

Editoriale

Dopo il referendum sull'ordinamento giudiziario: questioni aperte e scenari possibili

Daniele Porena

p. 3

Definire la montagna. Profili costituzionali e primi problemi attuativi nella legge 131/2025

Matteo Carrer

p. 7

Cosa resta dopo la caccia? Riflessioni costituzionali sulla violenza di genere, nel difficile crocevia tra giustizia riparativa e vendetta

Giulia Sulpizi

p. 41

A proposito di "Cucina italiana": la valorizzazione della Dieta Mediterranea e l'alimentazione sostenibile nelle esperienze regionali italiane

Luigi Colella e Mariarosaria Sticco

p. 89

"Che rumore fa il cambiamento climatico?": prime suggestioni sul *Klimaatzaak Bonaire*

Luca Mazza

p. 127

L'autonomia scolastica tra sussidiarietà ed enigmi irrisolti

Jacopo Alcini

p. 143

Il diamante "fiorentino" e le questioni relative alla proprietà e alla collocazione

Gianni Cortigiani

p. 159

editoriale

Dopo il referendum sull'ordinamento giudiziario: questioni aperte e scenari possibili

di Daniele Porena*

Il referendum costituzionale del 22 e 23 marzo scorsi ha avuto un esito in linea con la tendenza maturata nel nostro Paese rispetto al tema delle grandi riforme costituzionali. Ad eccezione, infatti, di alcuni recenti interventi di natura più puntuale (tra cui l'inserimento dell'ambiente e dello sport in Costituzione e la riduzione del numero dei parlamentari) e, ancora, ad eccezione della revisione del Titolo V della seconda Parte della Costituzione, tutti i tentativi di più ampia revisione proposti nel corso degli ultimi lustri hanno avuto la stessa sorte. Così è stato per la riforma del 2006, che incideva in profondità sulla forma di governo, per la riforma del 2016, per lo più indirizzata al superamento del bicameralismo paritario e così anche, oggi, per la riforma del Consiglio superiore della magistratura.

Sebbene l'analisi politologica sfugga agli intendimenti di queste annotazioni, una constatazione sembra imporsi. Il referendum su riforme costituzionali approvate con il solo sostegno della maggioranza politica di turno è di per sé idoneo ad attrarre la convergenza di fasce di elettorato sfavorevoli alla revisione per ragioni ampiamente variegata.

E infatti, all'elettorato contrario alla riforma per argomentate ragioni di merito, si sommano fasce di elettori essenzialmente disinteressate ai contenuti della revisione ma che, attraverso il voto contrario, traducono la loro ostilità alla maggioranza di governo. A questi due macro-gruppi di elettori si somma, infine, il voto contrario di quella parte del corpo elettorale istintivamente diffidente rispetto a ipotesi di riforma della Costituzione: ciò, per via di un approccio "conservativo" tendenzialmente più pronunciato laddove, appunto, si discute della Carta

* Componente laico del Consiglio superiore della magistratura, Ordinario di Diritto costituzionale e pubblico nell'Università degli Studi di Perugia.

fondamentale. Dato, quest'ultimo, che in questa circostanza sarebbe peraltro confermato da rilevazioni secondo cui gruppi consistenti dell'elettorato della attuale maggioranza di governo avrebbero votato contro la riforma.

Non vi è da stupirsi, dunque, se il cammino di una riforma costituzionale di carattere, per così dire, “sistemico” appaia a priori in salita. E ancora, non sfugge a questa constatazione la previsione secondo cui – al di là dei proclami che ciascun partito e formazione politica pronuncerà in futuro in vista delle competizioni elettorali di turno – scarse sono le possibilità che torni ad essere articolata dalle diverse coalizioni, almeno nel breve e medio periodo, una seria strategia riformatrice.

Certo, una prospettiva potrebbe essere quella delle “riforme condivise”.

Sicuramente, a quel punto, la strada tornerebbe ad essere in discesa. Ma al di là del senso della Costituzione considerata anche quale “decisione politica”, il problema va in questo caso rintracciato proprio nella assenza di condivisione, sui grandi temi, tra le forze politiche. Facile è infatti intercettare le proverbiali larghe intese per lo sport in Costituzione; ancora, chi mai poteva opporsi all'ingresso dell'ambiente nella Carta? Quando poi si è discusso del taglio dei parlamentari, le pressioni dell'opinione pubblica hanno di fatto impedito in Parlamento il levarsi di voci contrarie rispetto a quella che pure continuo a ritenere una riforma demagogica e dannosa.

Già però quando si discusse della revisione del Titolo V il Parlamento tornò a dividersi.

Pur essendo una riforma che coinvolgeva temi cari ad un ampio schieramento trasversale, si trattò dunque di una riforma “a maggioranza” (peraltro, molto esile: la revisione degli assetti legislativi tra Stato e regioni passò in Parlamento con una manciata di voti di scarto).

Si è detto che la riforma costituzionale dell'ordinamento giudiziario (*rectius*, del Consiglio superiore della magistratura che ne è al vertice) era riforma che, negli anni, aveva raccolto l'adesione di ambienti politici assai eterogenei e, in effetti, il sostegno alla revisione manifestato da autorevoli esponenti del mondo delle istituzioni, della cultura e della politica lontani dalla attuale maggioranza parlamentare sembrava confermarlo.

Ciò, tuttavia, non è servito a rimuovere profili ed elementi significativamente divisivi insiti nel cuore della riforma: primo tra tutti, il meccanismo di composizione dei due consigli che sarebbero stati chiamati a sostituire il CSM.

La posta in gioco era assai più elevata rispetto a quanto emerso in superficie ed è stata colta soprattutto, pur con approcci diversificati, negli ambienti magistratuali che hanno assunto una parte notevole nel dibattito pubblico referendario.

Il tema, a mio avviso, ruotava proprio intorno al ruolo e alla natura del Consiglio superiore della magistratura e, a cascata, della magistratura stessa.

La mia opinione e la mia interpretazione, per così dire “originalista” della Costituzione – e che parte dai lavori svolti tra il '46 e il '47 in Assemblea Costituente – tende a favorire una lettura

delle attribuzioni del Consiglio superiore strettamente aderente all'idea dell'organo di rilievo costituzionale titolare di funzioni di alta amministrazione.

In questo senso, sarei incline a valorizzare il profilo tecnico-discrezionale delle funzioni svolte dal CSM quali funzioni, appunto, amministrative (con la sola eccezione di quelle, propriamente giurisdizionali, esercitate dalla Sezione disciplinare). Mi convince assai meno la dimensione dell'indirizzo politico (se pur sub specie di indirizzo sulla politica giudiziaria) che altri invece rivendicano in capo all'Organo. L'asciutta lettura dell'art. 105 Cost., dove si parla di assunzioni, assegnazioni, trasferimenti, promozioni e provvedimenti disciplinari nei riguardi dei magistrati sembra infatti accreditare la tesi dell'elenco chiuso, suscettibile solo di precisazioni e specificazioni per la via legislativa.

Tuttavia, non è possibile ignorare decenni di storia costituzionale nel corso dei quali si sono stratificate prassi e funzioni, in capo al Consiglio superiore, che ne hanno grandemente esteso le autonomie e il raggio di azione.

È ad esempio già dai primi anni '90 che il CSM ha iniziato a rivolgere – motu proprio – pareri non richiesti al Ministro della Giustizia e, de facto, al Parlamento. Certo, pareri in qualche modo connessi all'organizzazione dell'ordinamento giudiziario e all'amministrazione della giustizia ma che, a partire dalla facile estensibilità di questi due concetti, hanno spesso finito per coinvolgere profili e materie assai più ampie.

Difficile, per lo meno nell'esempio fatto da ultimo, escludere un qualche coinvolgimento del CSM nel circuito della decisione politica.

Ancora, significativamente vicine al perimetro della scelta politica sono le prerogative “para-normative” del Consiglio superiore che, nelle forme delle circolari o di atti variamente definiti nel *nomen* sono talvolta devoluti al CSM dalla stessa legislazione di rango primario.

Nel complesso questo modello non mi convince. Tuttavia, se il Consiglio superiore è e deve rimanere organo a qualche titolo coinvolto nel circuito dell'indirizzo politico ne consegue che i relativi assetti organizzativi debbano rimanere sostanzialmente inalterati.

In particolare, il meccanismo elettivo per la composizione del Consiglio è coerente con la dimensione della rappresentanza che, sebbene non del tutto in linea con gli arresti della Corte costituzionale, denota e sottolinea il profilo di un pluralismo interno al Consiglio non altrimenti definibile se non in senso culturale e politico-ideale.

Da quest'ultima tesi ricostruttiva (e, ancor più, dalla progressiva costituzionalizzazione dell'ordinamento) deriverebbe la coerenza di una carica e di una dimensione non estranea a quella della politicità, seppur intesa in chiave politico-costituzionale, della funzione giurisdizionale (si pensi anche soltanto alle evoluzioni ordinamentali prodotte dalla giurisprudenza lavoristica).

In estrema sintesi, ad essere in gioco era il modello di magistratura e l'assetto della corrispondente funzione: quello in essere, sensibilmente più immerso nelle dinamiche politico-

costituzionali e quello auspicato dalla riforma, non certo attardato su concezioni riduzionistiche o settecentesche del giudice quale *bouche de la loi*, ma meno sollecitato da richiami principialisti.

C'è da chiedersi, a questo punto, se il tema sia ormai sepolto sotto il peso degli oltre quattordici milioni di voti contrari o se qualche correttivo, nel rispetto dell'inequivoco risultato referendario, sia ancora possibile.

La mia opinione parte anche in questo caso dalla piana lettura della Carta fondamentale.

Nel pacifico esercizio delle prerogative che l'art. 108 Cost. affida al Parlamento, il legislatore ben potrebbe riempire quella riserva di legge da troppo tempo rimasta lettera morta e normare in modo più appuntito la materia, ad esempio, delle nomine agli uffici direttivi e semi-direttivi della magistratura. Senza azzerare la discrezionalità del CSM, il legislatore ben potrebbe introdurre regole ancor più stringenti rispetto a quelle che attualmente governano queste scelte delicate ed alleggerire, in questo modo, il peso di valutazioni meno coerenti con il profilo tecnico richiesto per questo genere di decisioni.

E così vale anche per i diversi ambiti della c.d. para-normazione: il sacco come si svuota si riempie, è un luogo comune. E anche in questo caso, se non è il legislatore ad adottare opportune normative sull'ordinamento giudiziario è del tutto fisiologico che a questa funzione finisca in qualche modo per supplire il Consiglio superiore.

È poi l'art. 10 della legge ordinaria che regola la costituzione e il funzionamento del CSM, e non la Costituzione, a conferire al Consiglio superiore la prerogativa di rilasciare pareri al Ministro su determinate materie. È un tema quello dei pareri non richiesti? Tendono a sfuggire alla logica della leale collaborazione tra organi dello Stato? Benissimo, basterebbe un banale ritocco alla legge e il problema sarebbe rimosso.

Senso della misura e senso delle istituzioni suggeriscono di non gettar via l'esperienza referendaria che, pur caratterizzata da un dibattito a tratti troppo animoso e talvolta orientato fuori dal bersaglio, ha posto in luce alcune lacune e alcuni interrogativi ai quali, tuttora, ben può darsi risposta.

In questa direzione, il migliore auspicio che può essere formulato va nella direzione di un dialogo proficuo, trasparente e capace *in primis* di coinvolgere la stessa magistratura: di certo tutt'altro che disinteressata o insensibile rispetto a dinamiche insidiose e distorsive capaci di danneggiare non solo l'immagine ma anche l'organizzazione e persino il buon funzionamento dell'intero ordine.

queste istituzioni

**Definire la montagna. Profili
costituzionali e primi problemi
attuativi nella legge 131/2025**

Matteo Carrer

Numero 1/2026

15 aprile 2026

Definire la montagna. Profili costituzionali e primi problemi attuativi nella legge 131/2025

di Matteo Carrer*

Sommario

1. Introduzione: la montagna come problema giuridico. – 2. Il fondamento costituzionale: l'art. 44, secondo comma, Cost. – 3. La prima stagione legislativa definitoria e la legge 991/1952. – 3.1. La *pars construens* e la stagione attuativa. – 3.2. La *pars destruens* e l'elenco "tra color che son sospesi". – 4. La nuova classificazione nella legge 131/2025: struttura e logica di un elenco potenzialmente multiplo. – 5. I criteri di classificazione: dalla proposta del dicembre 2025 al DPCM del febbraio 2026. – 5.1. Il percorso verso il DPCM: due proposte a confronto. – 5.2. La mancata intesa e la deliberazione del Consiglio dei ministri. – 5.3. L'esito quantitativo: variazioni e discontinuità. – 6. Profili critici: discrezionalità governativa, tutela dei comuni esclusi e tenuta del sistema. – 6.1. La discrezionalità governativa e i limiti della legge-cornice. – 6.2. Le conseguenze per i comuni esclusi e il regime transitorio. – 6.3. L'intervento delle Regioni: verso comuni de-montanizzati o parzialmente de-montanizzati? – 7. Elementi per una valutazione di sintesi: unità e molteplicità della definizione.

Sintesi

L'articolo analizza il problema della definizione giuridica della montagna nell'ordinamento italiano, mostrando come essa non coincida con un dato naturale, ma con una costruzione normativa da cui dipendono misure di favore, inclusioni ed esclusioni territoriali. Il fondamento costituzionale è individuato nell'art. 44, secondo comma, Cost., che impone provvedimenti a favore delle zone montane senza però definirle. Dopo aver ricostruito il modello originario della legge n. 991/1952, fondato su criteri altimetrici ed economico-agrari e su un elenco ufficiale dei comuni montani, l'autore evidenzia la successiva anomalia: l'abrogazione della base legislativa nel 1990, senza però eliminare l'uso pratico dell'elenco. La legge n. 131/2025 riporta il tema al centro, ma lo fa in modo diverso: non definisce direttamente i comuni montani, demandando al Governo, tramite DPCM, la fissazione dei criteri e degli elenchi. Ne deriva un sistema più flessibile ma anche più complesso, fondato su parametri geomorfologici per la classificazione generale e su ulteriori parametri socioeconomici per i comuni destinatari delle misure di sostegno. L'autore sottolinea i rischi di eccessiva discrezionalità governativa, di frammentazione degli elenchi e di incertezza per i comuni esclusi. La nuova disciplina ha il merito di superare una lunga inerzia normativa, ma lascia aperto il nodo centrale: se una materia così sensibile per l'attuazione dell'art. 44 Cost. possa essere affidata stabilmente a fonti governative anziché a una più solida definizione legislativa.

Abstract

The article examines the problem of the legal definition of mountain areas in the Italian legal system, showing that it does not coincide with a natural fact but with a normative construction

* Professore associato di diritto pubblico e costituzionale nell'Università degli Studi di Bergamo.

on which special measures, territorial inclusion and exclusion depend. Its constitutional basis lies in Article 44, paragraph 2, of the Constitution, which requires measures in favour of mountain areas without defining them. After reconstructing the original model established by Law no. 991/1952, based on altimetric and economic-agricultural criteria and on an official list of mountain municipalities, the author highlights the subsequent anomaly: the repeal of the legislative basis in 1990 without eliminating the practical use of that list. Law no. 131/2025 brings the issue back to the centre, but in a different way: it does not directly define mountain municipalities, instead entrusting the Government, through a Prime Ministerial Decree, with setting the criteria and lists. The result is a more flexible but also more complex system, based on geomorphological parameters for general classification and on further socioeconomic parameters for municipalities eligible for support measures. The author stresses the risks of excessive governmental discretion, fragmentation of the lists, and legal uncertainty for excluded municipalities. The new framework has the merit of overcoming a long period of legislative inertia, but it leaves unresolved the central question whether such a sensitive matter for the implementation of Article 44 of the Constitution can be stably entrusted to governmental sources rather than to a stronger legislative definition.

Parole chiave

Comuni montani; art. 44 co. 2° Cost.; definizione di zone montane; discrezionalità governativa.

Keywords

Legal definition of mountain areas; Article 44 of the Italian Constitution; Mountain municipalities; Governmental discretion

1. Introduzione: la montagna come problema giuridico.

La montagna, considerata nella sua dimensione più immediata, sembra appartenere al novero di quelle realtà che non avrebbero bisogno di essere definite, ma soltanto prese per ciò che sono. Essa appare, infatti, come un dato fisico, territoriale e persino visivo: una massa di roccia, una porzione di terra dove cade la sovranità dello Stato posta in altitudine, una conformazione del suolo, un insieme di condizioni morfologiche che sembrerebbero precedere il diritto e che, almeno in via di prima approssimazione, sembrerebbero imporsi ad esso con l'evidenza del dato di fatto. E tuttavia proprio qui si colloca il primo punto di interesse, perché il diritto positivo, a differenza della geografia fisica, non opera per mera constatazione di ciò che è sensibile. Il diritto positivo – e qui si aprirebbe tutto il tema concettuale della definizione¹ – non si limita a prendere atto dell'esistenza della montagna; esso deve, piuttosto, stabilire quando, in quali termini e per quali

¹ Peraltro altrove meglio ricostruito: M. CARRER, E. ZILIO, A. GIORGI, *Omnis definitio periculosa est. Il problema della definizione delle zone montane nel diritto. Riflessioni a partire da uno studio sull'imprenditoria giovanile in montagna*, in *Ambientediritto.it*, 2019; M. CARRER, *Un problema di costruzione giuridica: le zone montane di cui all'art. 44, co. 2° Cost.*, in *Forumcostituzionale.it*, 2019.

fini quella realtà territoriale possa assumere rilevanza giuridica e, ovviamente, quali conseguenze connetta all'acquisizione di rilevanza giuridica².

Si tratta, come ovvio annotare in via del tutto preliminare, di una scelta di sistema ben determinata: non in tutti i modelli giuridici si rende necessaria una definizione di montagna; né si vuole sostenere che sia necessaria *una e una sola* definizione di zone montane quando si parla specificamente dell'ordinamento della Repubblica italiana.

Il vero punto di partenza è che la montagna può esistere ed anzi senza dubbio esiste come elemento naturale anche indipendentemente dal diritto, ma non diventa per ciò solo una “zona montana” in senso giuridico e specificamente costituzionale. Nessuna norma costituzionale tutela la collina, dunque non esistono le colline nella Repubblica italiana? Certamente sì, esistono nel territorio fisico della Repubblica³, ma rilevano come dato giuridico solo se e dove citate dal legislatore⁴.

È proprio questo passaggio dalla realtà naturale alla categoria normativa a rendere la montagna, prima ancora che un tema orografico, un problema giuridico. La questione non consiste, infatti, nel domandarsi se la montagna esista, bensì nel chiarire quale montagna rilevi per il diritto, secondo quali criteri essa venga individuata e quali conseguenze derivino da tale

² Ad esempio, G. D'ELIA, *La disciplina giuridica della montagna e lo sviluppo sostenibile: profili critici e tutela dei diritti fondamentali*, in *PA persona e amministrazione*, 1/2025, p. 600 esordisce così dopo aver citato la lettera dell'art. 44, co. 2° Cost.: «Con questa solenne quanto vaga [sic] disposizione l'articolo 44, co. 2 della Costituzione italiana ha volto uno sguardo di favore nei confronti di uno dei territori della Repubblica che, secondo i dati Istat, corrisponde al 35,2% dell'intero suolo nazionale, pari a circa 106.276 km². Sempre secondo i dati Istat, «le due regioni con territorio esclusivamente di montagna sono la Valle d'Aosta e il Trentino-Alto Adige. Quest'ultima, insieme al Piemonte, è anche quella che, con più di 10 mila chilometri quadrati, maggiormente contribuisce alla classe montagna; segue la Lombardia, che presenta anche la maggiore estensione di pianura (11.246 chilometri quadrati)». Uno studio del 2021 pubblicato sul portale Openpolis, poi, specifica che in dieci regioni oltre il 40% della superficie è montana, precisando che «nel confronto europeo, si tratta del quinto paese in Ue per quota di superficie montana dopo Grecia, Slovenia, Slovacchia e Austria. Secondo la classificazione Eurostat, “che considera gli aspetti morfologici della crosta terrestre congiuntamente a elementi demografici” (Istat, 2020), il 66% della superficie italiana è montano, il doppio della media Ue (32,6%), a grande distanza da Francia (20,6%) e Germania (11,8%)». Appunto, “secondo l'ISTAT” o “secondo Openpolis” non significa “secondo la legge”, dunque definire la montagna nel diritto sulla base di ciò che diritto non è (ad esempio, è statistica) significa confondere le discipline.

Allo stesso modo, dire che in Italia i comuni montani sono – ad esempio – il 50% del totale (4000 su 8000, si rinvia al par. 6 per qualche aspetto quantitativo) significa fondare una valutazione di valore su una definizione giuridica, cioè confondere il risultato di una definizione con il suo presupposto.

³ L'ISTAT, ad esempio, utilizza una definizione di collina piuttosto consistente, facendo leva su fasce altimetriche: le «principali classificazioni riconosciute che definiscono la pianura come una superficie collocata ad un'altitudine bassa prevalentemente intorno ai 0 mt e sicuramente inferiore ai 300, viene definita collina la superficie caratterizzata da rilievi inferiori ai 600 mt mentre viene definita montagna la superficie caratterizzata da rilievi superiori ai 600 mt» così la *Nota tecnica. Distribuzione della superficie dei comuni per fasce altimetriche*, aprile 2026, in <https://www.istat.it/wp-content/uploads/2026/02/Nota-tecnica-Fasce-Altimetriche.pdf>.

⁴ Non mancano, in verità, norme di legge sulla “collina”: ad esempio, l'art. 1, co. 703 della l. 30 dicembre 2018, n. 145 stabilisce che «Il Ministro dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, entro quarantacinque giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, adotta un decreto di natura regolamentare per provvedere alla determinazione delle aree prealpine di collina, pedemontane e della pianura non irrigua, legate a specifici fattori di svantaggio, tra cui segnatamente: la frammentazione dei fondi, una minore produttività rispetto alla media nazionale, la concomitanza di zone urbanistiche a diversa destinazione, la concomitanza di aree protette nonché la carenza di infrastrutture essenziali per l'agricoltura».

individuazione. La differenza non è soltanto metodologica, ma sostanziale. Una nozione giuridica di montagna non svolge una funzione descrittiva neutrale; essa opera, piuttosto, come criterio di distribuzione di discipline, competenze, misure di sostegno, agevolazioni fiscali, priorità operative e strumenti di programmazione.

Là dove il legislatore definisce la montagna, non si limita a nominare una porzione del territorio. La definizione non è fine a sé stessa, bensì seleziona i destinatari di una politica pubblica, stabilisce il perimetro di applicazione di un trattamento differenziato, decide quali territori possano beneficiare di un regime di favore e quali, invece, ne restino esclusi.

Da questo punto di vista, la nozione di “zona montana”, per utilizzare il linguaggio costituzionale, è tutt’altro che innocua. Essa costituisce una categoria non solo di ordine ma ordinante, dalla quale dipendono inclusioni ed esclusioni, continuità e cesure, riconoscimenti e marginalizzazioni. Definire la montagna significa, giuridicamente, operare una distinzione. E ogni distinzione giuridicamente rilevante comporta effetti: se un territorio – come si vedrà meglio, l’unità amministrativa da considerare è il Comune – viene qualificato come montano, esso potrà essere destinatario di interventi speciali, beneficiare di fondi dedicati, rientrare in particolari strategie pubbliche, essere considerato, nei limiti e secondo le modalità stabilite dalla legge, meritevole di misure di favore rispetto a condizioni che la legge stessa ritiene di valutare. Se invece quel medesimo territorio resta fuori dalla definizione, la sua realtà materiale, pur eventualmente affine o persino identica, non produrrà gli stessi effetti. In questa prospettiva, la definizione non è un momento accessorio della disciplina, ma il suo presupposto logico e operativo. E, a sua volta, la disciplina non è una ricostruzione teorica, bensì un elemento su cui fondare politiche pubbliche e in particolare misure di favore di varia tipologia.

L’importanza della questione appare con particolare evidenza nel quadro costituzionale italiano. L’art. 44, secondo comma, Cost., come noto, chiede che la legge adotti «provvedimenti a favore delle zone montane»⁵. La Costituzione, dunque, individua un elemento da tutelare, ma

⁵ Gli interventi in materia di zone montane in dottrina costituiscono un *corpus* analitico di non trascurabile estensione, tra cui si segnalano almeno i seguenti: F. ANGELINI, *Art. 44*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, I. Utet, Torino, 2006, p. 903 ss.; S. RODOTÀ, *Art. 44* in *Commentario della Costituzione* (a cura di G. Branca) Volume rapporti economici, Tomo II, art. 41-44, Zanichelli, Soc. ed. del Foro Italiano, Bologna-Roma, 1982, p. 211 ss.; G. MARCHETTI, *L’art. 44, u.c., Cost: quale valorizzazione delle zone montane?*, in *Federalismi.it*, 2019; C. GUADAGNOLO, *L’art. 44 della Costituzione: dagli intenti sociali e solidaristici dei Costituenti all’odierna interpretazione in chiave ambientalista*, in *Il foro napoletano*, 2/2015, p. 361 ss.; M. ATRIPALDI, *La disciplina della proprietà terriera nell’art. 44 Cost. Una ricostruzione dell’itinerario che ha determinato la formulazione della normativa costituzionale*, in *Nomos, le attualità nel diritto*, 1/2020; M. GORLANI, *La risposta istituzionale alle problematiche delle zone montane: in attesa di una (ormai imminente) nuova legge quadro e di una (auspicata) riorganizzazione dell’assetto amministrativo*, in *Queste Istituzioni*, 1/2022, 116-129; F.C. PALERMO, *Principi costituzionali per una fiscalità della montagna*, in *Queste Istituzioni*, 1/2022, 181 ss. G. C. DE MARTIN, *L’evoluzione dell’ordinamento per le zone montane tra differenziazione e collaborazione*, in AA. VV. (a cura di M. Busatta), *La Montagna oltre il duemila. Una sfida per l’Europa*, Pubblicazione della Fondazione “Montagna e Europa” Arnaldo Coleselli, Belluno, 1998; AA.VV. (a cura di F. Ferlaino, F.S. Rota), *La montagna italiana. Confini, identità e politiche*, Franco Angeli, Milano, 2013; AA.VV. (a cura di B. di Giacomo Russo, L. Songini), *La specificità montana. Analisi*

non ne determina il contenuto. Di nuovo, non si vuole sostenere che sia compito della Costituzione fornire tale definizione, anzi vi sono non pochi argomenti per sostenere che non sia quello superprimario il livello cui fornire una definizione operativa. Tuttavia, molto più semplicemente si vuole con ciò riconoscere una tensione strutturale, che attraversa l'intera storia della legislazione in tema di montagna: da un lato, il costituente attribuisce rilevanza alle zone montane come destinatari di provvedimenti differenziati; dall'altro lato, affida alla legge ordinaria il compito di stabilire quali siano i territori interessati. La tensione è teorica e strutturale ma è anche pratica e concreta, nel senso che interessa comunità, portatori di interesse, e anche la politica dei partiti, a livello locale come nazionale.

Queste ragioni che si provano a collocare come dato introduttivo, e sia pure in descrizione generale, vogliono argomentare che il problema della definizione delle zone montane non può essere trattato come una questione di astratta tecnica giuridica né di teorico ordine classificatorio.

Esso coinvolge, al contrario, problemi pratici, di fonti del diritto e di istituzioni. Anzitutto, viene in rilievo il rapporto tra fatto e diritto: fino a che punto il legislatore “riconosce” una realtà territoriale preesistente e fino a che punto, invece, la “costruisce” giuridicamente in funzione delle finalità perseguite? In secondo luogo, emerge il tema della fonte competente a definire: se la Costituzione rimette – e la questione è pacifica – alla legge i provvedimenti a favore delle zone montane, in quale misura la definizione stessa può essere affidata a fonti sub-legislative, a criteri tecnici, a elenchi amministrativi? Infine, si pone una questione di razionalità dell'azione pubblica: una definizione troppo rigida rischia di irrigidire anche le politiche; una definizione troppo mobile o frammentata rischia di compromettere certezza del diritto, trasparenza amministrativa e coerenza sistematica.

L'interesse del tema è accresciuto dal fatto che l'ordinamento italiano ha conosciuto, su questo punto, un'evoluzione lunga e per certi aspetti irrisolta.

giuridica ed economica, Editoriale scientifica, Napoli, 2015; AA.VV. (a cura di R. Louvin), *Mondi montani da governare*, Aracne, Roma, 2017. Ancora, e con riguardo a studi più specifici, si rimanda a: F. ANGELINI, *Art. 44*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, I, Utet, Torino, 2006, p. 903 ss.; G. MARCHETTI, *L'art. 44, u.c., Cost: quale valorizzazione delle zone montane?*, in *Federalismi.it*, 2019; C. GUADAGNOLO, *L'art. 44 della Costituzione: dagli intenti sociali e solidaristici dei Costituenti all'odierna interpretazione in chiave ambientalista*, in *Il foro napoletano*, 2/2015, p. 361 ss.; M. ATRIPALDI, *La disciplina della proprietà terriera nell'art. 44 Cost. Una ricostruzione dell'itinerario che ha determinato la formulazione della normativa costituzionale*, in *Nomos, le attualità nel diritto*, 1/2020; M. GORLANI, *La risposta istituzionale alle problematiche delle zone montane: in attesa di una (ormai imminente) nuova legge quadro e di una (auspicata) riorganizzazione dell'assetto amministrativo*, in *Queste Istituzioni*, 1/2022, 116-129; F.C. PALERMO, *Principi costituzionali per una fiscalità della montagna*, in *Queste Istituzioni*, 1/2022, 181 ss.; M. CARRER, *Diritto e montagna. Elementi per un'indagine costituzionale*, Aracne, Roma, 2018; ID. *La sussidiarietà alla prova delle zone montane. Un'analisi costituzionale*, Bergamo University press, 2018; ID. *Percorsi costituzionali per le zone montane*, FrancoAngeli, Milano, 2021; A. MITROTTI, *Sentieri giuridici per le zone montane. Genealogia degli itinerari ad “alta quota” del diritto costituzionale e pubblico italiano*, Editoriale scientifica, Napoli, 2025.

In tale prospettiva si comprende la centralità della legge 12 settembre 2025, n. 131, la quale riporta esplicitamente al centro del quadro normativo la questione definitoria per la (sola) seconda volta nella storia non solo della Repubblica ma dell'intero ordinamento giuridico italiano.

2. Il fondamento costituzionale: l'art. 44, secondo comma, Cost.

Come si accennava in apertura, se il problema della definizione delle zone montane si presenta quale passaggio preliminare di ogni disciplina positiva della montagna, esso non nasce tuttavia sul piano meramente legislativo. La sua radice è più alta e si colloca direttamente nel testo costituzionale. È infatti l'art. 44, secondo comma, Cost. a porre all'ordinamento una questione che, pur nella sua formulazione sintetica, si rivela di straordinaria densità sistematica: «la legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane»⁶.

In questa disposizione, lineare nella formulazione, anche se non scontata nel significato⁷, è già racchiuso il nucleo essenziale dell'intero problema definitorio⁸, che è duplice nella struttura, cioè richiede di determinare *quali* interventi siano previsti per *quali* territori. Si dice duplice anche se concretamente può essere molteplice, poiché nulla vieta al legislatore di moltiplicare gli interventi e di moltiplicare le definizioni dei territori cui collegarli.

Così impostata la questione, però, si rischia di vedere nel tema definitorio due elementi che pure sono presenti ma non devono essere considerati assorbenti: da un lato, un problema teorico, di livello astratto; dall'altro – e quasi all'opposto – una mera questione di *drafting* legislativo, magari non scontata né banale ma di indole sostanzialmente tecnica. Sul primo aspetto della questione non si vuole tornare, avendo già precisato alcuni aspetti nelle righe precedenti. Quanto al secondo aspetto, è opportuno circoscrivere meglio il problema.

⁶ Oltre ai contributi già citati, si vedano anche: L. GOTTI PORCINARI, *Lo sviluppo della montagna e le comunità montane*, in *Rivista giuridica del turismo*, n. 4-6/1975, p. 24; F. BENVENUTI, *Crisi dello Stato e problemi della montagna*, in *Il diritto dell'economia*, 3/1993, p. 560 ss.; G. DE VECCHIS, *Gli effetti territoriali della legislazione per la montagna*, in *Geotema*, 7/1997, p. 38 ss.; F. POSOCCO, *La montagna come valore*, in *Economia e ambiente*, 4-5/1998, p. 12 ss.; AA.VV. (a cura di G. Cerea, M. Marcantoni), *La montagna perduta. Come la pianura ha condizionato lo sviluppo italiano*, FrancoAngeli, Milano, 2016; AA.VV. (a cura di M. Marchetti, S. Panunzi, R. Pazzagli), *Aree interne. Per una rinascita dei territori rurali e montani*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2017.

