti nei casi di atteggiamenti e condotte devianti tra cui le molestie sessuali. Si chiudono con un capitolo sulla terminologia e sul linguaggio rispettoso del genere in cui si indica, tra le altre, che i gradi sono declinati al maschile indipendentemente dal genere. Ciò anche in considerazione del fatto che particolari denominazione di grado poste al femminile hanno, nel tempo, assunto un altro significato ormai di largo uso. L’Ammiraglia, ad esempio, sta per indicare una nave e la Colonnella una tipologia di bandiera. Unica eccezione va

fatta per la Marina Militare per la quale vanno conservate le tradizionali dizioni di “signore” e “signora” per indicare il personale maschile e femminile nei gradi di Ufficiale inferiore. Il capitolo dedicato alla terminologia si conclude con l’indicazione che tutto il personale militare «deve essere sensibilizzato a un corretto utilizzo della terminologia per evitare che una forzata differenziazione anche nelle denominazioni possa essere causa di una segregazione formativa, relazionale e, soprattutto, di impiego».

Sulla base delle linee guida dello Stato Maggiore della Difesa, le Forze Armate hanno iniziato ad elaborare le proprie *policy* in materia. Tra queste quelle sulla «Prospettiva di genere nell’Esercito Italiano» emanate, in via sperimentale per la durata di un triennio, nel febbraio del 2018 dallo Stato Maggiore dell’Esercito, che trattano dell’impiego dei *Gender Advisor*, della formazione del personale sull’agenda “Donne, Pace e Sicurezza” e sulla prospettiva di genere, e che dedicano un’ampia sezione al processo di pianificazione in ottica di genere anche con esempi pratici riferiti al contesto operativo.

Tra le numerose azioni discendenti dai quattro obiettivi del Piano di azione nazionale che coinvolgono le Forze Armate vi è quella di continuare ad adottare la prospettiva di genere nella gestione delle attività all’interno dell’organizzazione e nelle operazioni militari. Strumento per realizzare questa azione e, al contempo, obiettivo in sé, è la rimozione delle barriere che rendono difficile per le donne conciliare la carriera militare con la vita familiare attraverso l’elaborazione di *policy* a garanzia alle pari opportunità di genere nei settori del reclutamento, dello stato giuridico e dell’avanzamento di carriera. Oltre a valorizzare la partecipazione delle donne nei ranghi delle Forze Armate, l’azione si propone di aumentare il loro numero nelle operazioni sul campo e negli organi decisionali delle missioni di pace. La presenza femminile in contesti operativi, soprattutto in quelli dove il contatto con le donne locali non è consentito se non ad altre donne, aiuta anche a realizzare i progetti di cooperazione civile-militare in favore di queste. Proprio l’incremento di tale tipologia di progetti è un’altra azione del Piano insieme a quella di impiegare un maggior numero di *Gender Advisor* e di *Gender Focal Point* nelle attività operative. Già dal 2014, in alcuni teatri operativi, come il Libano e l’Afghanistan, l’Italia ha iniziato ad impiegare *Gender Advisor* e *Gender Focal Point*. Ad oggi in questi incarichi si sono avvicendate due decine di Ufficiali, uomini e donne.

Continuare la formazione di tali esperti insieme a quella di tutto il personale è, infine, un tema ricorrente in tutte le parti del Piano che riguardano le Forze Armate.

3.2. La Formazione sulla prospettiva di genere nelle Forze Armate italiane.

Le Forze Armate e di polizia degli Stati membri sono sicuramente in prima linea per l’attuazione dell’agenda “Donne, Pace e Sicurezza”. Essendo tra i primi soggetti ad intervenire nei contesti di crisi e di post-conflitto, hanno la possibilità di applicare le risoluzioni già nella fase di

pianificazione della missione seguendo l'indicazione contenuta nel preambolo della 1325 che «riconosce il bisogno urgente di diffondere una prospettiva di genere nelle operazioni di peacekeeping». Nei fatti gli impegni chiesti alle Forze Armate – garantire sicurezza, offrire protezione, difendere i diritti umani – sono già parte del DNA dei militari. La novità delle risoluzioni consiste, piuttosto, nell'adozione di nuova ottica nello svolgimento delle attività, di una prospettiva di genere di cui essi devono acquisire consapevolezza e metodo di attuazione. Per questo occorrono formazione e addestramento, diffusi a tutti i livelli.

Ancora prima di tradurre in termini operativi le indicazioni delle risoluzioni, i militari hanno dovuto integrare nella loro cultura organizzativa un approccio e un vocabolario relativamente nuovi. Genere, prospettiva e *mainstreaming* di genere, fino a qualche tempo fa, erano concetti poco comuni anche nell'ambiente esterno a quello con le stellette. Adesso alle Forze Armate viene chiesto di considerare l'impatto dei cambiamenti provocati da un conflitto armato o da una crisi umanitaria sui diversi gruppi di genere e di valutare, nell'area di intervento, le diverse esigenze di sicurezza di donne e uomini e le differenti possibilità di supporto che essi possono dare ai processi di post-conflitto. Alla base di questa impostazione c'è la premessa che nel corso dei conflitti armati, le disuguaglianze di genere sono spesso esacerbate dalla costrizione ad abbandonare i luoghi di origine, dal trauma, dall'abuso e dalla perdita di controllo e di accesso alle risorse essenziali per la vita. Se le disuguaglianze non vengono affrontate, queste condizioni possono continuare anche durante la ricostruzione post-bellica, rendendo precarie la pace e la stabilità raggiunte. Perciò le risoluzioni chiedono di prendere in considerazione le diverse dimensioni di genere durante la pianificazione ed esecuzione delle operazioni attraverso un'analisi specifica che fornisca indicazioni ed informazioni sulle differenze di genere e sulle relazioni sociali esistenti nel contesto della società utili a identificare e comprendere le disuguaglianze e le relazioni di potere tra uomini e donne.

La formazione è lo strumento indispensabile per costruire il necessario approccio culturale e la giusta sensibilità per le tematiche di genere mettendo i militari in condizione di aderire con consapevolezza ai principi delle risoluzioni nello svolgimento dei loro compiti. In tutto il sistema "Donne, Pace e Sicurezza" è presente almeno un riferimento alla necessità di formare il personale civile e militare, a tutti i livelli, per prepararlo ad incorporarne i principi, in maniera strutturata e sistematica, in tutte le attività. Insieme all'indicazione che la responsabilità primaria di addestrare il personale è degli Stati membri, le risoluzioni chiedono che la sensibilizzazione all'approccio di genere sia coltivato e praticato all'interno dell'organizzazione, durante le esercitazioni e nel corso delle missioni.

Le Nazioni Unite, la NATO, e in misura minore l'Unione Europea, hanno attuato le risoluzioni sviluppando linee guida e pacchetti formativi per gli Stati membri sulle risoluzioni e

sulla prospettiva di genere nelle operazioni militari, fornendo anche indicazioni sui percorsi per formare i *Gender Advisor* e i *Gender Focal Point*.

Nelle Forze Armate italiane l'attuazione dei contenuti delle risoluzioni "Donne, Pace e Sicurezza" e della discendente normativa internazionale è passata attraverso l'integrazione di moduli specifici sulla materia nei programmi formativi e addestrativi dei corsi ISSMI e IASD del Centro Alti Studi per la Difesa¹³, riservati all'alta e alla media dirigenza militare e civile dell'amministrazione destinata alle carriere più prestigiose. Ai frequentatori viene presentato il quadro politico e normativo riguardante le pari opportunità e l'agenda scaturita dalle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza insieme ai principali trattati e convenzioni internazionali collegati a questi temi. Anche presso le Forze Armate, nelle Accademie militari, nelle Scuole per Sottufficiali e nei corsi per Ufficiali destinati ad incarichi di comando sono state previste sessioni di formazione dedicate alla prospettiva di genere e alle risoluzioni delle Nazioni Unite sull'argomento. Presso il Comando Operativo di vertice Interforze viene poi erogato uno specifico indottrinamento al Comandante e allo staff dell'Operazione prima immissione in teatro, mentre a favore del restante personale vengono svolte cattedre itineranti e seminari *ad hoc*. Le esercitazioni propedeutiche all'impiego in teatro sono, infine, occasioni di formazione per l'unità e per il *Gender Advisor* che sarà impiegato nello staff del Comandante. Tra i corsi che supportano l'attuazione della prospettiva di genere nelle attività operative delle Forze Armate italiane vi è quello per *Female Engagement Team* rivolto principalmente al personale dell'Esercito di previsto impiego in operazioni militari fuori dal territorio nazionale. Il corso, organizzato e condotto dal *Multinational CIMIC Group* – l'unità dell'Esercito a valenza multinazionale e interforze, specializzata in *Civil-Military cooperation* (CIMIC) – ha lo scopo di fornire ai frequentatori gli strumenti utili per operare in *team* e interagire con la popolazione femminile delle aree di crisi dove la Forza Armata è chiamata ad intervenire.

Attraverso l'apprendimento delle nozioni di comunicazione e negoziazione, nonché dei principi generali della prospettiva di genere, gli studenti sviluppano la capacità di conquistare la fiducia della popolazione locale, mediante l'interazione con la componente femminile, per creare un ambiente di cooperazione utile al raggiungimento degli obiettivi della missione.

L'Esercito italiano ha sviluppato, poi, anche il corso per *Engagement in gender perspective*, svolto in lingua inglese e aperto anche ai Paesi NATO e partner dell'Alleanza. L'attività formativa, rivolta esclusivamente a donne militari di qualsiasi categoria, è svolta dal

¹³ ISSMI è la sigla che indica l'Istituto Superiore di Stato Maggiore Interforze, che cura l'omologo corso riservato a Ufficiali di tutte le Forze Armate, Arma dei Carabinieri e Guardia di Finanza nel grado di Maggiore e Tenente Colonnello. Al corso è ammessa anche un'aliquota di funzionari dell'Amministrazione civile della Difesa; IASD è la sigla che indica l'Istituto Alti Studi della Difesa frequentato da Colonnelli e Generali di tutte le Forze Armate, dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza oltre che da dirigenti di numerose Amministrazioni ed Enti statali. Sia all'ISSMI che allo IASD sono ammessi ufficiali stranieri di Paesi amici ed alleati.

28° Reggimento "Pavia" di Pesaro. Il programma prevede lezioni sulla situazione sociale e culturale delle donne nel contesto dell'Islam, tecniche di negoziazione e nozioni di comunicazione interpersonale e interculturale.

L'Arma dei Carabinieri, attraverso il CoESPU, il *Center of Excellence for Police Stability Units*, con sede a Vicenza, svolge numerosi corsi di formazione in favore delle Forze di Polizia provenienti soprattutto da Paesi stranieri, che integrano moduli dedicati alla prospettiva di genere e alle risoluzioni su "Donne, Pace e Sicurezza". Tenuti da docenti del CoESPU insieme ad esperti internazionali di circa venti nazioni, i corsi del Centro di Eccellenza, fino ad oggi, hanno formato oltre 9000 agenti provenienti da 35 diverse nazioni.

3.2.1. Il corso per *Gender Advisor*.

Sulla base dei contenuti dei pacchetti formativi di ONU e NATO, a livello nazionale lo Stato Maggiore della Difesa organizza il *Corso italiano per Gender Advisor* che, oltre ad affrontare l'attuazione delle risoluzioni "Donne, Pace e Sicurezza" e l'adozione della prospettiva di genere nelle operazioni militari, si concentra anche sull'organizzazione interna.

Il corso, della durata di tre settimane, è articolato in 100 periodi di lezioni, esercitazioni, *role play* e discussione di *case study*. La prima settimana è a distanza e prevede, tra l'altro, la frequenza di corsi erogati sulla piattaforma di formazione *online* della NATO, gli *Advanced distributed learning* che contengono una illustrazione delle attività militari condotte secondo una prospettiva di genere e del ruolo del *Gender Focal Point* che cura, sul terreno o all'interno della funzione in cui è inserito, per esempio, personale, *cimicintelligence*¹⁴, l'attuazione delle indicazioni del *Gender Advisor* del livello superiore. A completare il contenuto di questi corsi, è previsto lo studio di quello elaborato dal Dipartimento di *peacekeeping* della *Nazioni Unite Gender resource package for peacekeeping operations*. Sempre nella settimana di formazione a distanza i frequentatori seguono il corso *elearning* della NATO ADL sui principi del processo di pianificazione.

Lo studio delle risoluzioni "Donne, Pace e Sicurezza", dei principali documenti della NATO e della Difesa italiana in materia, oltre che del Piano di azione nazionale completano questa prima settimana.

La seconda settimana di corso in presenza è concentrata sullo studio della prospettiva di genere all'interno dell'organizzazione, come "lente" con cui supportare la *leadership* nella gestione delle risorse umane, favorendo il processo di integrazione e il rispetto delle pari

¹⁴ Alla fine degli anni novanta, visto il coinvolgimento sempre più accentuato dei civili nei conflitti e la crescita delle organizzazioni governative e non governative nei Teatri Operativi, la NATO ha sentito la necessità di dotarsi di un'interfaccia tra i contingenti militari e l'ambiente civile introducendo la funzione CIMIC (*Civil-Military Cooperation*), tesa ad agevolare il coordinamento e la cooperazione tra la componente militare e le organizzazioni civili presenti in area di operazioni.

opportunità e prevenendo comportamenti scorretti nei rapporti interpersonali tra uomini e donne.

Nelle linee guida già accennate dello Stato Maggiore della Difesa su «Parità di trattamento, rapporti interpersonali, tutela della famiglia e della genitorialità» del 2012, si legge che il *Gender Advisor* è «un consulente per le questioni di genere da impiegare sia in Patria sia in teatro operativo» e che «si è rilevata l'opportunità di istituire, al più presto, tale nuova figura professionale che risponda sia alle esigenze dei Comandanti, di avere un consulente esperto nella specifica materia, sia alle istanze avanzate da tutto il personale dipendente di avere una figura di riferimento cui rappresentare eventuali particolari aspetti relativi alla diversità di genere e che possano riflettersi sulle dinamiche organizzative delle Unità. Tale nuova professionalità non dovrà essere necessariamente di sesso femminile, ma dovrà avere un particolare rapporto fiduciario con il Comandante al quale relazionerà costantemente sul "clima" dell'Ente/Reparto e sulla situazione del personale, dovrà definire un canale diretto ed aperto con tutto il personale per dirimere incomprensioni e per informare lo stesso sui principi e sulle linee guida in materia, dovrà curare la formazione di genere e rafforzare i concetti della tolleranza e dell'integrazione del personale presso gli Enti/Reparti».

Per questo motivo i contenuti del programma trattano le risoluzioni e la prospettiva di genere nella pianificazione operativa prevedendo anche, sia nella settimana a distanza, sia nella prima settimana di corso in presenza, l'approfondimento di argomenti come l'analisi di genere e il diritto antidiscriminatorio, l'analisi critica della *Convenzione di Istanbul*, ossia la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica e la conoscenza del relativo piano strategico nazionale, strategie di prevenzione e di contrasto alla violenza di genere (2011), *role play* ed esercitazioni sull'ascolto e sulla mediazione della conflittualità nei rapporti interpersonali.