⁷ Non si può non notare che in dottrina il commento di S. RODOTÀ, *Art. 44*, cit., non svolge pressoché nessuna osservazione riguardo al comma secondo dell'articolo che commenta, dimostrando che nonostante l'autorevolezza altrove meritata dell'Autore il tema della specificità delle zone montane in Costituzione può sfuggire.

⁸ Oltre ai già citati contributi specifici in tema di definizione, M. CARRER, E. ZILIO, A. GIORGI, *Omnis definitio periculosa est*, cit.; M. CARRER, *Un problema di costruzione giuridica*, cit., si veda il tema della differenziazione, su cui cfr. almeno: F. PIZZETTI, *La ricerca del giusto equilibrio tra uniformità e differenza: il problematico rapporto tra il progetto originario della Costituzione del 1948 e il progetto ispiratore della riforma costituzionale del 2001*, in *Consulta on-line*, 2002; C. BUZZACCHI, *Uniformità e differenziazione nel sistema delle autonomie*, Milano, Giuffrè, 2003; A. POGGI, *Il principio di "differenziazione" regionale nel Titolo V e la "clausola di differenziazione" del 116, comma 3: modelli, prospettive, implicazioni*, in *www.astrid-online.it*; 2007; S. MANGIAMELI, *I problemi della differenziazione e della omogeneità nello Stato regionale*, in *www.issirfa.cnr.it*, 2019.

È chiaro che la riserva di legge contenuta nell'art. 44, co. 2° Cost. permetta e anzi imponga al legislatore di stabilire quali siano gli interventi per le zone montane: è nella natura del concetto di riserva di legge lasciare al legislatore il margine di manovra sulla disciplina. Nel caso delle zone montane, è rimesso al legislatore non solo il “cosa fare” anche la determinazione del “dove farlo”.

Lasciare al legislatore il compito di individuare le zone montane significa ammettere che il passaggio dalla montagna come dato geofisico alla montagna come categoria normativa richieda una mediazione. Il costituente assume che esista una “condizione” montana meritevole di specifica attenzione, ma non la cristallizza in una formula; non la riduce a una soglia altimetrica, né la fa coincidere con una definizione geologica, orografica e nemmeno amministrativa (fuor di generalizzazione, l'art. 44, co. 2° Cost. non dice “comuni montani”, è la legge a porre il comune come ente base della definizione). In questo senso, lascia aperta una questione fondamentale: il *favor* montano è per il territorio o per chi vive e lavora sul territorio? La risposta non richiede nemmeno una scelta secca né alternativa poiché vi sono buoni argomenti⁹ per sostenere che in verità siano interessati entrambi gli aspetti, quello naturalistico in senso stretto e quello umano in senso ampio.

Il tema della definizione delle zone montane si rivela già, nel suo nucleo più profondo, come spazio di mediazione tra tre elementi che la Costituzione tiene insieme come un nodo unico: il dato territoriale, la valutazione politico-legislativa e la finalità costituzionale di riequilibrio e promozione.

Il dato territoriale costituisce il punto di partenza, perché il riferimento alle zone montane non è certo privo di un ancoraggio geofisico, quindi di realtà¹⁰: il costituente guarda a una condizione del territorio, di una porzione non definita ma di certo delineabile che ritiene distinta dal resto delle terre emerse della Repubblica e che ritiene meritevole di considerazione. Come si è già rilevato, questo dato non si impone da sé al diritto in forma immediatamente operativa. Per diventare giuridicamente rilevante, esso deve essere filtrato da una valutazione legislativa, che

⁹ Osserva M. GORLANI, *La risposta istituzionale*, cit., p. 119 che «nelle zone montane la marginalità geografica diventa anche, se non soprattutto, marginalità sociale e civile, e quindi periferia democratica e politica, a cui va data una risposta in termini di offerta di servizi sul territorio» e aggiunge A. MITROTTI, *Le grandi aspettative sulla legge del 12 settembre 2025, n. 131, e la realistica necessità di mantenere i piedi per terra «sulle zone montane»*, in Osservatorio AIC, 1/2026, «è chiaro compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana sul territorio italiano. Quindi è compito repubblicano fare in modo che “anche” il cittadino montano sviluppi (appieno) la propria persona e partecipi effettivamente all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese (con le stesse - identiche - capacità di qualsiasi altro cittadino, non montano)».

¹⁰ Si potrebbe considerare più ampiamente il tema della cosiddetta “montagna legale”, cioè di porzioni di territorio che pur non essendo montani vengono trattati dalla legge come tali. È evidente che si tratta di una parificazione che cade nella eventuale disponibilità del legislatore (come era nel vigore della l. 991/52) ma che non può certo creare un rilievo orografico dove non c'è, al massimo può prevedere delle agevolazioni. Quando si dice che il legislatore “crea” la montagna, non si può certo intendere che elevi il terreno, ecco perché si è insistito più sopra in termini di *riconoscimento giuridico* di un dato di realtà.

selezioni i criteri rilevanti, stabilisca le modalità di classificazione, individui i soggetti beneficiari, costruisca la disciplina del favore.

Il tutto, però, non in totale libertà politica, bensì entro l'orizzonte teleologico segnato dalla Costituzione, che impone di leggere la montagna come spazio di svantaggio, specialità o comunque meritevolezza cui rivolgere provvedimenti differenziati.

Il nucleo del secondo comma dell'art. 44 Cost. è proprio la differenziazione¹¹. Inserito in un articolo dedicato alla proprietà terriera e alla razionale utilizzazione del suolo, esso presenta da sempre un tratto di relativa eccentricità, che la dottrina ha più volte sottolineato¹². E tuttavia proprio questa collocazione consente di leggere la disposizione non come frammento isolato, bensì come espressione di una più ampia logica costituzionale attenta ai rapporti tra territorio, alle condizioni materiali di vita e all'intervento. Il riferimento alle zone montane non è allora una clausola paesaggistica né una mera concessione retorica al rilievo naturale, ma una specificazione del più generale problema dell'eguaglianza sostanziale nei territori segnati da condizioni strutturalmente svantaggiate¹³. In altri termini, la montagna entra in Costituzione non soltanto in quanto "terra alta", ma in quanto territorio abitato, lavorato, vissuto, e perciò esposto a difficoltà che giustificano una disciplina di favore¹⁴.

Tutto ciò aiuta a comprendere perché il problema definitorio non possa essere trattato come un aspetto marginale o neutrale. Se l'art. 44, secondo comma, Cost. affida alla legge il compito di adottare provvedimenti a favore delle zone montane, la definizione di tali zone non rappresenta un momento esterno rispetto alla norma costituzionale, ma ne costituisce una condizione intrinseca di attuazione. Non si può dare attuazione al *favor* montano senza prima individuare l'oggetto cui esso si rivolge. Ma, nello stesso tempo, l'individuazione legislativa non è pienamente

¹¹«Quanto finora osservato non intende dimostrare che la definizione o la delimitazione esatta sia un problema preliminare da affrontare per l'ordinamento. Si tratta, piuttosto, già di una conseguenza: se si vuole distinguere la montagna dal resto del territorio, è necessario operare con una norma. Qualora l'operazione preliminare – distinguere la montagna – non sia necessaria, non è necessaria nemmeno la norma»: M. CARRER, *Un problema di costruzione giuridica*, cit., p. 4.

¹² Sulla genesi dell'art. 44, co. 2° Cost.: O. GASPARI, *La "causa montana" nella Costituzione. La genesi del secondo comma dell'art 44*, in *Le carte e la storia*, 2/2015, p. 129 ss. e M. CARRER, *Diritto e montagna, Elementi per un'indagine costituzionale*, Aracne, Roma, 2018, pp. 26 ss.

¹³ Per alcuni spunti M. CARRER, *Corte costituzionale e montagna: una prospettiva del principio di uguaglianza*, in AA. VV. (a cura di M. della Morte), *La dis-eguaglianza nello Stato costituzionale*. Atti del Convegno annuale del gruppo di Pisa, Campobasso 19-20 giugno 2015, Editoriale scientifica, Napoli, 2016, pp. 255.

¹⁴ Proprio sotto questo profilo il secondo comma dell'art. 44 si rivela strettamente connesso, anche se non sempre in modo esplicito, ad altri principi costituzionali. La disposizione presuppone infatti una lettura territoriale dell'eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost., poiché i provvedimenti a favore delle zone montane rispondono all'esigenza di rimuovere ostacoli e squilibri che derivano da condizioni oggettive del territorio. Al tempo stesso, essa si lega alla solidarietà di cui all'art. 2 Cost., alla differenziazione e al pluralismo territoriale evocati dall'art. 5, alla sussidiarietà e adeguatezza dell'art. 118, nonché, nella sensibilità costituzionale più recente, alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema di cui all'art. 9. La montagna costituzionalmente rilevante non è dunque solo una categoria spaziale, ma un punto di intersezione tra più valori costituzionali: riequilibrio, coesione, tutela del territorio, permanenza delle comunità, valorizzazione delle risorse naturali e culturali.

libera, perché deve restare coerente con il senso costituzionale del *favor*. Qui si apre uno spazio di discrezionalità legislativa certamente ampio, ma non arbitrario: il legislatore può scegliere criteri, soglie, tecniche classificatorie, strumenti di aggiornamento, ma non può svuotare la nozione di montagna fino a renderla irriconoscibile né dilatarla fino a tradire la logica della specialità costituzionale che la sorregge.

La tensione tra riconoscimento costituzionale e definizione legislativa spiega anche perché la questione delle zone montane abbia accompagnato, in modo quasi inevitabile, l'intera storia delle leggi di attuazione dell'art. 44. Non si trattava, e non si tratta, soltanto di decidere quali misure adottare, ma di chiarire a chi esse spettino, e dunque di stabilire quale configurazione giuridica debba assumere la montagna nell'ordinamento. Sotto questo profilo, l'art. 44, secondo comma, Cost. non consegna al legislatore una risposta già compiuta, bensì una responsabilità. La legge è chiamata non soltanto a intervenire, ma a qualificare il proprio oggetto di intervento. È in questa responsabilità definitoria che si misura, in fondo, la fedeltà o meno del legislatore al dettato costituzionale.

Impostata così la questione, vi è un punto tecnico da prendere in considerazione: la riserva di cui all'art. 44, co. 2° Cost. è una riserva di legge relativa¹⁵. Ciò comporta che il legislatore possa coinvolgere nella sopra argomentata responsabilità definitoria il livello secondario di produzione normativa, cioè il Governo. Si tornerà sul punto non in funzione di un'analisi teorica, bensì nel caso concreto della l. 131/2025.

3. La prima stagione legislativa definitoria e la legge 991/1952.

3.1. La *pars construens* e la stagione attuativa.

Se si vuole approfondire compiutamente la vicenda della definizione giuridica delle zone montane nell'ordinamento italiano, occorre tornare alla prima attuazione, rappresentata dalla legge 25 luglio 1952, n. 991, recante “Provvedimenti in favore dei territori montani”. È in quella legge, infatti, che si forma il primo modello compiuto di delimitazione delle zone montane, ed è ancora guardando a quel punto focale che si misurano, per continuità o per rottura, gli sviluppi successivi. La l. 991/1952 fu la prima legge che diede attuazione complessiva, organica (sia pure con i limiti connaturati alle scelte allora effettuate) al sostegno e alla promozione delle zone montane della Repubblica e, per quanto qui specificamente interessa, fu una legge che rese operativa la montagna fissando i criteri attraverso i quali un territorio potesse essere riconosciuto come montano ai fini dell'intervento pubblico.

¹⁵ «Prevedere che intervenga “la legge” significa porre una garanzia ma significa anche sottintendere che l'ordinamento si attivi e sia attivo. In caso contrario, non sarebbe la legge a intervenire a favore delle zone montane ma l'azione amministrativa, che dalla legge dipende» M. CARRER, *La sussidiarietà alla prova*, cit., p. 181-182.

Per chiarezza espositiva è opportuno ricostruire la formulazione dell'art. 1 della l. 991/1952 in tre diversi momenti storici. Il nucleo è il medesimo: è quello che interessa di più ai fini della presente trattazione ed è risalente alla prima versione dell'art. 1, co. 1 l. cit.

L'art. 1, co. 1 della l. 991/1952 definiva “montani” i comuni¹⁶ posti per almeno l'80 per cento della loro superficie al di sopra dei 600 metri di altitudine sul livello del mare, nonché quelli nei quali il dislivello tra la quota altimetrica inferiore e quella superiore del territorio comunale non fosse minore di 600 metri, a condizione, però, che il reddito imponibile medio per ettaro – risultante dalla somma del reddito dominicale e del reddito agrario – non superasse una soglia fissata a lire 2400¹⁷.

Nella formulazione del 1952 il co. 2 escludeva «dal conteggio del reddito medio di cui al comma precedente le qualità di coltura, il cui reddito complessivo dominicale e agrario per ettaro sia superiore a lire 12.000», affidava, come si vedrà meglio *infra*, alla Commissione censuaria centrale il compito di redigere l'elenco e introduceva la possibilità di integrarlo con la cd. “montagna legale”.

La prima modifica è avvenuta in funzione dell'art. 12 del D.P.R. 10 giugno 1955, n. 987 “Decentramento di servizi del Ministero dell'agricoltura e delle foreste” aggiungendo dei nuovi commi all'art. 1 della l. 991/1952 riguardanti la Commissione censuaria provinciale, la quale poteva «inoltrare proposta, alla Commissione censuaria centrale per la inclusione nei territori montani di comuni aventi i requisiti di cui ai commi precedenti» nonché, secondo il comma successivo «spetta inoltre alla Commissione censuaria provinciale suddividere l'intero territorio montano della Provincia in zone costituenti ciascuna un territorio geograficamente unitario ed

¹⁶ Vi sono metodi alternativi per la delimitazione delle zone montane che non partano dai comuni. Si citano due esempi significativi: il primo è quello espresso dal documento dell'ISTAT *Circoscrizioni statistiche metodi e norme, serie C, n. 1° agosto 1958*, reperibile in <https://ebiblio.istat.it>, secondo il quale «per zona di montagna ai fini statistici, s'intende il territorio caratterizzato dalla presenza di notevoli masse rilevate aventi altitudini, di norma, non inferiori a 600 metri nell'Italia settentrionale e 700 metri nell'Italia centro-meridionale e insulare. Gli anzidetti livelli altitudinali sono suscettibili di spostamento in relazione ai limiti inferiori delle zone fitogeografiche dell'Alpinetum, del Picetum e del Fagetum, nonché in relazione ai limiti superiori delle aree di colture in massa della vite nell'Italia settentrionale e dell'olivo nell'Italia centro-meridionale e insulare. Le aree intercluse tra le masse rilevate, costituite da valli, altipiani ed analoghe configurazioni del suolo, s'intendono comprese nella zona di montagna». Un secondo è quello previsto per la creazione dei Bacini imbriferi montani (BIM) dall'art. 1, co. 1 della l. 959/1953, secondo il quale «il Ministro per i lavori pubblici, sentito quello per l'agricoltura e foreste, stabilisce, con proprio decreto, quali sono i “bacini imbriferi montani” nel territorio nazionale e determina il perimetro di ognuno». Per BIM «si intende il territorio delimitato da una cintura montuosa o collinare che funge da spartiacque, ubicato al di sopra di una certa quota assoluta stabilita bacino per bacino. Il bacino è delimitato verso valle da una sezione dell'asta principale, detta “sezione di chiusura del bacino”, in cui transitano tutte le acque superficiali raccolte dalla rete naturale di drenaggio» *Regione Piemonte – Direzione pianificazione risorse idriche, Bacini imbriferi montani. Gestione dei sovra canoni provenienti dagli impianti idroelettrici*, in www.regione.piemonte.it, p. 9.

¹⁷ Per ulteriori osservazioni sull'aspetto definitorio si rinvia a M. CARRER, *Diritto e montagna*, cit. p. 53 ss.

omogeneo sotto l'aspetto idrogeologico, economico e sociale», formulazione che richiama il parallelo percorso delle Comunità montane¹⁸.

Successivamente è intervenuta la l. 30 luglio 1957, n. 657 “Modifica all’art. 1 della legge 25 luglio 1952, n. 991, concernente provvedimenti a favore dei territori montani” a sostituire integralmente il testo¹⁹.

La differenza sostanziale da notare è la previsione tale per cui la Commissione censuaria aveva «facoltà di includere nell'elenco stesso i comuni, *o le porzioni di comune*, anche non limitrofi ai precedenti, i quali, pur non trovandosi nelle condizioni di cui al primo comma del presente articolo, presentino pari condizioni economico-agrarie» (corsivo aggiunto) creando così la base legislativa per l’individuazione dell’elenco dei comuni parzialmente montani.

Già da questa struttura definitoria, che non cambia nella sua essenza dal 1952 in poi, emerge un tratto essenziale della l. 991/1952: la nozione di comune montano non era affidata a un criterio unico, ma a una combinazione di elementi fisici ed economico-agrari. Da un lato, il legislatore valorizzava indicatori geomorfologici classici, come l’altitudine e il dislivello, che rinviano immediatamente alla conformazione materiale del territorio. Dall’altro lato, non riteneva sufficiente il solo dato orografico, ma lo subordinava, almeno in una delle ipotesi, a un parametro ulteriore, legato alla produttività agraria e dunque alla condizione economica. Ne risultava una definizione che potremmo dire insieme fisica e funzionale: fisica, perché ancorata alla struttura del suolo e all’altimetria; funzionale, perché letta alla luce della capacità produttiva, della redditività fondiaria e, in ultima analisi, della fragilità economica.

Questa impostazione è altamente significativa sotto il profilo storico-costituzionale. La legge del 1952 nasce in un contesto nel quale la montagna non è concepita soltanto come rilievo naturale o come paesaggio, ma come spazio segnato da una condizione strutturale di svantaggio, di scarsità produttiva e di difficoltà di valorizzazione economica. È, per così dire, una montagna letta dal punto di vista della sua minorità materiale, non della sua sola identità fisica. La scelta di affiancare ai parametri altimetrici elementi legati al reddito dominicale e agrario rende evidente che il legislatore non intendeva fotografare la montagna in senso meramente geografico, bensì individuare quei territori nei quali la condizione montana si traduceva in un bisogno di intervento

¹⁸ È «Con il DPR 987/55 [che] vengono costituiti i Consigli di Valle che costituirono una soluzione istituzionale preliminare all’istituzione delle Comunità montane» S. PIAZZA, *Cenni minimi ricostruttivi sul (mancato) riordino delle Comunità Montane nel Veneto*, in *Osservatorio sulle fonti*, <https://www.osservatoriosullefonti.it/rubriche/fonti-regioni-ordinarie/106-cenni-minimi-ricostruttivi-sul-mancato-riordino-delle-comunita-montane-nel-veneto-sp-13862>. Anche per le Comunità montane sono molteplici gli interventi in dottrina, si rimanda alla bibliografia segnalata in apertura.

¹⁹ È curioso, poi, che la l. 657/1957 sia stata abrogata dall’art. 24 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla L. 6 agosto 2008, n. 133, meglio noto come meccanismo “taglia-leggi”. Curioso perché, come si vedrà nel dettaglio *infra*, l’art. 1 della l. 991/1952 era già stato abrogato, dunque il taglia-leggi è intervenuto ad abrogare una legge in vigore ma il cui effettivo contenuto normativo, quello sostitutivo della legge che manipola, era già abrogato. Come il Maramaldo del Ferrucci, e *mutatis mutandis*, il taglia-leggi uccide una legge morta.

pubblico. La definizione giuridica, dunque, non coincideva con la semplice constatazione dell'altezza o della pendenza del suolo, ma incorporava e anzi presupponeva una valutazione sulla debolezza economico-sociale del territorio.

Sotto questo profilo, la l. 991/1952 si colloca perfettamente nel solco dell'art. 44, secondo comma, Cost., pur rappresentandone una prima e storicamente situata traduzione legislativa. La montagna rilevante per il diritto non è ancora, o non è soltanto, quella che oggi si potrebbe leggere in chiave ambientale, ecosistemica o culturale; è piuttosto la montagna come condizione territoriale bisognosa di provvedimenti differenziati, cioè come area che, per la sua conformazione e per la sua scarsa produttività, richiede strumenti speciali di sostegno.

Queste considerazioni possono applicarsi a tutto il disegno definitivo del 1952 anche senza approfondire due aspetti di dettaglio, cioè la previsione di comuni “parzialmente montani” e la possibilità di disegnare anche una “montagna legale”²⁰. In entrambi i casi, anzi, si può argomentare che la volontà classificatoria del legislatore sia nella direzione che sta emergendo dal commento, cioè di tenere conto dell'elemento fisico e dell'elemento economico-sociale.

Vi è un ulteriore elemento che è il caso di sottolineare: la non automaticità della classificazione. I criteri legislativi, infatti, erano mediati dall'intervento caso per caso della Commissione censuaria centrale, responsabile della redazione dell'elenco dei comuni montani²¹.

Tale Commissione era incaricata di stilare e aggiornare l'elenco nel quale venivano inclusi, d'ufficio o su richiesta dei comuni interessati, i territori montani. La definizione, pertanto, sfociava in un procedimento amministrativo con compito di valutare la sussistenza dei requisiti e l'opportunità dell'inclusione, come dimostra la presenza della già citata norma sulla possibilità, rimessa proprio alla Commissione, di includere “altri” comuni aventi “pari” condizioni²².

²⁰ M. CARRER, *Diritto e montagna*, cit., p. 55.

²¹ Gli originari (versione 1952) commi 3 e 4 dell'art. 1 della l. 991/1952 recavano quanto segue: rispettivamente il terzo comma «La Commissione censuaria centrale compila e tiene aggiornato un elenco nel quale, d'ufficio o su richiesta dei Comuni interessati, sono inclusi i territori montani» e il quarto comma: «La Commissione censuaria centrale notifica al Comune interessato e al Ministero dell'agricoltura e delle foreste l'avvenuta inclusione nell'elenco.»

²² L'ultimo comma dell'art. 1 della l. 991/1952 (versione 1957) disponeva che «La predetta Commissione ha altresì facoltà di includere nell'elenco stesso i Comuni anche non limitrofi ai precedenti, i quali, pur non trovandosi nelle condizioni di cui al primo comma del presente articolo, presentino pari condizioni economico-agrarie, con particolare riguardo ai Comuni già classificati montani nel catasto agrario ed a quelli riconosciuti, per il loro intero territorio, danneggiati per eventi bellici, ai sensi del decreto legislativo Presidenziale 22 giugno 1946, n. 33». Il catasto agrario, ad esempio già compilato nel 1910 e nel 1929, era curato dall'Istituto centrale di statistica del Regno d'Italia, senza una logica legislativa alla base. Il decreto legislativo presidenziale 22 giugno 1946, n. 33 “Incoraggiamenti per il ripristino delle opere di miglioramento fondiario distrutte o danneggiate da eventi bellici” (da non confondere con il decreto legislativo luogotenenziale 1° febbraio 1946, n. 33, in tema di nomine di sottufficiali, in quanto come noto con la Repubblica la numerazione degli atti del 1946 è ripartita da capo) si appoggiava a misure di sostegno previste per la bonifica agraria dal r.d. 13 febbraio 1933, n. 215 e aggiungeva un trattamento di ulteriore favore: «Per le zone particolarmente danneggiate, che saranno determinate con decreto del Ministro per l'agricoltura e per le foreste, di concerto col Ministro per il tesoro, la misura dei detti sussidi potrà essere ulteriormente elevata fino al 60% della spesa».

Solo al termine di questa procedura venne ad esistenza un elenco giuridicamente rilevante, il quale ha costituito il punto di raccordo tra la nozione astratta di comune montano e l'applicazione concreta delle misure previste dall'ordinamento.

Le “zone montane” di cui parla la Costituzione vengono tradotte, per volontà del legislatore ordinario, nel territorio dei comuni classificati come montani. Ciò significa che la montagna non viene definita in via diretta come area naturale o macroregione geografica, ma attraverso la mediazione dell'ente territoriale comunale. È una scelta che presenta indubbi vantaggi di praticabilità amministrativa, poiché consente di collegare immediatamente la definizione alle strutture istituzionali esistenti; ma è anche una scelta che mostra, sin dall'origine, come la montagna giuridica sia una costruzione istituzionalizzata e non una derivazione immediata della geografia.

Nel quadro della l. 991/1952, dunque, la definizione del comune montano svolgeva almeno tre funzioni strettamente intrecciate. In primo luogo, una funzione selettiva, poiché stabiliva quali territori dovessero essere considerati montani e quali no. In secondo luogo, una funzione legittimante, perché rendeva giuridicamente giustificabile – anzi necessaria – l'adozione di misure differenziate a favore di quei territori. In terzo luogo, una funzione operativa, in quanto permetteva la formazione di un elenco idoneo a fungere da base applicativa per l'intero sistema degli interventi.

S'intende, degli interventi previsti dalla legge 991/1952, i quali, come noto, riguardavano un insieme articolato di misure per lo sviluppo rurale, mutui di miglioramento fondiario, contributi per la gestione dei patrimoni silvo-pastorali, norme in tema di demanio forestale, agevolazioni fiscali e anche la costituzione di enti per la difesa montana. Restava e resta nella disponibilità del legislatore prevedere altre definizioni di zone montane e relativi provvedimenti di favore. Tra gli ulteriori interventi non si può fare a meno di citare, poiché ripreso dalla stessa l. 131/2025, il tema degli sgravi sull'IMU dei terreni agricoli²³.

Ciò non significa, naturalmente, che il modello del 1952 fosse privo di problemi. La stessa previsione di parametri economico-agrari, letta oggi, mostra tutta la storicità della definizione, inevitabilmente radicata in una certa idea della montagna e dell'economia rurale del secondo dopoguerra. La l. 991/1952 dimostra infatti che la definizione giuridica della montagna non è mai neutra né astorica: essa riflette sempre una certa rappresentazione del territorio montano, dei suoi bisogni, delle sue risorse e delle finalità che l'intervento pubblico intende perseguire. Nel 1952,

²³ L'art. 9 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 601 prevede che l'imposta locale sui redditi sia ridotta alla metà per i redditi dominicale e agrario dei terreni situati ad un'altitudine non inferiore a 700 metri sul livello del mare, per i Comuni compresi nell'elenco dei territori montani. Ancora, è stata prevista dal 2016, e da ultimo confermata dall'art. 1, co. 758 l. 160/2019, l'esenzione dall'imposta municipale propria (IMU) dei terreni agricoli nei comuni elencati nella circolare n. 9 del 14 giugno 1993 del Ministero delle Finanze, la quale riguarda «comuni ricadenti in aree montane o di collina». Per ulteriori esempi e considerazioni, M. CARRER, *Percorsi costituzionali*, cit., p. 62 ss

quella rappresentazione era chiaramente segnata da una lettura della montagna come territorio economicamente debole, agrariamente fragile e bisognoso di promozione speciale.

3.2. La *pars destruens* e l'elenco “tra color che son sospesi”.

Se la legge n. 991 del 1952 aveva costruito un primo modello coerente di identificazione giuridica della montagna, uno dei passaggi più singolari della successiva vicenda normativa italiana consiste proprio nello scioglimento di quella coerenza originaria. Il sistema definitorio inaugurato nel 1952, infatti, non è rimasto intatto. A un certo punto, l'ordinamento ha perso la propria base legislativa generale di definizione dei comuni montani, ma non ha per questo smesso di utilizzare, nella pratica normativa e amministrativa, la categoria dei comuni montani medesimi.

L'art. 29 della l. 142/1990 abroga esplicitamente l'art. 1 della l. 991/1952 (il quale, peraltro, era già stato modificato dalla legge 30 luglio 1957, n. 657). Ciò comporterà nell'ordinamento la sopravvivenza dell'elenco già redatto, in assenza di una norma di legge definitoria.

Peraltro – e la questione non è per nulla dibattuta in dottrina – l'art. 274, co. 1, lett. q) del d.lgs. 267/2000 abroga interamente la l. 142/1990. Si potrebbe, dunque, pensare che l'abrogazione di una norma abrogatrice²⁴ abbia portato a reviviscenza? A meno di ipotizzare un automatismo, tale per cui la semplice abrogazione di una qualsiasi norma abrogatrice porti ad automatica nuova vita le norme abrogate, la risposta deve essere negativa. Il legislatore ha voluto togliere dall'ordinamento una legge intera (la 142/1990) non certo per far rivivere le norme che già questa cancellava (tra cui l'art. 1 della legge 991/1952 che qui interessa, abrogazione che non era certo l'unico contenuto della l.142/1990), bensì per “pulire” il quadro ordinamentale. Dunque, senza timore di considerare l'abrogazione del 1990 valida solo fino al 2000 e poi tornata in vigore, si può concludere che davvero l'ordinamento repubblicano è rimasto privo della definizione di comune montano.

Ciò non ha impedito all'elenco di comuni montani (e parzialmente montani) di continuare ad esistere, essendo aggiornato prima a cura dell'Uncem e poi dell'ISTAT quanto a fusioni e scissioni di comuni interessati. Come la freccia che continua la sua parabola anche in assenza dell'arciere, così l'elenco di comuni è sopravvissuto alla norma di legge.

È da questa frattura tra fondamento normativo e sopravvivenza operativa che nasce uno dei paradossi più evidenti dell'intera materia: per lungo tempo il diritto ha continuato a parlare di montagna, e più precisamente di comuni montani, senza possedere più una disciplina primaria che ne sostenesse in modo attuale e sistematico la definizione.

²⁴ Sul tema, A. CELOTTO, *Reviviscenza degli atti normativi*, in Enc. giur., Giuffrè, Milano, vol. XVII, 1998, *ad vocem*; A. BARBERA, *Appunti per una discussione sul ripristino di disposizioni abrogate*, in www.forumcostituzionale.it; P. CARNEVALE, *Tornare a vivere: ma è sempre un vantaggio? Riflessioni in tema di abrogazione, reviviscenza e referendum elettorali*, in www.amicuscuriae.it; A. RUGGERI, *Abrogazione popolare e “reviviscenza” di leggi elettorali*, in www.forumcostituzionale.it.

In questa anomalia si manifesta una forma peculiare di inerzia: non si tratta soltanto del fatto, pure significativo, che una classificazione amministrativa continui a operare nel tempo; il punto più delicato è che essa continua a operare come presupposto di discipline ulteriori pur avendo smarrito il proprio fondamento generale, o quantomeno la propria cornice primaria aggiornata. Si produce così una dissociazione tra il livello della genesi della categoria e il suo livello funzionale: nell'esempio poco prima citato, la freccia ben può continuare a volare anche se l'arciere che l'ha lanciata non è più al suo posto, in quanto il moto dell'una è fisicamente indipendente dall'altro e l'energia che le è stata trasmessa è sufficiente al volo. Nel caso di un moderno missile teleguidato, il caso potrebbe essere diverso: il missile potrebbe aver bisogno di raffrontarsi con la centrale di lancio per un costante aggiornamento della crociera o della traiettoria di discesa. In questo caso, un malfunzionamento della centrale avrebbe effetti anche sul volo del missile. Fuor di metafora bellica, un provvedimento come l'elenco dei comuni montani può sopravvivere indipendentemente dalla legge che ne è presupposto?

La risposta non è teorica, bensì pratica. Ed è positiva.

È dovuta arrivare la legge 131/2025 per far tornare al centro il problema della definizione: una delle leggi sistematiche di attuazione dell'art. 44, co. 2° Cost., la legge 31 gennaio 1994, n. 97, intitolata "Nuove disposizioni per le zone montane" conosceva bene il problema dell'avvenuta abrogazione, ma non lo affronta, così come non sono sostanzialmente intervenute le Regioni.

Anche l'ISTAT ha segnalato espressamente tale situazione. In un comunicato del 5 febbraio 2015²⁵, l'Istituto ha precisato che la classificazione per grado di montanità non costituisce una propria classificazione originaria, bensì l'esito dell'applicazione dell'art. 1 della legge n. 991/1952, e ha aggiunto che l'abrogazione degli articoli 1 e 14 della medesima legge, avvenuta con la legge n. 142/1990, «ha di fatto impedito la possibilità di rivedere e/o aggiornare tale classificazione». Questo è avvenuto soprattutto perché non vi fosse modo di confondere la definizione di montagna statistica dell'ISTAT da quella ex-legislativa semplicemente curata dal medesimo Istituto²⁶.