La terza settimana di corso si concentra sulle funzioni svolte dal *Gender Advisor* in Teatro Operativo come consulente del Comandante e del suo staff. Il programma di questa settimana collega gli argomenti trattati ai compiti che il *Gender Advisor* deve svolgere sia in fase di pianificazione che di condotta dell'operazione militare. Partendo dalla storia e dall'analisi delle risoluzioni, utili a definire gli impegni che riguardano da vicino i militari nell'attuazione dei principi di prevenzione delle violenze, protezione e promozione delle donne stabiliti dalle risoluzioni, si arriva ai diritti umani e alle basi del diritto umanitario, proposti con lo scopo di dare ai frequentatori le conoscenze utili a pianificare e sviluppare attività di prevenzione e protezione delle donne dalle violenze di genere anche disponendo delle informazioni relative al quadro giuridico internazionale. Dopo questo inquadramento, il corso prevede lezioni ed esercitazioni sulla pianificazione di una operazione militare integrando una prospettiva di genere. La conduzione di un'appropriata analisi di genere in ogni fase del processo,

dall'apprezzamento iniziale alla valutazione finale, è considerata un aspetto fondamentale dell'esercitazione perché fornisce le conoscenze necessarie per tener conto della dimensione di genere all'interno della pianificazione e della condotta di ogni attività militare. Tra i compiti del *Gender Advisor* vi è la compilazione di un documento essenziale per l'adozione della prospettiva di genere nella missione: la compilazione dell'annesso *gender* e delle sue appendici all'ordine di operazioni¹⁵. Il corso prevede perciò un esercizio di compilazione della documentazione condotto simulando scenari operativi dove le Forze Armate italiane sono state maggiormente presenti negli ultimi anni, come l'Afghanistan, il Kosovo e il Libano.

Una delle difficoltà da affrontare in alcuni contesti è quella di relazionarsi con le donne locali alle quali non è consentito avvicinare uomini estranei alla famiglia. Per il *Gender Advisor* è di primaria importanza superare questo limite perché ha necessità di ascoltare la popolazione femminile locale.

Lo strumento dei *female engagement team*, impiegato per agevolare il contatto e il dialogo nel rispetto dei valori e della cultura del territorio ospitante, viene illustrato anche attraverso il ricorso a giochi di ruolo¹⁶.

A questo scopo viene coinvolto personale specializzato del *Multinational CIMIC Group*, il reparto multinazionale della NATO a guida italiana che, appunto, addestra le unità di personale militare femminile destinate a costituire i *Female Engagment Team*. Il corso prevede il racconto di esperienze e testimonianze in video conferenza dai teatri operativi di vario livello dei *Gender Advisor* e dei comandanti. Tra le lezioni apprese viene dato spazio al tema del *Sexual*

¹⁵ L'ACO Gender Functional Planning Guide diffuso dal *Supreme Headquarters Allied Powers Europe* del luglio 2015 riporta le seguenti appendici all'annesso *gender* della documentazione di Pianificazione: Appendix 1 to Annex Rr "Conflict Related Sexual and Gender Based Violence (Crsgbv)"; Appendix 2 to Annex Rr "Monitoring and Reporting"; Appendix 3 to Annex Rr "NATO Standards of Behaviour".

¹⁶ Sono stati gli Stati Uniti ad elaborare il concetto di FET acronimo di *Female Engagement Team*, squadre di donne militari con i compiti di curare l'interazione con la popolazione civile, in particolare con donne e bambini anche per la raccolta di informazioni sulla comunità del posto e, nello specifico, sulla condizione femminile. L'attenzione specifica rivolta alle donne locali nelle missioni di pace si basa anche sulla consapevolezza che esse rappresentano una fonte di informazione importante ed imprescindibile per contestualizzare le attività operative e di pianificazione. L'impiego dei FET italiani, accanto agli altri dell'Alleanza, ha ormai una tradizione consolidata. Prima di arrivare alla configurazione attuale sono stati sviluppati diversi esperimenti per impiegare squadre di personale militare femminile con i compiti che sono, attualmente, svolti dai FET. Una prima esperienza si può trovare verso la metà del XX secolo, durante la guerra in Algeria tra il 1954 e il 1962. In questo periodo la Francia ha condotto attività di *engagement* con personale femminile, attraverso le *Equipes Médico-Sociales Itinérantes*, formazioni medico-sociali mobili a sostegno degli sforzi per la pacificazione volti ad isolare i ribelli dalla popolazione algerina. Oltre 350 di tali squadre si sono interfacciate con le donne algerine per migliorare le loro condizioni di vita e la percezione della presenza francese. Composte da assistenti sociali, infermieri ed educatori, le squadre avevano tra i compiti principali la promozione dell'educazione delle ragazze, l'insegnamento delle tecniche di cura del bambino, corsi di cucina e di cucito. I feedback delle unità francesi hanno evidenziato i successi delle *Equipes Médico-Sociales Itinérantes* che, con le loro azioni, sono state in grado di integrare anche aspetti legati alla sicurezza. Il vero e proprio precursore dei FET contemporanei può essere considerato il "Team Leonessa", costituito negli anni 2003-2004 dalle Forze Armate statunitensi, durante le operazioni in Iraq e Afghanistan, composto da donne soldato impiegate per agire nel rispetto delle usanze locali soprattutto di quelle riguardanti il divieto di toccare o perquisire le donne.

Exploitation and Abuse con le indicazioni dei riferimenti normativi e delle figure dedicate al contrasto e persecuzione di tale crimine nell'organizzazione militare italiana.

Approfondimenti su tematiche diverse completano le informazioni fornite ai frequentatori. La condizione della donna nel diritto islamico, il fenomeno delle mutilazioni genitali femminili e la condizione dei minori nei conflitti armati e nelle crisi umanitarie sono alcuni degli argomenti che completano il percorso formativo del *Gender Advisor*.

I frequentatori del corso sono Ufficiali in servizio permanente delle Forze Armate e dell'Arma dei Carabinieri di grado compreso tra Capitano e Tenente Colonnello. Alla frequenza sono ammessi uomini e donne destinati all'incarico di *Gender Advisor*, a titolo esclusivo o a "doppio cappello", in maniera continuativa sia in Patria, che in Teatro Operativo. Ai candidati viene chiesta una forte motivazione e interesse per l'argomento, esperienze di comando oppure di gestione delle risorse umane, conoscenza dei principi della pianificazione operativa e una sufficiente conoscenza della lingua inglese. Il corso si rivolge a frequentatori che abbiano predisposizione per lo studio di argomenti la cui conoscenza si basa su stereotipi e pregiudizi non facili da scardinare. Per questo durante le lezioni a più riprese, durante le esercitazioni di gruppo, viene testata la capacità dei frequentatori di confrontarsi con le "resistenze" di chi è prevenuto sulla materia.

La correttezza nei comportamenti individuali e professionali è un altro dei requisiti chiesti ai frequentatori del corso che diventeranno figure impiegate anche nel contrasto e nella prevenzione di devianze comportamentali e abusi legati al genere.

I docenti sono esperti militari, docenti universitari, giornalisti, esponenti di ONG e di altre Amministrazioni come il Ministero Affari Esteri che trattano i temi oggetto del corso.

3.2.2. Il corso per *Focal Point*.

Lo Stato Maggiore della Difesa ha anche avviato un percorso sperimentale di formazione per diffondere la materia tra i militari che svolgono ruoli considerati di *leadership* di medio livello come i Sottufficiali e gli Assistenti Amministrativi. È stato così elaborato un programma didattico mirato alla formazione di *focal point* esperti in materia di gender. Scopo del corso è quello di mettere i frequentatori militari in grado di svolgere la funzione di "sensori" per la prospettiva di genere nelle rispettive unità di impiego e di coadiuvare il *Gender Advisor* dell'unità ordinativa di livello superiore. Per i frequentatori civili, il percorso formativo si propone di aumentare le conoscenze sulle pari opportunità e sulle strategie di contrasto delle devianze comportamentali legate al genere, soprattutto discriminazioni e molestie. Il corso si sviluppa su due settimane di cui la prima, a distanza, prevede la frequenza dei corsi in materia erogati dalla NATO in modalità *e-learning* e lo studio delle risoluzioni e dei documenti della NATO e dell'UE sull'approccio a "Donne, Pace e Sicurezza" nelle attività militari. La seconda

settimana vede la presenza in aula dei frequentatori e l'avvicinarsi di docenti civili e militari con lezioni e seminari sulla normativa nazionale in materia di pari opportunità, non discriminazione e violenza di genere trattate dal punto di vista giuridico, sociologico e comunicativo. Un'attenzione specifica viene data alla prospettiva di genere nelle attività militari e alla gestione della comunicazione interpersonale attenta alla diversità di genere anche attraverso la conduzione di *role play*.

A premessa di tutta l'attività di formazione viene trattato il concetto di genere e i modi in cui esso differisce da quello di sesso e varia da una cultura all'altra. Discutere le differenze culturali nei ruoli di genere aiuta ad evidenziare i modi in cui essi sono socialmente costruiti e a preparare i frequentatori alla comprensione delle diverse norme di genere nella cultura dei territori in cui si schierano i militari nelle missioni internazionali. Proprio grazie all'introduzione di tale concetto è possibile approfondire la dimensione di genere dei conflitti armati, i diversi ruoli, responsabilità, insicurezze e vulnerabilità di uomini, donne, ragazzi e ragazze, nonché l'impatto che un conflitto violento può avere sulle relazioni tra le varie componenti. Il programma prevede anche lezioni sui diritti umani usati come base per affrontare le questioni relative alle pari opportunità e all'uguaglianza di genere sia nella gestione interna delle Forze Armate sia nelle attività operative. In collegamento con questo argomento i frequentatori sono sensibilizzati sulle politiche e procedure riguardanti discriminazioni e molestie sessuali in ambito organizzativo e nel corso delle missioni.

4. Il ruolo delle donne militari nelle missioni di peacekeeping.

Le risoluzioni "Donne, Pace e Sicurezza" chiamano in causa le Forze Armate chiedendo di proteggere i diritti delle donne nelle zone di conflitto e di sostenere il loro ruolo nei processi di ricostruzione, designando le donne militari che partecipano alle missioni di pace come una importante risorsa per raggiungere questo obiettivo.

In effetti, la presenza di donne militari addestrate e qualificate all'interno di un contingente può ampliare le competenze necessarie per la missione. Si pensi, per esempio, a come le cicatrici e i traumi che costituiscono eredità dolorosa di guerre e conflitti sono sperimentati diversamente dalle componenti della popolazione e a quanto le figure femminili in uniforme possono risultare indispensabili per avvicinare i civili e guadagnarne la fiducia. A volte le donne *peacekeeper* sono anche le uniche a potersi relazionare con le donne delle comunità che, per ragioni culturali, non consentono loro di avere contatti con uomini estranei alla famiglia. Per tale motivo sono state costituite anche unità di personale militare femminile dedicate a questo scopo come, ad esempio, i *female engagement team*. Sempre per tale ragione, il personale militare femminile uniforme può accedere a luoghi preclusi agli uomini, migliorando così l'*intelligence* sui potenziali rischi per la sicurezza. Di importanza non secondaria è, poi, la

possibilità di controllare e perquisire le donne durante attività che richiedono questo tipo di interventi. Alcuni dati suggeriscono che, quando a svolgere tali compiti è personale femminile, la popolazione percepisce un senso di sicurezza maggiore. Le donne militari e delle Forze di polizia, rispetto alle loro controparti maschili, vengono avvertite come più corrette ed oneste, meno aggressive e perciò come più capaci di creare fiducia presso le comunità ospitanti¹⁷.

Proprio come effetto positivo della capacità di ispirare fiducia presso la popolazione locale, le donne in uniforme diventano un riferimento anche per la raccolta delle denunce di violenze commesse contro le donne e per l'ascolto di quelle sopravvissute alla violenza sessuale. Nelle operazioni di *peacekeeping* che si trovano spesso a fronteggiare le conseguenze di stupri di massa e di crimini di natura sessuale perpetrati durante e dopo i conflitti armati, le donne militari possono essere una risorsa fondamentale per le attività di prevenzione e punizione di questo fenomeno. Il loro contributo è altrettanto essenziale per la smobilitazione e il reinserimento nella vita civile, di donne e bambine ex combattenti dei cui bisogni specifici è necessario tener conto. La componente militare femminile si rivela, inoltre, uno strumento insostituibile per l'opera di tutoraggio dei cadetti femminili presso le accademie di polizia e militari nelle attività di ricostruzione delle Forze Armate e di polizia del Paese ospite.

Anche in questo tipo di attività le donne militari possono agire come modelli di ruolo ispirando le donne e le ragazze appartenenti a società spesso dominate da uomini, a chiedere il rispetto dei propri diritti e il coinvolgimento nei processi di pace e di ricostruzione. Ciò specialmente in contesti storicamente caratterizzati da una bassa considerazione delle donne a livello politico e decisionale.

È stato, infine, appurato che le donne in uniforme contribuiscono a ridurre gli abusi sessuali commessi dai *peacekeeper*, fenomeno che oltre ad essere una grave violazione dei diritti umani rappresenta una minaccia per le legittimità degli stessi interventi delle organizzazioni internazionali. Uno studio che ha analizzato le missioni dal 2009 al 2013 indica che l'inclusione di percentuali più elevate sia di donne militari che di personale proveniente da Paesi con migliori standard relativi all'uguaglianza di genere, è associata a livelli più bassi di accuse di abuso e sfruttamento sessuale riferite ai contingenti militari¹⁸.

Nonostante, però, tutte le evidenze empiriche del contributo positivo offerto dalle donne in uniforme, la loro percentuale nelle missioni di pace dell'ultimo quarto di secolo è stata molto

¹⁷ S. DHARMAPURI, *Not Just a Numbers Game: Increasing Women's Participation in UN Peacekeeping providing for peacekeeping* n. 4, in https://www.ipinst.org/wpcontent/uploads/publications/ipi_epub_not_just_a_numbers_game.pdf; Men, women, and police excessive force: A tale of two genders a content analysis of civil Liability cases, sustained allegations & citizen complaints, National Center for Women & Policing, a division of the Feminist Majority Foundation, April 2002.

¹⁸ S. KARIM, *Explaining sexual exploitation and abuse in peacekeeping missions: The role of female peacekeepers and gender equality in contributing countries*, Department of Political Science, Duke University; in <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0022343315615506>; S. DHARMAPURI, *Not Just a Numbers Game*, cit.

bassa, aumentando lentamente dall'1% nel 1993 al 4% nel 2017, ben al di sotto degli obiettivi fissati dalle Nazioni Unite di arrivare entro il 2020 al 15% per la componente militare e al 20% per quella delle Forze di polizia. Le Nazioni Unite si attivano con iniziative e progetti che prevedono anche incentivi finanziari, mirati ad incoraggiare un maggiore dispiegamento di personale femminile da parte dei Paesi contributori di truppe. Lo stesso sistema “Donne, Pace e Sicurezza” con la Risoluzione 2242 del 2015 ha suggerito il ricorso a “premi” finanziari da assegnare in base alla percentuale di donne che i Paesi inseriscono in ciascun contingente e alla garanzia che queste abbiano l'opportunità di ricoprire ruoli in grado di influenzare positivamente l'andamento della missione.