Sotto il profilo teorico, il paradosso dell'elenco sopravvissuto mostra in modo esemplare quanto la definizione giuridica della montagna sia centrale e, al tempo stesso, quanto possa diventare problematica quando venga affidata a una dinamica di pura sedimentazione; tema su cui si tornerà in senso problematico. Finché la definizione è sorretta da una norma primaria in vigore, l'uso della categoria "comune montano" si colloca all'interno di un quadro normativo intelligibile: vi sono criteri, vi è una fonte, vi è un meccanismo di aggiornamento o comunque una responsabilità legislativa chiaramente individuabile. Quando invece resta soltanto l'elenco privo di una base, la categoria continua a operare ma tende a trasformarsi in una sorta di dato

²⁵ <https://www.istat.it/wp-content/uploads/2015/02/Nota-su-classificazione-comuni-montani.pdf>.

²⁶ Per le conseguenze operative dell'applicazione di questi criteri diversi, M. CARRER, E. ZILIO, A. GIORGI, *Omnis definitio periculosa est*, cit.

amministrativo fossilizzato, che il diritto utilizza senza rileggerlo davvero. In tal modo la montagna giuridica cessa di essere oggetto di una costante assunzione di responsabilità e diviene, piuttosto, una traccia del passato che continua a produrre effetti nel presente.

L'ordinamento, pur avendo perduto la regola generale di definizione, non ha rinunciato agli effetti distributivi e organizzativi che quella definizione rendeva possibili. Si potrebbe dire, con formula forse sintetica ma precisa, che il sistema ha continuato a usare la montagna senza definirla; specificando che la formula rischia di far perdere di vista che non è "la montagna" bensì sono "i comuni montani" ad essere classificati.

Sotto altro profilo, la sopravvivenza dell'elenco ha anche mostrato – per utilizzare una parola *à la page* – la resilienza di una classificazione che, quando diviene il presupposto di regimi giuridici da guardare sotto molteplici sfaccettature, anche molto pratiche, tende a consolidarsi e a riprodursi anche oltre la vitalità della norma che l'ha generata. Ma proprio questa capacità di durata, che sul piano operativo può apparire funzionale alla continuità dell'azione amministrativa, sul piano sistematico diviene fonte di fragilità, perché sottrae la categoria al vaglio (e alla responsabilità) del legislatore e la espone a un utilizzo sempre meno consapevole del proprio fondamento.

Viene addirittura il sospetto – ma non è argomento da affrontare in questa sede – che il legislatore non possa efficacemente abrogare la definizione di zone montane. Si aprirebbe qui il tema della necessità dell'attuazione dell'art. 44, co. 2° Cost., con la complicazione che la prassi ha dimostrato che l'attuazione può passare anche da fonti non solo sub-legislative ma nemmeno normative, come gli elenchi di comuni. Il punto meriterebbe analisi a sé stante per la profondità degli aspetti che deduce, anche se l'analisi si sposterebbe più sul lato teorico puro della costruzione dell'ordinamento e della tecnica normativa che non, come si vuole fare qui, su una ricostruzione di diritto positivo.

Ed è proprio nel vuoto legislativo che si inserisce la nuova classificazione avviata dalla legge 131/2025, non come mero esercizio nominalistico, ma come condizione di intelligibilità, legittimazione e coerenza dell'intera politica pubblica per i territori montani, almeno dal punto di vista degli intendimenti.

4. La nuova classificazione nella legge 131/2025: struttura e logica di un elenco potenzialmente multiplo.

Ricostruita la vicenda della definizione legata alla prima applicazione primaria dell'art. 44 Cost. e del paradosso che l'ha successivamente caratterizzata per oltre trent'anni, si può affrontare la

proposta che offre la legge 12 settembre 2025, n. 131²⁷. Questa risposta, come si anticipava in apertura, non è né semplice né univoca.

Innanzitutto, una conferma: la l. 131/2025 non si discosta dal criterio fondamentale di filtrare le zone montane attraverso i comuni, l'ente locale più piccolo della Repubblica a mente dell'art. 114, co. 1° Cost.

La legge 131/2025 si limita a proiettare nell'ordinamento la continuazione del modello basato sui comuni senza introdurre una definizione di comune montano. Questa è una differenza sostanziale rispetto alla l. 991/1952, e proprio in questa diversità di struttura si collocano le principali questioni giuridiche che l'intervento solleva e che qui vanno esplorate *funditus*.

L'art. 2 della legge n. 131 del 2025 delinea un procedimento complesso e scandito in più fasi, volto dapprima all'individuazione dei comuni montani rilevanti ai fini dell'applicazione della legge e, successivamente, alla selezione, all'interno di tale novero, dei comuni destinatari delle specifiche misure di sostegno previste dai capi III, IV e V. Come meglio esplicitato *infra*, la struttura della legge non prevede un solo elenco bensì una possibile pluralità di elenchi.

Se il dato normativo viene ricostruito secondo una scansione temporale di applicazione della legge, emerge anzitutto come il legislatore abbia previsto, in funzione preparatoria rispetto all'adozione del primo decreto, un momento iniziale di supporto tecnico. Entro quindici giorni dall'entrata in vigore della legge, infatti, la Conferenza unificata è chiamata a designare sei esperti, secondo criteri idonei a garantire il più ampio apporto conoscitivo in ordine alla varietà delle forme e delle caratteristiche del territorio montano. Tali esperti concorrono all'istruttoria senza che dalla loro partecipazione derivino compensi, indennità o rimborsi, nel dichiarato rispetto del principio di invarianza finanziaria.

Su questa base prende avvio l'istruttoria tecnica affidata al Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri, il quale opera ai fini della predisposizione della proposta ministeriale necessaria per l'adozione del decreto presidenziale. Il Dipartimento è chiamato a elaborare, anche sulla base dei dati forniti dall'ISTAT e con il contributo degli esperti designati, il quadro tecnico-conoscitivo sul quale dovrà fondarsi la successiva determinazione governativa. Solo all'esito di tale attività istruttoria interviene, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (adottato su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, sentiti i Ministri interessati e previa intesa in sede di Conferenza unificata) che ha una doppia valenza: individuare «i criteri per la classificazione dei comuni montani che costituiscono le zone montane e ai quali si

²⁷ A commento, in dottrina: M. CARRER, *Ce qu'on entend sur la montagne. La legge n. 131 del 2025 e la nuova stagione di attuazione dell'art. 44, co. 2 Cost.*, in *Italia forestale e montana*, 4/2025, p. 229 ss.; P.M. VIPIANA, *Finalità e impianto della nuova legge sulla montagna: il nodo delle nozioni di comune montano*, in *Federalismi*, 5/2026, p. 95 ss.; G. BOTTO, *Alcune, prime, riflessioni a valle della nuova legge italiana sulla montagna: la tutela della biodiversità e l'attività venatoria*, in *Federalismi*, 8/2026, p. 11 ss.; A. MITROTTI, *Le grandi aspettative*, cit.

applicano le disposizioni della presente legge, in base ai parametri altimetrico e della pendenza» e, per espressa specificazione della legge esso stesso «definisce contestualmente l'elenco dei comuni montani»

A questo primo decreto il legislatore attribuisce una funzione insieme regolativa e ricognitiva: da un lato, esso definisce i criteri per la classificazione dei comuni montani costituenti le zone montane, facendo riferimento ai parametri altimetrico e della pendenza; dall'altro, individua contestualmente l'elenco dei comuni ai quali si applicano le disposizioni della legge.

La scelta legislativa mostra così di affidare a un unico atto sia la determinazione dei criteri generali sia la loro immediata proiezione applicativa, mediante la formazione dell'elenco dei comuni montani. Ne consegue che la classificazione non si esaurisce in una definizione astratta della montanità, ma si traduce sin dall'origine in una qualificazione amministrativa puntuale dei singoli enti comunali rilevanti per l'operatività della disciplina. In questa medesima prospettiva si collocano anche le disposizioni relative alle vicende modificative dell'assetto comunale. La legge stabilisce, infatti, che, nel caso di fusione tra un comune classificato come montano e un comune non classificato come tale, il comune risultante conserva la qualifica di comune montano soltanto ove permangano i requisiti definiti dal decreto. Analogamente, nel caso di scissione di un comune montano in due o più comuni, i nuovi enti possono essere qualificati come montani solo se per ciascuno di essi ricorrono i medesimi requisiti. La classificazione, dunque, non inerisce in modo irrevocabile alla continuità storico-istituzionale dell'ente, ma resta ancorata al possesso attuale delle condizioni oggettive stabilite in sede governativa.

Il procedimento non si arresta, tuttavia, alla prima definizione dell'elenco. Il legislatore prevede infatti un meccanismo di aggiornamento periodico, da attivare ove necessario sulla base dei dati forniti dall'ISTAT, mediante decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da adottare entro il 30 settembre di ogni anno, con efficacia decorrente dal 1° gennaio dell'anno successivo. Si introduce così una dinamica di revisione che mira a mantenere coerente la classificazione dei comuni montani rispetto all'evoluzione dei dati rilevanti, secondo una logica di periodico riallineamento tra dato normativo e dato territoriale-statistico.

Solo dopo la definizione dell'elenco dei comuni montani si apre una seconda fase, disciplinata dal comma 2 dell'art. 2, che presenta un oggetto distinto e ulteriore rispetto alla classificazione generale. In questo caso, infatti, non si tratta più di individuare i comuni montani in quanto tali, bensì di selezionare, all'interno dell'elenco già formato ai sensi del comma 1, i comuni destinatari delle misure di sostegno previste dai capi III, IV e V della legge. Anche questa seconda determinazione è rimessa a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, sentiti i Ministri interessati, sulla base dei dati forniti dall'ISTAT e previa intesa in sede di Conferenza unificata.

Ancora una volta, è previsto che il decreto definisca «i criteri per l'individuazione, nell'ambito dell'elenco dei comuni montani di cui al comma 1 [...] sulla base dell'adeguata ponderazione dei parametri geomorfologici di cui al comma 1 e di parametri socioeconomici, che tengono conto delle specificità e finalità delle suddette misure» e in sede di prima applicazione «Il medesimo decreto definisce contestualmente uno o più elenchi dei comuni montani destinatari delle predette misure di sostegno».

I comuni montani, dunque, possono dividersi in comuni montani *tout court* e in comuni “sostenuti”, con la ulteriore possibilità di differenziare il sostegno. Sembra esserci piena legittimità a creare non solo delle liste bensì una intera griglia di misure di sostegno, tale per cui a ogni comune potrebbero essere assegnate talune misure e non altre, fermo restando che, dal punto di vista tecnico, si potrebbero ben realizzare delle liste di misure con i relativi comuni elencati, ma con alcuni comuni che rientrino in talune misure e non in altre con una precisione e una differenziazione autenticamente sartoriale. Se questa fosse la scelta del decisore politico, i rinvii dell'elencazione dei comuni montani diventerebbero moltissimi, tali per cui vi potrebbero essere persino pochi comuni che siano sostenuti nello stesso identico modo.

Certo, vi è anche la possibilità, estrema nell'altro senso, che tutti i comuni montani siano destinatari di tutte le misure, cioè che i due elenchi coincidano interamente. Si tratta, però, di un'interpretazione – per quanto possibile – più estrema della differenziazione sartoriale, poiché la legge presuppone nel suo impianto una differenziazione di misure più di quanto non sembri presupporre una identità di trattamento: le zone montane nella legge 131/2025 sembrano costruite per differenziarsi, anche in funzione delle esigenze del territorio. Ecco perché la moltiplicazione delle liste, magari non estrema a sua volta, sembra più in linea con la *ratio legis* di un trattamento unitario sulla base della sola montanità.

Pure in questa seconda fase torna a svolgere un ruolo decisivo l'istruttoria tecnica del Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, che si avvale ancora della collaborazione degli esperti designati nella fase iniziale. La continuità soggettiva del supporto tecnico appare coerente con l'esigenza di assicurare omogeneità metodologica tra il momento della classificazione dei comuni montani e quello, successivo, della selezione dei beneficiari delle misure di sostegno. Ciò che muta, però, è il parametro di valutazione. Se nel primo decreto rilevano essenzialmente i criteri geomorfologici, attraverso il riferimento all'altimetria e alla pendenza, nel secondo decreto tali parametri devono essere adeguatamente ponderati insieme a elementi di natura socioeconomica, modellati in funzione delle specificità e delle finalità proprie delle misure di sostegno. La legge mostra dunque di distinguere nettamente il piano della delimitazione territoriale della montanità da quello, ulteriore e più selettivo, dell'allocazione differenziata degli interventi pubblici anche se, parallelamente, non dà indicazioni che non siano strettamente

deducibili dalla natura e dalla disciplina delle diverse misure previste dai singoli articoli nei vari Capi della legge.

Anche il secondo decreto cumula in sé una funzione normativa e una funzione applicativa, poiché non si limita a stabilire i criteri di individuazione, ma definisce contestualmente uno o più elenchi dei comuni montani destinatari delle misure. La sequenza procedimentale si completa, in sede di prima applicazione, con la previsione di un termine di novanta giorni decorrente dalla data di entrata in vigore del decreto previsto dal comma 1. Successivamente, l'aggiornamento del secondo decreto deve avvenire con cadenza almeno triennale, secondo una periodicità meno serrata rispetto a quella prevista per l'elenco generale dei comuni montani, a conferma del fatto che la revisione dei presupposti di accesso alle misure di sostegno risponde a una logica diversa da quella che governa la mera classificazione territoriale.

Si può utilizzare il tempo verbale al passato perché già al momento in cui si scrive i decreti non sono stati approvati nei tempi brevi pensati dal legislatore.

Non mancano, insomma, aspetti problematici. La moltiplicazione degli elenchi — che la legge consente esplicitamente, prevedendo «uno o più» elenchi di comuni sostenuti — introduce un rischio di frammentazione. Se i destinatari delle misure del Capo III (servizi pubblici) possono non coincidere con quelli del Capo IV (tutela del territorio) o del Capo V (sviluppo economico), si apre la possibilità, perlomeno a livello teorico, di una stratificazione di elenchi difficilmente leggibile e di una complessità gestionale che rischia di tradursi in incertezza applicativa per i comuni stessi. In più, la cadenza triennale dell'aggiornamento del secondo DPCM introduce una possibile variabilità nella platea dei destinatari che, soprattutto per talune misure strutturali, potrebbe risultare disordinata. Un comune che entra o esce dall'elenco dei sostenuti ogni tre anni difficilmente può programmare politiche di lungo periodo. Per assurdo, un comune che migliora la propria posizione nei parametri lo farebbe uscire dalle misure di sostegno, per poi magari peggiorare di nuovo nel successivo triennio e rientrare di nuovo all'aggiornamento ancora successivo e così via. Oppure, si potrebbe verificare l'opzione — poiché non è da dimostrare che il diritto possa rendere razionale ciò che altrimenti non lo sarebbe, soprattutto quando introduce incentivi e misure di favore — che un Comune agisca per non migliorare troppo i suoi parametri (sia formalmente, per non fare risultare ciò che in realtà ha raggiunto; sia concretamente, preferendo i sussidi al raggiungimento delle miglorie) per non uscire da determinati elenchi di misure di sostegno.

Prima di passare all'analisi di quanto avvenuto in sede governativa dopo l'entrata in vigore della legge, si possono fare alcune osservazioni sull'impianto normativo.

Come si è già rilevato, la scelta di affidare la definizione di Comune montano a un atto sub-legislativo non è, in sé, costituzionalmente anomala. L'art. 44, 2° comma, Cost. configura una riserva di legge relativa, non assoluta: impone che la legge disponga provvedimenti a favore delle

zone montane, ma non esige che ogni elemento della disciplina sia contenuto direttamente nella fonte primaria. Nemmeno si può dedurre dalla norma costituzionale che sia compito della legge definire — se non puntualmente i territori interessati, compito che quasi naturalmente sembra da affidarsi a un procedimento amministrativo di qualche tipo — nemmeno gli aspetti fondamentali ed essenziali *per* la definizione.

Dunque, non è problematico che la l. 131/2025 si collochi come legge-cornice: fissa l'obiettivo, indica i parametri generali, disciplina il procedimento, ma rinuncia a stabilire quali siano i requisiti che debba avere un comune per essere montano, rinviando ai soli due criteri citati: il parametro altimetrico e il parametro della pendenza. A questi si devono aggiungere i criteri per distinguere i comuni montani “sostenuti” «sulla base dell’adeguata ponderazione dei parametri geomorfologici di cui al comma 1 e di parametri socioeconomici, che tengono conto delle specificità e finalità delle suddette misure».

Che si possa rinviare a un atto sub-legislativo, non è da discutere, a meno di ipotizzare che la Corte costituzionale non possa dichiarare l’incostituzionalità dell’art. 2 della l. 131/2025 per non aver integrato nel dispositivo i criteri. Senza voler peccare di fallacia *ad ignorantiam*, quella fallacia tale per cui si sostiene una posizione finché non venga dimostrato il contrario (il che corrisponderebbe a una inversione indebita dell’onere di argomentare), si vede come sia estremamente difficile sostenere che la l. 131/2025 sia costituzionalmente viziata in ciò che *non dice*. Perché il legislatore non potrebbe rinviare a un atto secondario, tra l’altro disciplinando sia il procedimento (art. 2) sia i tempi (come riportato sopra, i decreti sarebbero dovuti arrivare entro novanta giorni), sia infine la disciplina transitoria (art. 33, co. 2)?

Il problema non è se sia costituzionalmente legittima questa operazione, bensì le conseguenze che comporta strutturalmente lo spostamento della decisione sulla definizione verso il livello governativo.

Va riconosciuto, anzitutto, che esso si basa su considerazioni non irrazionali: affidare la classificazione a un atto aggiornabile annualmente in base ai dati statistici consente di mantenere l'elenco aderente alle trasformazioni territoriali, alle fusioni e scissioni comunali, nonché all'evoluzione dei dati rilevati dall'ISTAT. Una classificazione cristallizzata per legge sarebbe inevitabilmente destinata a invecchiare, come in fondo ha dimostrato la stessa esperienza del 1952 nell'affidare il compito di redigere l'elenco alla Commissione censuaria, la quale non è un organo indefettibile della Repubblica come lo è invece Governo. La flessibilità, dunque, è una risposta tecnica non incoerente con la lezione storica.

Resta tuttavia la questione di fondo: la “creazione giuridica della montagna” – cioè la decisione su quali territori rientrino nel perimetro dell'art. 44, secondo comma, Cost. – non avviene più in sede legislativa, bensì in sede applicativa, sia pure di altissima amministrazione. Il legislatore indica altimetria e pendenza come parametri rilevanti, ma non fissa le soglie. Poiché la

legge, per la parte definitiva, è materialmente dipendente dal DPCM per la propria effettività concreta, si genera una situazione in cui la norma costituzionale è attuata – in quello che si è identificato all’inizio come uno dei due problemi di costruzione e attuazione dell’art. 44, co. 2° Cost. – dal Governo.

E, se la Commissione censuaria è forse troppo tecnica, il Governo è di certo fin troppo politico.

Ci si potrebbe domandare utilmente, anche se quasi per assurdo, se un esecutivo possa rivedere completamente l’elenco dei comuni montani per finalità proprie, addirittura scollegandolo dalla realtà. Si pensi a un esecutivo che voglia aumentare a dismisura l’elenco dei comuni montani. Non spetta a questa sede indagare le ragioni, ma potrebbero essere più di una, e persino opposte: se tutto è montagna, nulla è montagna; dunque, lo scopo sarebbe rendere inefficace le disposizioni della legge, oppure potrebbe essere motivato da fornire sussidi come favori elettorali a comuni dove coltivare propri *clientes* politici. L’unica cosa davvero difficile in pratica, anche se sempre possibile teoricamente, sarebbe restringere a pochi o pochissimi comuni l’applicazione delle norme di favore (ad esempio, fissando come soglia altimetrica minima 2000 metri). Si può pensare, infatti, che la previsione di un accordo in Conferenza Stato-Regioni mitigherebbe simili volontà di fatto eversive dello spirito della legge espresse dall’esecutivo in carica, ma non si può escludere che la disponibilità dei criteri (prima che dell’elenco) di classificazione dei comuni montani nelle mani del Governo divenga un tema non solo teorico nello sviluppo dell’ordinamento.

Tuttavia, il Governo che voglia appropriarsi della sostanza della classificazione dei comuni montani può agire su un altro meccanismo, quello degli elenchi dei comuni sostenuti (o, in modo ancor più tecnico, sui finanziamenti alle misure di sostegno).

Come si è rilevato, la l. 131/2025 ha introdotto una novità che non ha precedenti nella storia della legislazione montana italiana: la distinzione tra comuni montani “base” e comuni montani “sostenuti”. Come si è detto, accanto al perimetro ampio che identifica la montagna geomorfologica può esistere un perimetro più ristretto che identifica la montagna “svantaggiata” o comunque bisognosa di sostegno più intenso e l’individuazione dei parametri per questo secondo potenzialmente molteplice elenco è rimessa una volta di più al Governo.

La l. 991/1952 prevedeva, come si ricordava, la possibilità di includere nell’elenco dei comuni montani anche comuni non geomorfologicamente montani che presentassero «pari condizioni economico-agrarie». La l. 131/2025 sceglie la direzione opposta: la classificazione di base si fonda esclusivamente su parametri fisici – altimetria e pendenza – e non consente l’inclusione di comuni che non li soddisfino, per quanto essi possano presentare condizioni di svantaggio assimilabili. Le valutazioni socioeconomiche non rilevano per la classificazione di primo livello, ma soltanto per la selezione dei comuni sostenuti all’interno di quell’elenco. Si tratta di una scelta coerente con

l'intenzione di costruire una definizione ancorata a dati oggettivi e aggiornabili, ma che lascia fuori dall'orbita della legge situazioni di svantaggio che non trovano riscontro in un'altitudine sufficiente²⁸. Il che non è necessariamente fuori di contesto, ma è una scelta che ha conseguenze concrete per le comunità interessate e che merita di essere esplicitata.

5. I criteri di classificazione: dalla proposta del dicembre 2025 al DPCM del febbraio 2026.

La ricostruzione della struttura normativa della l. 131/2025 consente ora di affrontare il momento attuativo, che è anche il momento in cui quella struttura si è misurata, all'atto pratico, con la complessità politica e istituzionale che per definizione non è mai soltanto tecnica. L'*iter* che conduce all'adozione del DPCM di classificazione di prima istanza è, in questo senso, assai più istruttivo del risultato finale, perché rivela le tensioni reali che si celano dietro la scelta di una quota di altitudine o di una soglia di pendenza.

5.1. Il percorso verso il DPCM: due proposte a confronto.

La legge prevedeva un termine di novanta giorni dalla propria entrata in vigore per l'adozione del primo DPCM di classificazione: considerato che per effetto dell'art. 35 la l. 131/2025 è entrata in vigore il giorno successivo alla pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale; considerato che è stata pubblicata il 19 settembre e quindi è entrata in vigore il 20 settembre, la scadenza si è venuta a configurare per il 19 dicembre 2025.

Il punto di partenza, come ovvio, è la classificazione ai sensi della legge 991/1952, secondo la quale «i comuni montani sono attualmente 4.061, di cui 3.418 interamente montani e 643 parzialmente montani»²⁹.

Il Ministro per gli affari regionali e le autonomie del Governo Meloni, Roberto Calderoli, ha presentato una prima proposta alla Conferenza unificata nella seduta del 18 dicembre 2025, prima dunque della scadenza. Quella proposta era costruita intorno a criteri piuttosto selettivi rispetto alla situazione previgente: un comune era classificato come montano se almeno il 25% della propria superficie si collocava sopra i 600 metri di altitudine e almeno il 30% del territorio presentava una pendenza superiore al 20%, oppure se la sua altitudine media superava i 500 metri, o infine se risultava intercluso, ovvero integralmente circondato da comuni già rispondenti a uno dei criteri precedenti.

Il risultato numerico di questa impostazione era netto: i comuni classificati come montani sarebbero stati 2.844, con una riduzione di oltre 1.200 unità rispetto all'elenco storico. Una

²⁸ Con questo non si vuole giustificare l'eventuale inclusione di comuni privi di caratteristiche montane nell'elenco dei comuni montani, che vorrebbe dire in sostanza non rispettare lo spirito dell'art. 44, co. 2° Cost, si vuole solo evidenziare che, qualsiasi sia la quota minima fissata vi saranno sempre situazioni "di confine" escluse di poco.

²⁹ Così il dossier *La nuova classificazione dei comuni montani. Art. 2, co. 1, l. 131/2025*, del 3 marzo 2026, n. 178, della Camera dei deputati a cura del Servizio studi, p. 6.

riduzione di tale portata non poteva non suscitare reazioni. Da più parti – regioni, comuni, associazioni rappresentative delle autonomie locali³⁰ – vennero rappresentate le difficoltà concrete che un simile taglio dell’elenco avrebbe prodotto per le comunità interessate, sia in termini di perdita di accesso alle misure di favore previste dalla nuova legge, sia sotto il profilo degli effetti sulla normativa di settore già vigente.

La prima conseguenza, dunque, fu di non rispettare la scadenza prevista dalla legge. Nella seduta della Conferenza unificata del 5 febbraio 2026, il medesimo Ministro Calderoli ha presentato una proposta sensibilmente rivista, costruita abbassando le soglie altimetriche e di pendenza e introducendo criteri aggiuntivi, con il risultato di portare il numero dei comuni classificabili come montani a 3.715: ancora 346 in meno rispetto all’elenco precedente, ma 871 in più rispetto alla proposta di dicembre.

Ne è seguita una mancata intesa³¹ che però non ha impedito al Governo di approvare nel Consiglio dei ministri del 18 febbraio 2026 una delibera contenente il regolamento e l’elenco dei comuni. Tale delibera è stata pubblicata in Gazzetta ufficiale il 20 febbraio 2026, ma come delibera e non come DPCM, in attesa del completamento dell’*iter*.

L’art. 2 della bozza presenta i «criteri per la classificazione dei comuni montani» articolandoli in due livelli distinti: i criteri del comma 1, che definiscono la montagna geomorfologica in senso proprio, e i criteri del comma 2, che includono ulteriori fattispecie di carattere relazionale o geografico-istituzionale.

Quanto al primo livello, sono classificati come montani i comuni che soddisfano almeno uno dei seguenti cinque criteri alternativi. Secondo la lettera a), un comune è montano se almeno il 20% della sua superficie si trova al di sopra dei 600 metri di altitudine e almeno il 25% del territorio presenta una pendenza superiore al 20%, al netto delle superfici lacustri e lagunari. Si tratta di un criterio binario combinato, che richiede la compresenza di un’altitudine significativa e di un’asperità morfologica rilevante: la sola quota non basta, né basta la sola pendenza. Secondo la lettera b), è montano il comune con altitudine media pari o superiore a 350 metri, a condizione che almeno il 5% del territorio presenti una pendenza superiore al 20%: una soglia altimetrica più bassa compensata da un requisito minimo di accidentalità, sempre al netto di superfici d’acqua. La lettera c) offre un criterio puramente altimetrico, classificando come montani i comuni con

³⁰ In modo più o meno vivace, vi è stata opposizione in tutte le fasi decisorie: M. CECCHINI, *La riforma sui Comuni montani è “una ghigliottina”: il grido di allarme dall’Appennino bolognese*, in *dire.it*, 19 dicembre 2025; «La legge ha creato non poche polemiche per la contrarietà di molte Regioni» M. E. SPAGNOLO, *Legge sulla montagna, i Comuni montani diventano 558. Ecco l’elenco completo*, 9 febbraio 2026, in <https://www.rainews.it/tgr/piemonte>; A. MARCHETTI, *Comuni montani, ok alla riforma. Doccia fredda per i 24 esclusi: “Ma siamo pronti a fare ricorso”*, 20 febbraio 2026, in *Il resto del carlino – Marche; Comuni montani esclusi, scatta il ricorso: Emilia-Romagna e Marche contro i nuovi criteri*, in *Bologna Today*, 14 aprile 2026.

³¹ Cfr. repertorio atto n. 14/CU del 5 febbraio 2026 in <https://www.statoregioni.it/it/conferenza-unificata/sedute-2026/seduta-del-5-febbraio-2026/atti-del-5-febbraio-2026/repertorio-atto-n-14cu/tto> n. 14/CU

altitudine media pari o superiore a 400 metri, indipendentemente dalla pendenza. La lettera d) introduce infine un criterio di quota massima: è montano il comune il cui punto più alto raggiunge o supera i 1.200 metri, indipendentemente dalla superficie interessata e dall'altitudine media. La lettera e) aggiunge una fattispecie speciale per i comuni con altitudine media pari o superiore a 300 metri appartenenti a province riconosciute come interamente montane e confinanti con paesi stranieri (in concreto, Belluno, Sondrio e Verbano-Cusio-Ossola). Questo criterio è molto interessante perché sembra quasi che il criterio per essere comuni di montagna dipenda dall'appartenere alle provincie montane di confine, le quali, però, sono tali perché erano costruite con riguardo ai comuni classificati montani nel 1952.

Il secondo livello, disciplinato dal comma 2, aggiunge due ulteriori categorie di carattere relazionale. Sono «altresì classificati come montani», innanzitutto, i comuni che confinano esclusivamente con comuni già montani in base ai criteri del comma 1 – o con tali comuni e uno Stato estero, o con il solo Stato estero – purché la loro altitudine media raggiunga i 200 metri s.l.m.: è la categoria dei comuni “interclusi” o “confinanti”, che la l. 991/1952 non conosceva. Sono altresì classificati (co. 2, lett. b) come montani i comuni appartenenti a un gruppo, di non più di cinque unità, di comuni tra loro confinanti, ciascuno con altitudine media pari o superiore a 200 metri, purché l'intero gruppo sia completamente circondato da comuni montani ai sensi del comma 1: si tratta della categoria dei cosiddetti comuni “incastonati”, isole di territorio meno alto ma integralmente comprese tra comuni geomorfologicamente montani.

Rispetto alla proposta di dicembre, le modifiche sono rilevanti su più fronti. Le soglie altimetriche si sono abbassate su tutti i criteri: il 25% di superficie sopra i 600 metri diventa 20%; i 500 metri di altitudine media diventano 350 o 400 a seconda del criterio; il 30% di pendenza diventa 25% nel primo criterio, e compare per la prima volta un requisito di pendenza minima del solo 5% nel secondo. Si aggiungono i criteri della lettera d) e della lettera e), assenti nel testo di dicembre, e si introduce la categoria dei comuni “incastonati”, che la proposta precedente non contemplava. Si abbassa infine da 300 a 200 metri la soglia di altitudine media richiesta per i comuni “interclusi”. Il quadro complessivo è quello di un sistema che, rispetto alla prima proposta, si orienta verso una maggiore inclusività o, se si preferisce, verso una minore selettività, o, ancora, verso una forma non troppo dissimile dalla versione del 1952.

5.2. La mancata intesa e la deliberazione del Consiglio dei Ministri.

Come si è anticipato, la proposta di febbraio 2026 non ha ottenuto l'intesa in sede di Conferenza unificata. Nella stessa seduta del 5 febbraio 2026, ANCI e UPI hanno espresso parere favorevole, ma le Regioni e le Province autonome, che avrebbero dovuto esprimersi all'unanimità per perfezionare l'intesa, si sono divise: la maggioranza era d'accordo, ma non la totalità, e ciò ha determinato la mancata intesa.

Il meccanismo dell'intesa in Conferenza unificata, previsto dall'art. 8 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, è uno strumento di raccordo cooperativo che può, nei fatti, attribuire un potere di blocco a singole componenti del sistema delle autonomie. Il risultato, in questo caso, è avvenuto esattamente quello per cui il sistema delle Conferenze è a volte criticato: la mancata unanimità regionale ha impedito di raggiungere l'intesa su una proposta che aveva ottenuto il favore della maggioranza dei partecipanti. Peraltro, le Regioni e le Province autonome hanno contestualmente concordato, all'unanimità, che il Governo potesse procedere all'adozione del decreto senza attendere il termine di trenta giorni dalla prima seduta in cui l'oggetto era all'ordine del giorno, previsto dall'art. 3 del d.lgs. n. 281 del 1997.

Il Consiglio dei ministri ha dunque deliberato il 18 febbraio 2026, ai sensi dell'art. 3, comma 3, del d.lgs. n. 281/1997, che consente al Governo di adottare il provvedimento motivando il superamento della mancata intesa. L'elenco dei comuni montani è stato pubblicato come allegato sulla Gazzetta Ufficiale del 20 febbraio 2026, mentre il testo del DPCM è stato trasmesso al Consiglio di Stato per il necessario parere, che precede la pubblicazione formale in Gazzetta Ufficiale del decreto definitivo.