4.1. Il personale militare femminile e l'esperienza italiana.

Mentre nel 2000 il Consiglio di Sicurezza dell'ONU approvava la 1325, il 20 ottobre del 1999, con la legge numero 380, l'Italia si allineava ai Paesi della NATO, aprendo le Forze Armate al reclutamento femminile¹⁹. La partecipazione delle cittadine italiane al sistema della Difesa nazionale e della sicurezza internazionale si è gradualmente affermata, per cui nei ranghi delle Forze Armate sono ormai presenti due generazioni di donne, diverse delle quali sono ufficiali superiori. Tra qualche anno alcune di loro indosseranno i gradi di generale, scalando i vertici della gerarchia militare.

In questi due decenni il tema “Donne e Forze Armate” ha continuato ad attirare l'attenzione di opinionisti e accademici intrecciandosi con l'argomento più generale della condizione femminile nella società italiana. All'inizio le questioni al centro della discussione erano diverse: il servizio militare femminile doveva essere obbligatorio o volontario? Quali mansioni dovevano svolgere le donne? quale progressione di carriera riservare loro? E poi preoccupazioni come la necessità di modificare la logistica delle caserme, tener conto dell'eventuale maternità e dell'astensione dal lavoro nel corso del servizio stesso, solo per citarne alcune. In generale, il dibattito pubblico che ha preceduto l'apertura alle donne delle carriere militari non si è interessato da subito all'apporto che la loro presenza avrebbe potuto dare allo strumento militare. All'inizio, anche nella comunicazione dei media, è prevalso l'interesse per la loro integrazione nel mondo militare e le possibili difficoltà di adattamento al doppio ruolo di militare e madre. Alcune delle voci critiche che hanno partecipato alla discussione per l'approvazione della legge hanno evidenziato che l'ammissione delle donne non sarebbe stato un processo semplice perché, in una organizzazione “mono-genere” da centinaia di anni, avrebbe comportato cambiamenti di cui non erano prevedibili tutti gli effetti. Non tutti erano convinti che l'operatività delle Forze Armate dovesse necessariamente conciliarsi con il rispetto delle pari

¹⁹L. 20 ottobre 1999, n. 380, «Delega al Governo per l'istituzione del servizio militare volontario femminile».

opportunità. Nonostante le perplessità di questi ultimi, l'Italia non ha posto alcuna limitazione al reclutamento femminile, a differenza di Paesi con una più lunga esperienza in materia, come Stati Uniti e Gran Bretagna che hanno, per decenni, attuato un modello di sperimentazione ammettendo le donne ad alcuni incarichi operativi e verificando periodicamente la bontà di tali misure attraverso delle commissioni istituite *ad hoc*²⁰.

Il modello di reclutamento italiano ammette, quindi, le donne a tutti i ruoli, sia di comando, attraverso l'arruolamento di allieve ufficiali nei corsi regolari delle accademie, di allieve sottufficiali nei corsi delle Scuole per Sottufficiali, di ufficiali a nomina diretta reclutate attraverso concorsi per laureati, sia ai ruoli di base con il reclutamento come militari di truppa in ferma prefissata. Sul piano formale l'assenza di preclusioni di incarichi e di impieghi, oltre che di ruolo o di categorie, rende il modello italiano tra i più avanzati come garanzia di parità. Solo dopo che è stata presa la decisione politica, il dibattito attorno alla partecipazione femminile alle Forze Armate si è spostato sulle sfide e sulle opportunità da essa rappresentate. Sicuramente, l'ammissione delle donne alle carriere militari può essere considerata come un'equa opportunità di professionalizzazione, un mezzo per rafforzare il rapporto con la società, l'occasione favorevole per allargare il bacino da cui trarre i professionisti e tra cui selezionare il meglio per ogni categoria di militari. L'afflusso di nuove energie, di nuove risorse e di nuove professionalità rappresentato dal reclutamento femminile ha favorito un innalzamento del livello culturale dello strumento militare in concomitanza con la trasformazione da un modello prevalentemente di leva ad uno di professionisti. Anche la creazione di un corpo normativo di riferimento che, oltre a salvaguardare le peculiarità femminili, ne disciplinasse l'impiego e le carriere è stata una delle opportunità offerte dal processo di integrazione delle donne nell'organizzazione militare. Già di per sé questi aspetti hanno contribuito, poi, ad un miglioramento d'immagine delle stesse Forze Armate.

Si è visto, infine, come nelle missioni operative l'agenda "Donne, Pace e Sicurezza" chieda la presenza sempre più numerosa di donne militari preparate e qualificate per l'assolvimento di compiti per i quali sono prevalenti le caratteristiche di genere. Per questi aspetti, le donne militari nei contingenti rappresentano, anche per le Forze Armate italiane, una risorsa importante per rispondere alle esigenze operative. Mentre molte delle opportunità rappresentate dalla presenza femminile che abbiamo elencato sono specificamente legate al contesto italiano, non lo sono le criticità che riguardano, con maggiore o minore intensità, tutti i Paesi che hanno ammesso le donne al servizio militare. Parliamo del confronto tra i due sessi circa le differenze medie nelle prestazioni fisiche, la conciliazione della vita professionale con la maternità e la cura

²⁰ *Women in Combat: Issues for Congress* Congressional Research Service 7-5700, in www.crs.gov; L.B.HOLLAND, *Women in combat Briefing Paper Number 7521*, 4 March 2016 in www.parliament.uk/commons-library.

della famiglia, l'impatto che la presenza femminile ha sulla coesione delle unità e sull'esercizio della *leadership*. L'impiego delle donne in situazioni di rischio elevato e di combattimento, con particolare riferimento alla questione della resistenza fisica e all'operatività delle unità, è un argomento che sfida costantemente l'organizzazione a salvaguardare il principio delle pari opportunità senza compromettere l'efficienza dello strumento militare. In Italia, non esistono preclusioni all'ammissione di donne nelle unità più esigenti dal punto di vista operativo, a condizione che, come i colleghi uomini, esse superino le prove di accesso. In questo caso sono le differenti capacità individuali e non il genere a fare la differenza. Diversi altri sono poi gli aspetti legati all'integrazione delle donne nelle Forze Armate che chiedono particolare attenzione. Alcuni di questi sono i matrimoni tra militari, le limitazioni e i vincoli alla mobilità collegati alle esigenze familiari, alla cura e all'educazione dei figli, la costante indisponibilità di un'aliquota di donne per il periodo di gravidanza, insieme alle possibili devianze comportamentali come le molestie e lo *stalking*. Per questo le Forze armate si impegnano nella continua ricerca dell'equilibrio tra le due istanze, quella di garantire l'operatività dei reparti e quella di rendere possibile la conciliazione delle carriere militari femminili con il ruolo delle donne nel contesto familiare e sociale.

Ovviamente il personale femminile nelle Forze Armate non è un blocco monolitico e, anche a seconda della Forza armata di appartenenza, presenta delle diversità che vanno valutate nell'elaborazione delle politiche di integrazione. Un tema particolarmente approfondito, ad esempio, sin dagli inizi dell'ingresso delle donne, è stato quello del loro inserimento nelle componenti spiccatamente operative dove la forza e la resistenza fisica sono caratteristiche prevalenti. Per gli incarichi previsti in tali unità, le differenze nelle qualità fisiche si possono tradurre in differenziazioni nella capacità in combattimento e coloro che non sono in possesso di determinati requisiti, siano essi uomini o donne, possono costituire un pericolo per sé stessi e per gli altri.

In alcuni casi sono state, invece, le difficoltà logistiche a limitare l'impiego femminile. Nei primi anni di arruolamento femminile nella Marina Militare, è stato previsto di non ammettere le donne a bordo dei sommergibili per l'impossibilità di fornire loro la necessaria *privacy*, considerata fondamentale per una qualità della vita accettabile. Tale limitazione è stata superata da qualche anno, in quanto le moderne unità hanno reso possibile l'adeguamento logistico degli spazi per consentire la presenza a bordo di personale sia maschile che femminile. Una criticità, comune a tutte le Forze Armate e all'Arma dei Carabinieri, è la normativa sull'avanzamento che, tenuto conto della specificità femminile, deve essere coniugata con la necessità di svolgere particolari periodi di comando e attribuzioni specifiche per poter accedere a taluni gradi. Tali periodi, infatti, quando non compatibili con la condizione di gravidanza e di puerperio, comportano lunghe assenze dal lavoro computabili ai fini dell'anzianità ma non ai

fini del periodo di comando o di attribuzioni specifiche. Inoltre, a tale situazione si aggiunge il fatto che la legge vieta l'impiego delle donne in lavori particolari, faticosi o insalubri per tutto il periodo della gestazione e fino a sette mesi dopo il parto e sancisce il loro impiego in altre mansioni, caso già adottato per la Polizia di Stato e, in seguito, imitato anche dalle Forze Armate. Un argomento da affrontare è quindi, l'indisponibilità della militare donna per motivi familiari connessi alla maternità e alla cura dei figli. Questa evenienza ha potenziali ripercussioni sul funzionamento dell'organizzazione e sui profili d'impiego e carriera della componente femminile oltre a trasformarsi in una difficoltà organizzativa. La discontinuità addestrativa nel caso, ad esempio, del pilota *combat ready* su velivoli *jet* da combattimento ha dei costi molto elevati per l'Amministrazione di cui occorre tenere conto.

4.1.1. Soluzioni organizzative.

Le Forze Armate italiane hanno cercato di guidare il processo di integrazione sia avvalendosi dell'esperienza delle Forze Armate di altri Paesi con più esperienza, sia consultando esperti di organizzazione e analisti sociali. Diverse ricerche condotte con interviste fatte direttamente alle donne già reclutate o alle aspiranti donne militari sono servite ad orientare alcune decisioni da parte dei vertici politici e militari, non ultima quella di investire energie nella creazione di asili nido all'interno degli insediamenti militari. Della necessità di supportare il processo di inserimento è stato consapevole lo stesso legislatore che ha istituito, con la legge sul servizio femminile, anche un Comitato di consulenza del vertice militare, composto da rappresentanti dei Ministeri delle Pari Opportunità, della Difesa e delle Finanze.

Previsto da un comma specifico della legge istitutiva del servizio militare femminile, il Comitato aveva il compito di assistere il Capo di Stato Maggiore della Difesa ed il Comandante Generale del Corpo della Guardia di Finanza «nell'azione di indirizzo, coordinamento e valutazione dell'inserimento e della integrazione del personale femminile nelle strutture delle Forze Armate e del Corpo della Guardia di finanza». Per dare concretezza a tale previsione legislativa il 19 giugno del 2000 fu emanato un apposito decreto del Ministro della Difesa, di concerto con il Ministro delle Finanze ed il Ministro per le Pari Opportunità. Tale decreto, nel definire i limiti temporali entro i quali il Comitato poteva esercitare legittimamente e proficuamente le proprie funzioni (quattro anni rinnovabili una sola volta) disciplinava anche la sua composizione. Esso era formato da undici esperti nelle materie di interesse del Ministero della Difesa e del Ministero delle Finanze sempre comunque inerenti alla presenza femminile. Dei componenti, sei erano segnalati dal Ministero della Difesa, quattro dal Dipartimento per le Pari Opportunità e uno dal Ministero delle Finanze. Il Presidente veniva eletto tra i rappresentanti del Ministero della Difesa, mentre il Vicepresidente tra quelli del Dipartimento per le Pari Opportunità. Sulla base di tali previsioni normative, nel 2000, venne formalizzata,

mediante specifica decretazione del Ministro della Difesa, la prima nomina del Comitato, che nel tempo fu oggetto di alcune fisiologiche variazioni per esigenze dei singoli Dicasteri interessati. Dopo quattro anni di attività, nel 2004, il mandato del Comitato fu rinnovato fino al 2008 quando, in seguito ad alcune modifiche normative, esso subì una riduzione di organico, passando da undici a sette membri, mantenendo inalterati i propri compiti e attribuzioni. Nel 2012, il Comitato venne soppresso nell'ambito dei provvedimenti legislativi di razionalizzazione della spesa pubblica.

Del Comitato consultivo hanno fatto parte, nelle varie edizioni, esperte e studiose di grande valore che hanno terminato la loro funzione di alta consulenza nel 2012 dopo aver visitato le unità militari, in Italia e all'estero, in cui era presente personale femminile. Il Comitato ha sostenuto l'elaborazione di una serie di iniziative organizzative di cui una delle ultime è stata l'adozione di una specifica *policy* sulle pari opportunità e sulla genitorialità rivolta al personale militare. Le funzioni di consulenza del Comitato sono state ereditate dal Consiglio Interforze sulla prospettiva di genere e sulle pari opportunità del Capo di SMD, costituito nel 2014, con i compiti di assistere il vertice militare della Difesa nell'azione di indirizzo, coordinamento e valutazione del rispetto delle pari opportunità, divieto di discriminazione, integrazione del personale maschile e femminile delle Forze Armate e Arma dei Carabinieri, contrasto alle devianze comportamentali connesse al genere (*mobbing, stalking, molestie, ecc.*); attività di consulenza in tema di tutela della famiglia e della genitorialità. Il Consiglio esprime pareri anche in merito all'attività di comunicazione dello Stato Maggiore della Difesa sui particolari temi di pertinenza e alla organizzazione di eventi volti a diffondere la cultura di genere, le pari opportunità e l'integrazione nelle Forze Armate, compresa l'Arma dei Carabinieri; si confronta, sugli argomenti di competenza, con i paritetici organismi nazionali e internazionali al fine di fornire al Capo di SMD suggerimenti sulle iniziative da adottare per il miglioramento dell'organizzazione.

Svariati gli argomenti all'attenzione degli organismi di consulenza tra cui, ad esempio, i periodi di comando obbligatori e le attribuzioni specifiche per l'avanzamento, cioè gli incarichi da ricoprire in ogni grado per poter accedere alle valutazioni per la promozione al grado superiore, gli impieghi, in operazioni reali e addestrative, gli imbarchi obbligatori.

4.1.2. Reclutamento, formazione e addestramento.

Il reclutamento del personale militare femminile, all'inizio ha seguito un percorso di immissione graduale sia per i numeri delle unità da ammettere, sia per i livelli gerarchici da alimentare. In una prima fase, si è data priorità all'arruolamento degli Ufficiali per poter disporre, al momento del reclutamento, di donne come sottufficiali e volontarie, di donne istruttrici in grado di guidare le nuove reclute grazie all'esperienza già maturata. Dopo le donne, Ufficiali a “nomina

diretta”, provenienti cioè direttamente dal mondo del lavoro civile già laureate e destinate a percorsi di formazione militare di durata inferiore ai 12 mesi, è stata ammessa una percentuale contenuta di donne nelle Accademie per Ufficiali, nelle scuole per Sottufficiali e nei percorsi di addestramento per volontari. Ciò per risolvere, progressivamente, tutte le problematiche logistiche e infrastrutturali di un’organizzazione costruita e pensata esclusivamente per gestire personale maschile. Superate queste prime difficoltà, nel 2006, il reclutamento è stato esteso a tutti i ruoli delle Forze Armate e dell’Arma dei Carabinieri, eliminando qualsiasi limitazione percentuale.

I primi reclutamenti hanno attirato molte ragazze e, per effetto della competizione tra i candidati, hanno fatto registrare una preparazione migliore durante le prove dei concorsi. L’effetto “novità” sui numeri dei candidati ai concorsi si è esaurito dopo qualche anno. In media, le domande delle donne per il reclutamento nelle Forze Armate si è attestato intorno al 20% delle domande totali, percentuale vicina alla media degli altri Paesi della NATO²¹.

Dal 2009 in poi, anche i licei militari hanno ammesso le allieve e già da oltre un decennio la Nunziatella e la Teuliè per l’Esercito, il Morosini per la Marina e la Scuola Militare Douhet dell’Aeronautica hanno licenziato le prime “cadette”.

I concorsi e le selezioni per l’accesso alle distinte carriere di tutti i ruoli e categorie sono, attualmente, aperti ai candidati in possesso dei prescritti requisiti senza alcuna differenza di genere. L’unico elemento di distinzione è dato dalla oggettiva differenza fisiologica per cui, come accade nelle discipline sportive, per l’arruolamento sono stati fissati requisiti fisici diversi.

Per garantire il rispetto delle pari opportunità, infine, le Forze Armate applicano le leggi a tutela della maternità anche per le frequentatrici di corsi in stato di gravidanza per cui le eventuali assenze non vanno ad influire in termini negativi sugli esiti degli stessi²².

4.1.3. Stato giuridico, carriere e impiego.

Lo stato giuridico, cioè l’insieme dei doveri e dei diritti legati al grado rivestito, del personale femminile è regolato dalle stesse norme stabilite per il personale maschile²³. L’avanzamento del personale femminile, cioè la progressione nei gradi della carriera militare, avviene con i medesimi criteri previsti per quello maschile. Questi sono essenzialmente legati agli anni di permanenza nel grado, agli aspetti meritocratici, all’espletamento di particolari funzioni o

²¹ Summary of the National Reports of NATO Member and Partner Nations to the NATO Committee on Gender Perspectives (2016).

²² A tale personale vengono infatti applicate le disposizioni di cui all’articolo 33 del D. Lgs. n. 198/2006 (Codice delle pari opportunità) recante “Divieti di discriminazione nel reclutamento nelle Forze Armate e nel Corpo della Guardia di finanza”.

²³ D. Lgs. 24/2000, «Disposizioni in materia di reclutamento su base volontaria, stato giuridico e avanzamento del personale militare femminile nelle Forze armate e nel Corpo della guardia di finanza, a norma dell’articolo 1, comma 2, della legge 20 ottobre 1999, n. 380».

periodi di comando/attribuzioni specifici. In pratica, nel rispetto della meritocrazia, premesso il superamento di corsi e lo svolgimento di periodi di comando/imbarchi, le possibilità offerte dalla legislazione vigente sono le stesse per uomini e donne²⁴. La struttura normativa che regola le carriere del personale militare è alquanto complessa. Le forme di avanzamento hanno caratteristiche particolari per ciascuna categoria di militari. Per gli Ufficiali e i Sottufficiali si basano, generalmente, su criteri di anzianità e di selezione per titoli, per i volontari sull'anzianità e su meriti eccezionali. Per poter essere promosso il personale viene inserito nelle cosiddette "aliquote di valutazione" in cui sono iscritti tutti coloro che, alla data di formazione delle stesse, abbiano maturato i requisiti richiesti, tra i quali lo svolgimento di alcune attività professionali. È con questo quadro di regole che deve fare i conti tutto il personale indipendentemente dal genere. Sicuramente l'ascesa ai gradi più alti chiede un impegno sempre maggiore alle donne, chiamate a conciliare il ruolo di professioniste militari con quelli connessi al supporto e alla cura della famiglia.

È proprio la cura della famiglia e dei figli, che nella nostra cultura è maggiormente a carico delle donne, a sollecitare la ricerca di soluzioni innovative. L'organizzazione militare e la famiglia sono istituzioni sfidanti e quindi possibili *competitors* nella dispensa delle attenzioni ed energie da parte del militare, in particolare del militare donna, in quanto entrambe richiedono una particolare dedizione²⁵. Ad ogni modo, secondo una proiezione teorica, il primo ufficiale donna proveniente dai ruoli normali di Accademia delle Forze Armate sarà valutato per diventare Colonnello, nel 2024. L'Arma dei Carabinieri ha già Ufficiali donna nei gradi di Generale di brigata e di Colonnello provenienti dal Corpo Forestale e dalla Polizia di Stato.

Riguardo agli impieghi, per le donne sono previsti gli stessi impieghi del personale maschile senza limitazioni o preclusioni di sorta. Perciò esse sono impiegate, nella difesa dello spazio terrestre come piloti di carri, cannonieri, missilisti; di quello marino a bordo delle navi della Marina Militare; di quello aereo come piloti di aeromobili ad ala fissa e rotante. Operano, infine, capillarmente sul territorio per la sicurezza dei cittadini come Carabinieri.

5. Cenni conclusivi.

Il quadro della normativa e delle politiche di genere nelle Forze Armate si mostra composito e in perenne evoluzione. Fondamentale appare dunque la conoscenza di come si sia sviluppata una sempre più consapevole prospettiva di genere che attraversa ogni attività, dalle Missioni di pace, alla formazione e alla componente del personale militare femminile.

²⁴ Art. 58, d.lgs. 151/2001, «Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53».

²⁵ D.R. SEGAL, *The Military And the Family As Greedy Institutions* article, in *Armed Forces & Society*, 1986. Sociologo, studioso di organizzazioni military nato nel 1941, afferma che «the more the military services adapt to family needs, the more committed will be both service members and their families to the institutions».

A poco più di vent'anni dall'ingresso delle donne nelle Forze Armate, momento che ha determinato la “rottura” di un assetto fino ad allora mono-genere, può dunque dirsi in via di deciso consolidamento il principio del *gender mainstreaming*, come criterio di programmazione e attuazione di ogni attività.

queste istituzioni

**La Consigliera di fiducia
nelle Università:
il difficile percorso di affermazione
di un recente organismo di parità**

Elena Bigotti

Numero 3/2021
30 settembre 2021

La Consigliera di fiducia nelle Università: il difficile percorso di affermazione di un recente organismo di parità

di Elena Bigotti*

Sommario

1. Cenni introduttivi: nomina, competenze e mansioni della Consigliera di fiducia. – 2. Il quadro normativo di riferimento. – 3. La fenomenologia dei casi all’attenzione della Consigliera di fiducia. Uno sguardo di insieme.– 3.1. Molestie sessuali e violenze sessuali. – 3.2. Molestie e stalking. – 3.4. Molestie verbali e cyber molestie. – 3.5. Discriminazioni su base razziale e etnica e in ragione della religione. – 3.6. Discriminazione attraverso il linguaggio. Il caso degli asterischi e la condizione di studente con carriera “alias”. – 4. Brevi cenni conclusivi.

Sintesi

Lo scritto propone una riflessione sulla figura della Consigliera di fiducia, organismo di parità di recente previsione, illustrandone – in particolare nel contesto universitario – fondamento normativo, margine di manovra, limiti, potenziale e riportando le casistiche più frequenti.

Abstract

The paper analyses the so called “Consigliera di fiducia”, a recently equality body; illustrating the legal basis, room for maneuver, limits, potential, the article reports the most frequent cases, especially in the Universities.

Parole chiave

Consigliera di fiducia; discriminazioni; molestie; università.

1. Cenni introduttivi: nomina, competenze e mansioni della Consigliera di fiducia.

Scrivere della Consigliera di fiducia¹ vuol dire porre l’attenzione su un ruolo atipico, difficilmente inquadrabile e non di rado sconosciuto anche nei contesti in cui è istituito². Si

* Avvocata del Foro di Torino.

¹ La scelta di nominare al femminile la figura professionale della Consigliera di fiducia intende raccogliere l’invito della Raccomandazione del Parlamento Europeo A3 – 0043/94 che suggerisce la preferenza per l’individuazione di donne a ricoprire tale ruolo, poiché «costituiscono il maggior numero delle vittime delle violenze e sono pertanto maggiormente in grado di creare un clima di fiducia e di comprensione reciproca».

² Da una indagine condotta nel novembre 2016, presso gli studenti del Politecnico di Torino e Università degli Studi di Torino, nell’ambito del progetto europeo di contrasto alla violenza sessuale negli Atenei, è emerso che circa il 30 per cento degli stessi non sapeva dell’esistenza della Consigliera di fiducia, pur presente in quei contesti da almeno un decennio e nonostante i ripetuti convegni e attività formative svolte (cfr. progetto Europeo “USV –

tratta infatti di una figura professionale, ancora poco nota, il cui compito è porre in esecuzione i codici etici e i codici di condotta, in chiave di contrasto alle molestie sessuali, morali e alle discriminazioni sui luoghi di lavoro, pubblici o privati.

Per svolgere al meglio le proprie mansioni, la Consigliera di fiducia deve possedere competenze psicologiche o giuridiche e quasi sempre è esterno all'Ente di riferimento (o, si ritiene, sarebbe preferibile lo fosse). Viene individuata sulla base di una selezione pubblica tra i professionisti che hanno conoscenza in tema di diritto antidiscriminatorio, ad esempio, quanto alle nozioni di discriminazione diretta e indiretta, molestia e molestia sessuale, *mobbing*; deve possedere familiarità con l'ascolto e le tecniche di mediazione, nonché nozioni in tema di sicurezza sul lavoro e circa le procedure di invio ai vari soggetti che possono intervenire. Si pensi a tutti gli organismi che – a vario titolo – a intervenire in materia, come *Counselor*, Sindacati, Direttori Generali, Rappresentanza Sindacale Unitaria (RSU), nel caso di istituzioni scolastiche o di Università chi ha il ruolo di garante degli Studenti, Uffici del personale, Uffici della formazione, Servizi informatici dell'Ente o azienda.

La nomina viene poi di prassi ratificata dagli organi collegiali che, in genere, sono in posizione apicale nelle amministrazioni di riferimento. Nel caso delle Università, l'atto di nomina è a firma del Rettore, a seguito di selezioni operate da una commissione istituita *ad hoc*, all'interno della quale, di prassi, siede la Presidenza del Comitato Unico di Garanzia, organismo che opera per la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni – di seguito CUG – unitamente ad altri soggetti nominati dalla amministrazione e/o dal CUG stesso.

Quanto alle mansioni, spetta alla Consigliera di fiducia agire sulla base del codice di riferimento, attraverso una procedura che può essere tanto informale, quanto formale – pur se con diversi ruoli a seconda del percorso intrapreso – al fine di prevenire e/o contrastare le condotte che il codice stesso indica come illecite, e, quindi, sanzionabili.

La Consigliera deve essere tenuta distinta dai conciliatori, mediatori, difensori civici, consulenti del lavoro e, anche quando è avvocata, opera come soggetto terzo, e non in virtù di una procura alla difesa e assistenza della persona che la contatta; in tal caso, infatti, pur attivandosi per la risoluzione del quesito posto da chi la interpella, non ne diviene la legale, comunque mantenendo una posizione di terzietà. Proprio per garantire tale terzietà e imparzialità e rendere più esplicito il posizionamento *super partes* del ruolo, è certamente preferibile ricevere l'utenza nei locali messi a disposizione dall'Ente di riferimento, pure se la Consigliera di fiducia sia una professionista con un proprio studio. Per la stessa ragione, sarebbe di certo importante che, all'atto di nomina, la persona individuata a ricoprire tale carica venga

REACT. Università a Supporto delle vittime di violenza sessuale” – <http://usvreact.eu/it/>, coordinato dalla BrunelUniversity di Londra, a cui partecipano partner di 7 Paesi europei, tra cui il CIRSde, Centro Interdisciplinare di Ricerche e Studi delle Donne e di Genere dell'Università degli Studi di Torino).

dotata di un indirizzo email istituzionale, a suo uso esclusivo e affiancata da personale, anche amministrativo, di supporto, selezionato all'interno, e chiamato a garantire il più stretto riserbo sui casi trattati dall'ufficio.

A scanso di equivoci, va precisato che la Consigliera di fiducia non è un Pubblico ufficiale e opera esclusivamente nel contesto di riferimento della specifica azienda privata o ente pubblico presso cui è stata nominata, né agisce presso l'Autorità giudiziaria, neppure per la tutela di interessi collettivi, come invece possono fare le Consigliere provinciali di parità. In questo senso, si differenzia nettamente da tali organismi di parità che rivestono il ruolo di pubblici ufficiali, previsto all'interno del cosiddetto Codice delle pari opportunità³ e che hanno ambiti territoriali di operatività a carattere nazionale, regionale e provinciale (pur con debite differenze tracciate agli articoli del codice delle pari opportunità⁴). Come riconosciuto dalla giurisprudenza di legittimità, infatti, questi hanno «mandato ad agire in giudizio in una ottica di sostituzione processuale e/o di legittimazione processuale straordinaria con azioni individuali e collettive di intervento in sede civile, e con la possibilità di ricorrere in sede amministrativa, nonché di costituzione di parte civile in sede penale»⁵.

La Consigliera di fiducia è vincolata al segreto professionale (quanto meno nella fase di gestione del caso e in relazione ai profili interni di segretezza e rispetto della *privacy*) e può svolgere internamente attività ispettiva/istruttoria che, sempre o quasi sempre, è prevista nei codici etici/di comportamento/di condotta⁶.

Trattandosi in queste sedi il ruolo della Consigliera di fiducia nell'ambito accademico, è da rilevare una specificità rappresentata dall'essere un contesto lavorativo frequentato da diverse professionalità che operano congiuntamente ma con ruoli e funzioni ben distinte; infatti, negli Atenei convivono personale docente (strutturato o precario), e personale tecnico-amministrativo (direttamente assunto dall'Ateneo o che per l'Ateneo svolge mansioni attraverso conto terzi o servizi di appalti e forniture) che rispondono a vertici diversi, con contratti di lavoro differenti. La specificità del ruolo della Consigliera di fiducia all'interno del contesto universitario è ancor

³ D. lgs. 11 aprile 2006, n.198, Codice delle pari opportunità tra uomo e donna a norma dell'articolo 6 della legge 28 novembre 2005, n. 246. Le sollecitazioni del legislatore euro-unitario, e in particolare quelle di cui alla Direttiva 2002/73, che modifica la Direttiva 76/207 (successivamente raccolta nella Direttiva 2006/54), sono state recepite con il d. lgs 30 maggio 2005 n. 145, poi trasfuso nel d. lgs 198/2006.

⁴ Capo IV, Libro I, D. lgs. 198/2006, artt. 12-20.

⁵ Cass. VI pen 16 aprile 2009, n. 16031.

⁶ Si rimanda, per la completa trattazione delle differenze tra codici etici, di comportamento, condotta e in generale sulla materia della autonormazione, all'articolo di S. SPUNTARELLI, *L'autonormazione etica nelle università italiane*, in P. DAVID, S. SPUNTARELLI (a cura di), *Codici etici, di condotta e consiglieri di fiducia nelle Università italiane*, Aras Edizioni, Camerino, 2009, pp. 27-46; cfr. in aggiunta M.C. FORGIONE, *Il Consigliere di Fiducia. Definizione e strumenti. Piccolo vademecum*, Edizioni Universitarie di Lettere Economia Diritto, Milano, 2011. Se si vuole, v. E. BIGOTTI, *La Consigliera di Fiducia: Carneade o Protagonista. Riflessioni teoriche e casi pratici*, in V. VALENTI (a cura di), *Il Corpo delle donne. La questione femminile dal 1946 ad oggi*, Giappichelli, Torino, 2021, in corso di stampa.

più accentuata dal fatto che è chiamata a occuparsi anche delle e degli studenti, come pure dei collaboratori che a vario titolo partecipano all'attività accademica (borsisti, dottorandi, assegnisti, cultori della materia ad esempio), tenuti anch'essi al rispetto dei codici di condotta interni. Proprio il codice etico e la Consigliera di fiducia possono fungere da collante tra i gruppi disomogenei di persone che popolano – a diverso titolo – l'ambiente universitario, portando istanze molto varie e complesse la cui risposta deve necessariamente essere a sua volta articolate.