5.3. L'esito quantitativo: variazioni e discontinuità.

Il risultato applicativo della nuova classificazione proposta è, in termini aggregati, una riduzione netta di 346 comuni rispetto all'elenco previgente: da 4.061 a 3.715. Questo dato complessivo, da solo, nasconde una realtà più complessa, che è la coesistenza, all'interno della variazione netta, di due movimenti opposti: da un lato, 616 comuni che escono dall'elenco dei montani; dall'altro, 298 comuni che vi entrano per la prima volta. La nuova classificazione non è dunque una semplice contrazione dell'elenco precedente, ma un ridisegno che include ed esclude secondo criteri diversi da quelli sedimentati.

La distribuzione geografica delle variazioni è tutt'altro che uniforme. Alcune regioni perdono quote significative: la Sardegna registra la riduzione più vistosa in termini assoluti (-102 comuni), seguita dalla Liguria (-44), dalla Toscana (-36), dall'Umbria (-34), dall'Emilia-Romagna (-28) e dal Friuli-Venezia Giulia (-29). Altre regioni, per contro, guadagnano posizioni: il Piemonte passa da 509 a 558 comuni montani (+49), la Lombardia da 522 a 539 (+17), la Sicilia da 185 a 218 (+33), la Campania da 298 a 291 ma con un saldo interno di +56 nuovi entranti e -63 uscenti. Alcune province segnano variazioni particolarmente nette: la provincia di Gorizia perde tutti e 13 i comuni montani che l'elenco previgente le attribuiva; la provincia di Avellino ne guadagna 35 di nuovi, portandosi da 76 a 111.

Nel contempo, si nota come la combinazione di norme, a risalire dall'art. 2 del progettato DPCM fino alla Costituzione, dedica una quantità di parole notevolissima allo specifico punto definitorio. I criteri fissati sono molto più articolati rispetto alla definizione legislativa del 1952.

Davanti alla domanda: “cosa sono i comuni montani per la Repubblica?” la risposta sta nei criteri già esposti, che non sono di facile lettura, anzi richiedono di conoscere approfonditamente la geografia del singolo comune per poter ipotizzare per quale dei requisiti sia incluso in elenco. Una ulteriore questione interessante è la distinzione tra il primo e il secondo comma dell’art. 2 del progettato DPCM e la distinzione tra «comuni che soddisfano i criteri previsti da almeno una delle seguenti lettere» e i comuni «altresì montani»: la differenza sostanziale è che i comuni “altresì montani” non utilizzano il criterio della pendenza e dell’altimetria, bensì solo quello di un’altimetria peraltro modesta e sfruttano per “contatto” (per usare una metafora con talune antiche reliquie) i requisiti dei comuni vicini. Se questo si può agevolmente comprendere con riguardo a comuni di fondo valle, magari con un’estensione piccola e che quindi potrebbero risultare quasi pianeggianti pur in un contesto montano, i medesimi criteri si possono applicare a comuni che presentano caratteristiche collinari, ai piedi della montagna vera e propria. Come sempre, luci e ombre di una definizione articolata.

6. Profili critici: discrezionalità governativa, tutela dei comuni esclusi e tenuta del sistema.

I paragrafi precedenti hanno ricostruito la struttura normativa della nuova classificazione e il percorso attuativo che ha condotto al progetto di DPCM del febbraio 2026. Entrambe le prospettive convergono su un nodo che rimane aperto e che merita di essere esaminato in modo diretto: la l. 131/2025, nel tentativo di restituire all’ordinamento una base giuridica attuale per la definizione delle zone montane, introduce un sistema che, proprio nella sua flessibilità, genera tensioni non irrilevanti. Esse riguardano tre piani distinti ma connessi: il rapporto tra legge e DPCM nella prospettiva della definizione; le conseguenze concrete per i comuni che escono dall’elenco; il confine tra classificazione statale e possibile reazione del livello regionale.

6.1. La discrezionalità governativa e i limiti della legge-cornice.

Il punto di partenza è già stato anticipato: la l. 131/2025 non definisce direttamente i comuni montani, ma predispone il meccanismo attraverso cui il Governo li può definire. La legge indica i parametri generali – altimetria e pendenza – ma non le soglie; indica la fonte – il DPCM – ma non si preoccupa degli “effetti collaterali”, cioè le possibili tensioni tra Stato, Regioni ed Enti locali che possono nascere dall’inclusione o esclusione da un elenco redatto dal Governo.

È un dato di fatto che la legge indichi solo dei parametri (che, ma è altra faccenda, si è visto che potrebbero persino essere estesi, come si indicava con la formula dei comuni “altresì montani”), i quali non possono che rappresentare una guida generica, e non certo una cornice stringente. Come ha mostrato con evidenza l’*iter* attuativo della bozza di DPCM, la distanza tra 2.844 e 3.715 comuni classificabili come montani si è percorsa, in meno di due mesi di negoziazione istituzionale, senza violare alcuna prescrizione della legge: entrambe le proposte erano compatibili

con i parametri altimetrico e della pendenza, proprio perché quei parametri non fissano alcuna soglia. Volendo essere critici, ciò dimostra che la legge non è in grado di controllare il *quantum* della classificazione in nessun modo.

Il tema della discrezionalità governativa diventa ancora più rilevante quando si considera il secondo DPCM, quello che individuerà i comuni destinatari delle misure di sostegno dei Capi III, IV e V. In quel caso, la legge si limita a indicare che la selezione avverrà mediante «adeguata ponderazione» dei parametri geomorfologici con parametri socioeconomici, senza specificare né gli uni né gli altri. La ponderazione è, per definizione, una valutazione discrezionale che non può essere sindacata se non per manifesta irragionevolezza³². Il Governo, pertanto, disporrà di un potere definitorio amplissimo nella costruzione della montagna sostenuta, senza che la legge fornisca strumenti per misurare la coerenza tra la ponderazione prescelta e il fine costituzionale perseguito. È un'apertura che può essere usata in modo virtuoso – per costruire una classificazione davvero calibrata sulle fragilità dei territori – ma che può anche diventare uno strumento di redistribuzione politica delle risorse, difficilmente censurabile sul piano giuridico.

6.2. Le conseguenze per i comuni esclusi e il regime transitorio.

Il secondo piano di tensione riguarda i 616 comuni che, con la delibera del progetto di DPCM del febbraio 2026, escono dall'elenco dei comuni montani. Per ciascuno di essi, la perdita del riconoscimento non è una formalità: produce effetti giuridici concreti e immediati, distribuiti su una pluralità di elementi. Solo per fare un esempio, le scuole che si trovavano in quei comuni cesseranno di essere (*rectius*, non saranno mai, almeno nella nuova disciplina) “scuole di montagna” ai sensi dell'art. 7, comma 1, della l. 131/2025, con conseguente perdita del regime speciale in materia di formazione delle classi e di organici. I comuni usciti dall'elenco non potranno più essere destinatari della quota del FOSMIT ripartita in favore delle autonomie locali ai sensi dell'art. 4, comma 3 della medesima legge. Non beneficeranno del contributo *una tantum* per ogni figlio nato o adottato nei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, previsto dall'art. 29 l. cit., e così via. In sintesi, uscire dall'elenco significa uscire dall'intera logica di favore della l. 131/2025, con un effetto di discontinuità rispetto al regime precedente. E ci si può domandare come avvenga che un comune non sia più montano se lo è stato dal 1952 al 2026: semplicemente è stato demontanizzato, e non certo perché è cambiata la geografia fisica del suo territorio.

Il sistema non è tuttavia privo di correttivi. L'accordo³³ raggiunto in Conferenza unificata nella stessa seduta del 5 febbraio 2026, contestualmente alla mancata intesa sulla proposta di

³² Si tralascia qui un problema che può avere una rilevanza, cioè la possibilità che un giudice sia chiamato a valutare le scelte del Governo, come peraltro sembrano già chiedere alcuni dei comuni esclusi dall'elenco, come riportato dalle notizie di stampa citate più sopra.

³³ Accordo, ai sensi dell'articolo 9, comma 2, lettera c), del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, relativo ai nuovi criteri di classificazione dei comuni montani. Rep. Atti n. 15/CU del 5 febbraio 2026. <https://www.statoregioni.it/media/euoj1fn0/p-13-cu-atto-rep-n-15-5-febbraio-2026.pdf>

classificazione, contiene alcune garanzie di carattere transitorio che meritano attenzione, proprio nell'ottica negoziale, transazionale. In primo luogo, il Governo si è impegnato, in sede di ripartizione del FOSMIT per l'annualità 2025, ad applicare una ponderazione differenziata dei criteri di classificazione, al fine di valorizzare le realtà con caratteristiche di montanità più accentuata: in altri termini, di non trattare tutti i 3.715 comuni montani come se fossero ugualmente montani ai fini della distribuzione delle risorse. Se nel regime transitorio è ben possibile che si tengano in conto i comuni de-montanizzati, è poi inevitabile che, esaurito il passaggio, essi non ricevano più fondi riservati ai comuni montani, non fosse altro che in attuazione dell'art. 44, co. 2° Cost., che chiede di intervenire in favore delle zone montane e non delle zone ex-montane, per quanto questa definizione suoni peculiare. In secondo luogo, e proprio in conseguenza di questo, le Regioni si sono impegnate a tenere conto, nell'utilizzazione della propria quota regionale del FOSMIT 2025, anche delle esigenze dei comuni compresi nell'elenco storico derivante dalla l. 991/1952 che non rientrano nella nuova classificazione. In terzo luogo, l'accordo ha stabilito che, fino all'eventuale aggiornamento della normativa regionale in materia, restano ferme le misure agevolative previste dalla legislazione regionale vigente alla data di entrata in vigore del regolamento di classificazione, e che, fino all'esercizio della delega di cui all'art. 2, comma 4, della l. 131/2025, restano parimenti ferme le misure agevolative di natura fiscale e di settore previste dalla normativa statale vigente.

6.3. L'intervento delle Regioni: verso comuni de-montanizzati o parzialmente de-montanizzati?

Il fatto che un comune non appartenga più all'elenco statale potrebbe non esaurire la sua posizione rispetto all'art. 44, co. 2° Cost. Se finora le Regioni non sono sembrate interessate a intervenire con proprie definizioni o semplicemente propri elenchi di comuni montani, le modifiche apportate dalla l. 131/2025 potrebbero spingere almeno talune Regioni a cambiare rotta. Come si è visto nell'Accordo sui nuovi criteri appena citato, accanto ai comuni de-montanizzati si potrebbero creare delle situazioni che si propone di definire di "comuni parzialmente de-montanizzati", ovvero comuni che pur non rientrano più nell'elenco statale sono in qualche modo recuperati negli interventi a favore delle zone montane previste dalle leggi regionali.

Infatti, nulla impone che la definizione statale di montagna debba essere l'unica presente nell'ordinamento. La montagna – il punto è sia troppo ampio sia troppo evidente per essere dimostrato – non è una materia di competenza legislativa; quindi, non spetta né allo Stato né alle Regioni, bensì illumina tutta una serie di provvedimenti che la legge può disciplinare nei più diversi contesti, e dunque ambiti materiali.

La Corte costituzionale ha da tempo chiarito che la materia "disciplina delle comunità montane" è di competenza regionale, legittimando pienamente un intervento da parte delle

Regioni proprio su un ente locale che è posto come presidio dell'attuazione dell'art. 44, co. 2° Cost., sia pure non in senso totalizzante né assoluto, non fosse altro che perché non tutte le Regioni hanno mantenuto tali enti in attività dopo la cessazione del finanziamento da parte dello Stato.

In ogni caso, ci sono tutti i presupposti affinché le Regioni intervengano dando o una loro definizione di comune montano o, anche più banalmente, non modificando l'elenco di comuni montani del 1952 in uso per le Regioni: ad esempio, se una Regione prevede le comunità montane ed elenca con legge i comuni che ne fanno parte³⁴, potrebbe semplicemente non modificare l'elenco continuando a considerare parte delle Comunità montane a disciplina regionale comuni che sono stati de-montanizzati.

Il problema diventa più acuto se si considera lo scenario – non ipotetico, ma concretamente prefigurabile – in cui alcune Regioni decidano di reagire alla nuova classificazione statale con propri interventi legislativi, finalizzati a estendere a livello regionale le tutele di cui godevano i comuni usciti dall'elenco del DPCM. Si tratterebbe di quelle che la dottrina regionalista chiama “leggi di reazione”³⁵: leggi regionali che, pur senza contraddire formalmente la classificazione statale, ne mitigano gli effetti sul piano delle competenze proprie. Nel caso presente, sarebbe certamente interessante il caso in cui la Regione intervenga con risorse proprie proprio a favore dei comuni che lo Stato ha escluso dall'elenco, ma non si potrebbe nemmeno escludere che la definizione regionale di montagna finisca per avere una consistenza propria.

³⁴ Si prendano come esempio la legge lombarda (l.r. 27 giugno 2008, n. 19 “Riordino delle Comunità montane della Lombardia, disciplina delle unioni di comuni lombarde e sostegno all'esercizio associato di funzioni e servizi comunali”) e la legge campana (l.r. Campania 30 settembre 2008, n. 12, “Nuovo ordinamento e disciplina delle Comunità Montane”) sulle Comunità montane: esse indicano in un allegato (Lombardia) e all'art. 3 (Campania) la composizione delle rispettive Comunità montane.

In verità, vi sarebbe un problema definitorio, poiché l'art. 2 co. 1 della legge lombarda recita: «Ai fini del riordino territoriale delle comunità montane, previsto dalla legge 244/2007, sono individuate le zone omogenee risultanti dall'allegato A alla presente legge, comprendenti i comuni montani e parzialmente montani della Lombardia, secondo la classifica dei territori montani determinata ai sensi della legge 3 dicembre 1971, n. 1102 (Nuove norme per lo sviluppo della montagna), già inclusi nelle zone omogenee alla data di entrata in vigore della presente legge, sulla base della continuità geografica e geomorfologica, nonché della migliore funzionalità per lo svolgimento dei servizi». La legge 1102/1971 non dà una ulteriore definizione di comune montano, si appoggia alla definizione del 1952. Sorge la domanda: il richiamo alla disciplina 1971/1952 è mobile? Quindi escono dalle Comunità lombarde i Comuni de-montanizzati? Oppure *tempus regit actum* e in Lombardia continua ad applicarsi la definizione del 1952 (o, meglio, il relativo elenco)?

In Campania la formulazione è diversa: secondo l'art. 2 co. 1 «Le comunità montane della Campania sono composte da comuni classificati montani e parzialmente montani secondo la vigente normativa statale, di norma appartenenti alla stessa provincia». Il richiamo alla “vigente normativa” è mobile, quindi in Campania si applica l'elenco discendente dalla legge 131/2025. La domanda, quindi è diversa: *quid iuris* se tra i Comuni elencati all'art. 3 della legge regionale vi fossero Comuni de-montanizzati? Si avrebbe una legge che non rispetta sé stessa, dicendo prima che le Comunità montane campane si fondano sui Comuni classificati dallo Stato e poi dando un elenco indipendente?

³⁵ R. BIN, *Sulle “leggi di reazione” (nota alle sentt. 198 e 199 del 2004)*, in *Le Regioni*, 2004, p. 1374 ss. Per completezza, bisogna aggiungere che le “leggi di reazione” sarebbero possibili sia da parte statale che da parte regionale.

Sotto il profilo strettamente tecnico, una simile scelta sarebbe in linea di principio legittima: la stessa l. 131/2025, all'art. 33, co. 2, esplicita che «Nelle more dell'entrata in vigore della nuova classificazione dei comuni montani ai sensi dell'articolo 2, comma 1, continuano ad applicarsi le disposizioni, anche regionali, relative alla classificazione dei comuni montani, vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge, nonché le misure di sostegno, anche finanziario, ad essa correlate». La norma è persino troppo precisa nel riferirsi alle disposizioni regionali, che non è compito del legislatore nazionale limitare. Detto altrimenti: ciò che la clausola transitoria rende esplicito per il periodo transitorio, precedente al DPCM di elencazione, il riparto costituzionale delle competenze rende strutturalmente valido in ogni tempo.

Ecco perché la peculiare categoria dei (possibili) comuni parzialmente de-montanizzati è un rischio concreto, con la produzione di una frammentazione che la nuova legge andrebbe a generare proprio nel momento in cui intendeva mettere ordine.

Solo per completezza, bisogna ricordare che il rapporto tra classificazione statale e normativa regionale non è l'unico terreno su cui la nuova definizione deve misurarsi con discipline preesistenti. L'art. 2, comma 3, della l. 131/2025 esclude esplicitamente l'applicazione della nuova classificazione ai fini della PAC e dell'esenzione IMU, rinviando alle rispettive discipline di settore³⁶.

7. Elementi per una valutazione di sintesi: unità e molteplicità della definizione.

Si può ora tornare alla domanda con cui questo scritto si è aperto, che era anche la domanda più semplice e al tempo stesso più difficile: che cosa significa, per il diritto, definire la montagna? L'analisi svolta mostra che quella domanda non ha una risposta unica, ma ne ha almeno tre, ciascuna valida per un momento diverso della storia che si è cercato di ricostruire.

Nella prima stagione, quella della l. 991/1952, definire la montagna significava costruire un confine operativo sufficientemente preciso, fondato su criteri fisici ed economici combinati, capace di selezionare con determinatezza i territori destinatari di un regime di favore e di tradurre quella selezione in un elenco giuridicamente fondato. Era una risposta diretta, non inequivocabile quanto a soglie esplicite, ma indirizzata coerentemente a dare attuazione all'art. 44, secondo comma, Cost.: in particolare, il legislatore si assumeva la responsabilità di dire come fossero determinate le zone montane della Repubblica.

Nella seconda stagione, quella dell'anomalia aperta nel 1990 e durata per oltre trent'anni, definire la montagna ha significato, paradossalmente, non definirla più — lasciando operare un

³⁶ Secondo P. M. VIPIANA, *Finalità e impianto*, cit., pp. 104-106 «la legge del 2025 prefigura non una, ma cinque nozioni di comune montano» (sia pure non esaustive in generale) che sono le seguenti: quella transitoria dell'art. 33, co. 2° l. cit.; quella dei comuni montani sostenuti; quella del diritto UE «emergente dalla prima parte del comma 3 dell'art. 2»; quella operante ai fini dell'esenzione dell'IMU e infine quella «di carattere generale e complessivo» prevista dall'art. 2. Si è dato in questa sede conto di un panorama forse meno schematico.

elenco privo del fondamento normativo che lo aveva generato, accettando che la categoria del comune montano continuasse a produrre effetti giuridici senza che nessuno si assumesse la responsabilità di ridiscuterla. È stata, come si è detto, una forma di inerzia normativa che ha finito per essere, a modo suo, un esito politico: non scegliere era anch'essa una scelta, che è valsa, pare di poter sintetizzare, ispirata al *quieta non movere*, ovvero non disturbare un sistema di aspettative (inevitabilmente politiche) consolidate intorno a un elenco consolidato.

La terza stagione, quella inaugurata dalla l. 131/2025, sceglie una via diversa da entrambe le precedenti. Non la definizione legislativa diretta del 1952, né l'assenza di definizione del periodo successivo, ma la definizione delegata: il legislatore torna a occuparsi esplicitamente della classificazione dei comuni montani, la eleva a fondamento dell'intero sistema normativo, predispone un procedimento articolato e cooperativo per costruirla – ma poi non la compie direttamente, lasciando al Governo il compito di riempire di contenuto i parametri che la legge si limita a nominare.

Questa scelta, come si è cercato di mostrare, è formalmente ammissibile, perché la riserva di legge dell'art. 44, secondo comma, Cost. è relativa e non esige che il legislatore scenda fino alle soglie altimetriche, ma la sua compatibilità formale con il dettato costituzionale non ne esaurisce la valutazione critica. Il punto essenziale è che la responsabilità definitoria è stata trasferita, nella sua parte più sostanziale, all'esecutivo. E una responsabilità trasferita è anche una responsabilità difficile da far valere: difficile da sindacare in sede giurisdizionale e forse persino controproducente, per non porre i poteri dello Stato l'uno contro l'altro nel momento in cui è il legislatore a scegliere di non occuparsi a fondo della questione; difficile da controllare in sede parlamentare, perché la legge ha esaurito il proprio compito in una fase molto preliminare.

Sono due i dati incontestabili: la definizione di zone montane (sia il progetto di DPCM commentato completerà l'iter sia in qualsiasi altro caso) si è allungata, comprendendo criteri alternativi e richiedendo molte parole per essere espressa; la definizione di zone montane è stata resa più articolata e complessa in modo strutturale.

Si potrebbe essere tentati di concludere che la l. 131/2025 rappresenti, in fondo, un passo avanti ma incompiuto e per molti versi problematico: un intervento che riconosce la necessità di una definizione senza riuscire a produrne una davvero stabile, che restituisce al parlamento la responsabilità nominale della classificazione senza effettivamente esercitarla, che proclama la sistematicità della nuova disciplina senza eliminare le stratificazioni del passato e anzi aggiungendone di nuove.

D'altra parte, la l. 131/2025 ha il merito indiscutibile di aver interrotto una anomalia trentennale, di aver riportato esplicitamente la questione definitoria al centro del dibattito istituzionale e legislativo, di aver costruito un meccanismo procedurale che, pur imperfetto, mette di nuovo l'art. 44, co. 2° Cost. al centro. Il progetto del nuovo elenco, con le sue inclusioni e le sue

esclusioni, è discutibile nel metodo e nei risultati, ma è discende da criteri dichiarati e da un procedimento pubblico, non da un'eredità storica portata avanti con la forza dell'abitudine.

Il nodo che rimane da sciogliere è un nodo di sistema, non di dettaglio normativo: può la definizione della montagna – intesa come perimetro dell'attuazione dell'intero art. 44, 2° comma, Cost. – essere affidata stabilmente a un atto governativo aggiornabile, o esige un'ancora più solida, ovvero legislativa? La risposta dipende da quanto si creda che la riserva relativa dell'art. 44 Cost. tolleri, nella sua concreta attuazione, una simile concentrazione di potere e responsabilità definitoria in capo all'esecutivo. Chi scrive ritiene che la tensione sia reale e che essa meriti attenzione crescente, man mano che il sistema troverà il suo equilibrio applicativo nei prossimi anni: non tanto perché il DPCM sia uno strumento sbagliato in sé, quanto perché la montagna – come si è cercato di mostrare lungo tutto questo studio – non è mai stata, nella storia dell'ordinamento italiano, una categoria giuridica neutrale.

Ecco perché, affinché la scelta sia legittima nel senso più pieno del termine, ha bisogno di essere assunta con responsabilità piena. E la responsabilità piena, nell'ordinamento democratico, passa sempre attraverso la legge.

queste istituzioni

Cosa resta dopo la caccia? Riflessioni costituzionali sulla violenza di genere, nel difficile crocevia tra giustizia riparativa e vendetta

Giulia Sulpizi

Numero 1/2026

15 aprile 2026

Cosa resta dopo la caccia? Riflessioni costituzionali sulla violenza di genere, nel difficile crocevia tra giustizia riparativa e vendetta

di Giulia Sulpizi*

Sommario

1. Introduzione al tema. – 2. La cornice di riferimento: la nozione di giustizia riparativa e la sua disciplina nell'ordinamento italiano. – 3. La normativa italiana e sovranazionale per contrastare la violenza sulle donne. – 3.1 La giurisprudenza costituzionale e internazionale per rispondere alla violenza di genere. – 3.2 Regolamentazione dell'ambiente accademico. – 4. Le sanzioni oggi attivabili, tra strumenti *ex ante* ed *ex post*. – 5. Riflessioni conclusive tra giustizia riparativa e vendetta.

Sintesi

Il contributo si propone di analizzare il tema della violenza di genere – con specifico riguardo alla violenza sessuale e alle molestie sessuali – attraverso l'esempio fornito dalla recente opera cinematografica *After the hunt*, che indaga la suddetta tematica nel campo universitario. Dopo una disamina normativa e giurisprudenziale, ci si interroga, in specie, sulle modalità concrete, *ex ante* ed *ex post*, che possono risultare ancora utili per contrastare il fenomeno della violenza contro le donne, che presenta carattere discriminatorio scaturente da abusi di potere. Alla luce di queste considerazioni, risulta opportuno analizzare altresì il rapporto, riguardo temi così eticamente sensibili, tra giustizia riparativa e vendetta, valutando, se possibili, approcci ulteriori rispetto agli schemi del diritto penale.

Abstract

This paper aims to consider the issue of gender-based violence – specifically, sexual violence and sexual harassment – looking at the recent movie *After the Hunt*, which explores this topic in the academic field. After a legislative and jurisprudential analysis, we can examine the *ex ante* and *ex post* methods useful for combating violence against women. This is a discriminatory phenomenon and it is clearly originated from abuses of power. For these reasons, it is also appropriate to study the relationship between restorative justice and vengeance dealing with such a sensitive issue. Therefore, it is vital to consider different approaches than those of criminal law.

Parole chiave

Violenza, genere, parità, diritto penale, discriminazione.

Keywords

Violence, gender, parity, criminal law, discrimination.

* Dottoranda di ricerca in Diritto, mercato e persona, Università Ca' Foscari (Venezia) – Université Sorbonne Paris Nord (Parigi).

*Ma poiché la situazione è precipitata a tal punto, io sceglierò (...) giudici giurati
e fonderò un istituto di giustizia che resterà saldo per sempre.*

Eschilo, *Eumenidi*, vv. 482-484.

1. Introduzione al tema.

Il tema della presente trattazione attiene alla violenza di genere, soffermandosi, in particolar modo, sulla violenza sessuale e sulle molestie sessuali, andando, in specie, ad indagare come tale questione possa assumere rilievo – seppure non in maniera esclusiva – in ambito universitario. Ciò che si intende dimostrare è che la violenza contro le donne – specialmente in un settore lavorativo che investe la cultura e la promozione del sapere – altro non è che espressione di stereotipi di genere, basati su una dinamica di pregiudizio legata all’abuso di potere.

Si discorre, quindi, di fattispecie che hanno una duplice rilevanza, ovverosia penale, trattandosi di fatti criminosi, e costituzionale, come espressione lampante di una discriminazione latente. Nelle riflessioni finali ci si interrogherà, dunque, se gli strumenti giuridici e processuali risultino oggi bastevoli per combattere il suddetto fenomeno.

Per delineare delle conclusioni di sistema sul punto, si adotterà un approccio che si potrebbe definire “cinematografico”. Si prenderà in esame un recente film, *After the hunt*¹, che narra di un episodio di stupro commesso da un giovane professore associato nei confronti di una dottoranda di ricerca dell’Università di Yale. Il fatto viene denunciato dalla giovane, afroamericana figlia di una famiglia influente che ha finanziato il *campus*, alla sua professoressa, mentore stimata e amica fraterna del presunto autore del misfatto. Da qui, nasce una lotta psicologica e filosofica tra i tre protagonisti, alla ricerca della verità – si è consumato o meno il delitto? O è stata tutta un’invenzione della ragazza per sfuggire alla scoperta del plagio della sua tesi di dottorato? Fino a che punto si è spinto lo stupro? – e, soprattutto, della sanzione adeguata. Si arriva, non a caso, a indagare la linea sottile sussistente tra giustizia, in specie riparativa, e vendetta.

Il medesimo schema delineato nella pellicola sarà, dunque, preso in considerazione in questo contributo, dove il cinema sarà spunto da cui partire per indagare le problematiche della contemporaneità², che sono trattate ad analizzate non solo dalle scienze criminologiche³, ma pure dal settore giuridico.

¹ Del regista Luca Guadagnino del 2025.

² «(...) oggi, grazie al cinema, ci forniamo di un altro occhiale altrettanto affinate, sia che riproduca in tutta la sua crudezza la realtà quotidiana (...) sia che ci fornisca immagini edulcorate (...): P. GROSSI, *Presidenza dei lavori*, in O. ROSELLI (a cura di), *Cinema e diritto. La comprensione della dimensione giuridica attraverso la cinematografia*, Torino, Giappichelli, 2020, p. 22. Similmente, O. ROSELLI, *Le ragioni del convegno*, in O. ROSELLI (a cura di), *op. cit.*, p. 27: «Le sole disposizioni sono un sacco vuoto, un contenitore che non può stare in piedi se non viene riempito dal manifestarsi del vissuto sociale, sia esso espresso da ciò che consideriamo valori o disvalori».

³ Basti pensare al fatto che, in ambito psicologico, si tratti della c.d. “spirale della violenza”, teorizzata da L.E.A. Walker, definibile come «una sequenza in cui ciclicamente si passa dall’accumulo della tensione (...) alla fase

Emerge, infatti, dai soli dati statistici come circa il 31,5% delle donne in Italia abbia subito, nel corso della propria vita, una qualche forma di violenza fisica o sessuale⁴. Considerando, poi, la “Relazione del Ministero dell’Interno” dell’8 marzo 2023 in merito ai c.d. “reati-spia”, quali espressioni di violenza fisica, sessuale, psicologica o economica diretta contro una persona in quanto donna, si evidenzia che le vittime sono spesso donne, colpite per il 75% da atti persecutori, tra l’81 e l’83% da maltrattamenti contro familiari e conviventi e tra il 91 e il 93% da violenze sessuali.

Tutto ciò premesso, si può già notare, sotto un profilo fattuale, come la questione di genere – e soprattutto della violenza che si va a perpetrare avverso il sesso femminile – non sia da considerarsi come sconosciuta o scomparsa dagli ordinamenti. Anzi, resta una tematica assolutamente rilevante, che, non a caso, è stata oggetto di un’ampia e lunga evoluzione normativa, nazionale e sovranazionale, oltre che giurisprudenziale.

2. La cornice di riferimento: la nozione di giustizia riparativa e la sua disciplina nell’ordinamento italiano.

Prima di passare ad esaminare come il sistema giuridico nazionale e sovranazionale abbiano affrontato il tema della violenza contro le donne – come fenomeno giuridico e sociale – sarà bene considerare in primo luogo la nozione di giustizia riparativa e la sua evoluzione prescrittiva.

Innanzitutto, quest’ampio novero di istituti è stato oggetto di interesse da parte della dottrina, penalistica e costituzionalistica.

Sotto il primo versante, in particolare, sono stati diversi autori ad interrogarsi attorno a tale fenomeno⁵, segnatamente al fine di trovare una risposta adeguata alla crisi dell’attuale assetto

di esplosione della violenza nel partner abusante (...) fino alla fase del pentimento e dell’apparente normalità, in cui l’uomo mostra rimorso e senso di colpa e cerca il perdono della compagna che crede che l’uomo sia cambiato davvero e cede, mantenendo in vita la relazione affettiva entro la quale la violenza è nata ed esponendosi così ulteriormente al pericolo di una nuova, sicura, aggressione. Le fasi si susseguono nel tempo in modo sempre più rapido, come in una sorta di vortice»: così, E. MATTEVI, *Giustizia riparativa e violenza di genere. Brevi considerazioni su una relazione possibile, a certe condizioni*, in *Sistema penale*, 9 dicembre 2024, p. 7.

⁴ Così, ISTAT, *La violenza contro le donne dentro e fuori la famiglia*, anno 2014, consultabile sul relativo sito. Questi elementi sono confermati a livello europeo, dove la Ricerca dell’Agenzia dell’Unione europea per i diritti fondamentali, dal titolo “Violenza contro le donne: un’indagine a livello di Unione europea”, pubblicata nel 2014, ha affermato che il 33% delle donne, nell’arco della propria vita, ha subito una qualsiasi forma di violenza a partire dall’età di 15 anni.

⁵ L. EUSEBI, *Una giustizia diversa. Il modello riparativo e la questione penale*, Milano, Vita e Pensiero, 2015; F. BRUNELLI, *La mediazione penale nel sistema penale minorile e l’esperienza dell’Ufficio di Milano*, in G.V. PISAPIA (a cura di), *Prassi e teoria della mediazione*, Padova, Cedam, 2000; A. CERETTI, *La mediazione penale. Una lettura alla luce delle pratiche tardo-moderne del controllo*, in M. FERRARA, C. PUCCIARELLI, C. TROISI (a cura di), *Mediazioni, conflitti e società complesse*, Avellino, Sellino, 2006; C. MAZZUCATO, *Oltre la bilancia e la spada: alla ricerca di una giustizia della “reliance”*. Scenari giuridici per le pratiche di mediazione dei conflitti, in E. SCABINI, G. ROSSI (a cura di), *Rigenerare i legami: la mediazione nelle relazioni familiari e comunitarie*, Milano, Vita e Pensiero, 2003; ID., *Mediazione e giustizia riparativa in ambito penale in ambito penale. Fondamenti teorici, implicazioni politico-criminali e profili giuridici*, in G. COSI, M.A. FODDAI (a cura di), *Lo spazio della mediazione. Conflitto di diritti e confronto di*

penale punitivo, accentuando l'importanza degli strumenti preventivi,⁶ e per dare vita a riforme organiche del sistema idonee anche a risolvere ulteriori problematiche, come il sovraffollamento carcerario e altre debolezze in ambito processuale⁷. Anche osservando, poi, gli indirizzi sovranazionali, la dottrina interna ha elaborato una nozione “composita” di giustizia riparativa come «processo in cui tutte le parti interessate da un particolare reato si incontrano per decidere insieme come affrontare le conseguenze del reato stesso e le implicazioni per il futuro che potranno derivare dalla commissione di questo»⁸, dove assume principale rilievo la cura della vittima e non tanto la sanzione del reo⁹. Già in questa sede si individuavano alcuni elementi precipui caratterizzanti i suddetti strumenti. Tra questi, si annoverano la partecipazione attiva delle parti, ovverosia reo e vittima, oltre alle famiglie e alle comunità di appartenenza; la promozione del riconoscimento della persona offesa dall'illecito penale e l'attribuzione a quest'ultima di un suo potere di narrazione, attraverso un dialogo; la riparazione del torto subito e la volontarietà e confidenzialità degli incontri e dell'intero percorso conseguito¹⁰.

Sotto il secondo profilo, anche la scienza costituzionalistica si è avvicinata al tema della giustizia riparativa, seppure con alcune cautele, ravvisando, accanto agli innegabili pregi, anche alcuni profili potenzialmente problematici. Tra questi, ci si riferisce in primo luogo alla centralità assunta dalla vittima che, per quanto encomiabile, dà vita ad un sistema di giustizia trilaterale e non bilaterale, quale quella per lungo tempo sussistente nell'ordinamento italiano contemporaneo, con il rischio di scivolare verso la trasformazione del processo da strumento di garanzia per l'imputato a processo per tutelare la vittima¹¹. Altro rilievo attiene alla natura

interessi, Milano, Giuffrè, 2003; G. MANNOZZI, G.A. LODIGIANI (a cura di), *Giustizia riparativa. Formanti, parole e metodi*, Torino, Giappichelli, 2025 e F. REGGIO, *Giustizia dialogica. Luci e ombre della Restorative Justice*, Milano, FrancoAngeli, 2010.

⁶ Basti richiamare M. CAGOSSI, *Esperimenti di giustizia riparativa nell'ordinamento italiano*, in AA.VV., *Lo scudo e la spada. Esigenze di protezione e poteri delle vittime nel processo penale tra Europa e Italia*, Torino, Giappichelli, 2012, secondo cui la giustizia riparativa sarebbe stata introdotta nel nostro ordinamento con prospettiva deflattiva piuttosto che come nuovo paradigma penale. Diversamente si afferma che essa è uno strumento «per spingere la pena all'auspicato ruolo di *extrema ratio* e riposizionare la vittima al centro dell'attenzione»: F. GIUNTA, *Oltre la logica della punizione: linee evolutive e ruolo del diritto penale*, in E. DOLCINI, C.E. PALIERO (a cura di), *Studi in onore di Giorgio Marinucci*, vol. I, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 345 ss.

⁷ Sul punto, *ex multis*, L. EUSEBI, *La riforma ineludibile del sistema sanzionatorio penale*, in *Antigone*, 2012, p. 44; ID., *La pena “in crisi”. Il recente dibattito sulla funzione della pena*, Morcelliana, Brescia, 1990; ID., *Dibattiti sulle teorie della pena e mediazione*, in *Riv.it.dir.proc.pen.*, n. 3, 1997, pp. 813 ss.; M. ROMANO, *Ripensare il diritto penale (a dieci anni dalla scomparsa di Federico Stella)*, in *Riv.it.dir.proc.pen.*, n. 1, 2017, pp. 1 ss.; M. PELISSERO, *La crisi del sistema sanzionatorio e la dignità negata: il silenzio della politica, i compiti della dottrina*, in *Dir.pen.proc.*, 2013, pp. 261 ss.; F. GIUNTA, *L'effettività della pena nell'epoca del dissolvimento del sistema sanzionatorio*, in AA.VV., *L'effettività della sanzione penale*, Milano, Ipsoa, 1998, pp. 1 ss. e I. MARCHETTI, C. MAZZUCATO, *La pena “in castigo”. Un'analisi critica su regole e sanzioni*, Milano, Vita e Pensiero, 2006.

⁸ G. MANNOZZI, *La giustizia senza spada. Uno studio comparato su giustizia riparativa e mediazione penale*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 93.

⁹ M.A. FODDAI, *Responsabilità e giustizia riparativa*, in *Riv.it.dir.proc.pen.*, n. 4, 2016, pp. 1703-1723.

¹⁰ G. MANNOZZI, G.A. LODIGIANI (a cura di), *Giustizia riparativa*, cit., pp. 354-355.

¹¹ A. LORENZETTI, *Giustizia riparativa e dinamiche costituzionali. Alla ricerca di una soluzione costituzionalmente preferibile*, Milano, FrancoAngeli, 2018; A. PUGIOTTO, “*Preferirei di no*”. *Il piano pericolosamente*

«sfuggente» della *restorative justice*, data la labilità dei suoi confini e le sue incertezze definitive¹². In aggiunta a ciò, si deve rammentare che meccanismi di tal fatta presuppongono – e si pongono come finalità – un effetto deflattivo del contenzioso. In altri termini, come molti strumenti alternativi di risoluzione delle controversie questi istituti hanno come obbiettivo quello di ridurre il ricorso alle autorità giudiziarie, con ciò comportando, però, una pseudo-privatizzazione della risoluzione di queste controversie¹³. Ulteriore aspetto da tenere in considerazione attiene alla difficile esportabilità di modelli stranieri di giustizia riparativa: ogni esperienza ha, infatti, un suo sostrato non solo storico, ma anche e soprattutto sociale, che rende quindi peculiare l'effettività di *alternative dispute resolutions methods* nella loro concreta applicazione¹⁴.

Da ultimo, si ravvisava pure un legame, implicito ma sussistente, tra etica e diritto, volto a delineare una continuità tra finalismo rieducativo e redenzione morale, penitenza e sofferenza¹⁵. Così argomentando si potrebbero costruire le categorie della «responsabilità», del «perdono», della «comprensione» e dell'«accoglienza» con una «emersione dell'influenza tra diritto e teologia, posto che alla colpa si risponde con il perdono da parte della vittima e con l'assunzione di responsabilità da parte del reo»¹⁶. Si va, dunque, a connotare la giustizia riparativa con una finalità quasi escatologica, volta ad “espiare” una pena, che, oltre che giuridica, comprenderebbe in sé profonde connotazioni morali.

Tutto ciò premesso, tali profili possono essere superati solo adottando alcune cautele, che individuano la giustizia riparativa come strada parallela – e non sostitutive – quella della giustizia penale. Non è, infatti, possibile ipotizzare la rinuncia totale o la completa ablazione di un processo che si svolga con tutte le dovute cautele e garanzie per l'imputato in una cornice pubblicistica, che vede l'intervento dello Stato nelle persone del pubblico ministero e dell'autorità giudiziaria, in qualsiasi fase del procedimento. Ciò non toglie che si possa parlare di un'ulteriore ipotesi di applicazione dell'art. 27, c. 3 Cost. nell'ambito della finalità rieducativa della pena, individuando questi innovativi meccanismi come completamento – e non sostituzione – della sanzione vera e propria per i crimini commessi. In questa dimensione, se si può dubitare della bontà dell'ammissione della riparazione nell'ambito della fase delle indagini preliminari e nella fase

inclinato della giustizia riparativa, in F. CORLEONE, A. PUGIOTTO (a cura di), *Volte e maschere della pena. OPG e carcere duro, muri della pena e giustizia riparativa*, Roma, Futura Editrice, 2013, p. 261.

¹² V. T. GRAVIELIDES, *Restorative Justice Theory and Practice: Addressing the Discrepancy*, Helsinki, Heuni, 2007, spec. pp. 20 ss., pp. 81 ss. e pp. 187 ss.

¹³ Sulle riflessioni in termini di efficienza, paventata più che concretamente raggiunta, si rinvia a E. MATTEVI, *Una giustizia più riparativa. Mediazione e riparazione in materia penale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, p. 75 e A. CIAVOLA, *Il contributo della giustizia consensuale e riparativa all'efficienza dei modelli di giurisdizione*, Torino, Giappichelli, 2010, p. 3.

¹⁴ Sulla difficoltà di un mero “trapianto” di regole si rinvia a A. WATSON, *Legal Transplants: An Approach to Comparative Law*, Cambridge, Virginia University Press, 1974.

¹⁵ A. PUGIOTTO, *Preferirei di no*, cit., p. 254 che richiama F. CARNELUTTI, *Lezioni sul processo penale*, vol. I, Roma, Edizioni dell'Ateneo, 1954.

¹⁶ A. LORENZETTI, *Giustizia riparativa e dinamiche costituzionali*, cit., pp. 32-33.

dibattimentale, è bene invocarla con riferimento all'esecuzione penale, dove potrà essere un utile strumento da impiegare per riparare la "frattura" realizzatasi tra vittima e reo¹⁷.

Già da queste prime considerazioni è emersa la necessità di ripensare il paradigma penal-punitivo, partendo proprio dal contesto sovranazionale. Basti pensare che nel 2002 le Nazioni Unite avevano fornito una prima definizione di giustizia riparativa, mettendo soprattutto in luce l'elemento "terapeutico" di tali metodi¹⁸. Similmente, nella Raccomandazione n. 19 del 1999 del Comitato dei Ministri degli Stati membri del Consiglio d'Europa è stata individuata la mediazione reo-vittima come principale strumento in questo senso impiegabile, qualificabile come «ogni procedimento nel quale la vittima e il colpevole sono messi in condizione, se vi acconsentono liberamente, di partecipare in modo attivo alla risoluzione delle questioni sorte dal reato attraverso l'aiuto di un terzo imparziale (il mediatore)».

Partendo da tali assunti, è intervenuto poi il d.lgs. n. 150/2022, la c.d. riforma Cartabia, che ha definitivamente introdotto, mediante una revisione organica del sistema, la giustizia riparativa nel sistema giuridico italiano. Tale innovativo strumentario è composto da una serie di elementi qualificanti. Innanzitutto, se ne dà una precisa definizione normativa, nei termini di «ogni programma che consente alla vittima, alla persona indicata come autore dell'offesa e ad altri soggetti appartenenti alla comunità di partecipare liberamente, in modo consensuale, attivo e volontario, alla risoluzione delle questioni derivanti dal reato, con l'aiuto di un terzo imparziale, adeguatamente formato, denominato mediatore»¹⁹. I programmi cui si può accedere sono elencati in modo non tassativo nella suddetta disciplina, ampliando il novero dei meccanismi esperibili con «ogni altro programma dialogico guidato da mediatori»²⁰.

Si prevede altresì la possibilità di accedere a tali istituti in ogni stato e grado del procedimento penale, a prescindere dal tipo di reato e dalla sua gravità, rispetto a qualsiasi autore o vittima²¹, elementi questi che paiono particolarmente problematici, soprattutto valutando la loro esperibilità *ante* e *post* dibattimento, anche e soprattutto nei casi di violenza di genere. Su tali profili vi sarà una specifica disamina *infra*.

La normativa stessa fissa, inoltre, gli obiettivi dei suddetti programmi, consistenti nel riconoscimento della vittima del reato, nella responsabilizzazione della persona indicata come autore dell'offesa e alla ricostituzione dei legami con la comunità, consistenti in tre precipue finalità, ovverosia reintegrativa per l'autore dell'offesa, di cura per la vittima e risanante per la società, per raggiungere il vero e proprio «esito riparativo». Quest'ultimo costituisce una mera

¹⁷ A. LORENZETTI, *Giustizia riparativa e dinamiche costituzionali*, cit., pp. 199-208.

¹⁸ A. LORENZETTI, R. RIBON, *Giustizia riparativa e violenza di genere: alla ricerca di un possibile dialogo*, in *Giudicedonna.it*, n. 4, 2017, p. 3.

¹⁹ Art. 42, c. 1, lett. a), d.lgs. n. 150/2022.

²⁰ Art. 53, c. 1, lett. c), d.lgs. n. 150/2022.

²¹ Art. 44, c. 2, d.lgs. n. 150/2022 e, per i reati perseguibili a querela, anche prima della proposizione: così, art. 44, c. 3, d.lgs. n. 150/2022.

eventualità e può essere simbolico o materiale e può comprendere anche dichiarazioni o scuse formali, impegni comportamentali, oltre a risarcimenti del danno, restituzioni, l'adoperarsi per elidere o attenuare le conseguenze dannose o pericolose del reato o evitare che lo stesso sia portato a conseguenze ulteriori²².

Questi percorsi, di vario genere e natura, debbono essere compiuti sotto la supervisione di due mediatori, per i quali è richiesta l'iscrizione ad uno specifico elenco, disciplinato nei decreti attuativi della riforma in parola²³, e devono essere eseguiti conformemente alle prescrizioni europee e internazionali²⁴. Sotto questo specifico profilo, in particolare, ci si riferisce ai requisiti della partecipazione attiva e volontaria al programma, della pari considerazione dell'interesse della vittima del reato e della persona indicata come autore dell'offesa e del coinvolgimento della comunità, oltre alla riservatezza circa le dichiarazioni e le attività svolte, alla ragionevolezza e proporzionalità degli eventuali esiti riparativi raggiunti, all'indipendenza dei mediatori e alla loro "equiprossimità" rispetto ai partecipanti e alla garanzia del tempo necessario allo svolgimento del programma stesso²⁵. Residua, come unico limite per esperire tali meccanismi, la presenza di un pericolo concreto per i partecipanti.

Stante questo complessivo impianto, si pongono numerosi problemi di compatibilità dell'istituto della giustizia riparativa in quanto tale con l'ordinamento costituzionale italiano. È, quindi, bene prendere in esame tali profili per poi passare, in una seconda sezione del presente contributo, a valutare se meccanismi di tal fatta possano essere impiegati anche con riferimento ai casi di violenza di genere.

Partendo, dunque, dalla prima questione si devono analizzare i seguenti elementi. In primo luogo, c'è chi ha ravvisato una difficoltà nel conciliare la tendenziale assenza di regole operative e metodologiche e la loro difficile standardizzazione rispetto ad una disciplina "organica", come quella della riforma, con riferimento ai suddetti programmi. Si argomenta, ad ogni modo, che tale profilo risulti superabile qualora non si vada a "contaminare" la "purezza" della giustizia riparativa incanalandola solo ed esclusivamente negli strumenti evidenziati dalla legislazione, negando, di fatto, cittadinanza all'elenco, aperto e non tassativo, di metodi riparativi. Solo valorizzando, di conseguenza, ogni aspetto della normativa si può addivenire ad una reale tutela della *ratio* dell'istituto di cui si discorre²⁶.

In secondo luogo, si potrebbe arrivare anche a sovrapporre i rimedi di stampo civilistico/restitutorio con i mezzi riparativi. Eppure, di nuovo, stante la complessa ricostruzione

²² Artt. 43, c. 2 e 56, d.lgs. n. 150/2022.

²³ Art. 53, c. 1, d.lgs. n. 150/2022.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Art. 43, d.lgs. n. 150/2022.

²⁶ A. LORENZETTI, *La riforma Cartabia, fra ottimismo della volontà e pessimismo della ragione*, in *Ambientediritto*, n. 4, 2023, p. 13.

dei limiti di questa innovativa tipologia di giustizia, è bene salvaguardare la complessiva applicazione dei suddetti meccanismi, escludendo qualsiasi riconoscimento di diritti di natura privatistica al fine di non confondere i piani “giuridici” di riferimento²⁷.

In ogni caso, sembra altresì fortemente controversa la compatibilità con i principi del giusto processo, nei termini di equidistanza e di pari “potere” tra le parti in contesa, elemento che potrebbe venire meno considerando proprio che nelle fattispecie delittuose ben possono presentarsi casi in cui si ravvisa una situazione abusiva, che determina uno “squilibrio” tra soggetti in causa²⁸. Ciò pare particolarmente influenzato anche dall’informalità che, di per sé, connota tale strumentario²⁹.

Tutti questi elementi risultano, in conclusione, come problematiche aperte, che debbono essere affrontate non solo in via generale, ma anche con specifico riguardo alla violenza di genere e ai mezzi per contrastarla e prevenirla in maniera efficace ed effettiva.

3. La normativa italiana e sovranazionale per contrastare la violenza sulle donne.

La violenza sulle donne rappresenta, purtroppo, nel panorama giuridico italiano contemporaneo, una questione di pregnante attualità, che ben testimonia come, a fronte di un netto miglioramento della condizione politica, economica, lavorativa e sociale della compagine femminile, siano ancora molte le diseguaglianze fra i sessi³⁰.

In questa prospettiva, sarà bene indagare come le prescrizioni nazionali e internazionali abbiano tentato di fornire risposte concrete alle suddette istanze, partendo dal dato costituzionale per arrivare a quello legislativo.

I passaggi della legge fondamentale che appaiono centrali sul tema possono dirsi contenuti degli artt. 2, 3, 51 e 117 Cost., dove si può ravvisare un riconoscimento dei rapporti di genere come un elemento fondamentale della struttura stessa del sistema giuridico italiano, articolando l’eguaglianza tra i sessi, valore enucleato nei principi fondamentali, nelle relazioni familiari e lavorative, oltre che nell’ambito dei diritti politici e delle pari opportunità.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ Sulla tensione in generale con i principi processuali si rinvia a O. MAZZA, *Il processo che verrà: dal cognitivismo garantista al decisionismo efficientista*, in *Archivio penale*, n. 2, 2022, p. 26.

²⁹ Il tema dei soggetti vulnerabili è particolarmente ampio. Si vedano, *ex multis*, M. VENTUROLI, *La vittima nel sistema penale: dall’oblio al protagonismo?*, Napoli, Jovene, 2015; ID., *La vulnerabilità della vittima di reato quale categoria “a geometria variabile” nel diritto penale*, in *Riv.it.med.leg.*, n. 2, 2018, p. 553; A. MASSARO, *Il malinteso della donna come vittima vulnerabile: il diritto penale di fronte ai gender-based crimes*, in questa *Rivista*, 2025, pp. 13 ss. e L. PARLATO, *Vulnerabilità e processo penale*, in G. SPANGHER, A. MARANDOLA (a cura di), *La fragilità della persona nel processo penale*, Torino, Giappichelli, 2021, p. 428.

³⁰ B. PEZZINI, *Il diritto e il genere della violenza (dal codice Rocco alla Convenzione di Istanbul)*, in A. PITINO (a cura di), *Interventi di contrasto alla discriminazione e alla violenza sulle donne nella vita pubblica e privata. Un’analisi multidisciplinare*, Torino, Giappichelli, 2015, p. VI: «La violenza è una componente strutturale delle relazioni di genere nella prospettiva patriarcale, ed in questo senso parliamo di violenza di genere per significare una violenza che è espressione e frutto, insieme, della costruzione dei rapporti di genere».

In primo luogo, dunque, si rileva come la differenza di genere sia insita nell'ordinamento in quanto tale, in una continua dinamica tra uguaglianza formale e sostanziale, dove è necessario addivenire, nell'impostazione dei Costituenti, ad una rimozione di ogni diversità di trattamento riconoscendo, però, le differenze esistenti tra uomini e donne³¹. Ciò sembra enunciare tra le righe proprio il combinato disposto degli artt. 2 e 3 Cost.

Tutto ciò premesso, la tutela di questi principi si articola non solo in un obbligo di astensione da parte dello Stato, ma anche in un obbligo positivo che renda effettivo l'esercizio dei diritti, in una declinazione concreta degli artt. 51 e 117 Cost., come innovati dalla riforma del Titolo V del 2001, soprattutto laddove si prevede che «Tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge. A tale fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini» e che «Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive», con un richiamo, interno ma necessario, alla normativa europea e sovranazionale, di cui si darà conto *infra* nella trattazione.

Delineata questa cornice, è bene passare al piano della legislazione ordinaria.

Senza indagare nello specifico l'intero impianto del Codice Rocco del 1930, è bene rammentare che, nella sua originaria articolazione, si classificavano i reati in materia di violenza sessuale come reati contro la moralità pubblica ed il buon costume, evidenziando così come la preoccupazione principale del legislatore dell'epoca risiedesse nel reprimere l'istinto sessuale, combattendo quindi l'altrui «libidine»³².

Cambiamento centrale si è avuto con la l. n. 66/1996, che va a qualificare la violenza sessuale *ex art. 609 bis c.p.* tra i delitti contro la persona, volendo così sottolineare come il bene giuridico precipuo da garantire sia ora da considerare il diritto di ciascuno a gestire la propria sessualità.

Sempre nel medesimo testo normativo si tratta, altresì, del tema dell'irrevocabilità della querela per il reato in parola, elemento che si pone, però, in tensione con il principio di autodeterminazione comunemente inteso, cui diretto corollario sarebbe la revocabilità³³. Tale

³¹ «Incanalare lo studio delle questioni di genere lungo il solco del principio di eguaglianza sostanziale (...) nell'ottica della parità fra donne e uomini non esige la rimozione della differenza dei sessi, bensì del differente trattamento riservato alle une (in negativo) e agli altri (in positivo), sradicando quella costruzione culturale che, a partire da un dato di fatto – il differente corpo della donna e dell'uomo – ha posto le basi per irragionevoli differenze di trattamento»: A. APOSTOLI, *Per un "femminismo costituzionale"*, in AA.VV., *Uguaglianza o differenza di genere? Prospettive a confronto*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022, pp. 52-53.

³² R. MARINO, *Violenza di genere, sessuale e domestica*, Napoli, Edizioni Simone, 2024, p. 13.

³³ In tal senso ha avuto modo di argomentare l'on. Saraceni che sostenne come si fosse «persa l'occasione per ridurre a misura di autentica autodeterminazione della donna l'area della perseguibilità a querela» (dibattiti alla Camera dei deputati, 28 settembre 1995). Similmente, l'on. Scoca ebbe modo di affermare che «Le donne, una volta preso il coraggio di sporgere querela, vengono di fatto espropriate della facoltà di ripensarci» (dibattiti alla Camera dei deputati, 21 dicembre 1995). Nella medesima prospettiva si pone l'on. Lenti, laddove argomentò che «Si introduce

questione è stata oggetto di un'ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale, a mente della quale l'attribuzione alla persona offesa del potere di condizionare il promovimento dell'azione penale non poteva non implicare l'attribuzione alla persona stessa del potere di decidere «dopo una più matura e ponderata riflessione» se fosse opportuno revocare la querela o quantomeno di valutare tale circostanza, qualora la pubblicità inerente al processo cominciasse a nuocerle. Dal canto suo, la Consulta ha respinto quest'eccezione, affermando che l'irrevocabilità «risulta aderente alle esigenze tutelate dalla norma e trova la sua giustificazione nell'interesse pubblico di evitare che il promovimento dell'azione penale possa essere strumentalizzato, o comunque subordinato, a fini diversi da quelli perseguiti dall'ordinamento». Si aggiunge, inoltre, che «la gravità dei reati ha indotto il legislatore a limitare la rilevanza dell'interesse privato al momento della scelta fra l'interesse alla riservatezza e l'interesse alla punizione del colpevole»³⁴. In altre parole, la querela appare al contrario come uno strumento di garanzia della riservatezza della vittima³⁵, fondamentale ai fini dell'autodeterminazione individuale.

Nel 2001 vi è stato il primo intervento statale in tema di violenza maschile contro le donne superando i confini penalistici e approdando alle misure contro la violenza nelle relazioni familiari (l. n. 154/2001, poi rivista con l. n. 304/2003), laddove sono stati previsti ordini di protezione del giudice civile, senza regolamentare i centri antiviolenza, poi introdotti di fatto solo nel 2007.

È stato, poi, emanato il d.l. n. 11/2009, che ha inserito nel Codice penale il reato di atti persecutori (art. 612 *bis*), oltre ad alcune forme aggravate di omicidio, con riferimento ai casi in cui il reato sia connesso al delitto di maltrattamenti contro i familiari oppure nel caso in cui la condotta criminosa sia commessa in occasione della perpetrazione di uno dei delitti contro la libertà sessuale, o ancora ai casi di omicidio da parte di autori di precedenti atti persecutori nei confronti della stessa vittima. È qui prevista anche la misura dell'ammonimento del Questore nei confronti del responsabile di condotte riconducibili al delitto di cui all'art. 612 *bis* c.p.

Di seguito, si deve osservare il d.l. n. 93/2013, con la previsione di un'aggravante per i delitti di violenza sessuale e atti persecutori, poiché prodromici alla realizzazione di reati più gravi, come l'omicidio o il tentato omicidio, ancora caratterizzati da una formulazione *gender neutral*, che non ricorre alla dizione di “femminicidio”³⁶. Tale scelta si è basata sull'evidente difficoltà di introdurre una disciplina *ad hoc* volta a racchiudere gli svariati episodi criminosi in questione. La dottrina, non a caso, è giunta a discutere della definizione di fattispecie riguardanti episodi di violenza che

la irrevocabilità della querela. Ma allora dov'è la libertà delle donne?» (dibattiti alla Camera dei deputati, 28 settembre 1995).

³⁴ Corte costituzionale, sentenza n. 216/1974.

³⁵ Corte costituzionale, sentenza n. 64/1998.

³⁶ Anche se quando quest'atto è stato presentato è stato enunciato sotto l'egida della lotta al femminicidio. Eppure, qui non era contenuto alcun riferimento diretto a condotte assassine consumate o tentate, come testimonia E. CORN, *Il reato di “femminicidio”. Note da un'analisi comparata con Paesi latino-americani*, in S. SCARPONI (a cura di), *Diritto e genere. Analisi interdisciplinare e comparata*, Padova, Cedam, 2016, p. 298.

si realizzino in costanza del legame affettivo o nel caso della rottura del medesimo, ricorrendo alla nozione di «femminicidi intimi»³⁷, ovvero di una previsione volta a sanzionare l'assoggettamento nei rapporti di coppia o che cagioni la morte a causa della condizione di asservimento della donna, valorizzando, così, la speciale vulnerabilità della vittima³⁸.

Tutto ciò premesso, non stupisce che il legislatore del 2013 abbia diversamente optato e che si sia limitato a prevedere altre misure sanzionatorie per prevenire la violenza domestica, come un'ulteriore specifica forma di ammonimento del questore, l'allontanamento coatto dalla casa familiare³⁹ e l'allontanamento d'urgenza della persona colta in flagranza, anche se solo previa autorizzazione del pubblico ministero, scritta o resa oralmente e confermata per iscritto o in via telematica⁴⁰. Appare, poi, significativa, in tale contesto, la modifica del comma 4 dell'art. 612 *bis* c.p., laddove si è arrivati a prescrivere l'irrevocabilità della querela anche per gli atti persecutori, se questi risultano frutto di condotte reiterate, ovvero sia per i fatti più gravi, e che «la remissione della querela può essere soltanto processuale», resa dunque dinanzi al giudice come unica autorità legittimata a verificare la volontarietà della remissione.

Sotto questo specifico profilo, parte della dottrina si è espressa in termini critici. In particolare, a fronte dell'esigenza di garantire «vittime con esigenze specifiche di protezione»⁴¹, si impone una tutela a favore delle donne anche «contro loro stesse», con ciò contravvenendo, almeno a prima vista, con l'eguaglianza che l'ordinamento dovrebbe assicurare. Tale discrepanza risulta, a ben vedere, fondamentale, soprattutto con riferimento alle più recenti innovazioni legislative, di cui si darà conto *infra*.

Da queste previsioni si ravvisa, infatti, un duplice elemento. In primo luogo, una scelta di questo tipo comporta che i fatti penalmente rilevanti siano assegnati alla discrezionalità del soggetto che ha subito l'offesa, unico legittimato a decidere se adire le vie legali⁴². In seconda istanza, però, una volta compiuta questa scelta, con un passaggio ad un'ideale linea di demarcazione, starà di fatto all'ordinamento continuare con il proprio corso, impedendo qualsiasi «ripensamento».

La querela di parte si pone, dunque, come rispettosa della libertà femminile, in una dimensione in cui la donna è arbitra, in tutto e per tutto, del processo, avendo la possibilità di

³⁷ E. CORN, *Il femminicidio come reato. Spunti per un dibattito italiano alla luce dell'«esperienza cilena»*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2013, p. 18.

³⁸ S. MASSI, *Assoggettamento e violenza sulla donna nei rapporti di coppia. La proposta di una fattispecie autonoma di reato*, in *Archivio penale*, n. 1, 2018.

³⁹ Art. 282 *bis*, c. 6 c.p.p.

⁴⁰ Art. 384 *bis* c.p.p.

⁴¹ Come si esprime la direttiva 2012/29/UE.

⁴² Così, M. VIRGILIO, *Legislazioni a contrasto della violenza maschile contro le donne e autodeterminazione femminile*, in S. SCARPONI (a cura di), *Diritto e genere*, cit., p. 329. Per un approfondimento sui dibattiti sul punto si rinvia a T. PITCH, *La nuova legge sulla violenza sessuale*, in *Dei delitti e delle pene*, vol. II, 1984; ID., *Il diritto e la responsabilità*, in *Reti*, n. 2, 1989, p. 44 e M. VIRGILIO, *Il cammino verso la riforma*, in A. CADOPPI (a cura di), *Commentario delle «Norme contro la violenza sessuale»*, Padova, Cedam, 1996, p. 481.

iniziare un procedimento per essere tutelata avverso le violenze maschili, con riguardo a reati molto specifici, che, soprattutto, si incentrano su un'autopercezione della vittima, sui sentimenti e sulle emozioni provate dalla persona offesa, che deve decidere quale sia il confine tra compromissione della sua sfera personale e approcci, ancorché non richiesti, non compromettenti la dignità individuale⁴³. La donna, quindi, resta l'unica legittimata a nominare l'atto come violento o meno, dando vita all'azione penale.

D'altro canto, sussiste pure il principio di revocabilità della querela, che può però comportare l'aumento di pressioni e ricatti per ritirare le proprie asserzioni.

In dissonanza rispetto a tale orientamento, parte della dottrina sottolinea, che tali elementi siano presenti anche prima di presentare la querela. Per queste ragioni, tale impostazione sottolinea la maggiore compatibilità della revocabilità con la struttura dell'ordinamento, nella salvaguardia piena dell'indipendenza del sesso femminile. Si argomenta, inoltre, come l'impossibilità di sottrarre la querela non aiuta l'emersione di fatti lesivi, dal momento che, consapevoli dell'importanza della scelta effettuata, le donne sarebbero più restie a denunciare. In aggiunta a ciò, non si può affermare che l'irrevocabilità sia frutto della Convenzione di Istanbul, in cui, all'art. 55, si sancisce espressamente in tema di procedibilità di parte o *ex officio* che esse si riferiscano a categorie specifiche di reati, da cui si escludono lo *stalking* e la violenza sessuale⁴⁴. Si ritiene, invece, maggiormente convincente, secondo queste impostazioni, l'introduzione di un termine più lungo per la querela: anzi, si discorre che tale termine non dovrebbe essere soggetto a decadenze temporali, se non quella generale dell'ordinamento costituita dalla prescrizione del reato⁴⁵.

Tale complessivo impianto normativo, stante l'aumento degli omicidi di genere, specie in ambito familiare o in presenza di relazioni affettive concluse o sussistenti⁴⁶, ha dato origine a distinte fattispecie delittuose rispetto al femminicidio, nozione che è rimasta a lungo unica in termini criminologici⁴⁷.

⁴³ Sul punto si rinvia a G. DE SIMONE, *Violenza (diritto penale)*, in *Enc.dir.*, vol. XLVI, 1993.

⁴⁴ Così si esprime in dottrina M. VIRGILIO, *Legislazioni a contrasto della violenza maschile contro le donne e autodeterminazione femminile*, cit., pp. 337-342.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ Ci si basa sui dati Istat esistenti, come già ricorda F. ABBONDANTE, *La violenza sulle donne in Italia tra misure legislative inefficaci e ritorni al passato*, in P. TORRETTA, V. VALENTI (a cura di), *Il corpo delle donne. La condizione giuridica femminile (1946-2021)*, Torino, Giappichelli, 2021, pp. 155-156.