Rappresenta però un necessario iniziale passaggio la conoscenza dell'organismo, delle sue funzioni e dei suoi poteri così da rendere edotta l'intera comunità universitaria circa la presenza di una figura il cui potenziale può realmente spiegarsi appieno soltanto se noto ai destinatari delle sue azioni.

2. Il quadro normativo di riferimento.

Dovendosi mettere a fuoco il ruolo della Consigliera di fiducia, appare interessante ripercorrere rapidamente la sua genesi nella normativa sovranazionale sin dagli anni '90, con l'invito alla sua istituzione, quale figura di garanzia nell'azione di contrasto alle molestie sessuali sul luogo di lavoro, e all'adozione dei codici di condotta. In questa direzione, devono leggersi una serie di documenti di *soft law*⁷ che, a partire degli anni 2000, vedono l'estensione delle tutele anche al *mobbing* e alle vessazioni sul luogo di lavoro⁸.

Un passaggio significativo sul piano dell'ordito normativo è rappresentato dalla Direttiva "Rifusione"⁹ che – sia pure in una parte non vincolante – afferma che «Le molestie e le molestie sessuali sono contrarie al principio della parità di trattamento fra uomini e donne e costituiscono forme di discriminazione fondate sul sesso ai fini della presente direttiva», ricordando come «non si producono soltanto sul posto di lavoro, ma anche nel quadro dell'accesso al lavoro, alla formazione professionale nonché alla promozione professionale» e che «dovrebbero pertanto essere vietate e soggette a sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive»¹⁰. La Direttiva aggiunge poi che «In questo contesto, occorrerebbe incoraggiare i datori di lavoro e i responsabili della formazione professionale a prendere misure per combattere tutte le forme di discriminazione fondate sul sesso e, in particolare, a prendere misure preventive contro le molestie e le molestie

⁷ V. la Raccomandazione 92/131 della Commissione Europea; la Risoluzione A3-0043/94 del Parlamento Europeo.

⁸ Con la Risoluzione del Parlamento Europeo A5-0283/2001.

⁹ Dir. 2006/54/CE, ultimo atto approvato in tema di contrasto alle discriminazioni di genere nel contesto lavorativo, il cui nome è indicativo dell'obiettivo di raccogliere e appunto rifonderei in un unico testo le precedenti direttive, tentando un riordino e una riorganizzazione-razionalizzazione delle diverse disposizioni succedutesi negli anni.

¹⁰ V. Considerando 6, Dir. 2006/54/CE.

sessuali sul posto di lavoro e nell'accesso al lavoro, alla formazione professionale e alla promozione professionale, a norma del diritto e della prassi nazionali»¹¹.

In questi anni, in parziale risposta agli obblighi di recepimento, è stato modificato il cosiddetto Codice per le pari opportunità, approvato poco prima con una operazione assai dubbia sotto il profilo temporale. L'atto normativo che, almeno dal nome, avrebbe dovuto porsi come testo di riferimento sulle pari opportunità è nato già bisognoso di ritocchi proprio per il recepimento di una Direttiva che sarebbe stata approvata pochi mesi dopo ma i cui contenuti erano già noti all'epoca¹².

Ad ogni modo, il Codice per le pari opportunità prevede l'adozione obbligatoria dei piani di azioni positive e dei codici di condotta per le pubbliche amministrazioni¹³.

Il Codice è inquadrato nell'ambito di normative di contrasto alle discriminazioni che non si limitano peraltro alle diseguaglianze donna-uomo, posto che l'azione di recepimento del c.d. diritto antidiscriminatorio di seconda generazione¹⁴ – a seguito del recepimento di atti di diritto antidiscriminatorio – conduce all'approvazione di due ulteriori atti. Questi prevedono le molestie quale forma di discriminazione, contrastando così a ogni condotta, patto, azione, omissione che contribuisca a creare «un ambiente ostile, degradante, umiliante ed offensivo» sui

¹¹ V. Considerando 7, Dir. 2006/54/CE.

¹² Come noto, il Codice per le pari opportunità (d. lgs. 11.4.2006, n. 198) ha recepito le direttive cd. “di nuova generazione” – Dir. 2004/113 (con d. lgs. 6.11.2007, n. 196, «Attuazione della direttiva 2004/113/CE che attua il principio della parità di trattamento tra uomini e donne per quanto riguarda l'accesso a beni e servizi e la loro fornitura»), Dir. 2006/54 (con d. lgs. 25.1.2010, n. 5, «Attuazione della direttiva 2006/54/CE relativa al principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego») – senza tuttavia operare un coordinamento con le previgenti definizioni di molestie e di molestie sessuale presenti nel codice penale. Risultano così due identiche definizioni di discriminazione la prima nella parte che riguarda l'ambito giuslavoristico (artt. 25 e 26), la seconda rispetto all'accesso ai servizi (art. 55-*bis*), senza una ricomposizione neppure rispetto alle previgenti definizioni dello Statuto dei lavoratori (l. 300/1970).

¹³ V. Capo III, riguardante competenze e funzioni del Comitato nazionale per l'attuazione dei principi di parità di trattamento ed uguaglianza di opportunità tra lavoratori e lavoratrici e Capo IV, sulle Consigliere di parità.

¹⁴ Con questa espressione si è soliti individuare gli atti di diritto antidiscriminatorio introdotti a partire dall'anno 2000, in contrapposizione alle Direttive approvate negli anni '70, limitate all'ambito lavorativo e alle discriminazioni fondate sul sesso. Proprio il 2000, segna l'apertura di fronti di protezione ulteriori rispetto all'ambito giuslavoristico e l'inclusione nella tutela antidiscriminatoria di nuove condizioni a rischio di discriminazione oltre al sesso/genere. Per una evoluzione, v. E. ELLIS, *EU Anti-discrimination law*, Oxford, 2005; M. BELL, *Anti-discrimination law and the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2002; F. BILOTTA, A. ZILLI, *Codice di diritto antidiscriminatorio*, Pacini giuridica, Brescia, 2019; M. BARBERA, A. GUARISO (a cura di), *La tutela antidiscriminatoria. Fonti strumenti interpreti*, Giappichelli, Torino, 2020; M. BARBERA (a cura di), *Il nuovo diritto antidiscriminatorio*, Giuffrè, Milano, 2007; A. LORENZETTI, *Il Diritto Antidiscriminatorio europeo: genesi ed evoluzione*, in B. PEZZINI (a cura di), *La costruzione del genere. Norme e regole*, Bergamo University Press, Bergamo, 2012; L. CALAFÀ, D. GOTTARDI (a cura di), *Il diritto antidiscriminatorio tra teoria e prassi applicativa*, Ediesse, Roma, 2008.

luoghi di lavoro in ragione di origine etnica e “razza”¹⁵, disabilità, convinzioni personali o religiose o dell’orientamento sessuale¹⁶.

Nell’ambito delle normative generali, è pure da ricordare il decreto legislativo sulla sicurezza¹⁷, in cui si prevede che la valutazione dei rischi sul luogo di lavoro debba comprendere anche parametri legati al genere e alla provenienza geografica¹⁸.

L’istituzione dei CUG rappresenta pure un passaggio significativo posta la stretta interrelazione con la Consigliera di Fiducia sulle questioni loro deputate¹⁹, come meglio precisato nella Direttiva ministeriale di attuazione²⁰.

L’ultima disposizione rilevante in materia di Consigliera di fiducia è la Direttiva 2 del 2019 del Ministro per la Pubblica amministrazione e del Sottosegretario delegato alle pari opportunità, in cui si precisano i compiti dei Comitati Unici di Garanzia e si danno indicazioni circa le strategie da adottare al fine di promuovere le pari opportunità in ambito lavorativo, puntando molto sulla formazione, che può essere somministrata anche dalle Consigliere di Fiducia dell’Ente o azienda.

3. La fenomenologia dei casi all’attenzione della Consigliera di fiducia. Uno sguardo di insieme.

L’azione della Consigliera di fiducia è regolata sulla base delle indicazioni fornite dal codice etico o dal codice di condotta dell’ente al cui interno opera, dunque con un quadro di riferimento che risulta assai mutevole sulla base del contesto lavorativo nel quale opera.

Specificamente rispetto all’ambito accademico, assunto come privilegiato in questa sede, assai varia è la tipologia di casi che possono presentarsi all’attenzione della Consigliera e che è possibile riepilogare in una pluralità di metodi.

A partire dai soggetti coinvolti, le casistiche possono riguardare sia i rapporti fra docenti, sia fra docenti e studenti, sia ancora fra studenti, sia fra docenti e personale tecnico-amministrativo o fra quest’ultimo e la popolazione studentesca. Gli e le studenti riferiscono, ad esempio, di problemi connessi ai rapporti con i docenti, al piano di studi, alla modalità di

¹⁵ Di recepimento della Direttiva c.d “Razza” (2000/43) che vieta le discriminazioni in ragione di “razza” e origine etnica.

¹⁶ Di recepimento della Direttiva c.d “Quadro” (2000/78) che vieta le discriminazioni in ragione di età, disabilità, religione e convinzioni personali, orientamento sessuale.

¹⁷ D. lgs. n. 81/2008, così come modificato nel 2009, dal D. lgs. n. 106/2009.

¹⁸ Art. 28, D. lgs. n. 81/2008.

¹⁹ L. 183/2010, «Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l’impiego, di incentivi all’occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro».

²⁰ Direttiva ministeriale del 04 marzo 2001, «Direttiva Comitati Unici Garanzia», che detta le «Linee guida sulle modalità di funzionamento dei Comitati Unici di Garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni (art. 21, legge 4 novembre 2010, n. 183)», disponibile in <http://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/dipartimento/04-03-2011/direttiva-comitati-unici-garanzia>.

svolgimento degli esami, all'accesso ai corsi e ai rapporti con altri studenti. Proprio in ragione di ciò è molto utile che la Consigliera si raffronti con la segreteria studenti, con il Garante studenti, ove presente, o con i Prorettori alla didattica o alle questioni relative alle pari opportunità, nonché con la Presidenza del Consiglio o della Consulta degli studenti.

Il personale tecnico-amministrativo, uniformemente a quanto accade in altri contesti lavorativi, segnala situazioni di stress lavoro correlato, di percepito *mobbing*, di *burn out*, nonché problemi insorti a seguito di mancate o ritardate risposte da parte della amministrazione, ritardi nella valutazione delle domande di mobilità, incongruenza nelle valutazioni sui cd pagellini, situazioni di criticità connesse soprattutto ai tempi di conciliazione vita-lavoro e/o al rientro da assenza per gravidanza e maternità.

I docenti pongono l'accento su problemi connessi al ruolo, sia nei confronti della interazione con gli/le studenti, sia in merito al necessitato coordinamento con il personale tecnico-amministrativo; inoltre i docenti sottopongono all'attenzione della Consigliera di fiducia le dinamiche interne al Dipartimento, con le varie e complesse relazioni tra pari e con le difficoltà di conciliare gli aspetti di autonomia che caratterizzano la professione del docente con il rispetto dei posizionamenti gerarchici.

Il numero di casi e di segnalazioni varia a seconda dei contesti, sia per ragioni numeriche (ovviamente una popolazione lavorativa più numerosa può richiedere un maggior numero di interventi), sia per ragioni connesse alla familiarità che i lavoratori hanno con il servizio. Nell'esperienza professionale di cui meglio può darsi conto, i casi trattati sono stati intorno al centinaio l'anno, di media, negli enti/aziende dai numeri più elevati e nei grandi Atenei, mentre una trentina l'anno, in quelli di medie dimensioni. Le segnalazioni tendono a crescere progressivamente, soprattutto dopo una capillare (in)formazione sul ruolo, sul servizio e sul codice di comportamento e si intensificano sempre nelle fasi successive ad una riorganizzazione dell'Ente.

Durante il periodo della emergenza sanitaria anche il servizio della Consigliera di Fiducia si è dovuto adattare alle modalità da remoto, con lezioni e ricevimenti *on line*, con la sensazione di straniamento che tutti e tutte abbiamo provato nell'essere costrette a vivere i rapporti umani mediati dalla tecnologia, ma con indubbia facilitazione nell'organizzazione degli incontri, nella maggiore disponibilità delle agende. Il servizio è stato attivo e percepito come tale e ha rappresentato un punto fermo e di presenza delle istituzioni accademiche, pur nella disgregazione dei gruppi di lavoro, negli uffici e nei Dipartimenti. La tecnologia e le disfunzioni relazionali collegate a uno scorretto uso della stessa, rappresentano la tendenza più significativa rilevata negli ultimi anni e accentuatasi nel periodo pandemico. Anche sotto tale profilo, una corretta formazione, all'interno della accademia, rientra fra i più significativi compiti della Consigliera di fiducia.

A fronte della tutto sommato recente presenza di questa figura nel sistema universitario italiano e di un quadro normativo frammentato e per lo più di *soft law*, una ricognizione della casistica che concretamente è emersa appare di interesse per la capacità di mostrare le diverse declinazioni di poteri e competenze della Consigliera di fiducia²¹.

La casistica selezionata – in crescita e in continua evoluzione – non intende peraltro fornire una mappatura esaustiva, soltanto mostrando l'ampia fenomenologia riconducibile all'azione della Consigliera ed è certamente da considerarsi sotto-rappresentata, soltanto rappresentando le situazioni più significative e maggiormente interessanti anche dal punto di vista procedurale e disciplinare²². Per tale ragione, si è ritenuto di evidenziare i principali punti di interesse dei singoli casi, in relazione alla disciplina dei codici di comportamento di riferimento, ben potendo molte esperienze rappresentarsi come emblematiche di un contesto generale.

3.1. Molestie sessuali e violenze sessuali.

Rappresenta un caso non infrequente la segnalazione di atteggiamenti di molestie e a sfondo sessuale e, assai più raramente, di violenze sessuali da parte di docenti o personale tecnico-amministrativo nei confronti di studentesse.