⁴⁷ Può apparire centrale la definizione di "femminicidio" di Lagarde come «La forma estrema di violenza di genere contro le donne, prodotto della violazione dei suoi diritti umani in ambito pubblico e privato, attraverso varie condotte misogine – maltrattamenti, violenza fisica, psicologica, sessuale, educativa, sul lavoro, economica, patrimoniale, familiare, comunitaria, istituzionale – che comportano l'impunità delle condotte poste in essere tanto a livello sociale quanto dallo Stato e che, ponendo la donna in una posizione indifesa e di rischio, possono culminare con l'uccisione o il tentativo di uccisione della donna stessa, o in altre forme di morte violenta di donne e bambine: suicidi, incidenti, morti o sofferenze fisiche o psichiche comunque evitabili, dovute all'insicurezza, al disinteresse delle Istituzioni e alla esclusione dallo sviluppo e dalla democrazia». Così, F. ABBONDANTE, *La violenza sulle donne in Italia tra misure legislative inefficaci e ritorni al passato*, cit., p. 156. Per un'analisi del pensiero dell'antropologa si rinvia a

Si afferma, così, alla luce di quanto *supra* esposto, che la risposta penale possa essere compatibile solo con una frammentazione di queste ipotesi, unica modalità per garantire una certa effettività di tutela alle vittime⁴⁸, superando, in tal modo, le problematiche in termini di eguaglianza di genere evidenziate da una numerosa dottrina⁴⁹. Si sottolinea in questo modo l'impossibilità di racchiudere in una sola definizione rubricabile come "femminicidio" la variegata molteplicità di pratiche violente misogine, circostanza che violerebbe il fondamentale principio di tassatività in materia penalistica⁵⁰.

Con la l. n. 69/2019 è intervenuto, inoltre, il c.d. "Codice rosso", al fine di modificare il Codice di procedura penale, aumentando le tutele per le vittime di violenza di genere. Qui è stata delineata una procedura velocizzata per le denunce e le indagini sui casi di violenza di genere, prevedendo che, quando la polizia riceve la notizia di un reato di violenza sulle donne, debba riferire direttamente al pubblico ministero, che a sua volta entro tre giorni dalla notifica deve ascoltare in forma preliminare la vittima del reato o chi ha sporto denuncia. Questo meccanismo

M. LAGARDE Y DE LOS RIOS, *Las cautiverios de las mujeres. Madresposas, monjas, putas, presas y locas*, Città del Messico, Horas y Horas la Editorial, 2005 e Id., *Para mis socias de la vida: claves feministas para el poderío y la autonomía de las smujeres, los liderazgos entrañables y las negociaciones en el amor*, Madrid, Horas y Horas la Editorial, 2005. A sua volta, costei aveva tratto ispirazione dal neologismo anglosassone *femicide*, laddove si impiega questo termine con una specifica accezione, intendendo l'ipotesi di una donna che viene uccisa per il fatto di essere donna: così, D.E.H. RUSSELL, J. CAPUTI, *Femicide: Sexist terrorism against women*, in J. RADFORD, D.E.H. RUSSELL (a cura di), *Femicide: The Politics of Woman Killing*, New York, Twayne Pub, 1992, pp. 13-24, anche se già nel 1974 l'autrice aveva coniato questa definizione.

⁴⁸ Non stupisce che una proposta formulata ha voluto identificare il femminicidio come l'omicidio della donna da parte di un uomo per motivi di discriminazione di genere, individuando alcune ipotesi tassative, quali: 1. Femminicidio d'onore (in una prospettiva assiologica ribaltata); 2. Femminicidio culturale, motivato da una presunta violazione di norme derivanti da tradizioni o credi; 3. Femminicidio da rifiuto affettivo, indicato dalla dottrina psicologica come il comportamento tipico di misoginia; 4. Femminicidio di coppia (attuale o passata); 5. Femminicidio susseguente a maltrattamenti della vittima; 6. Femminicidio indiretto. Così riassume F. MACRÌ, *Femminicidio e tutela penale del genere*, Torino, Giappichelli, 2018, pp. 128-138. In questo senso, anche A. MERLI, *Violenza di genere e femminicidio. Le norme penali di contrasto e la legge n. 119 del 2013 (c.d. legge sul femminicidio)*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2015, p. 63. Anche se l'intervento normativo del 2013 è stato presentato come "decreto sul femminicidio" così non è propriamente stato. Si è diffusa «l'erronea convinzione che la riforma introducesse una fattispecie ad hoc di femminicidio, ossia un reato di omicidio con questo nome, che facesse riferimento all'uomo come autore ed alla donna come vittima, oppure al movente di genere, o quantomeno ad un'aggravante qualora l'omicidio venisse perpetrato da un uomo in danno di una donna nell'ambito di una relazione coniugale o semplicemente affettiva, attuale o pregressa»: S. DELSIGNORE, *Ogni genere di violenza contro una donna è una violenza di genere? Considerazioni sulla tipizzazione e rubricazione delle aggravanti relative alla violenza di genere e al femminicidio*, in P. TORRETTA, V. VALENTI (a cura di), *Il corpo delle donne. La condizione giuridica femminile (1946-2021)*, cit., pp. 176-177.

⁴⁹ Come si è già avuto modo di sottolineare «La previsione di una fattispecie ad hoc di femminicidio (...) pone inquietanti interrogativi di legittimità costituzionale, oltre che di opportunità, in ragione della violazione dell'uguaglianza formale del bene vita per l'omicidio dell'uomo e della donna»: così, A. MERLI, *Violenza di genere e femminicidio*, cit., p. 458.

⁵⁰ S. DELSIGNORE, *Ogni genere di violenza contro una donna è una violenza di genere? Considerazioni sulla tipizzazione e rubricazione delle aggravanti relative alla violenza di genere e al femminicidio*, cit., p. 186, riprendendo le considerazioni di A. MERLI, *Violenza di genere e femminicidio*, cit., pp. 454-459. Nei medesimi termini dubitativi si è espressa B. SPINELLI, *Il riconoscimento giuridico dei concetti di femicidio e femminicidio*, in C. ARANDOLE, A. PRAMSTRAHLER (a cura di), *Femicidio: dati e riflessioni intorno ai delitti per violenza di genere*, Regione Emilia-Romagna – Assessorato Promozione Politiche Sociali, 2011, p. 140.

ha l'obiettivo di rendere più rapida ed efficiente la presa in carico da parte delle autorità delle situazioni a rischio e di tutelare maggiormente le vittime di violenza. Si è, poi, accelerato anche l'avvio del procedimento penale per una serie di reati, dallo *stalking* alla violenza sessuale, portando da sei mesi a un anno il tempo entro cui una vittima di violenza sessuale può presentare la denuncia. Sono stati pure introdotti quattro nuovi reati, quali la diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti senza il consenso della persona rappresentata (c.d. *revenge porn*), di cui all'art. 612 *ter* c.p.; la deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti, di cui all'art. 583 *quinqüies* c.p.; la costrizione o induzione al matrimonio, di cui all'art. 558 *bis* c.p., e la violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare, di cui all'art. 387 *bis* c.p. Anche la legge di riforma del processo penale ha previsto un'estensione delle tutele per le vittime di violenza domestica e di genere ed è stata, in tale congerie, altresì rafforzata la raccolta dei dati statistici attraverso un maggiore coordinamento di tutti i soggetti coinvolti⁵¹. A tal fine, la normativa di riferimento istituisce l'obbligo per gli uffici, gli enti, gli organismi e i soggetti pubblici e privati che partecipano a tale attività di fornire i dati e le notizie per le rilevazioni previste dal programma statistico ufficiale, nonché di definire, elaborare e diffondere i dati relativi alle persone disaggregati per uomini e donne. Si sancisce, poi, che tutte le strutture sanitarie pubbliche e, in particolare, le unità operative di pronto soccorso diano specifiche informazioni inerenti alla violenza contro le donne, creando un sistema integrato tra i Ministeri dell'interno e della giustizia per la rilevazione dei dati riguardanti la commissione di reati ascrivibili al fenomeno della violenza di genere⁵².

In seguito, si è addivenuti alla l. n. 134/2021, c.d. riforma Cartabia, che si è limitata ad estendere le modifiche introdotte con la l. n. 69/2019 alle vittime dei delitti ivi previsti. Il d.lgs. n. 150/2022, attuativo della delega contenuta nella l. n. 134, ha significativamente escluso dall'ambito di applicazione della causa di non punibilità di cui all'art. 131 *bis* c.p. (per particolare tenuità del fatto) i reati riconducibili alla Convenzione di Istanbul, rinviando, poi, alle prescrizioni normative di diritto penale sostanziale e procedurale per chiarire, in ossequio al principio di legalità, a quali fattispecie si applichi la suddetta esclusione.

Alla luce di tutto ciò, sono state, poi, approvate la l. n. 12/2023, che prevede l'istituzione di una Commissione bicamerale d'inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere, e la l. n. 122/2023, che impone al pubblico ministero di assumere informazioni dalla persona offesa o da chi ha denunciato i fatti criminosi entro tre giorni dall'iscrizione della notizia di reato, prevedendo, al contempo, che, nel caso di mancato rispetto del suddetto termine, il procuratore della Repubblica possa revocare l'assegnazione del procedimento al magistrato

⁵¹ Si tratta delle l. n. 134/2021 e della l. n. 53/2022.

⁵² R. MARINO, *Violenza di genere, sessuale e domestica*, cit., p. 39.

designato ed assumere senza ritardo le informazioni dalla persona offesa o da chi ha presentato denuncia direttamente o mediante assegnazione ad un altro magistrato dell'ufficio⁵³.

È stata, poi, approvata la l. n. 168/2023, “Disposizioni per il contrasto della violenza sulle donne e della violenza domestica”, che si richiama espressamente, nel suo art. 6, alla Convenzione di Istanbul, che prevede a livello sovranazionale la condanna di ogni forma di violenza di genere e contro le donne. Sotto il profilo contenutistico si interviene, in primo luogo, sul Codice penale, modificando parzialmente l'istituto della sospensione condizionale della pena mediante una migliore indicazione degli oneri in capo al giudice e un'ampia disciplina della fase esecutiva e innalzando la pena del reato di violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa. Nell'ambito, poi, delle modifiche del Codice di procedura penale si aggiungono significativamente nuove misure precautelari, come l'arresto in flagranza differita e l'allontanamento d'urgenza dalla casa familiare da parte del pubblico ministero. Altro aspetto di non poco conto risiede nella modifica delle disposizioni relative alla formazione con cui il legislatore delinea l'importanza di questo aspetto, da curare in maniera specifica, per tutti gli operatori in materia di violenza contro le donne in applicazione della Convenzione di Istanbul.

Di recente si è addivenuti all'introduzione, il 23 luglio 2025, dell'art. 577 *bis* c.p., ai sensi del quale «Chiunque cagiona la morte di una donna quando il fatto è commesso come atto di discriminazione o di odio verso la persona offesa in quanto donna o per reprimere l'esercizio dei suoi diritti o delle sue libertà o, comunque, l'espressione della sua personalità, è punito con l'ergastolo». Si tratta dell'introduzione del secondo reato *gender oriented* del nostro ordinamento⁵⁴, volto a riconoscere l'importanza della tematica di genere e della violenza sul piano nazionale in ossequio al livello sovranazionale⁵⁵.

Alcuni commentatori si sono mostrati favorevoli a tale novità, facendo valere l'importanza dell'elemento semantico, che «imporrà al nostro Paese, sia in ambito istituzionale che in ambito culturale e associativo, di misurarsi con cos'è il femminicidio [con] la definizione di un nuovo reato, con un movente e con dei parametri che ad oggi nel codice penale non abbiamo» riconoscendo così «un movente legato alla disparità di potere che esiste tra donne e uomini e all'esercizio di un potere degli uomini nei confronti delle donne»⁵⁶. In aggiunta a tali aspetti, si contribuirebbe a proseguire la modernizzazione del Codice penale, che considera la protezione della compagine femminile in ragione della loro sopraffazione “sistemica”⁵⁷.

⁵³ *Ibidem*, pp. 34-35.

⁵⁴ Oltre al reato di mutilazioni genitali femminili *ex art.* 583 *bis* c.p.

⁵⁵ Su questi aspetti, *ex multis*, B. SPINELLI, *Femminicidio: dalla denuncia sociale al riconoscimento giuridico internazionale*, Milano, FrancoAngeli, 2008.

⁵⁶ A. LORENZETTI, *Avanti adagio. Quasi indietro. Il “nuovo” reato di femminicidio e i futuri scenari*, in *Queste Istituzioni*, n. 1, 2025, p. 84.

⁵⁷ Sul punto si rinvia a F. MENDITTO, *Riflessioni sul delitto di femminicidio*, in *Sistema penale*, 2 aprile 2025.

Altre impostazioni si sono espresse in senso contrario a tale riforma, evidenziando la potenziale indeterminatezza della fattispecie con un alto rischio di «manipolabilità applicativa (...) tale da esigere di entrare nella mente e nella psiche dell'omicida oltre i limiti naturali e giuridici del diritto processuale penale» e come si possa discorrere di una «sottocultura dominante antiumanista», «espressione di un populismo penale di pura propaganda, che dissimula un antiumanesimo legislativo»⁵⁸.

In sintesi, resta la novità – significativa e incoraggiante – di un riconoscimento specifico della violenza contro le donne, basato su una specifica cultura discriminatoria e abusante, ma non mancano, come si è sinteticamente evidenziato, profili problematici⁵⁹.

Risulta, infine, di rilievo segnalare il testo dell'emendamento approvato il 12 novembre 2025 dalla Commissione Giustizia della Camera dei deputati nell'ambito dell'esame, in sede referente, della proposta di legge in tema di “Modifica dell'articolo 609-bis del codice penale in materia di violenza sessuale e di libera manifestazione del consenso” (A. C. 1693 Boldrini, A. C. 2151 Sportiello e A. C. 2279 Ascari). Si prevede qui che «L'articolo 609-bis del codice penale è sostituito dal seguente:

Art. 609-bis. – (Violenza sessuale) Chiunque compie o fa compiere o subire atti sessuali ad un'altra persona senza il consenso libero e attuale di quest'ultima è punito con la reclusione da sei a dodici anni.

⁵⁸ M. DONINI, *Perché non introdurre un reato di femminicidio che c'è già*, in *Sistema penale*, 18 maggio 2025. Similmente, si sono delineati numerosi profili di difficile compatibilità con l'ordinamento «Possono rilevarsi criticità in ordine alla tipizzazione della condotta descritta dalla nuova norma incriminatrice e gli effetti in termini di probabile (in)compatibilità con i principi costituzionali di determinatezza ed eguaglianza: con riferimento alla prima modalità della condotta delineata (atti di discriminazione o di odio), nel dossier di studi di accompagnamento al disegno di legge viene richiamata l'analoga fattispecie di cui all'art. 604-bis c.p., rubricato “Propaganda e istigazione a delinquere per motivi di discriminazione razziale etnica e religiosa”, che però prevede un reato di pericolo e di mera condotta che si inserisce in un contesto ben delineato. Con riferimento al reato di nuovo conio, invece, gli atti di discriminazione e di odio della donna in quanto donna divengono indeterminati ed incerti. Anche il concetto di donna appare indeterminato, alludendo semplicemente al genere femminile, peraltro non tenendo conto di quanto già previsto in materia di rettificazione di attribuzione di sesso dalla legge n. 164/1982 e al nuovo concetto di identità sessuale come delineato anche attraverso le sentenze della Corte Costituzionale. Con riguardo, poi, alla seconda modalità della condotta delineata (l'omicidio commesso per reprimere l'esercizio dei diritti o delle libertà o, comunque, l'espressione della personalità della donna), con difficoltà si differenzia dalla fattispecie comune di omicidio, introducendo quali elementi costitutivi quelle che sono le ragioni culturali, sociologiche e criminologiche che giustificano l'introduzione di una fattispecie autonoma di reato. Il nuovo delitto di femminicidio potrebbe altresì porsi in collisione con il principio di eguaglianza sotto il profilo dell'ingiustificata disparità di trattamento sanzionatorio derivante in situazioni simili a causa della contemporanea vigenza degli artt. 575 e 577-bis c.p., non potendosi ammettere una diversa considerazione della gravità del reato per il fatto che colpisce la vita di una donna, anziché quella di un uomo. Con riferimento al profilo sanzionatorio emergono poi le principali criticità della fattispecie di nuova introduzione: verrebbe infatti introdotto il femminicidio quale titolo autonomo di reato e punito con la pena fissa dell'ergastolo»: AA.VV., *Parere sul disegno di legge C. 2528 in materia di “Introduzione del delitto di femminicidio e altri interventi normativi per il contrasto alla violenza nei confronti delle donne e per la tutela delle vittime”*, in *Associazione Nazionale Magistrati*, 14 ottobre 2025, p. 2.

⁵⁹ Non è questa la sede per approfondire la tematica del femminicidio, ma si rinvia alle conclusioni “a caldo” sviluppate da A. LORENZETTI, *Avanti adagio. Quasi indietro. Il “nuovo” reato di femminicidio e i futuri scenari*, cit., pp. 88 ss.

Alla stessa pena soggiace chi costringe taluno a compiere o a subire atti sessuali con violenza o minaccia o mediante abuso di autorità ovvero induce taluno a compiere o a subire atti sessuali abusando delle condizioni di inferiorità fisica o psichica o di particolare vulnerabilità della persona offesa al momento del fatto o traendo in inganno la persona offesa per essersi il colpevole sostituito ad altra persona».

Così optando, si delinea una centrale novità a livello normativo, consistente nella necessità di ravvisare un consenso libero ed attuale nell'ambito dei rapporti sessuali, mancando il quale si sfocia, altrimenti, nell'abuso e nella violenza.

Parallelamente all'azione legislativa si pone l'operato dell'esecutivo. Basti pensare al "Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere", adottato il 7 luglio 2015 con DPCM, con cui il Governo ha avviato un programma di dettagliato monitoraggio delle fattispecie nelle quali si estrinseca la violenza contro le donne, proprio in attuazione della l. n. 119/2013⁶⁰. Si è, però, notato come il diritto penale sostanziale e processuale non siano da soli sufficienti ad arginare questo fenomeno, come testimoniano i recenti fatti di cronaca⁶¹.

Ciò ha spinto i decisori politici ad adottare un nuovo "Piano strategico nazionale 2017-2020", avente ad oggetto una serie di linee di azione in merito alla comunicazione, all'educazione, alla formazione, alla valutazione del rischio, al reinserimento socio-lavorativo e al recupero dei maltrattanti, oltre a svariate misure implementative per contrastare tali fenomeni in ognuno dei suddetti settori⁶².

In particolare, nell'ambito dell'istruzione si è cercato di raggiungere un graduale mutamento delle attuali politiche educative, modificando i programmi scolastici ancora forieri di stereotipi di genere e innovando nella formazione del corpo docente, a tutti i livelli. Sempre nel campo della prevenzione, si è fatto riferimento alla predisposizione di programmi specifici per le forze dell'ordine finalizzati a sviluppare competenze volte al riconoscimento, al trattamento e alla gestione del rischio. Si è sostenuta, poi, la necessità di combattere forme di vittimizzazione secondaria e di tentare di favorire il reinserimento sociale dei condannati. Ruolo centrale è, inoltre, riconosciuto al mondo della pubblicità e della comunicazione, centrale nella creazione e diffusione di campagne di sensibilizzazione basate sul superamento di modelli socio-culturali che mantengono forme occulte di discriminazione verso le donne.

⁶⁰ S. DELSIGNORE, *Ogni genere di violenza contro una donna è una violenza di genere?*, cit., p. 168.

⁶¹ Sono diverse testimonianze, confortate dai tragici dati raccolti dalle istituzioni, sul punto. Sull'importanza di agire, oltre che sul piano normativo, anche su quello educativo e fattuale, per maggiormente sensibilizzare anche gli operatori del diritto, che vengono a relazionarsi con le vittime, si veda, *ex multis*, con un'intervista all'attuale Ministro della giustizia Carlo Nordio, M. PERRONE, «Violenza sulle donne sconfitta per lo Stato. Decisiva la prevenzione», in *Il Sole 24 Ore*, 22 novembre 2023, pp. 1 e 11.

⁶² Presidenza del Consiglio dei ministri, *Piano strategico nazionale 2017-2020*, sul sito del Dipartimento delle Pari opportunità.

Il “Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2021-2023”, poi, in continuità con il precedente, è articolato in quattro Assi, ovverosia “Prevenzione”, “Protezione e sostegno”, “Perseguire e punire” e “Assistenza e Promozione”, laddove si individuano, in ciascuno di essi, specifiche priorità.

L’obiettivo generale delle suddette aree è quello di continuare a dare impulso all’azione del Governo per rispondere a bisogni che attengono ai molteplici aspetti connessi alle condizioni di violenza, agendo in svariati settori, come la protezione delle vittime, la punizione degli uomini che agiscono la violenza, la formazione e l’educazione di operatori e popolazione, l’informazione e la sensibilizzazione, l’azione sugli uomini maltrattanti; la tutela delle donne migranti e vittime di discriminazioni multiple, l’autonomia lavorativa, economica e abitativa e la diffusione dei luoghi dedicati alle donne.

Sta, poi, al Dipartimento per le pari opportunità fornire risposte positive e concrete ai suddetti obiettivi, individuando strutture, interventi e risorse adeguate a contrastare il fenomeno della violenza di genere e mettendo in campo iniziative efficaci ed efficienti, in continuità con quanto realizzato nell’ambito dei precedenti Piani⁶³.

Molto è stato fatto, quindi, per combattere questi fenomeni, che si pongono come lesivi della dignità femminile, ma restano alcune perplessità sul punto, sia da un punto di vista legislativo che culturale.

Sotto il primo profilo, si è argomentato che manca, nell’irrogazione delle misure cautelari, un’adeguata valutazione dei comportamenti o atti concreti dell’indagato o dei suoi precedenti penali, senza colpire, così, le possibili ipotesi di recidiva o di ritorsioni successive alla presentazione delle denunce. Si argomenta, poi, che è rilevante il mancato coordinamento fra i procedimenti civili di separazione e quelli penali relativi alle ipotesi di violenza domestica, elemento che conduce a consentire il contatto tra la vittima e l’autore della violenza, esponendo la prima, ad alto rischio di reiterazione delle condotte aggressive⁶⁴.

Sotto il secondo versante, si rammenta l’importanza di mutare prospettiva, abbandonando una concezione di subordinazione della donna nei confronti dell’uomo, frutto di stereotipi di genere e implementante un atteggiamento di vessazione e di abuso verso quello che è comunemente noto – con un’espressione significativa – il “sesso debole”⁶⁵. L’esigenza di una specifica formazione nell’ambito della violenza ai danni delle donne emerge, altresì, dal contesto e dai dati statistici che sono offerti dall’analisi dell’impatto della regolamentazione (A.I.R.) al

⁶³ Presidenza del Consiglio dei ministri, *Piano strategico nazionale 2021-2023*, sul sito del Dipartimento delle Pari opportunità.

⁶⁴ F. ABBONDANTE, *La violenza sulle donne in Italia tra misure legislative inefficaci e ritorni al passato*, cit., p. 160.

⁶⁵ Si afferma che ciò che è da colpire è l’abuso di potere in quanto tale, che, culturalmente, fa degli uomini il gruppo dominante nelle gerarchie di potere e rende, spesso, le donne vittime. Gli obiettivi dell’analisi sono evidenziati da M.C. NUSSBAUM, *Orgoglio tossico. Abusi sessuali e gerarchie del potere*, Milano, il Saggiatore, 2023, spec. pp. 17-18.

disegno di legge A.C. n. 1294 e dal discorso del Procuratore generale presso la Corte di cassazione, effettuato nel corso dell'inaugurazione dell'anno giudiziario del 26 gennaio 2023⁶⁶.

Proprio a tal fine, sono state istituite, nel corso delle ultime legislature, Commissioni parlamentari d'inchiesta sul fenomeno del femminicidio e della violenza di genere, che hanno avuto modo di realizzare report specifici su tematiche quali la salute femminile, le mutilazioni genitali, i percorsi trattamentali per uomini autori di violenza, il finanziamento dei centri antiviolenza e l'influenza del Covid sulle succitate problematiche⁶⁷.

Ciò non toglie che, nonostante i numerosi interventi normativi succedutisi, non si possano rinvenire alcune definizioni chiare ed univoche di taluni concetti che pure paiono centrali, sia per il diritto penale sostanziale che per quello procedurale. È, infatti, importante rimarcare l'insussistenza di precise definizioni di violenza domestica, di genere e contro le donne, salvo il caso isolato della l. n. 119/2013.

Per quanto riguarda, invece, la nozione di violenza di genere, essa è più volte menzionata nella l. n. 69/2019, ma non ne viene fornita una specifica individuazione. Stessa questione si riscontra con riferimento alla violenza contro le donne, invocata sia nel titolo che nell'art. 6 della l. n. 168/2023, in cui, in particolare, si rinvia all'emanazione di apposite linee guida nazionali «con l'obiettivo di orientare una formazione adeguata e omogenea degli operatori che a diverso titolo entrano in contatto con le donne vittime di violenza».

Negli ultimi decenni è, non a caso, apparso in maniera ancora più chiara che, accanto ai “tradizionali” modi di esercitare l'assoggettamento della donna all'uomo, esistono nuove forme di aggressione psicologica, meno evidenti all'occhio umano, ma non per questo meno gravi, anche se più difficili da accertare e sanzionare. In alcuni casi tali ipotesi di coercizione precedono le violenze fisiche, anche se i due fenomeni non sono necessariamente connessi gli uni agli altri. Le recenti trasformazioni tecnologiche hanno, poi, dato vita ad ulteriori forme di vittimizzazione del genere femminile e ciò ha contribuito ad ampliare il novero delle situazioni potenzialmente lesive. Divengono, quindi, trasversali i luoghi e le relazioni in cui la violenza è perpetrata, raggiungendo anche l'ambito familiare e lavorativo⁶⁸.

Proprio per rispondere a questi complessi, multiformi e tragici fenomeni – che comprendono condotte di svariata natura che sfociano in maltrattamenti materiali o morali – sono stati emanati

⁶⁶ E. MATTEVI, *Giustizia riparativa e violenza di genere. Brevi considerazioni su una relazione possibile, a certe condizioni*, cit., spec. pp. 21-22. Nel discorso del Procuratore generale presso la Corte di cassazione, in particolare, ci si è soffermati su tale tematica, sottolineando l'importanza dell'attuazione del c.d. Codice rosso e la centralità della formazione degli agenti di polizia giudiziaria. In questa prospettiva, si deve rammentare la rilevanza dell'individuazione dei c.d. reati-spia, indicativi della violenza di genere, che, una volta accertati, dovranno dar luogo ad adeguate risposte preventive e sanzionatorie, come testimonia R. MARINO, *Violenza di genere, sessuale e domestica*, cit., pp. 39-41.

⁶⁷ *Ivi*, p. 41.

⁶⁸ F. ABBONDANTE, *La violenza sulle donne in Italia tra misure legislative inefficaci e ritorni al passato*, cit., p. 146.

molti atti normativi che si occupano anche a livello internazionale e sovranazionale del problema. In questi casi, differentemente da quanto avviene nel panorama italiano, rinveniamo delle precise definizioni, che vanno quantomeno a circoscrivere l'ambito di applicazione delle previsioni in parola.

In primo luogo, si può analizzare il contenuto della Dichiarazione sull'eliminazione della violenza contro le donne del 1993, che propone tre diversi ambiti di intervento per contrastare questo fenomeno: il primo attiene alla famiglia ed è circoscritto alle mura domestiche; il secondo al campo lavorativo e il terzo all'ipotesi in cui sia lo Stato ad adottare politiche discriminatorie⁶⁹. Qui, in specie, all'art. 1 si afferma che per violenza contro le donne si intende «ogni atto di violenza fondata sul genere che abbia come risultato, o che possa probabilmente avere come risultato, un danno o una sofferenza fisica, sessuale o psicologica per le donne, incluse le minacce di tali atti, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà, che avvenga nella vita pubblica o privata».

Anche le Nazioni Unite hanno cercato di fornire risposte sul punto⁷⁰. È stato, in particolare, nel corso della Conferenza di Pechino del 1995 che, sottolineando come le prerogative della compagine femminile costituiscano diritti umani nel più pieno significato del termine, si è sostenuto come la violenza di genere rappresenti, oggi, una violazione a livello universale del principio delle pari opportunità tra i generi e della non discriminazione delle donne in ogni settore della vita, pubblica e privata. Da qui, l'obbligo in capo ai singoli Stati di garantire al sesso femminile un'esistenza libera da ogni forma di coercizione, obbligo sinteticamente definibile come delle "5 P": *to promote*, ovvero sia promuovere una cultura che non discrimini le donne; *to prevent*, adottare ogni misura idonea a prevenire la violenza maschile; *to protect*, proteggere le donne che vogliono fuggire dalla violenza maschile; *to punish*, perseguire i crimini commessi nei confronti delle donne; *to procure compensation*, risarcire, non solo economicamente, le vittime di violenza⁷¹.

È stata, poi, la Convenzione di Istanbul del maggio 2011 a segnare un ulteriore passaggio di centrale rilievo, nel panorama sovranazionale e non solo. Tale documento presenta, non a caso, quattro elementi di originalità, consistenti in prevenzione, protezione e sostegno delle vittime,

⁶⁹ Si tratta della Dichiarazione approvata all'unanimità dall'Assemblea ONU con la risoluzione n. 48/104 il 20 dicembre 1993, ponendosi nel solco già tracciato dalla Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne (CEDAW), adottata dall'Assemblea ONU il 18 dicembre 1979, definita altresì come "Carta internazionale dei diritti per le donne", accordo giuridico internazionale fondamentale per la promozione della parità fra uomini e donne e la difesa dei loro diritti.

⁷⁰ Sono state organizzate, oltre che a Pechino come si dirà, anche a Città del Messico (1975), Copenaghen (1980), Nairobi (1985) e New York (2000).

⁷¹ Questi gli obiettivi dapprima definiti alla Conferenza di Pechino. Il Relatore speciale ONU Rashida Manjoo, nel Rapporto sulla missione in Italia del 2012, registra quattro tipiche sfere d'azione in cui vengono perpetrate le violenze di genere, qualificate come violenza familiare, comunitaria, statale, transnazionale. Si veda, poi, A. DI STEFANO, *Violenza contro le donne e violenza domestica nella nuova Convenzione del Consiglio d'Europa*, vol. 6, n. 1, 2012, pp. 184 ss. Similmente, sulla necessità di agire anche in campo penale per adattarsi a tali obiettivi di rango internazionale, si rinvia a M. VIRGILIO, *Nuovo lessico per il diritto penale: le vittime della violenza di genere contro le donne*, in M. MANTOVANI, F. CURI, S. TORDINI CAGLI, V. TORRE, M. CAIANIELLO (a cura di), *Scritti in onore di Luigi Stortoni*, Bologna, il Mulino, 2016, pp. 447 ss.

repressione e politiche integrate, presentando, altresì, quattro elementi innovativi. Innanzitutto, il Preambolo di questo atto riconosce che la violenza contro le donne è una manifestazione dei rapporti di potere storicamente diseguali tra i sessi. Accogliendo e facendo proprio in un trattato internazionale il concetto di “potere”, come delineato dai movimenti femministi⁷², la Convenzione impiega proprio questo termine e riconosce le «*historically unequal power relations between women and men*» come causa di dominio su, di discriminazione contro e di preclusione del pieno avanzamento della compagine femminile. In secondo luogo, la Convenzione rappresenta il primo trattato internazionale a riconoscere e attribuire una valenza giuridica al termine “genere”, che definisce come «*the socially constructed roles, behaviours, activities and attributes that a given society considers appropriate for women and men*»⁷³. In terzo luogo, si fornisce qui una nozione ampia e omnicomprensiva di violenza nei confronti delle donne, definita come «una violazione dei diritti umani e una forma di discriminazione contro le donne, comprendente tutti gli atti fondati sul genere che provocano o sono suscettibili di provocare danni o sofferenze di carattere fisico, sessuale, psicologico o economico, comprese le minacce di compiere tali atti, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà, sia nella vita pubblica che nella vita privata»⁷⁴. Tutto ciò premesso, si vanno a categorizzare non i singoli atti lesivi, ma piuttosto i luoghi in cui la violenza può esplicarsi⁷⁵. Per quanto riguarda, invece, la violenza domestica si afferma che essa consista in «tutti gli atti di violenza fisica, sessuale, psicologica o economica che si verificano all’interno della famiglia o del nucleo familiare o tra attuali o precedenti coniugi o partner, indipendentemente dal fatto che l’autore di tali atti condivida o abbia condiviso la stessa residenza con la vittima»⁷⁶. In tema, poi, di violenza contro le donne basata sul genere si sancisce che essa sia «qualsiasi violenza diretta contro una donna in quanto tale, o che colpisce le donne in modo sproporzionato»⁷⁷. Infine, la Convenzione pone obblighi specifici in capo agli Stati aderenti al succitato accordo, chiedendo agli stessi di adottare le misure necessarie per sradicare gli stereotipi e le norme culturali che spesso sono alla base della violenza di genere contro le donne, in accordo a quanto previsto dall’art. 12, par. 1; di adottare misure legislative volte a impedire ogni forma di violenza contro le donne, secondo l’art. 12, par. 2 e di risarcire le vittime di violenza qualora abbiano subito seri danni

⁷² Si vedano, tra gli altri, C. MACKINNON, *Feminism Unmodified: Discourses on Life and Law*, Cambridge, Harvard University Press, 1987; J. SAWICKI, *Disciplining Foucault: Feminism, Power, and the Body*, New York, Routledge, 1991 e J. BUTLER, *Gender Trouble: Feminism and the Subversion of Identity*, New York, Routledge, 1990.