Un caso di notevole significato ha riguardato una segnalazione di violenza sessuale da parte di un docente da parte di una studentessa, ammessa ad un percorso di studi personalizzato, in quanto affetta da disturbi specifici dell'apprendimento (DSA) e seguita dall'Ufficio disabili del relativo Ateneo. Dopo essere stata indotta dal docente ad avere rapporti sessuali con lui, mostrando una totale dipendenza nei suoi riguardi, anche a causa della condotta di quest'ultimo che, forte della posizione di potere, la controllava sia emotivamente sia intellettualmente, la studentessa aveva però trovato la forza di scrivere alla Consigliera di fiducia, al Rettore e alla Responsabile dell'ufficio disabili, segnalando la situazione. Il Rettore aveva immediatamente provveduto a informare immediatamente un ufficiale di polizia giudiziaria²³ e, terminate le indagini, il docente veniva rinviato a giudizio, con la parallela apertura di un procedimento disciplinare interno, all'esito del quale veniva temporaneamente

²¹ I casi presentati sono tratti dall'esperienza da me svolta nello svolgimento del proprio ruolo presso le Università degli Studi di Parma, Torino, Bergamo, Politecnico di Torino, l'Agenzia Territoriale per la casa del Piemonte (ATC), nonché dal raffronto con altre Consigliere di fiducia in occasione, tra gli altri, dei seguenti convegni: 6 ottobre 2009, Coordinamento nazionale per le Pari opportunità delle agenzie ambientali presso l'Arpa di Torino; 14 novembre 2013, presso l'Università degli Studi di Pisa; 29 ottobre 2015, presso il Politecnico di Torino e 12 aprile 2017, presso l'Istituto Avogadro di Torino; Aprile 2019, presso il Circolo dei lettori di Torino, questi ultimi 4 relativi alla rete dei CUG e all'intervento delle Consigliere di fiducia. Sono stati presentati casi analizzati durante i corsi di formazione svolti dalla scrivente presso le Università degli Studi di Parma, Torino e Bergamo, a favore dei docenti, personale tecnico amministrativo e studenti.

²² La casistica è aggiornata alla data di redazione del presente articolo.

²³ Art. 331 c.p.p.

sospeso. Tale caso bene rappresenta la necessità di coordinamento tra i vari procedimenti (interno ed esterno) e tra i vari soggetti deputati a intervenire. La Consigliera di fiducia, appresa la tempestiva azione del Rettore, aveva contattato la studentessa e, dopo alcuni colloqui, aveva operato un invio a favore di una avvocata penalista di un Centro Antiviolenza della zona. È importante sottolineare come, per una corretta gestione della segnalazione, oltre alle azioni istituzionali nel rispetto della normativa in materia, è necessario agire con la procedura informale interna, al fine di fornire alla persona che segnala, momenti di ascolto e di consulenza professionale circa l'iter da seguire, il prosieguo del procedimento intrapreso e la condotta da tenere nelle fasi successive alla segnalazione. Proprio in tali momenti entra in gioco la Consigliera di fiducia, che può fungere anche da raccordo tra i vari soggetti interessati dalla denuncia. È ovviamente necessario il consenso della persona che segnala anche per raccordarsi con i vertici del Dipartimento coinvolto, prendendo dunque contatto con la Presidenza del corso di Studi e la Direzione, così da definire un piano di studi, ulteriormente personalizzato, tenuto conto dell'accaduto ed essere certi che il docente sottoposto a indagini non incontri più la studentessa, neppure per ragioni di studio. Tale precisazione è indispensabile poiché spesso l'avvio di risposte standardizzate può mettere al riparo l'Ateneo da inefficienze e da condotte illecite che si prefigurano, ad esempio, nel caso di omessa denuncia²⁴, ma può anche non essere in grado di comprendere e accogliere il dramma e la profonda difficoltà di chi segnala, che abbisogna, invece, di una risposta integrata e coordinata.

Altro aspetto interessante della vicenda richiamata riguarda la posizione in cui si è venuto a trovare un altro docente, cui la ragazza aveva timidamente confessato il proprio disagio e la paura nei confronti del docente poi divenuto imputato e sospeso dal servizio. Pur avvisato dalla studentessa della gravità della situazione, anche se parzialmente poiché la studentessa aveva ommesso il racconto dei rapporti sessuali intercorsi, questi si era infatti limitato a consigli generici affinché si trovasse una soluzione di compromesso. Ma alla luce della continuazione delle condotte violente e dell'intervento dell'autorità giudiziaria, la condotta del docente interessato si è palesata come omissiva, poiché avrebbe dovuto attivarsi per garantire alla studentessa un ambiente di studio sicuro e rispettoso. Pur se a seguito di una narrazione parziale da parte della studentessa, egli avrebbe comunque potuto, o meglio dovuto, prendere contatto con la Consigliera di fiducia e suggerire una denuncia all'autorità giudiziaria più tempestiva e/o un intervento interno, per la messa in sicurezza della studentessa, più immediato. Infatti, l'obbligo

²⁴ Ad esempio, ai sensi dell'art. 361 c.p., rubricato «Omessa denuncia di reato da parte del pubblico ufficiale», secondo cui «Il pubblico ufficiale, il quale omette o ritarda di denunciare all'Autorità giudiziaria, o ad un'altra Autorità che a quella abbia obbligo di riferirne, un reato di cui ha avuto notizia nell'esercizio o a causa delle sue funzioni, è punito con la multa da euro 30 a euro 516. La pena è della reclusione fino ad un anno, se il colpevole è un ufficiale o un agente di polizia giudiziaria, che ha avuto comunque notizia di un reato del quale doveva fare rapporto. Le disposizioni precedenti non si applicano se si tratta di delitto punibile a querela della persona offesa».

di intervenire sussiste in capo a chi ne ha il potere/dovere conformemente anche alla disciplina del codice civile e alla normativa giuslavoristica ovvero sulla base di specifiche previsioni²⁵.

Questo caso molto chiaramente mostra come, in assenza di una adeguata formazione che possa trasferire la conoscenza sui diritti ed obblighi connessi ai vari ruoli, anche i soggetti che agiscono in buona fede o senza colpa grave o dolo, possono vedersi sanzionati o comunque mettere in campo condotte contrarie al codice di condotta e/o a quello penale. Sono molto numerose le segnalazioni che giungono alla Consigliera di fiducia in cui si lamenta un mancato intervento di chi aveva potere gerarchico di intervenire come nel caso dei Direttori di Dipartimento, dei Presidenti di corso di Studi, dei Responsabili Amministrativi di Area o di Ufficio, la cui condotta omissiva in taluni casi ha peggiorato la situazione del contesto e aumentato la percezione di isolamento da parte della vittima.

Un secondo caso di interesse ai fini della presente analisi riguarda una vicenda di molestia a sfondo sessuale da parte del personale addetto alla sorveglianza e alla custodia dei locali universitari nei confronti di una studentessa straniera, aspetto che ha reso necessario il coinvolgimento di figure diverse dalla Consigliera interpreti, *counselor* e mediatore culturale, grazie ai quali è stato possibile entrare in relazione con lei. Vista la tipologia di azione, è stata importante l'attivazione del servizio informatico che ha potuto fornire la prova della connessione del pc del molestatore a siti pornografici, una volta individuato il *device* e il turno di lavoro nel quale era stata agita la molestia, aprendo così la via alle previste sanzioni disciplinari e presumibilmente penali²⁶. Questo caso si mostra di interesse al fine di illustrare i poteri ispettivi e istruttori in capo alla Consigliera di fiducia, sulla base della procedura informale prevista nel codice di comportamento di riferimento. Essa, infatti, può sentire testimoni, accedere ai documenti amministrativi e acquisire eventuali ulteriori informazioni²⁷.

Un altro caso di molestie a sfondo sessuale ha riguardato il comportamento tenuto da uno studente, nei confronti di varie studentesse, all'interno dei locali della biblioteca universitaria. La commissione di atti osceni in luogo pubblico all'interno del Campus universitario non è un

²⁵ A titolo esemplificativo, si legga il codice di comportamento dell'Università degli Studi di Torino, laddove al punto n. 4 tale responsabilità è esplicitata «Art. 4. Doveri di collaborazione 1. Chiunque operi all'interno dell'Università deve contribuire ad assicurare un ambiente di lavoro in cui venga rispettata la dignità della persona. 2. Ogni responsabile di struttura ha il dovere particolare di vigilare e, ove possibile, prevenire il verificarsi di molestie sessuali o morali o atti discriminatori nei settori di lavoro che sovrintende. Ogni responsabile di struttura dovrà altresì prestare attenzione e sostenere chiunque voglia opporsi o reagire ad una molestia sessuale, morale, o ad un atto discriminatorio, fornire indicazioni e chiarimenti circa la procedura da seguire, mantenere la riservatezza in caso di molestia sessuale». Si consideri altresì l'articolo n. 4, punto 2, del codice di comportamento dell'Università degli Studi di Bergamo, in cui si legge «2. L'Università opera al fine di prevenire e di rimuovere le suddette condotte», ossia le condotte moleste.

²⁶ Nel caso in esame, vi è stata una sanzione disciplinare, ossia sospensione del molestatore dal lavoro per due giornate e una denuncia all'autorità giudiziaria.

²⁷ Cfr. art. 20, pt. 1, codice etico dell'Università degli Studi di Bergamo; art. 7, lettera c), del Codice di condotta dell'Università degli Studi di Torino.

episodio raro e presenta alcuni punti di criticità, in particolare circa la gestione da parte della Consigliera di fiducia, chiamata a mantenere un equilibrio tra la sua figura professionale all'interno dell'Università e quella di legale, in grado, potenzialmente, di assumere le difese delle persone offese avanti all'autorità giudiziaria. In tali situazioni, si suggerisce di operare l'invio della persona, al Consiglio dell'Ordine forense di riferimento o agli esperti dei Centri Antiviolenza del territorio, al fine di far valutare se procedere penalmente, con legale "esterno". Circa la procedura interna si suggerisce, ultimata l'istruttoria, di inviare gli atti al Rettore per la definizione degli aspetti disciplinari; il punto di raccordo tra quest'ultima e il giudizio avanti all'autorità giudiziaria è delicato, posto che, pur nel rispetto dei tre gradi di giudizio, l'Amministrazione deve intervenire con tempestività, pena l'inefficacia dell'azione, la compromissione del contesto e la sicurezza della persona offesa.

Nella necessità di comprendere il rilievo della questione, si suggeriscono corsi di formazione per il personale della vigilanza e addetti al servizio di portineria, anche se non strutturato presso l'Ateneo, ma assunto da soggetti affidatari in conto terzi, poiché è molto importante che venga percepito il pericolo, la molestia patita e lo stato d'animo delle persone offese, così da procedere con un invio corretto ai soggetti deputati ad intervenire. In proposito, è certamente da stigmatizzare la frequente sottovalutazione di quanto accaduto, la banalizzazione dei fatti e la non corretta gestione della vicenda. Al contrario, è fondamentale che la persona offesa si senta in un luogo sicuro che le consente di percepire come l'Ateneo attua virtuosi protocolli di intervento.

3.2. Molestie e *stalking*.

Nella casistica che si presenta all'attenzione della Consigliera di fiducia, non è infrequente la segnalazione di casi di *stalking* e molestie nei confronti di docenti donne o di giovani docenti uomini, da parte di studenti. Queste condotte si concretizzano sotto molteplici forme, come ad esempio, l'esorbitante numero di *email*, *email* a contenuto personale, inviti, continue richieste di ricevimento, pedinamenti all'interno dei locali universitari, pedinamenti esterni, messaggi a contenuto sentimentale.

Si tratta di un fenomeno in netta crescita, con segnalazioni in aumento, anche grazie alla maggiore consapevolezza degli strumenti offerti da codice di condotta e del disvalore delle condotte che portano i/le docenti a segnalare. Una delle cause di tali comportamenti può individuarsi nella difficoltà di comprendere i confini della relazione e del rapporto docente-studente, anche in ragione della facilità con cui la tecnologia rende chiunque raggiungibile a qualsiasi ora di qualsiasi giorno; inoltre, spesso le politiche di Ateneo invitano i docenti ad essere molto disponibili nei confronti degli e delle studenti. Incrociando questi fattori e senza una adeguata formazione e assunzione di consapevolezza, vi è però il rischio di porre in essere

comportamenti che possono favorire condotte contrarie al codice etico anche in modo non del tutto consapevole. Un classico esempio è da rinvenire nell'uso del "tu" nella conversazione, nell'invio di *email* in giornate festive e orari notturni, nel numero eccessivo di comunicazioni, con toni poco appropriati, ad esempio senza saluti o formule di commiato e con modalità espositive tipiche dei social più che di una conversazione, per quanto telematica, con un docente universitario, l'utilizzo di messaggistica tramite cellulare, comunicazioni tramite *Messenger*, *Whatsapp*, Instagram, in luogo dei canali di comunicazione di Ateneo.

Sono soprattutto i giovani uomini e le donne a rischiare di creare un malinteso senso di *matérnage* e di prossimità con gli e le studenti. La situazione può peggiorare in caso di studenti problematici, perché soli – magari in quanto fuori sede – o perché affetti da patologie più o meno gravi, senza adeguato supporto: il/la docente può essere visto/a come punto di riferimento, può – talvolta anche involontariamente – alimentare proiezioni e un improprio investimento affettivo da parte dello studente che poi, quando inevitabilmente viene deluso, può mettere in campo risposte aggressive. Le spie del pericolo sono l'elevato numero di contatti e la narrazione che viene spostata dal piano formale avente ad oggetto lo studio, a quello informale, con riferimenti autobiografici. Spesso si inizia con frequenti ricevimenti nei quali – in luogo di questioni rilevanti ai fini di esami, ricerca, tesi – la/o studente espone questioni personali o esprime i propri sentimenti verso il/la docente, anche nei termini di stima personale e professionale, ma con linguaggio di certo poco consono a tale tipo di relazione. Non sono inusuali i casi in cui tale "relazione" a un certo punto sfugge al controllo del docente che si è trovato molestato o addirittura perseguitato, spesso innescando per altro un senso di colpa, preoccupazione, talvolta paura.

In tali casi, la Consigliera può suggerire al/alla docente come prendere le distanze, ad esempio, bloccando il contatto, raccordandosi con i servizi informatici di Ateneo, suggerendo anche di mettere al corrente dell'accaduto anche il Presidente del corso di studio, al fine di trovare una soluzione all'eventuale necessità dello studente di avere informazioni relativi al percorso di studi. La Consigliera di fiducia può anche suggerire al docente molestato se e come rispondere²⁸, segnalando l'importanza di attivare, in caso di studente affetto da disturbi mentali o collocato in un piano di studi speciale, il servizio *counseling* se esistente o l'ufficio con la delega alla disabilità. Può anche essere utile valutare sanzioni che possano anche esprimere un valore educativo, quali per esempio l'obbligo per i ragazzi di frequentare un corso relativo al codice di condotta.

²⁸ Si suggerisce di utilizzare esclusivamente l'*account* di posta istituzionale, in primo luogo, per dare un segnale circa la dinamica formale dei ruoli in gioco, come pure per poter intervenire tramite i canali interni, posto che l'uso di un *provider* esterno renderebbe obbligatoria la segnalazione alla polizia postale, con intervento della magistratura e conseguenti tempi dilatati.

3.3. *Mobbing* e difficoltà di lavoro in *team*.

Un'ulteriore e non infrequente tipologia di segnalazioni, giunte all'esame della Consigliera di fiducia, riguarda condotte assimilabili al *mobbing* ed espressione delle difficoltà di lavorare in squadra.