⁷³ Art. 3, lett. c).

⁷⁴ Art. 3, lett. a).

⁷⁵ Per un’analisi sull’ampiezza di tali misure, sulla genesi e sull’impatto delle stesse si rinvia a S. DE VIDO, *La violenza di genere alla luce della Convenzione di Istanbul*, in *Federalismi*, n. 3, 2017.

⁷⁶ Art. 3, lett. b).

⁷⁷ Art. 3, lett. c).

all'integrità fisica della persona e finché non ci siano altre fonti per garantire la riparazione del danno, alla luce dell'art. 30, par. 2⁷⁸.

Si ravvisano, quindi, innegabili elementi positivi della Convenzione che, dando vita ad un sostrato di base comune a svariati Paesi per affrontare il tema della violenza di genere, ha spinto le istituzioni europee in primo luogo ad attivarsi, attraverso meccanismi normativi propri, per riconoscere le discriminazioni contro le donne, spesso e volentieri pure intersezionali. Basti, poi, pensare alla circostanza che la Commissione, nel novembre 2022, abbia annunciato la creazione di un numero telefonico d'aiuto unico da contattare per le potenziali vittime in cerca di aiuto e supporto. Con riferimento, poi, alle «*staff regulations and policies*» sempre la Commissione ha incentivato ed approvato «*a victim-centred approach*», volto a fornire adeguata tutela alle persone offese da violenze sessuali.

A livello europeo restano, ad ogni modo, delle “lacune”. Nonostante, infatti, l’emanazione della Direttiva 2012/29/UE, in tema di diritti delle vittime di violenza, è bene notare come il margine di protezione assicurato dalla Convenzione di Istanbul resti più ampio, andando a ricomprendere nel suo alveo applicativo tutte le condotte lesive, a prescindere da una loro connotazione o qualificazione penalistica. In aggiunta a ciò, la fonte comunitaria non pone un forte riconoscimento al ruolo degli strumenti di supporto alle donne e non distingue, in contrasto con quanto previsto dalla Convenzione del 2011, tra «*general and specialist support services*». Da ultimo, manca una vera e propria “dimensione di genere” nell’ambito delle policies e delle regole dettate per gli operatori che si ritrovino a dover fronteggiare le violenze di genere. Si ravvisa, quindi, in parziale discrepanza rispetto alla carta sovranazionale, «*a lack of understanding of the power dynamics between men and women, especially those at the intersection of different grounds of discrimination*». Anzi, «*Even though it is crucial to acknowledge the alleged perpetrator’s right to defence, the equivalence between the parties that emerges from the policies of the institutions might be dangerous; when there is a reference to reassignment, or a working from home policy, the institutions should guarantee that this measure is informed, gender sensitive and not detrimental to the victim*»⁷⁹.

Ad ogni modo, nello specifico ambito che qui interessa, che si attesta al legame tra giustizia riparativa e violenza di genere, appare particolarmente significativa la traduzione italiana

⁷⁸ Sui profili peculiari e innovativi della Convenzione si rinvia a R. MARCONI, *La Convenzione di Istanbul quale strumento di avanzamento degli standard internazionali e nazionali di tutela per le donne vittime di violenza*, in A. CALIGIURI, M. CARLETTI, M. CIOTTI (a cura di), *Diritti negati e violenza contro le donne nell’area mediterranea*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2024, spec. pp. 157-158.

⁷⁹ S. DE VIDO, *EU law in light of the Istanbul Convention: legal implications after accession*, sul sito della Commissione europea, 2025, pp. 12-13. Si rinvia, inoltre, per considerazioni più generali ma non meno significative sui punti di forza e di debolezza della Convenzione di Istanbul e dei suoi strumenti applicabili, europei e nazionali, a S. DE VIDO, M. FRULLI (a cura di), *Preventing and Combating Violence Against Women and Domestic Violence. A Commentary on the Istanbul Convention*, Cheltenham, Elgar Commentaries in Human Rights, 2023 e a S. DE VIDO, L. SOSA, *Criminalisation of gender-based violence against women in European States, including ICT-facilitated violence, report for the European Commission*, sul sito della Commissione europea, 2021.

dell'art. 48 della stessa Convenzione sanciva un divieto assoluto di ricorso a meccanismi alternativi di risoluzione delle controversie, di qualsiasi natura essi fossero, per i reati connessi alla violenza di genere. È bene, però, notare come, alla luce di un'interpretazione letterale della previsione originaria fornita il 28 novembre 2017, è stata resa disponibile una rettifica sul punto, che ha chiarito come ci si riferisse esclusivamente alle A.D.R. obbligatorie, con ciò escludendo dal novero di applicazione della norma in parola la giustizia riparativa, che alla sua base ha sempre un'attivazione consensuale⁸⁰.

In tema di concreta applicazione della Carta internazionale in parola e di tutti i suoi principi, un'importante opera di monitoraggio è stata effettuata dal Gruppo di esperti sulla lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (GREVIO⁸¹), istituito dalla Convenzione di Istanbul stessa. Questo ha realizzato nel 2020 un rapporto di valutazione sull'attuazione del succitato atto internazionale in Italia, riconoscendo da una parte i progressi del Paese nella promozione della parità di genere e dei diritti delle donne e dall'altra la persistente discriminazione a danni della compagine femminile. Il problema centrale identificato consiste nella mancanza di comunicazione interistituzionale e di coordinamento tra le varie forze coinvolte nel contrasto alla violenza di genere: si tratta, infatti, di centri non istituzionali, diversificati a livello di fondi disponibili e di efficacia dell'azione, tra i vari territori dello Stato, che si scontrano, a volte, con l'inerzia delle autorità pubbliche, qualora queste ultime manchino di adottare le misure necessarie di prevenzione e di protezione nei singoli casi⁸².

Nonostante tutte queste previsioni e questi interventi prescrittivi, come si è già avuto modo di evidenziare, la problematica in esame resta fondamentale in tanti ordinamenti, a partire da quelli dell'Unione europea. Non stupisce, dunque, che sia intervenuta in questi ambiti la Direttiva 2012/29/UE e la Direttiva 2024/1385/UE. Per fornire una risposta a tali considerazioni si può ricordare che nel 2016 il Parlamento nazionale ha adottato, in attuazione tardiva della direttiva 2004/80/CE, una disciplina relativa all'indennizzo delle vittime di reati violenti, nell'ambito della quale si menziona espressamente l'abuso sessuale come ipotesi in cui l'indennizzo è elargito dallo Stato anche in assenza di spese mediche e assistenziali⁸³. È necessario segnalare, ad ogni modo, che ciò è avvenuto dopo la condanna dell'Italia, da parte della Corte di giustizia dell'Unione

⁸⁰ E. MATTEVI, *Giustizia riparativa e violenza di genere. Brevi considerazioni su una relazione possibile, a certe condizioni*, cit., pp. 11-12.

⁸¹ Sull'operatività di tale meccanismo, istituito in sede internazionale, e sulla sua relazione con i singoli ordinamenti nazionali, con cui svolge un contraddittorio nel monitoraggio al fenomeno della violenza di genere e sull'applicazione delle disposizioni della Convenzione di Istanbul si rinvia a C. NARDOCCI, *Il posto del diritto internazionale dei diritti umani e del diritto dell'Unione Europea: dalla neutralità alle Convenzioni "gender-based" per il contrasto della violenza contro le donne*, in M. D'AMICO, C. NARDOCCI, S., BISSARO (a cura di), *Le violenze contro la donna*, Milano, FrancoAngeli, 2023, pp. 149-150.

⁸² R. MARINO, *Violenza di genere, sessuale e domestica*, cit., pp. 31-32.

⁸³ Così art. 11, l. n. 122/2016.

europea, perché inadempiente rispetto al sistema di indennizzo in favore delle vittime di reati violenti⁸⁴. Ciò non toglie che, nonostante il nostro Paese sia intervenuto sul punto, abbia altresì introdotto una serie di condizioni da rispettare per accedere all'indennizzo (anche se non erano previste nella direttiva), tra cui rientra il limite reddituale, coincidente con quello fissato per l'ammissione al patrocinio gratuito a spese dello Stato, oltre il quale non è riconosciuta alcuna forma di risarcimento.

Si è argomentato, quindi, alla luce di questa scelta legislativa, che tale scelta rifletta l'«incapacità di concepire l'intervento dello Stato, in questi casi, come strumento emancipativo nei confronti di quelle donne per le quali la violenza sessuale finisce per essere (...) un episodio che determina uno stigma sociale e l'esclusione di fatto da un'effettiva partecipazione alla comunità politica»⁸⁵.

Accanto all'importanza di un adeguamento normativo, sotto più profili, si deve evidenziare la rilevanza di una nuova sensibilità di genere, che ha il compito di informare la società civile tutta, adeguandone le prescrizioni applicative in ogni frangente⁸⁶.

Sono state, inoltre, adottate, nell'arco degli ultimi decenni, numerose Raccomandazioni generali in attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione delle donne del 1979 (CEDAW). In particolare, tra questi atti di *soft law*, nonostante non abbiano valore vincolante per nessun sistema giuridico aderente alla Convenzione in parola, dobbiamo rammentare la n. 33 del 2015 e la n. 35 del 2017.

Il primo documento, in specie, nel suo par. 8, stabilisce che tra i principali ostacoli ad assicurare un'adeguata protezione giudiziaria alle vittime delle condotte compromettenti la dignità della donna vi sono proprio gli stereotipi di genere e la stigmatizzazione sociale. Si rammenta qui, anzi, che spesso, all'indomani di una denuncia, le persone lese rischiano di essere umiliate anche dai funzionari incaricati di applicare la legge, elemento comprovato dalle analisi delle singole comunicazioni, dalle visite del Comitato CEDAW, dai dati ufficiali delle istituzioni coinvolte e dalle denunce delle organizzazioni della società civile.

Il secondo atto, in aggiunta a quanto *supra*, va proprio ad affermare che solo attraverso un riconoscimento della disuguaglianza e della discriminazione di genere si potrebbe addivenire ad

⁸⁴ Corte di giustizia UE, Grande Sezione, sentenza 11 ottobre 2016, su cui ha commentato C. AMALFITANO, *Indennizzo delle vittime di reati internazionali violenti: nuova censura della Corte di Giustizia...sufficiente la risposta contenuta nella legge europea 2015-2016?*, in *Eurojus*, 12 ottobre 2016.

⁸⁵ Così, G. ROMEO, *La violenza di genere durante la liberazione come "questione sociale": una prospettiva costituzionale*, in B. PEZZINI, A. LORENZETTI (a cura di), *70 anni dopo tra uguaglianza e differenza. Una riflessione sull'impatto del genere nella Costituzione e nel costituzionalismo*, Torino, Giappichelli, 2019, p. 418.

⁸⁶ G. ROMEO, *La violenza di genere durante la liberazione come "questione sociale": una prospettiva costituzionale*, cit., p. 419: tale sensibilità «serve a garantire che il diritto compia la sua funzione sociale collettiva e individuale di soluzione di problemi umani». In aggiunta, si può sostenere che «Se (...) è nella capacità della norma di reagire alla concretezza del fatto che intende regolare che si misura l'idoneità o la sufficienza della soluzione giuridica, la prospettiva di genere diventa strumento di comprensione dell'abilità dell'ordinamento di rispondere alle esigenze della comunità politica che pretende di disciplinare».

un reale ed efficace contrasto alla violenza di genere. Non a caso, si rammenta in questa sede che tali manifestazioni colpiscono il sesso femminile in ogni contesto, nell'arco di tutta la loro vita, sia in ambito privato che pubblico, in maniera fisica o virtuale. In questa prospettiva risulta centrale altresì la responsabilità delle istituzioni dello Stato per atti o omissioni di organi e funzionari, anche e soprattutto nel caso della mancata adeguata prevenzione dei fenomeni in parola.

Accanto a tutto ciò, si può notare come, in applicazione delle succitate disposizioni, a prescindere dalla fonte di riferimento, siano state emanati protocolli e linee guida e predisposti gruppi o sezioni specializzate della magistratura per trattare di queste tipologie di reati, cui si unisce pure la predisposizione di un'attività formativa sul tema⁸⁷. Ad ogni modo, data la rilevanza e la sistematicità della problematica in esame, ci si potrebbe interrogare se tali congegni siano risultati efficaci ed efficienti.

Da quest'ampia analisi possono emergere, dunque, due fattori sicuramente fondamentali.

In primo luogo, come conferma anche la pellicola in relazione alla quale si analizza il suddetto tema, la violenza di genere, nelle sue diverse forme e declinazioni, che può sfociare anche nella violenza sessuale nelle ipotesi più gravi, è una delle problematiche del nostro tempo, di un'epoca attraversata da continui contrasti e trasformazioni sociali, in cui valori contrapposti arrivano a scontrarsi. Da qui, la necessaria e giusta esigenza di tutelare le donne. Ma fino a che punto spingersi? Una volta in cui si discorra della commissione di un reato – *ex post* – sarà bene porre in campo tutti gli strumenti che la giustizia ha a sua disposizione per punire l'autore della condotta lesiva. Ma che dire di tutto ciò che accade prima, *ex ante*? Che dire degli atteggiamenti sospetti, dei “comportamenti-spia”, di tutto ciò che non costituisce illecito penale che potrebbe essere un segnale preoccupante, d'allarme? Come bloccare tali azioni? E, soprattutto, come sanzionare – e se sanzionare – nell'immediato chi sia *sospettato* di aver posto in essere tali comportamenti illeciti? La garanzia delle vittime è davvero da assicurare ad ogni costo, anche a scapito della certezza del fatto, prima del suo effettivo accertamento giudiziale? Davvero sacrificare l'art. 27 Cost. in nome della tutela delle donne avverso la discriminazione, realizzata attraverso la violenza di genere, compromettendo l'art. 3 Cost. nella sua più ampia declinazione?

In secondo luogo, al fine di assicurare concretezza al meritevole obiettivo di salvaguardare le donne vittime dei suddetti reati, appare evidente l'importanza di alcuni elementi para-giuridici, che si innestano sull'atteggiamento degli operatori della giustizia e della polizia giudiziaria, che debbono porsi dal lato delle parti lese comprendendone paure e ragioni. Si tratta, quindi, di una sensibilità specifica, che può anche derivare dall'educazione, che potrà rinvenirsi pure nel mezzo cinematografico.

⁸⁷ Compie una sintetica disamina di questi meccanismi operativi A. LORENZETTI, *La violenza di genere come questione di diritto costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2025, pp. 325-326.

In questa dimensione, proprio la giustizia riparativa – come si avrà modo di evidenziare *infra* – sembra un possibile strumento per cercare di sanare, dalla base, il conflitto realizzatosi nella società tra autore e vittima del reato, portando alla “cura” il colpevole, anche e soprattutto nei casi che ineriscono alla violenza di genere.

3.1 La giurisprudenza costituzionale e internazionale per rispondere alla violenza di genere.

Le suddette problematiche hanno posto numerosi problemi, necessitando, quindi, di trovare una declinazione anche a livello giurisprudenziale. Tra i molti aspetti indagati in merito alla violenza di genere possiamo individuare diversi versanti, affrontati dalla Consulta italiana, dal Comitato CEDAW e, da ultimo, dalla Corte europea dei diritti dell’uomo.

In primo luogo, sarà bene partire dalle decisioni della Consulta nostrana, che si è occupata del riconoscimento del diritto al risarcimento del danno (morale, biologico ed esistenziale) delle donne vittima di violenza sessuale, con ciò comportando una riflessione sul diritto privato in una prospettiva di genere. Sul punto si è espressa in maniera peculiare, in una pronuncia risalente, la Corte⁸⁸, che ha dichiarato l’incostituzionalità, per lesione degli artt. 2 e 3 Cost., di talune norme in materia di pensioni di guerra e, più specificatamente, di alcune disposizioni, nella parte in cui non prevedono il riconoscimento di alcuna forma di indennizzo per i danni di natura non patrimoniale subiti dalle vittime di violenza sessuale in tempo di guerra. Il ragionamento condotto parte da una premessa, a mente della quale la violenza sessuale costituisce «la più grave violazione del fondamentale diritto alla libertà sessuale». Si tratta di un diritto soggettivo assoluto, dal momento che la sessualità è uno dei principali modi di espressione della persona umana e, di conseguenza, la sua salvaguardia può essere ben ricompresa in una delle prerogative inviolabili del singolo *ex art. 2 Cost.*

Da queste considerazioni il giudice delle leggi fa discendere un vero e proprio dovere costituzionale di tutela di tipo risarcitorio per la condotta lesiva subita, che rileva in sé, specificando altresì che la violenza carnale non solo può comportare lesioni alla dignità e alla libertà ma anche «pregiudizi alla vita di relazione», con ciò adottando un approccio “sostanzialistico”.

In aggiunta a ciò, si ravvisa pure la violazione dell’art. 3 Cost., poiché solo le donne vittime di violenza sessuale dovrebbero dimostrare di aver subito un pregiudizio economico, a differenza dei familiari delle vittime di guerra. Operando un fine ragionamento, il giudice costituzionale va a qualificare le donne violentate come vittime incolpevoli, che presentano comunque un diritto a vedersi riconosciuto un indennizzo che possa restituire loro condizioni di vita tali da poter comunque realizzare loro stesse.

⁸⁸ Corte costituzionale, sentenza n. 561/1987.

È bene rimarcare, ad ogni modo, che la giurisprudenza costituzionale italiana ha operato numerosi e significativi richiami agli apporti sovranazionali, nella specie della Convenzione di Istanbul⁸⁹.

Passando, quindi, alla giurisprudenza internazionale, bisogna evidenziare che diverse pronunce si sono occupate dell'atteggiamento culturale e "psicologico" delle forze di polizia e delle autorità di supporto che per prime intervengono nel nostro Paese nell'ambito di denunce di casi di violenze di genere e, in specie, di violenze sessuali.

Basti pensare, a tal proposito, al caso *F.C. c. Italia* del 20 giugno 2022, affrontato dal Comitato CEDAW, dove si è ritenuto che le autorità italiane abbiano violato gli artt. 2, 3, 5 e 15 della Convenzione in parola nel caso di una donna che, dopo essere stata aggredita dall'ex marito, era stata stuprata dall'agente di polizia chiamato per denunciare, che, dopo essersi recato nell'appartamento della vittima, aveva appunto abusato di lei. In questo caso ci si è appuntati proprio sugli stereotipi di genere ancora sussistenti nel nostro Paese. Da qui, sono state formulate una serie di Raccomandazioni, individuando degli obiettivi che l'ordinamento italiano dovrebbe perseguire. Si tratta, in particolare, della necessità di curare la formazione del personale di giustizia, composto da magistratura, avvocatura e forze di polizia, al fine di combattere gli stereotipi sessisti; di individuare programmi specifici sulla dimensione giuridica, culturale e sociale della violenza contro le donne e sulle discriminazioni di genere; di monitorare costantemente le strategie già adottate e di curare misure legislative che introducano il consenso come elemento determinante per accertare la violenza sessuale, con onere della prova a carico dell'imputato.

Un ulteriore aspetto da prendere in considerazione attiene non tanto alla mancanza degli strumenti giuridici attivabili per tutelare le donne, siano essi di carattere sostanziale che procedurale, quanto piuttosto nella difficoltà di una loro corretta applicazione, che presuppone «una conoscenza adeguata della natura strutturale del fenomeno e dei meccanismi della violenza familiare» e «una formazione depurata dagli stereotipi di genere nei confronti delle donne che generano il ridimensionamento della violenza che subiscono»⁹⁰.

Sempre in quest'ambito, un caso centrale, che ha avuto più di tutti speciale rilevanza come punto di non ritorno, è stato *Talpis c. Italia*, ricorso n. 41237/14, definito il 2 marzo 2017 dalla Corte EDU. Qui l'Italia è risultata soccombente per lesione degli artt. 2 e 3 della Convenzione, in ragione della negligenza delle autorità pubbliche italiane in un caso di violenza di genere. Ciò che si contesta non è tanto la mancanza di una legislazione interna idonea a contrastare il fenomeno

⁸⁹ Basti richiamare Corte cost., sent. n. 172/2014, in tema di *stalking*, e Corte cost., sent. n. 236/2018.

⁹⁰ Così, P. DI NICOLA TRAVAGLINI, F. MENDITTO (a cura di), *Il nuovo Codice rosso. Il contrasto alla violenza di genere e ai danni delle donne nel diritto sovranazionale e interno*, Milano, Giuffrè, 2024, p. 57. Già in precedenza si era argomentato dell'importanza di adottare una legislazione penale adeguata anche in tal senso: si rinvia a Corte europea dei diritti dell'uomo, *Maiorano e altri c. Italia*, sentenza 15 dicembre 2009.

quanto l'inattività delle autorità pubbliche di fronte agli atti di violenza domestica subiti e denunciati più volte dalla donna, in condizione di speciale vulnerabilità⁹¹.

Ulteriori condanne sono state comminate avverso l'Italia in relazione a vicende relative ad episodi di violenza di genere. Si tratta, in primo luogo, della sentenza *J.L. c. Italia* del 27 maggio 2021, in cui è stato evidenziato l'utilizzo di stereotipi sessisti in un processo per stupro di gruppo, condannando la condotta di alcune autorità giudiziarie italiane. Nella specie, la Corte d'appello di Firenze, in relazione alla vicenda di una ragazza di 22 anni stuprata da sei amici dopo una serata passata a bere e a ballare, aveva ritenuto «non credibile la vittima per alcune contraddizioni (...), per l'assenza di riscontri esterni (...) e per la mancata richiesta di aiuto della giovane donna»⁹². In particolare, si leggeva nella pronuncia in esame che la denuncia poi presentata si tratta di un modo «per rispondere a quel discutibile momento di debolezza e di fragilità che una vita non lineare come la sua avrebbe voluto censurare e rimuovere». In aggiunta, si sosteneva che «il racconto della ragazza configura un atteggiamento sicuramente ambivalente nei confronti del sesso», qualificando il tutto come una «incresciosa storia, non encomiabile per nessuno» ma «non penalmente censurabile»⁹³. Di fronte a queste e ad altre asserzioni, la Corte EDU ha condannato l'Italia per lesione dell'art. 8 CEDU, dal momento che le autorità giudiziarie italiane hanno utilizzato in modo ingiustificato argomenti che ledono la dignità della vittima, estranei alla valutazione della sua credibilità, come il riferimento all'aver mostrato maglieria intima rossa nel corso della serata, i commenti sulla bisessualità della giovane e sui suoi rapporti sessuali precedenti al fatto e la circostanza che questa avesse preso parte ad un cortometraggio a contenuto esplicitamente sessuale⁹⁴.

⁹¹ Così, argomentando e ricostruendo in maniera ampia la vicenda, P. MAZZINA, *La violenza domestica e le azioni positive (di secondo livello) dello Stato: brevi riflessioni costituzionali sulla recente sentenza della Corte EDU Talpis c. Italia*, in *Archiviopenale.it*, n. 2, 2017. Qui si ritiene che la pronuncia sia stata eccessivamente severa nei confronti dell'Italia, ma anche il documento redatto dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio nonché su ogni forma di violenza di genere del 6 febbraio 2018 evidenzia ulteriori casi nei quali l'ingiustificata leggerezza delle autorità pubbliche preposte ha determinato un esito tragico delle vicende. Si nota, infatti, che «Ancora più rilevante è poi il passaggio che ravvisa nella condotta intempestiva della magistratura e delle forze dell'ordine» un elemento grave, da censurare, poiché costituirebbe «una forma di discriminazione rispetto a un'eguale tutela dinanzi alla legge; il comportamento negligente dello Stato favorisce la recrudescenza di tali condotte ingenerando la falsa convinzione che esse siano socialmente tollerate o tollerabili»: così, F. ABBONDANTE, *La violenza sulle donne in Italia tra misure legislative inefficaci e ritorni al passato*, cit., pp. 159-160. Similmente si veda la condanna della Corte europea dei diritti dell'uomo contro l'Italia per le parole impiegate da alcuni magistrati nelle proprie sentenze, laddove si ravvisano parole piene «di stereotipi e pregiudizi contro le donne» e passaggi «irrispettosi della vita privata» delle vittime, donne. Si è parlato, a tal proposito, di ipotesi di c.d. vittimizzazione secondaria: così, S. ROSSITTO, C. DI CRISTOFARO, *Tribunali, servizi sociali e media: quando la donna è vittima due volte*, in *Il Sole 24 Ore*, 9 marzo 2022, p. 15. Similmente, asserendo il mancato recepimento delle proprie denunce formulate alla Polizia di Stato, si vedano i racconti di F. PERINA, «Trascurate le nostre denunce». *La Polizia fa infuriare le donne*, in *La Stampa*, 24 novembre 2023, pp. 1 e 3.

⁹² P. DI NICOLA TRAVAGLINI, F. MENDITTO (a cura di), *Il nuovo Codice rosso*, cit., spec. p. 88, pp. 87-89.

⁹³ *Ibidem*.

⁹⁴ *Ibidem*.

Si deve, poi, rammentare il caso *De Giorgi c. Italia*, del 16 giugno 2022, laddove è stata invocata la lesione dell'art. 2 CEDU per l'inerzia delle autorità italiane nel proteggere una donna e i suoi figli dalle violenze e dai maltrattamenti inflitti dal compagno la cui escalation di soprusi e violenze continui ha trovato il culmine nell'uccisione del figlio di un anno della donna e nel tentato omicidio della stessa. Simili argomentazioni sono state impiegate, da ultimo, in *MS c. Italia*, del 7 luglio 2022⁹⁵.

L'ampia evoluzione giurisprudenziale testimonia, in definitiva, non solo la rilevanza sovranazionale del fenomeno in parola, ma anche e soprattutto la necessità per ogni ordinamento di assicurare una risposta sanzionatoria adeguata accanto ad attività preventive efficienti ed efficaci.

3.2 Regolamentazione dell'ambiente accademico.

La tematica della violenza di genere, nella *species* di violenza e molestia sessuale, è presente anche in specifici contesti, "di prossimità", come quello accademico. Ciò è testimoniato non solo dalla pellicola menzionata in apertura, ma anche dall'azione degli stessi Atenei italiani contemporanei. È bene, infatti, notare come pure tali soggetti abbiano adottato linee guida e misure, nella forma di Codici di condotta, volte a contrastare episodi criminosi e discriminatori, soprattutto se basati sul sesso o sul genere.

Basti, a tal proposito, rammentare alcuni aspetti comuni delineati dalle Università, che possono essere di seguito sintetizzati. Il primo elemento attiene alla definizione di molestie sessuali o morali e di atti discriminatori, tutti comportamenti, o fattuali o di vessazione psicologica, che si riferiscono ad una certa vittima a causa del genere di appartenenza della stessa. Non stupisce, infatti, che, ai fini di delimitare queste nozioni, ci si sia riferiti alla normativa sovranazionale e nazionale *ante* citata, tutti documenti idonei a chiarire di quali tipi di condotte, commissive o omissive, si tratti.

In aggiunta a ciò, si pone la necessità della denuncia da parte delle persone offese, che potranno/dovranno evidenziare quanto da loro subito nei confronti dei/delle Consiglieri/e di fiducia, soggetti terzi rispetto alle amministrazioni che hanno il compito di trattare il caso di molestia/discriminazione sottoposto alla loro attenzione e di scegliere le misure più adeguate ai fini dell'interruzione della condotta. Tra queste, si possono annoverare la chiamata a colloquio del presunto autore della condotta lesiva, l'acquisizione delle testimonianze di eventuali soggetti a conoscenza dei fatti discussi, la proposizione di incontri conciliativi tra la vittima e la persona indicata come autrice della violenza e la predisposizione di tutti gli strumenti, giuridici e non solo, in primo luogo di allontanamento, adeguati a combattere le suddette fattispecie. In ogni caso,

⁹⁵ Così, in maniera più ampia, R. MARINO, *Violenza di genere, sessuale e domestica*, cit., pp. 30-31.

elemento centrale riguarda sicuramente il consenso dell'offeso, che deve dare avvio alle procedure in parola⁹⁶.

Tutto ciò premesso, anche gli enti universitari si sono resi conto dell'importanza del tema del genere e delle relazioni che si possono stabilire all'interno degli Atenei, dove le dinamiche non si pongono tanto e solo con riferimento al rapporto maschio/femmina, ma si innestano su una relazione, a volte abusante, di potere, di dominazione, che si realizza nella prevaricazione degli uomini sulle donne, poiché, da un punto di vista fattuale/effettivo, essi sono in numero maggiore e più consistente le guide dei centri di ricerca italiani.

Il ruolo, quindi, dei Consiglieri e delle Consigliere è divenuto fondamentale, poiché sono loro, nello specifico ambito delle Università, veicoli primari delle istanze dei soggetti lesi. Sembra, dunque, che siano proprio costoro i più utili a trovare una mediazione, un terreno d'incontro fra istanze contrapposte, per dare vita ad una scelta che delinei le misure più idonee per garantire le vittime di violenza (soprattutto di genere) senza pregiudicare il diritto di difesa e l'accertamento della verità, specialmente processuale.

In un settore come quello accademico, dunque, ben verranno delle soluzioni che rispecchino esigenze di prevenzione e che sanciscono l'allontanamento degli autori del reato dai luoghi ove operano le vittime. Solo così, evitando un contatto diretto, si potrà realizzare quell'obiettivo di salvaguardia della dignità dei singoli. Ma fino a che punto ci si potrà spingere? Come declinare tale responsabilità?

Una possibile risposta proviene proprio dagli Stati Uniti, dove, di fronte a questo tipo di problemi, anche fortemente etici, si è arrivati alla definizione di specifiche procedure di fronte ai Tribunali dei *campus* universitari, con una regolamentazione che impone prescrizioni uniformi su tutto il territorio statale, vincolante l'azione degli istituti pubblici e privati, in maniera certamente significativa.

Osservando, quindi, questo fenomeno è bene riferirsi a quattro principali fasi: la prima è connotata dalla lettera "*Dear Colleague*" delineata dall'amministrazione Obama; la seconda vede la formulazione di critiche serrate alla suddetta impostazione; la terza prende in considerazione la proposta normativa del Dipartimento della pubblica istruzione e l'ultima riguarda la creazione della "Norma finale" effettivamente vincolante per tutti i college e gli Atenei che percepiscono sovvenzioni federali.

Prima della lettera "*Dear Colleague*" la maggior parte delle Università usava lo *standard* delle prove chiare e convincenti nei casi di aggressione sessuale che erano esaminate dai Tribunali. All'inizio della "fase uno", invece, si è approdati ad un ulteriore livello di tutela, tipico della giustizia civile, consistente nella «preponderanza delle prove». Nella "fase due", però, è stata in

⁹⁶ Un'analisi su quali siano le Università che abbiano adottato i suddetti documenti, con misure e previsioni simili, si rinvia al report consultabile sul sito FeministWatch.

primo luogo proprio la Harvard Law School a criticare questo *standard*, sostenendo che non tutelasse a sufficienza l'imputato. Si è evidenziata qui, altresì, l'importanza di non privare l'accusato della propria libertà personale, elemento che gli impedirebbe di usufruire delle opportunità educative che l'istituto in parola è, comunque, chiamato a fornire. Restava, inoltre, un profilo problematico, che era necessario superare, attinente alla definizione di molestie sessuali, dal momento che i Tribunali universitari hanno unito due condotte, che sono distinte nell'ordinamento statunitense, ovverosia l'aggressione sessuale e le molestie. La prima, infatti, presenta come aspetto caratterizzante un atto singolo, che può manifestarsi anche in un solo caso di stupro. Nella seconda ipotesi, invece, possono realizzarsi due casi: da una parte, è sufficiente un solo atto per dare vita alla condotta in parola; dall'altra, per dimostrare l'esistenza di un ambiente ostile, è necessario dimostrare l'esistenza di un insieme di azioni sufficientemente serie e pervasive, oltre che sgradite.

Prendendo, quindi, in esame la nozione presente nelle indicazioni fornite dall'amministrazione Obama si può notare come le molestie sessuali siano definite alla stregua di una «sgradita condotta di natura sessuale» che include altresì «proposte sessuali sgradite, richieste di favori sessuali e altri comportamenti verbali, non verbali o fisici di natura sessuale».