Rileva ripercorrere, in particolare, un caso di un presunto *mobbing* da parte del *tutor* di riferimento nei confronti di alcuni dottorandi che si mostra di interesse perché pone l'attenzione sui rapporti tra studenti di dottorato e supervisor: nella vicenda in esame, sono state segnalate pratiche, a dire degli studenti, mobbizzanti, quali l'imposizione di presenza durante lo svolgimento del dottorato; la richiesta di giustificazione al dottorando in caso di assenza; la richiesta di svolgimento di attività non strettamente connesse al percorso di studi; la mancata supervisione da parte dei *tutor* del percorso di ricerca; cattivi rapporti tra docenti di riferimento e dottorandi. Nel caso di specie, la Consigliera esaurita l'istruttoria, ha preso contatti con il Presidente della Scuola di dottorato, nonché con i coordinatori del ciclo dottorale di riferimento, così da definire modalità operative in grado di garantire efficienza e pratiche rispettose. In particolare, ne è seguita la redazione di un regolamento di dottorato in cui sono stati definiti diritti e doveri dei dottorandi. Il *tutor* di riferimento è stato inviato a frequentare alcune lezioni sulla *leadership* e sul lavoro di gruppo. In proposito, si segnala la necessità di riflessione sul punto, per evitare di indicare come referenti del dottorato docenti con scarsa propensione per le relazioni umane, nonché per evitare l'adozione pratiche che possano confondere l'attività prestata dai dottorandi con quella dei dipendenti, regolarmente contrattualizzati. Tale pericolo è più forte soprattutto nei percorsi dottorali scientifici, collegati al mondo delle imprese e delle industrie, rispetto ai quali il ruolo della Consigliera di fiducia può essere di grande importanza, poiché può coadiuvare i vari uffici nella stesura delle Convenzioni tra l'Ateneo e imprese.

Sempre alla difficoltà di lavorare in squadra, è da ricondurre una non infrequente casistica che ha visto alcune segnalazioni da parte del personale tecnico-amministrativo quanto a situazioni di difficoltà ambientali. Un caso significativo ha riguardato la richiesta di intervento della Consigliera circa un contrasto tra due dipendenti rispetto alle mansioni e alla direzione dell'ufficio derivante dal fatto che una delle due non accettava di essere diretta dall'altra, nominata sua responsabile a seguito di una riorganizzazione di Ateneo. Il Dirigente preposto a entrambe non aveva peraltro fornito alcuna indicazione precisa rispetto ai compiti, e anzi, nei fatti, agiva sconfessando l'organigramma; accadeva, infatti, che la dipendente gerarchicamente sottoposta, anziché rivolgersi alla collega responsabile di settore, figura intermedia, contattava il Dirigente il quale le rispondeva direttamente, scavalcando la responsabile che, di conseguenza, si sentiva estromessa e, proprio per questa ragione aveva contattato la Consigliera di fiducia, sostenendo di non poter svolgere il lavoro connesso all'incarico ricevuto con la dovuta serenità. In casi analoghi, la Consigliera può suggerire a tutti i soggetti coinvolti le modalità più idonee

per lo svolgimento dell'attività lavorativa, evitando così il ricorso alla procedura disciplinare²⁹. Nella situazione descritta, sono state organizzate varie riunioni, invitando a parteciparvi non solo le due dipendenti, ma anche la Dirigenza e la Prorettrice relativa – per cercare di coinvolgere anche la parte docente della *governance* di Ateneo – al fine di definire congiuntamente un mansionario e un *vademecum* operativo, poi formalmente accettati dalle dipendenti in questione. Tale vicenda si ritiene di interesse perché sottolinea quanto l'intervento della Consigliera di fiducia possa rappresentare un elemento in grado di attivare mediazioni e soluzioni creative, nonché di facilitare le composizioni pacifiche delle situazioni controverse evitando procedure disciplinari, come nel caso di specie avrebbe dovuto essere nei riguardi della dipendente che si rifiutava di stare alle richieste della responsabile di Area.

3.4. Molestie verbali e *cyber* molestie.

Ulteriori e frequenti interventi della Consigliera riguardano i commenti sessisti, le battute a sfondo erotico, a doppio senso, i comportamenti inadeguati da parte dei docenti nei confronti in particolare delle studente. Spesso non si tratta di atteggiamenti che possono assumere la forma della molestia sessuale, ma ugualmente sono vicende che pongono la vittima in una condizione di fragilità. Si pensi all'espressione utilizzata da un docente in sede di ricevimento nei confronti di una studentessa che lo aveva contattato per un dubbio relativo al testo di esame «Che bella bocca che ha signorina, con quel rossetto»; di certo, non si tratta di una frase, di per sé, sgarbata o volgare, ma altrettanto certamente diventa inappropriata proprio perché pronunciata in contesto di impari collocazione gerarchica; per la formalità che dovrebbe caratterizzare i rapporti studente-docente determina una essenzializzazione della donna che riceve tale commento, spostando il piano del rapporto da una dimensione professionale a una personale, e provoca una sessualizzazione di una parte del corpo indubbiamente connotata da riferimenti erotici. Si pensi ancora alla frase «Complimenti al fidanzato signorina», proferita da un docente nel corso di un esame *on line*, all'accendersi della telecamera della (evidentemente avvenente) studente. Anche espressioni ammiccanti come «Succhia lei o mi passa l'aspiratore?», frase proferita da un docente di chirurgia alla infermiera tirocinante, appaiono inappropriate e ambigue per il contesto in cui sono pronunciate; o al «come le sta bene quella maglietta, mi faccia leggere la scritta che ha davanti» rivolta da un docente alla studentessa in sede di lezione da remoto; o ancora all'espressione «si metta la divisa verde, è molto più sexy con la divisa verde», rivolta da un tecnico di laboratorio ad una tirocinante di medicina.

Per quanto possano apparire come “complimenti” o come “commenti scherzosi”, rivelano in realtà una attitudine alla sessualizzazione delle studente(meglio dire delle studentesse), dei

²⁹ Usualmente nei codici di condotta, tale facoltà è prevista nell'ambito della procedura informale.

loro corpi e di parti di essi, certamente da stigmatizzare. Per tali ragioni, simili condotte hanno dato origine a segnalazioni da parte delle studenti che hanno ulteriormente riferito di ambienti a loro ostili, in quanto tesi a sottostimare le molestie, a riderne, se non addirittura a colpevolizzare le denunciati, attraverso la reificazione del loro corpo³⁰. La Consigliera di fiducia in casi analoghi procede con l'ascolto della studentessa, lasciando che fluisca una ampia narrazione tale da ricostruire il contesto, successivamente prendendo contatto con il Direttore di Dipartimento e/o il Presidente del corso di studi per comprendere come è il contesto del Dipartimento e se ci sono state pregresse segnalazioni. Infine, contatta il docente accusato, conformemente a quanto disposto dai codici di condotta, in sede di procedura informale. Si segnala la necessità di corsi di formazione all'interno del Dipartimento, al fine di diffondere idonea conoscenza e sensibilità sul tema delle molestie³¹ che vanno indagate anche se non sempre integranti fattispecie di reato, ma in quanto spie indicatrici di una scientificità compromessa e di ambienti ostili alle donne presenti, con negative ripercussioni sulle loro carriere³².

Sempre a tale ambito possono ricondursi frasi, *post*, video sessisti, razzisti, omofobi da parte di appartenenti al mondo universitario, su pagine *facebook* individuali e con l'utilizzo di *account* privati. Un caso di grande interesse e veicolato anche dalla stampa generalista ha riguardato un docente della Università Statale di Milano che, all'indomani della elezione della Vice Presidente degli Stati Uniti, Kamala Harris, aveva pubblicato sulla propria pagina *facebook* un *post* dal contenuto indubbiamente sessista e razzista³³.

A questo si affianca un altro caso, anch'esso assai noto nella cronaca e riguardante un docente dell'Università di Bari responsabile di avere pronunciato frasi sessiste ed omofobe durante una lezione da remoto. L'immediata reazione – *in primis* – da parte della popolazione studentesca ha determinato una visibilità considerevole³⁴ e lo sdegno dell'intera comunità³⁵.

³⁰ Gli esiti del progetto Europeo “USV – REACT. Università a Supporto delle vittime di violenza” (cfr. nota n. 2 del presente scritto) hanno confermato tale tendenza: solo il 50% per cento degli intervistati percepisce come molestia il fatto di essere guardati in modo tale da generare disagio o che qualcuno mostri materiale o immagini sessualmente espliciti, nei luoghi di lavoro, o il proferire commenti espliciti; solo il 26 per cento dei partecipanti al questionario ha dichiarato di percepire come molestia la narrazione di storielle a sfondo sessuale.

³¹ Centrale in tema di molestie la Convenzione OIL n. 1901 del 2019 ratificata con Legge 4/2021, in cui vengono ridefiniti gli spazi che, ai fini della applicazione della legge, sono considerati lavorativi (articolo n. 3) e in cui si definiscono le strategie più idonee, in tema di contrasto.

³² Sulle molestie in Ateneo, v. C. BRUNO, *Molestie che inquinano la scienza*, in <http://www.ingenero.it/articoli/molestie-che-inquinano-la-scienza>; l'inchiesta *Molestie, quello che le Università non dicono. Nomi e numeri per denunciare*, di A. De Gregorio, E. Rosaspina, E. Serra, F. Visentin e coordinata da G. Viafora, in https://27esimaora.corriere.it/20_dicembre_10/molestie-quello-che-universita-non-dicono-ecco-nomi-numeri-denunciare-1c01a136-3a2f-11eb-bd0f-1c432ae6dd98.shtml; P. ROMITO (a cura di), *Molestie sessuali: che fare? Una ricerca promossa dal CUG dell'Università di Trieste*, Trieste, EUT Edizioni Università di Trieste, 2019.

³³ T. De Giorgio, *Post sessista contro Kamala Harris, sotto accusa un docente della Statale di Milano. Il rettore: “Post indegno: interverremo”*, Repubblica on line, 12 novembre 2020, in https://milano.repubblica.it/cronaca/2020/11/12/news/post_sessista_contro_kamala_harris_sotto_accusa_un_docente_della_statale_di_milano-274116388/.

³⁴ La vicenda aveva animato la stampa locale e nazionale; per una ricostruzione v. *Bari, Prof universitario offende e discrimina le donne: sospeso*, in La Gazzetta del Mezzogiorno, 18 novembre 2020, in

Entrambi i docenti sono stati sospesi per un tempo determinato, senza stipendio perché gli Atenei hanno ritenuto che tali condotte fossero contrarie al codice di condotta, pur se – in un caso – agite in spazi privati (il docente dell’Università di Milano Statale) o – nell’altro – integrando libere espressioni di pensiero (il docente dell’Università di Bari).

Si ritiene che tali casi presentino elementi di complessità e di interesse e meritino riflessioni sul decoro e sulla probità richiesta ai docenti, in virtù del loro ruolo, anche nella dimensione privata, ma anche circa i confini costituzionali della libertà di espressione e di insegnamento, nonché della privatezza della propria corrispondenza. Ad esempio, nel caso del docente dell’Università di Milano Statale il *post* era stato prontamente rimosso, ma comunque poi diffuso da terzi.

In generale, è sembrata decisa la reazione nei riguardi di chi – in occasioni pubbliche – si è espresso con comportamenti sessisti e discriminatori e che ha subito sanzioni disciplinari immediate.

In un caso, anch’esso assai noto alle cronache, in cui un docente aveva espresso l’opinione per cui le donne sarebbero poco “adatte” allo studio della fisica, rilevando come la vera discriminazione sarebbe a danno degli uomini spesso scavalcata nella carriera da colleghe con meno meriti di loro³⁶, decisa è stata la reazione. In aggiunta al provvedimento disciplinare da parte dell’Ateneo di riferimento³⁷, il docente ha subito sanzioni anche da parte dell’ente di

<https://www.lagazzettadelmezzogiorno.it/video/gdm-tv/1261728/bari-prof-universitario-offende-le-donne-chiesta-la-rimozione.html>; Bari, *sospeso prof di Medicina. Durante una lezione aveva detto: “Giudici donne non dovrebbero esserci”*, in <https://www.borderline24.com/2020/11/18/bari-dichiarazioni-shock-prof-medicina-giudici-donne-non-dovrebbero-esserci/>. Protagonista del caso è Donato Mitola – professore di Bioetica e filosofia morale della scuola di Medicina di Bari – che, durante una lezione *online*, ha espresso concetti espressione di patriarcato e discriminatori. Il docente aveva infatti affermato che «Giudici donne non dovrebbero esserci, perché giudicare significa essere imparziali e il giudizio delle donne è condizionato a causa della loro innata ed esagerata sensibilità ed emotività» e ancora «Le madri devono stare a casa con i figli». L’Associazione studentesca “Link” aveva per prima sollevato il caso, chiedendo l’intervento del Rettore che aveva immediatamente condannato l’episodio. Il provvedimento di sospensione ha rilevato la violazione del Codice Etico dell’Università, in particolare, rispetto al principio di eguaglianza e non discriminazione (art.1 comma 2, art. 5).

³⁵ Anche l’Associazione donne magistrato aveva immediatamente preso posizione, stigmatizzando l’accaduto.

³⁶ La vicenda è quella di Alessandro Strumia, fisico e docente dell’Università degli Studi di Pisa che, a una conferenza su “Fisica delle alte energie e *gender*” organizzata dal Cern a Ginevra, il 28 settembre 2018, nell’affrontare la questione della discriminazione ai danni delle donne nella fisica e più in generale nell’area STEM (scienza, tecnologia, ingegneria e matematica), aveva sostenuto che «La fisica è stata inventata e costruita dagli uomini, non si entra per invito». Ancora, aveva affermato che «la fisica non è sessista con le donne, anche se la verità non conta, perché fa parte della battaglia politica che arriva fuori, ma non è chiaro chi vincerà». Con il supporto di *slide* e formule matematiche, grafici e tabelle per sostenere, tra l’altro, che gli uomini si interessano di più alle cose e le donne alle persone, il docente aveva illustrato come i primi sono più rappresentati nelle professioni a sfondo scientifico e le seconde in quelle umanistiche, dove il confine vero/falso giusto/sbagliato è più sfumato.

³⁷La sanzione era stata deliberata dal Senato Accademico dell’Università di Pisa il 18 gennaio 2019, sulla base della delibera motivata assunta dalla Commissione Etica di Ateneo a conclusione dell’attività istruttoria svolta. La sanzione è stata quella richiamo pubblico per la violazione, grave e rilevante, del Codice Etico di Ateneo e in particolare degli artt. 3 (nella parte in cui afferma che “tutti i componenti la comunità universitaria, docenti, studenti, personale tecnico-amministrativo [...] sono tenuti ad ispirare i propri comportamenti ai principi di [...] lealtà, correttezza [...] enunciati in questo codice, anteponendo il superiore interesse della comunità stessa a quello

ricerca presso cui si era svolto il seminario e in occasione del quale erano state proferite le frasi “incriminate”, con la sospensione prima, e l’interruzione poi, di qualsiasi rapporto di natura professionale; analogamente, da parte dell’associazione della disciplina³⁸. In occasioni pubbliche, il docente ha peraltro ribadito le proprie convinzioni sembrando non aver colto il rilievo di quanto affermato³⁹.

Un caso di estremo interesse riguarda infine il caso in cui giudizi e pensieri del tenore di quelli sopra riportati, siano espressi in un libro di testo, di un corso universitario⁴⁰ che, ancora una volta, chiama in causa la pienezza della libertà di manifestazione del pensiero.

L’esito dei casi presentati mostra una tendenza non sempre univoca nella valutazione della gravità delle condotte e nei provvedimenti adottati e sarà dunque interessante osservarne l’andamento negli anni a seguire.

3.5. Discriminazioni su base razziale e etnica e in ragione della religione.

Un ulteriore blocco di casistiche riguarda i non infrequenti casi di percepita discriminazione in ragione della “razza”, come rispetto all’uso del velo integrale a lezione e agli esami, o di uno sportello della segreteria studenti previsto “solo per italiani”. Entrambi i casi rappresentano situazioni articolate e sono stati presentati alla Consigliera di fiducia come casi di discriminazione eclatanti su base razziale e etnica e in ragione della religione.

All’esito della istruttoria, si è compreso che si trattava non tanto di discriminazioni quanto piuttosto di esempi di cattiva organizzazione e gestione del lavoro, nonché di ignoranza delle condotte più idonee da tenere. Lo sportello “solo per italiani” era stato approntato per far defluire la coda degli studenti, in presenza di un solo addetto, carente nella conoscenza delle lingue straniere. La cattiva comunicazione di quest’ultimo («vengano da me solo quelli che parlano bene l’italiano o gli italiani») ha ingenerato nei presenti la percezione di discriminazione. Ma il caso è interessante perché dimostra la necessità di condividere approcci inclusivi e una

personale”), 5, comma 1 (laddove recita: “Nel pieno rispetto della libertà della ricerca scientifica e dell’insegnamento spettante a tutti i destinatari del codice [...] tutti debbono svolgere i propri compiti uniformandosi ai principi di lealtà e di rispetto reciproco”), e 9 (ai sensi del quale “Nell’esercizio della libertà accademica i membri dell’Università sono tenuti a mantenere una condotta [...] responsabile”). V. <https://www.unipi.it/index.php/news/item/14355-sanzione-etica-a-carico-del-prof-alessandro-strumia>.

³⁸ Anche l’Istituto nazionale di Fisica nucleare (Infn) aveva infatti stigmatizzato la condotta del docente.

³⁹ V. *Il Cern allontana Strumia, il fisico che disse “la fisica è roba da uomini”*, in https://www.repubblica.it/scienze/2019/03/07/news/il_cern_caccia_il_fisico_che_disse_la_fisica_e_roba_da_uomini_220940816/. Strumia, alla Bbc, ha comunque ribadito le sue posizioni: «La scienza non dovrebbe sentirsi offesa quando dei fatti mettono alla prova ciò che viene ritenuto sacro».

⁴⁰ Tale caso è stato subito inviato al Rettore competente che decise per una archiviazione. Non si precisano ulteriori dettagli perché potrebbero rendere riconoscibili i soggetti interessati, visto l’esito del procedimento e in ossequio al segreto professionale. Il Rettore ha optato per la prevalenza della libertà di espressione e di insegnamento sugli aspetti discriminatori del testo in esame, pur chiedendo al docente di riformulare i concetti in maniera più rispettosa, nella nuova edizione del manuale.

adeguata conoscenza, a tutti i livelli occupazionali all'interno degli Atenei, dei contenuti dei codici di condotta. Ciò diventa ancora più necessario, tanto più i contesti sono popolati da persone di provenienza, credo e culture diverse. Il caso è di grande interesse anche perché mostra gli effetti secondari di una cattiva organizzazione del lavoro, che principalmente compromette l'efficienza lavorativa e che, come corollario, contribuisce a creare ambienti ostili o poco tutelanti, nei quali possono nascere e moltiplicarsi i pregiudizi, i giudizi svalutanti e, nei casi più gravi, le molestie e le discriminazioni.

Tema altrettanto significativo, portato all'attenzione della Consigliera di fiducia, è quello delle studentesse con il velo integrale (tipicamente il *burqua*) che si interrogano sulla loro possibilità di frequentare regolarmente le lezioni e sostenere gli esami o richiedere certificati alle segreterie. Il caso nasce da alcune studentesse invitate a scoprire il viso, sia dalla docente in aula, sia dal personale tecnico-amministrativo della segreteria studenti, ingenerando nelle studentesse la percezione di essere state discriminate per provenienza e credo religioso. La situazione è decisamente complessa, poiché se, da un lato, si deve garantire il rispetto di ogni individualità, dall'altro, occorre però consentire un regolare svolgimento della vita in accademia, nel rispetto della normativa italiana. Sul punto la giurisprudenza è articolata e disomogenea⁴¹ e mostra l'opportunità, anzi la necessità, di regolamenti interni che prevedano come comportarsi in casi analoghi. La Consigliera di fiducia può essere il soggetto che funge da coordinamento tra le varie figure per arrivare ad una definizione della situazione. Nel caso in oggetto, si è deciso di procedere al riconoscimento delle studentesse, ai fini dell'esame e del rilascio dei certificati, tramite l'intervento di una docente o una dipendente, in luogo appartato, spiegando loro il motivo della necessità della procedura di verifica della identità, mostrando consapevolezza e rispetto della loro identità, provenienza e credo religioso. Il rischio di cui è importante tenere conto in casi analoghi è quello di procedere attraverso iter standardizzati uguali per tutto il mondo studentesco, senza differenziazioni, con personale non formato, con scarsa attenzione ai profili identitari dei soggetti coinvolti⁴².

Più netto appare invece il rifiuto di comportamenti – segnalati informalmente – relativi a casi di tirocini in azienda in cui le studentesse che indossano il velo non integrale (*niquab*

⁴¹ Per analogia la materia è regolata dall'art. 5, l. n. 152/1975, sostituito dall'art. 2, l. 533/1977 e poi art. 10 co. 4-*bis* del d.-l.144/2005, in tema di tutela dell'ordine pubblico (vietato prendere parte a pubbliche manifestazioni, svolgentesi in luogo pubblico o aperto al pubblico, facendo uso di caschi protettivi o con il volto in tutto o in parte coperto mediante l'impiego di qualunque mezzo atto a rendere difficoltoso il riconoscimento della persona). Sul punto, v. le interessanti sentenze Tar Friuli Venezia-Giulia, sent. n. 645/2006, in materia di divieto dell'uso del burqa; Consiglio di Stato sent. n. 3076/2008; Corte d'Appello di Milano, sent. del 20 maggio 2016. Sul velo e il diritto allo studio si vedano le recenti polemiche in Belgio <https://iqna.ir/it/news/3485224/belgio-centinaia-di-donne-protestano-per-diritto-allhijab-nelle-universita>; o in Francia: https://www.corriere.it/esteri/16_aprile_20/francia-all-universita-il-velo-un-giorno-l-evento-che-fa-discutere; si tenga conto che il tema attraversa anche paesi extra Ue, come nel caso della Turchia e dell'Egitto.

⁴² Per un approfondimento circa il velo e la normativa si legga M.L. QUATTROCCHI, *Il divieto di indossare il burqa ed il niqab in Italia e in Europa*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, <https://www.forumcostituzionale.it>.

tipicamente) si sono viste opporre un rifiuto in ragione del timore di “spaventare” l’utenza, trattandosi di attività di *front office*. Tali casi senza dubbio alcuno integrano invece ipotesi di discriminazione fondate sulla “razza” e sull’origine etnica, sulla religione e sul genere⁴³, o meglio ancora, casi di discriminazione in forma multipla⁴⁴, poiché si tratta di vicende che riguardano soltanto studentesse e professanti una specifica religione più tipicamente propria di non cittadine⁴⁵.

3.6. Discriminazione attraverso il linguaggio. Il caso degli asterischi e la condizione di studente con carriera “*alias*”.

Merita un cenno conclusivo la vicenda di studenti ammessi alla carriera “*alias*” – ossia della possibilità, oggi riconosciuta in numerosi Atenei e sollecitata anche da un documento della CRUI in merito – di attivare una procedura amministrativa che si concretizza nel rilascio di un duplicato della tessera universitaria che garantisce allo studente un’identità provvisoria transitoria⁴⁶, da utilizzare all’interno dell’Ateneo, in attesa che il percorso della rettificazione di

⁴³ Dunque, rispettivamente, delle Direttive 2000/43 (recepita dal d. lgs. 215/2003), 2000/78 (recepita dal d. lgs. 216/2003), 2006/54 (recepita con una modifica al Codice per le pari opportunità, d. lgs. 198/2006). Indubbiamente, tale vicenda può rilevare nei termini di discriminazione in forma multipla o intersezionale. La questione richiederebbe un approfondimento, per cui si rinvia a B.G. BELLO, *Intersezionalità. Teorie e pratiche tra diritto e società*, FrancoAngeli, Milano, 2020; C.A. MACKINNON, *Intersectionality as Method: A Note*, in *Signs. Intersectionality: Theorizing Power, Empowering Theory*, 2013, Vol. 38, No. 4, pp. 1019-1030; K. CRENSHAW, *Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color*, in *Stanford Law Review*, 1991, 1241 e ss.; e, dell’Autrice, *Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory, and Antiracist Politics*, in *University of Chicago Legal Form*, 1989, 57 e ss.

⁴⁴ V. K. CRENSHAW, *Demarginalising the Intersection of Race and Sex*, cit., 140, che definisce la discriminazione multipla come un incrocio in cui un incidente può accadere per il transito di auto da numerose direzioni e talvolta da più di una di esse. Molte sono le tipologie di discriminazione in forma multipla che la dottrina ha codificato: la discriminazione multipla in senso stretto quando due o più condizioni a rischio di discriminazione agiscono separatamente; la discriminazione composta o additiva, quando una persona viene discriminata sulla base di due o più condizioni che agiscono congiuntamente; la discriminazione intersezionale, quando più condizioni personali operano simultaneamente e interagiscono in maniera indistinta. V. D. SCHIEK, *From European Union non-discrimination law towards multidimensional equality law for Europe*, in D. SCHIEK, V. CHEGE (a cura di) *European Union Non-Discrimination Law. Comparative Perspectives on Multidimensional Equality Law*, London-New York, 2009, 12–13; T. MAKONEN, *Compound and Intersectional Discrimination: Bringing the Experiences of the Most Marginalized to the Fore*, Åbo Akademi University, 2002, 10–11, in [http://www.ilga-europe.org/content/download/24688/157174/version/1/file/multiple,+compound+and+ intersectional+ discrimination.pdf](http://www.ilga-europe.org/content/download/24688/157174/version/1/file/multiple,+compound+and+intersectional+discrimination.pdf); S. BURRI, D. SCHIEK, *Multiple Discrimination in EU Law. Opportunities for legal responses to intersectional gender discrimination?*, European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities Unit EMPL/G/2, in http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/multiplediscriminationfinal7september2009_en.pdf.

⁴⁵ Su tali rilievi, v. A. LORENZETTI, *Il divieto di indossare “burqa” e “burquini”. Che “genere” di ordinanze?*, in *Le Regioni*, 2010, 1-2, pp. 349-365, che mette in luce il carattere di genere dei divieti di utilizzo del velo.

⁴⁶ Non sono poche oggi le Università in cui sono disponibili le carriere *alias*. Tra le altre ricordiamo gli Atenei di Bergamo, Torino, Politecnico di Torino, Università degli studi di Padova, Ca’ Foscari a Venezia Bologna, Firenze, Bari, Milano, Verona, Urbino, Napoli, Roma, Salerno, Ferrara, Pisa. Per una mappatura, v. il sito di *Universitrans*, <https://universitrans.it/>.

attribuzione anagrafica del sesso, previsto dalla legge 164/1982⁴⁷, porti al rilascio di una documentazione anagrafica definitiva. L'attivazione di una carriera “*alias*” prevede la sottoscrizione, da parte dello studente, di un accordo di riservatezza con l'Ateneo. Di norma, la tessera universitaria non vale come documento di identità anagrafica al di fuori della comunità universitaria, fatta eccezione per alcuni servizi in appalto come residenze universitarie, mense e biblioteche.

In non pochi casi, studenti ammessi alla carriera “*alias*” hanno segnalato un disagio in ragione del fatto che docenti e personale tecnico-amministrativo si rivolge a loro declinando la lingua italiana in accordo al sesso biologico e non al genere di elezione e di destinazione. A tal proposito, per garantire un ambiente di studio e lavoro inclusivo e non discriminatorio, è importante diffondere una cultura del rispetto e del corretto uso dell'accordo grammaticale, su cui certamente la Consigliera di fiducia, oltre ad essere una delle figure di riferimento nell'*iter* della carriera “*alias*”, può contribuire a sensibilizzare l'ambiente, grazie alle facoltà che le vengono concesse dai codici di condotta⁴⁸.

Sempre l'uso scorretto del linguaggio è al centro del secondo caso in cui a una docente è stato contestato, da parte del Direttore di Dipartimento, l'uso degli asterischi, in luogo della declinazione grammaticale binaria, nelle comunicazioni via *email*. La Consigliera di fiducia in questo contesto è intervenuta, promuovendo corsi di formazione sul linguaggio non sessista e sulle linee guida adottate in tema, dall'Ateneo di riferimento, non note al Direttore di Dipartimento in questione⁴⁹.

È peraltro da segnalare che la questione sta incontrando un notevole successo mediatico con proposte – ad esempio quella di introdurre la *schwa*⁵⁰ – anche tese al totale superamento del binarismo i cui effetti però sono da valutare attentamente alla luce dell'anomia in cui rischiano di confinare il genere femminile in un contesto nel quale le discriminazioni sono ben lungi dall'essere superate.

4. Brevi cenni conclusivi.

Senza l'ambizione di restituire una mappatura completa che esaurisca lo spettro dei possibili interventi della Consigliera di fiducia in un Ateneo, la casistica rapidamente illustrata mostra però l'ampiezza del suo margine di manovra. Essa è infatti una figura che può diventare un

⁴⁷ A. LORENZETTI, *Diritti in transito. La condizione giuridica delle persone transessuali*, FrancoAngeli, Milano, 2013.

⁴⁸ A titolo esemplificativo, v. il Codice di condotta dell'Università degli Studi di Bergamo, che «suggerisce azioni comunque opportune al fine di assicurare un ambiente di lavoro e di studio rispettoso della libertà e dignità delle persone coinvolte nel caso» (art. 20).

⁴⁹ Così, l'Ateneo di Torino ha siglato una convenzione, con il Comune ed altri Enti Locali, sull'uso non discriminatorio della lingua italiana www.unito.it.

⁵⁰ Si tratta del Comune di Casterfranco Emilia.

importante punto di riferimento in materia di pari opportunità, tema sempre più sentito negli Atenei e nelle istituzioni pubbliche a partire dall'Unione Europea⁵¹, anche per il mondo studentesco, affiancandosi al Garante degli Studenti ove presente; può rappresentare, per il mondo della docenza e del personale tecnico-amministrativo, una figura competente, in grado di intervenire, anche in prevenzione e a tutela, nella gestione di situazioni complesse, riguardanti i temi di cui ai codice di condotta.

Appare evidente, in chiave conclusiva, che la figura della Consigliera di fiducia è però tanto più efficace se l'Ateneo che la istituisce instaura un meccanismo virtuoso di dialogo tra i vari soggetti che operano in Università, contribuendo alla diffusione di informazioni relative al ruolo, agli strumenti di tutela e alle possibili procedure di intervento, tutti aspetti disciplinati dal codice di condotta adottato⁵².

⁵¹ Con l'obiettivo di definire i percorsi per garantire l'uguaglianza di genere, la Commissione Europea, in coerenza con la Strategia per la parità di genere 2020-2025 dell'UE, ha previsto che le Istituzioni pubbliche che vogliono accedere ai finanziamenti del prossimo programma Horizon Europe debbano dotarsi del Gender Equality Plan (GEP).

⁵² Si ricordi che il codice di condotta o etico va adottato precedentemente alla nomina della Consigliera di fiducia che è la figura deputata a porlo in esecuzione.