Da qui, nella “fase tre”, sono state prese in considerazione numerose proposte di modifica del suddetto impianto, che poi è esitato nella “Norma finale” del Dipartimento della pubblica istruzione, laddove si vanno a distinguere tre categorie di molestie sessuali, consistenti in «qualsiasi caso di molestie *quid pro quo* da parte di una persona alle dipendenze di una scuola», in «qualsiasi condotta sgradita da una persona ragionevole così grave, pervasiva e oggettivamente offensiva da negare il pari accesso all'istruzione di un individuo» e in «qualsiasi caso di violenza sessuale ai sensi del Clery Act, *dating violence*, violenza domestica o *stalking*, secondo la definizione contenuta nel Violence Against Women Act». Sotto questo profilo, si è argomentato, ad ogni modo, che subordinare la sussistenza della fattispecie in parola nella mancanza di accesso ad un piano educativo di carattere accademico non risulta sempre utile. Ci possono essere, infatti, dei casi in cui tale elemento non si realizzi. Come dimostra anche la pellicola citata in apertura, non sempre il turbamento psicologico seguito ad una violenza o aggressione sessuale compromette la resa accademica.

Tale problema, però, può apparire secondario. Sussistono, infatti, due questioni, ben più centrali. La prima attiene al mancato accesso al gratuito patrocinio da parte dell'imputato: a questi è, infatti, consentito solo avvalersi di un sostenitore o di un consigliere, ma non si ha diritto ad un'assistenza legale gratuita, con ciò violando la parità delle armi e l'adeguata possibilità per l'accusato di difendersi. Solo la Columbia University e la Harvard Law School forniscono consulenza legale gratuita all'imputato, soprattutto dato che quest'ultimo rischia, in caso di accertamento positivo, l'espulsione. Il secondo aspetto su cui è necessario interrogarsi riguarda

l'operatività dei Tribunali universitari, composti da docenti, di cui si dovrebbe curare, in maniera uniforme e continua, la formazione, affinché abbiano una preparazione adeguata ad affrontare i suddetti temi e casi.

In questa prospettiva è bene rammentare l'importanza dell'applicazione nei campus del “*Title IX Of The Education Amendments of 1972*”, che definisce l'istituto della segnalazione obbligatoria quando ci si trovi vittime di aggressione o molestia sessuale. In questo caso, il soggetto leso deve rivolgersi ad un docente o al personale dell'amministrazione, che a sua volta deve darne immediatamente notizia al coordinatore del *Title IX* e a comunicare il nome del querelante. A questo punto, è il coordinatore che contatta la vittima, alla quale si garantisce la totale riservatezza e l'anonimato. In aggiunta a ciò, sta al soggetto querelante decidere se far partire o meno una procedura sanzionatoria vera e propria, che si svolge mediante le indagini della commissione del *Title IX*, la medesima commissione poi chiamata ad emettere un verdetto. La coincidenza di parte inquirente e requirente ha portato ventotto docenti della Harvard Law School a formulare una richiesta di cambiamento all'Università stessa. Questa ha prestato ascolto a tale richiesta, che ha mutato le proprie regole ed ha assegnato compiti solo investigativi e consultivi a tale soggetto interno, andando invece a comporre i Tribunali con docenti e amministratori dell'Ateneo secondo procedure specifiche⁹⁷.

Un impianto di tal fatta, dunque, connota l'ordinamento nordamericano e se ne possono individuare anche alcuni accenni nel film *After the hunt*, dove il “processo” si svolge sia nell'Università di Yale, che al di fuori di essa, nell'opinione pubblica e, soprattutto, nelle coscienze dei protagonisti.

Da quest'analisi si possono, ad ogni modo, trarre alcune conclusioni. In primo luogo, a differenza dell'Italia, si evidenzia in ambito statunitense un procedimento pseudo-giurisdizionale vero e proprio che, accanto alla dimensione riconciliativa, prevede un apposito e specifico apparato sanzionatorio, irrogato a seguito di un accertamento della “verità”, anche se condotto con modalità che pongono non pochi dubbi, come si è già avuto modo di argomentare. In secondo luogo, si ravvisa la necessità di adottare un approccio culturale al tema in parola, che riconosca la violenza di genere come *species* in un contesto più ampio di discriminazione, connotato da situazioni abusanti. Da qui, l'importanza della formazione specifica e della sensibilità degli operatori, che dovranno essi stessi per primi essere “educati” alla parità e all'ascolto, per comprendere nel profondo come trattare casi tanto sensibili e che pongono questioni giuridiche ed etiche di prim'ordine.

⁹⁷ Su tutti i suddetti profili e sull'evoluzione del sistema statunitense si rinvia a M.C. NUSSBAUM, *Orgoglio tossico. Abusi sessuali e gerarchie del potere*, cit., pp. 163-172.

4. Le sanzioni attivabili: tra strumenti *ex ante* ed *ex post*.

Nonostante, quindi, le numerose riforme legislative che si sono succedute negli ultimi anni, non si può pensare che tale apparato risulti sufficiente⁹⁸. Riconoscere, infatti, la peculiarità della tematica in questione – una violenza che si esprime e va a colpire specificatamente il sesso femminile – comporta la necessità di dare vita ad una lotta per l’uguaglianza pur nella differenza. In altri termini, valorizzando il diritto alla diversità, si può affermare che sia opportuno prevedere meccanismi peculiari per rimuovere o ridurre tali discriminazioni. Adottando, quindi, una concezione antisubordinazione si può partire dal dato giuridico proprio per “scuotere” e “scardinare” le disparità tra uomini e donne⁹⁹.

Date queste premesse, si profilano, a questo punto, due tipologie di strumenti impiegabili, ovverosia quelli *ex ante*, di stampo educativo/preventivo, e quelli *ex post*, relativi al controllo sull’azione degli agenti di polizia, di monitoraggio delle azioni intraprese e di tipo rieducativo, nei confronti degli autori del reato e, parzialmente, delle vittime, soprattutto, come si vedrà nel seguito della trattazione, grazie alla giustizia riparativa.

In linea generale è stato introdotto in Italia il piano d’azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere del Dipartimento pari opportunità della Presidenza del Consiglio, in ottemperanza all’art. 5, l. n. 119/2013. Si discorre, qui, di linee di indirizzo con un approccio olistico e multidisciplinare che hanno come elementi cardine alcuni aspetti, tra cui si annoverano la corretta comunicazione e rappresentazione dell’immagine femminile, con azioni di educazione, formazione e valutazione del rischio; un percorso di soccorso e assistenza delle donne vittime di violenza; delle azioni integrate di intervento finalizzato al reinserimento socio-lavorativo delle donne vittime di violenza e il recupero e il reinserimento degli uomini autori di violenza¹⁰⁰.

Sotto il primo profilo, inerente alle misure applicabili *ex ante*, si può fare riferimento alle numerose misure di prevenzione e di sensibilizzazione da mettere in atto al fine di dare vita a strategie che impediscano il compiersi di tali episodi criminosi.

Affrontare un fenomeno complesso come quello della violenza di genere nei soli termini di una questione di ordine pubblico non pare corretto: da qui, l’inefficacia di provvedere con gli unici mezzi forniti dal diritto penale¹⁰¹, stante la dimensione costituzionale del fenomeno in

⁹⁸ Non a caso si afferma che «Piuttosto che una più stringente politica sanzionatoria, secondo parte del mondo femminista, sarebbero utili efficaci misure politiche ed istituzionali volte alla rimozione delle ragioni sociali, economiche e culturali, che ancora consentono una cultura maschilista»: S. DELSIGNORE, *Ogni genere di violenza contro una donna è una violenza di genere? Considerazioni sulla tipizzazione e rubricazione delle aggravanti relative alla violenza di genere e al femminicidio*, cit., p. 184.

⁹⁹ A. LORENZETTI, *La violenza di genere come questione di diritto costituzionale*, cit., pp. 330-335.

¹⁰⁰ C. VERROTTI, *Strategie di prevenzione e contrasto alla violenza di genere. Centro Liberiamoci dalla violenza (LDV) per uomini autori di violenza*, in P. TORRETTA, V. VALENTI (a cura di), *Il corpo delle donne. La condizione giuridica femminile (1946-2021)*, cit., p. 193.

¹⁰¹ In questo senso E. LO MONTE, *Repetita (non) iuvant: una riflessione ‘a caldo’ sulle disposizioni penali di cui al recente d.l. n. 93/13, con. in l. n. 119/13, in tema di ‘femminicidio’*, in *Penale contemporaneo*, 2013, p. 17. Sul tema,

questione¹⁰², che coinvolge una molteplicità di interessi, in una dinamica relazione tra necessità di tutela dell'eguaglianza sostanziale della compagine femminile, senza, per questo, sminuirla, e valorizzazione della dignità della donna¹⁰³.

Non pare, quindi, cogliere nel segno la posizione di quella dottrina che vorrebbe incoraggiare solo un diritto “neutro”, paventando il rischio di una persistente discriminazione tra uomini e donne: è, invece, rilevante cogliere la specifica componente culturale – di “violenza patriarcale” – che connota e caratterizza le condotte criminose in esame. L'elemento psicologico/sociologico non può, dunque, essere ignorato e deve, anzi, essere preso in primaria considerazione nell'analisi della presente questione¹⁰⁴.

Grande assente è, non a caso, il riferimento alla necessità di un cambiamento culturale, che parta dall'educazione alla sessualità tramite un approccio olistico¹⁰⁵, che comprenda un'analisi

in generale, si rinvia a M. PAVARINI, *Paure urbane e nuovi dispositivi di sicurezza*, in R. ACQUAROLI (a cura di), *Il diritto penale municipale*, Macerata, Edizioni Università di Macerata, 2009, pp. 29 ss.

¹⁰² Dimensione che coglie la rilevanza della violenza di genere «nei termini di una vicenda pubblica di rilievo costituzionale, che trascende l'ambito privato e la dimensione relazione vittima/autore e che esattamente intercetta i limiti anche di una evoluzione normativa, indubbiamente positiva per molti aspetti, che, tuttavia, continua a privilegiare l'aspetto punitivo (...) e molto meno sa rendere efficaci gli aspetti preventivi, di protezione e le politiche integrate»: così, B. PEZZINI, *L'Italia davanti alla Corte EDU per l'insufficiente protezione delle vittime della violenza di genere: una questione costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, n. 6, 2022, pp. 294-295.

¹⁰³ Si sostiene la necessità di un mutamento culturale e sociale, al fine di rispondere adeguatamente al fenomeno della violenza di genere in una prospettiva costituzionale, senza rinunciare ad un approccio che elimini le differenze. Così facendo, il diritto dovrà ripensare se stesso, rinunciando alla “neutralità” delle sue disposizioni, per riscoprire, invece, che combattere la mentalità patriarcale, attraverso un lavoro educativo, sia foriero di un approccio più concreto all'eguaglianza, «che definisca se stessa proprio tramite la valorizzazione e la protezione delle differenze»: F. FILICE, *Diritto penale e genere*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2019, pp. 26-27.

¹⁰⁴ F. FILICE, *Diritto penale e genere*, cit., p. 25: «A-genderizzare il discorso giuridico significa (...) rifiutare di riconoscere una specificità alla violenza patriarcale e quindi applicare gli stessi criteri decisionali già applicati in casi di violenza non di genere, tra i quali la valorizzazione degli stati emotivi e passionali ai fini della concessione delle attenuanti generiche».

¹⁰⁵ I profili di 50 nazioni nelle loro politiche e attività di Educazione sessuale “comprensiva” sono stati esaminati e pubblicati nel *Global Education Monitoring Report-GEM* dell'UNESCO: qui, l'Italia è risultata agli ultimi posti tra le nazioni europee sul punto. Il nuovo *Gem-Report*, dal titolo “*Comprehensive sexuality education (CSE) countryprofiles*”, è stato lanciato *online* in un webinar UNESCO cui ha preso parte Stefania Giannini, Vice Direttrice Generale dell'UNESCO per l'Educazione, insieme ad alcuni Ministri dell'Istruzione dei Paesi oggetto del monitoraggio. L'educazione sessuale “comprensiva” prevede un insegnamento di tipo trasversale e olistico, appunto, sugli aspetti cognitivi, emozionali, fisici e sociali della sessualità, attraverso le materie dei curricula scolastici e non come insegnamento singolo. L'Italia è uno degli ultimi Stati membri dell'Unione europea in cui l'educazione sessuale non è obbligatoria a scuola, accanto a Bulgaria, Cipro, Lituania, Polonia e Romania. Come invece ricorda l'UNESCO, il diritto all'educazione affettiva e sessuale è un diritto alla salute e il presupposto imprescindibile per la realizzazione di un pieno rispetto dei diritti umani e per l'uguaglianza di genere, che sono tra gli obiettivi dell'Onu per lo sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030. Così sul Sito di ONU Italia, 21 febbraio 2023. Non stupisce, infatti, che si discorra proprio in questi mesi di una riforma legislativa sul punto, volta a introdurre, in via obbligatoria nelle scuole, programmi di educazione alla parità di genere e all'affettività. In una prospettiva comparata, si noti che negli anni '70 e '80 del secolo scorso molti Paesi dell'Europa occidentale introdussero l'educazione sessuale. Ad esempio, l'educazione sessuale fu introdotta in Germania nel 1968 e in Austria nel 1970. Anche in Olanda e in Svizzera ebbe inizio negli anni '70, sebbene per l'alto grado di autonomia delle scuole (o dei Cantoni nel caso della Svizzera) l'educazione sessuale non divenne immediatamente obbligatoria. L'introduzione dell'educazione sessuale nelle scuole è proseguita nell'ultima decade del XX secolo e nella prima decade del XXI dapprima in Francia, Regno Unito e in altri paesi dell'Europa occidentale e, in seguito, gradualmente, in paesi dell'Europa meridionale, in particolare in

piena e consapevole dei rapporti tra i sessi, al fine di formare le giovani generazioni alla parità. Per queste ragioni si intende attribuire centrale importanza agli aspetti relazionali, sociali e di prevenzione delle diseguglianze e della violenza, basandosi proprio sullo sviluppo, fin dalla più tenera età, delle relazioni fra il sesso maschile e femminile. Basti, a tal proposito, riferirsi a quanto attualmente prevede l'art. 1, come dichiarazione d'intenti, del recentemente presentato A.S. n. 943 del 26 ottobre 2025, intitolato "Introduzione dell'educazione sentimentale, sessuale e affettiva nelle scuole", laddove si prescrive che «Nelle scuole del primo e del secondo ciclo di istruzione è introdotto l'insegnamento dell'educazione sentimentale, sessuale e affettiva finalizzato alla crescita educativa, culturale ed emotiva dei giovani in materia di parità e di solidarietà tra uomini e donne» e che «La scuola, anche attraverso l'educazione ai sentimenti, alla sessualità e all'emotività, promuove il cambiamento nei modelli di comportamento socio-culturali delle donne e degli uomini al fine di rimuovere i pregiudizi, i costumi, le tradizioni e le altre pratiche basate sull'idea di una distinzione delle persone in ragione del genere di appartenenza o su ruoli stereotipati per le donne e per gli uomini, in grado di alimentare, giustificare o motivare la discriminazione o la violenza di un genere sull'altro».

Da qui, l'importanza, per raggiungere tali obiettivi, di un mutamento culturale, unico strumento realmente idoneo a rendere effettive le prescrizioni legislative, altrimenti vuote. Le disposizioni normative, a prescindere dall'importanza delle fonti considerate e della loro rilevanza sovranazionale, nulla significano se non sono accompagnate da comportamenti concreti e non appaiono confortate dal dato esperienziale¹⁰⁶.

Portogallo e Spagna. Perfino in Irlanda, dove l'opposizione religiosa è tradizionalmente forte, l'educazione sessuale è diventata obbligatoria nelle scuole primarie e secondarie nel 2003. Solamente in pochi Stati tra quelli appartenenti alla vecchia Unione Europea – specialmente nell'Europa meridionale – l'educazione sessuale non è ancora stata introdotta nelle scuole. L'influenza reciproca tra i Paesi europei per quanto riguarda lo sviluppo di politiche di educazione sessuale, programmi curriculari o standard, è stata sorprendentemente scarsa. «È probabile che ciò sia dovuto principalmente alle barriere linguistiche; raramente i documenti sono stati tradotti e pubblicati su riviste internazionali. Lo stesso dicasi per la ricerca nel campo dell'educazione sessuale. Studi riguardanti i bisogni educativi dei giovani o la qualità e l'efficacia dei programmi educativi sono stati principalmente condotti per scopi nazionali e pubblicati nelle lingue nazionali, piuttosto che per accrescere il patrimonio delle conoscenze scientifiche internazionali. Pertanto, non è una grande sorpresa che nell'ultima rassegna UNESCO degli studi sulla valutazione dell'impatto dell'educazione sessuale scolastica, inserita all'interno della pubblicazione *'International Technical Guidance on Sexuality Education'*, abbiano potuto essere inclusi solo 11 studi di 'altri paesi sviluppati' a fronte dei 47 condotti negli USA. La maggioranza di questi 11 studi europei veniva dal Regno Unito e solo un numero ristretto da tutti gli altri paesi europei messi insieme». È importante sottolineare che si fa sempre riferimento, in questa comparazione, ad una "definizione allargata" di educazione alla sessualità «che non include solo gli aspetti fisici, emotivi e relazionali della sessualità e dei contatti sessuali, ma anche una gamma di altri aspetti come l'amicizia o i sentimenti di sicurezza, protezione e attrazione. Adottando questo concetto più esteso, diviene più comprensibile che in svariati paesi l'educazione sessuale abbia inizio nella scuola primaria. Laddove inizia ufficialmente nella scuola secondaria, solitamente è utilizzata una definizione di educazione sessuale molto più ristretta, in termini di 'contatti sessuali'. Questa differenza nelle definizioni spiega anche la ragione per la quale in alcuni paesi a 'educazione sessuale' si preferisce la denominazione di 'educazione sessuale e relazionale' o simili»: così, sul Sito della Federazione Italiana Sessuologia Scientifica, spec. pp. 11-12.

¹⁰⁶ Sull'importanza dell'educazione, per dare concreta attuazione alle disposizioni costituzionali in tema di parità, si rinvia alla strategia di c.d. *gender mainstreaming*, implementando le politiche e i programmi educativi sul

Sotto il secondo profilo, che opera necessariamente *ex post* rispetto al realizzarsi delle suddette condotte criminose, è fondamentale distinguere tre piani. Il primo inerisce all'azione concreta posta in essere dagli operatori del diritto, a partire proprio, ad avviso di chi scrive, dalla polizia giudiziaria. Sono, non a caso, questi ultimi i primi ad entrare in contatto con le vittime dei reati e, di conseguenza, sono loro i primi a dover assicurare alle persone offese tutte le garanzie astrattamente previste dalla legislazione vigente. Tale aspetto è già emerso come centrale in passato¹⁰⁷ e, a seguito dei numerosi casi di violenza di genere susseguitisi negli ultimi decenni in Italia, è ancor più evidente oggi, dando vita al fenomeno della c.d. vittimizzazione secondaria. Quest'ultima costituisce, non a caso, un momento di "seconda" violenza, realizzata dalle "agenzie di controllo", ovverosia da parte delle istituzioni che, a vario titolo, entrano in contatto con la vittima a seguito delle condotte criminose e che, in maniera più o meno inconsapevole e con mezzi intrusivi e lesivi della dignità della donna, rischiano di ingenerare nella stessa, già vittima di reati, sofferenze psicologiche ulteriori rispetto ai danni patiti¹⁰⁸.

Resta, in ogni caso, aperto un tema centrale: la mancata previsione della creazione di *team* interoperativi stabili che si occupino, in maniera coordinata, della violenza di genere¹⁰⁹. Sarebbe, infatti, opportuno istituire apposite *partnership* tra i diversi presidi delle forze di polizia e i centri antiviolenza e di supporto psicologico¹¹⁰, per assicurare un'assistenza stabile e sempre presente

punto, di cui A. APOSTOLI, *Rappresentanza paritaria o duale?*, in B. PEZZINI, A. LORENZETTI (a cura di), *70 anni dopo tra uguaglianza e differenza. Una riflessione sull'impatto del genere nella Costituzione e nel costituzionalismo*, Torino, Giappichelli, 2019, p. 63 e a R. BADER GINSBURG, *My own words*, New York, Simon & Schuster, 2016, p. 157: "Our mission was to educate, along with the public, decisionmakers in the nation's legislatures and courts".

¹⁰⁷ Si rinvia alla causa *Talpis c. Italia*, ricorso n. 41237/14, definita il 2 marzo 2017 dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

¹⁰⁸ Per ulteriori informazioni sulla nozione di "vittimizzazione secondaria", anche in prospettiva criminologica, si vedano, *ex multis*, P. GAMBATESA, *Il peso delle parole nelle sentenze: note a margine di una importante pronuncia della Corte EDU in tema di vittimizzazione secondaria (J.L. c. Italia, ricorso n. 5671/16)*, in *Osservatorio AIC*, n. 2, 2022, pp. 233-234, oltre a G. FANCI, *La vittimizzazione secondaria: ambiti di ricerca, teorizzazioni e scenari*, in *Rivista di Criminologia, Vittimologia e Sicurezza*, vol. V, n. 3, 2011, p. 53 e a M. MONZANI, *Il modello circolare di vittimizzazione. Dalla percezione del rischio alla consapevolezza della vittimizzazione*, Milano, Key Editor, 2019. Tale nozione è, tra l'altro, entrata nel patrimonio giuridico europeo con la Direttiva 2012/29/UE, anche se non è necessariamente connessa agli sviluppi di procedimento penale. Si basa, a ben vedere, sulla persistenza, spesso e volentieri in chi giudica, di *biases* impliciti insiti nelle operazioni decisorie, che possono condurre a «distorsioni rispetto alla razionalità olimpica propria di modello decisionale normativo, e quindi ad ottenere una decisione, frutto di una razionalità limitata, in cui vi è un'erronea valutazione del caso giudiziario, che può scaturire in un errore nella motivazione della sentenza»: così, A. CALLEGARI, *Il giudice tra emozioni, biases ed empatia*, Roma, Aracne editrice, 2017, p. 109, come riporta M. BOUCHARD, *La vittimizzazione secondaria all'esame della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Diritto penale e uomo*, n. 6, 2021, pp. 12-15. Per un'analisi criminologica si veda J.E. WILLIAMS, *Secondary victimization: Confronting public attitudes about rape*, in *Victimology*, n. 9, 1984, spec. p. 67.

¹⁰⁹ «La complessità della violenza di genere dipende dalla necessità di integrare in modo soddisfacente tutti gli aspetti che la manifestano e che la determinano, e pretende una corrispondente capacità di integrazione del sistema di reazione e prevenzione»: così, B. PEZZINI, *L'Italia davanti alla Corte EDU per l'insufficiente protezione delle vittime della violenza di genere: una questione costituzionale*, cit., p. 294.

¹¹⁰ Essi sono divenuti sempre più fondamentali e sono stati oggetto di una profonda revisione approvata il 14 dicembre 2022, centrali per dimostrare la complessità della violenza di genere, stante la «necessità di integrare in modo soddisfacente tutti gli aspetti che la manifestano e che la determinano, e pretende una corrispondente capacità di integrazione del sistema di reazione e prevenzione»: così, B. PEZZINI, *L'Italia davanti alla Corte EDU per*

alle vittime di violenza di genere, come già avviene in altri Paesi europei¹¹¹. L'attività stessa della denuncia risulta, infatti, fondamentale e, spesso, è frustrata proprio dalla ritrosia della polizia giudiziaria o della vittima stessa, timorosa di ripercussioni negative. Se, invece, fosse presente durante tale momento anche un soggetto esterno – ma pur sempre tecnicamente qualificato, come uno psicologo – la donna denunciante si troverebbe maggiormente garantita e protetta. Quest'elemento – di creazione di modelli di cooperazione interforze – risulta mancare nella legislazione più recente.

Si può ben ritenere, sotto il secondo profilo degli strumenti di controllo *ex post*, in tema di monitoraggio a seguito delle azioni criminose, che, come si è avuto modo di dimostrare con l'ampia analisi della normativa nazionale e sovranazionale effettuata, l'ordinamento italiano e non solo abbiano cercato di rispondere con strumenti giuridici, di diritto sostanziale e processuale, adeguati, al fine di contrastare la violenza di genere. Non mancano, dunque, le prescrizioni sanzionatorie, né astrattamente i mezzi per farle valere. In aggiunta a ciò, dimostra la prassi come in Italia si continui a discutere di questi fenomeni criminosi, che sono ampiamente monitorati dalle autorità competenti. Da qui, sotto questo profilo, *nulla quaestio*.

Tutto ciò premesso, resta aperto un ultimo aspetto – il terzo profilo in ambito “*ex post*” – da considerare, che attiene alla ricomposizione della frattura realizzatasi non solo tra autore del reato e vittima, ma anche e soprattutto fra maltrattante e società civile.

Da qui, emerge l'importanza di dare vita ad approcci educativi/comportamentali che, all'indomani dell'accertamento giudiziario della responsabilità penale, siano volti a “trattare” i soggetti violenti, individuando le cause profonde del comportamento attuato per rimuoverle. Ciò potrebbe essere possibile mediante un'opera di dialogo e di comprensione e confronto dell'altro, secondo i canoni – di pressoché recente conio nel nostro ordinamento – della giustizia riparativa.

L'insufficiente protezione delle vittime della violenza di genere: una questione costituzionale, cit., p. 294. I CAV intervengono anche sulle dinamiche strutturali da cui origina la violenza maschile, garantendo anche l'anonimato delle donne che vi si rivolgono. In queste sedi si è sviluppata una «metodologia di intervento riconosciuta», che garantisce la compagine femminile, senza pregiudizi, con un approccio multidisciplinare: L. BARONE, F. SPADAFORA, *Pandemia e violenza di genere: dalle raccomandazioni nazionali e internazionali al vissuto di donne e operatrici dei centri antiviolenza*, in L. BARONE, L. LIPARI (a cura di), *La violenza di genere nelle leggi italiane e internazionali. Modelli culturali e strategie d'intervento*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2022, p. 218. Per un approfondimento sul ruolo degli operatori dei CAV si veda M. CANNITO, *Le violenze maschili contro le donne raccontate da Centri antiviolenza e Forze dell'ordine. Pratiche e linguaggi a confronto*, in *Studi sulla questione criminale*, nn. 1-2, 2019, pp. 193 ss. Sulla necessità di realizzare interventi coordinati e di predisporre protocolli comuni fra strutture penitenziali, servizi sociali e CAV si veda S. CATALANO, *L'importanza della prevenzione speciale: i percorsi trattamentali per gli uomini autori di violenza nelle relazioni affettive e di genere*, in M. D'AMICO, C. NARDOCCI, S. BISSARO (a cura di), *Le violenze contro la donna*, cit., pp. 284-285.

¹¹¹ Così già avviene in Scozia, laddove è presente una «rete tra sistema giudiziario, polizia, enti, servizi sociali e associazioni religiose. Oltre a istituire un gruppo che valuta i rischi per un'eventuale vittima, mette a punto l'Idva (*Independent domestic violence advisor*), un tutor che si prende cura delle donne che subiscono violenza subito dopo la denuncia e per un periodo minimo di tre mesi»: così, V. NESI, *Spagna in testa, poi la Scozia: chi protegge meglio dopo la denuncia?*, in *Corriere della Sera*, 25 novembre 2023, p. 13.

5. Riflessioni conclusive tra giustizia riparativa e vendetta.

Tutto ciò premesso si può, però, notare come il diritto penale e le misure di contrasto *ex ante* ed *ex post* già messe in atto non siano risultati sufficienti per contrastare – in maniera effettiva ed efficace – la violenza di genere¹¹². Tale fenomeno, infatti, resta ancora ben presente nel nostro ordinamento, proprio perché radicato, come si è già avuto modo di argomentare, in un sostrato culturale di stereotipi di genere e discriminazione latente.

Per combattere i suddetti elementi si potrebbe ricorrere alla giustizia riparativa, che viaggia su un binario parallelo e distinto rispetto alla giustizia penale. Stante, infatti, un elemento comune tra le due – consistente nel fatto lesivo, cui è necessario dare una risposta, al fine di distinguere chi ha torto e chi ha ragione – per la giustizia penale si valorizza l'elemento sanzionatorio/afflittivo, volto a “punire” il colpevole, a seguito di un debito accertamento. Per quanto riguarda, invece, la giustizia riparativa si cerca il contatto con “l'altro”, in un rapporto a due, tra autore e vittima del reato, dove il primo riconosce la propria responsabilità e la seconda ottiene una vera e propria “ricognizione”, cercando un terreno d'incontro con il proprio “avversario”, dove si “disinnesca” la componente vendicativa.

Se, dunque, nella prima prospettiva i soggetti protagonisti sono tre – il giudice, la pubblica accusa e l'imputato –, nella seconda sono due gli attori principali, appunto autore e vittima della condotta criminosa. In quest'ultimo caso, quindi, la persona offesa non scompare, ma anzi si pone su un piano di parità rispetto alla controparte, cercando un dialogo e un reciproco riconoscimento¹¹³.

In questa dimensione è stata ipotizzato un duplice approccio, *soft* o *hard*. Sotto il primo profilo, ci si riferisce alla possibilità di incontrare due diversi percorsi, l'uno penale, l'altro riparativo, che si integrano senza escludersi a vicenda¹¹⁴. Sotto il secondo profilo, si prospetta l'introduzione di tali meccanismi solo per certe tipologie di reati e all'inizio del procedimento, al fine di eliminare del tutto l'elemento *latu sensu* contenzioso/penalistico e addivenire ad una soluzione della controversia senza sanzioni¹¹⁵.

¹¹² Argomenta sull'insufficienza della risposta meramente penalistica A. LORENZETTI, *La violenza di genere come questione di diritto costituzionale*, cit., pp. 336-337.

¹¹³ Sulla distinzione tra giustizia penale e riparativa si rinvia alla disamina effettuata da R. Bartoli nel corso del Convegno “Violenza di genere e giustizia riparativa: cambiamenti e prospettive” tenutosi a Venezia il 28 novembre 2022, laddove si discorre di una componente rigenerativa propria della *restorative justice*.

¹¹⁴ Qui si possono distinguere, a loro volta, due diverse ipotesi. La prima consiste nel rapporto “complementare-parallelo” tra giustizia penale e riparativa (delineato *supra*), dove le due proseguono appunto su due binari paralleli, nell'indifferenza reciproca, senza mai incontrarsi tra loro. Il secondo attiene, invece, ad un rapporto “complementare-complementare”, che, sia sul piano processuale che sostanziale, presenta delle ripercussioni, poiché il percorso riparativo ha come effetto quello di attenuare la responsabilità penale, con, però, problemi di coordinamento e di collegamento tra le due discipline: così, R. BARTOLI, *Una giustizia senza violenza, né Stato, né diritto? Ancora sul paradigma giuridico della giustizia riparativa*, in *Sistema penale*, 28 luglio 2023, pp. 13-14.

¹¹⁵ R. BARTOLI, *Introduzione al diritto penale tra violenza e costituzionalismo*, Torino, Giappichelli, 2022, pp. 94-97.

Delineata tale cornice, è bene domandarsi quale sia il fondamento costituzionale dei suddetti metodi riparativi.

Del resto, la nostra Carta non fa altro che affermare, all'art. 27, che la pena «deve tendere alla rieducazione del condannato». Eppure, sempre di sanzione si tratta. Dunque, quale base prescrittiva per la giustizia riparativa rinvenire?

C'è chi ha sostenuto che tale tipologia di meccanismi trova la propria scaturigine nello stesso costituzionalismo, che «si concretizza nella sua essenza di accordo sociale finalizzato a una convivenza pacifica». Si deve, infatti, rimarcare che l'ambito riparatorio «tende (...) a rimuovere le stesse cause del conflitto e (...) a ricostituire in termini sostanziali i presupposti per una convivenza pacifica, sia per quanto riguarda i protagonisti della vicenda criminosa, sia per quanto attiene alla comunità che vi ruota attorno». In aggiunta a ciò, si ravvisa pure, come si è già avuto modo di affermare, una valorizzazione della vittima, che “compare” in tutto e per tutto sulla scena¹¹⁶.

In tale dimensione, sono tre i principi rilevanti della nostra legge fondamentale. In primo luogo, si tratta dell'elemento personalistico, consistente nella necessità di concepire sia l'autore che la vittima del reato come soggetti in carne ed ossa, al fine di trovare un incontro tra la dimensione pubblica della fattispecie criminosa, consistente nella lesione degli interessi super individuali dell'ordinamento, e quella privatistica, che tende al risarcimento di tipo civilistico dell'offesa subita. In secondo luogo, si tratta del valore dell'eguaglianza, soprattutto in una dimensione sostanziale, di stampo solidaristico, in cui si ravvisa come compito precipuo dello Stato quello «di superare le stesse ragioni del conflitto, con la conseguenza che la giustizia riparativa diviene strutturalmente una giustizia di comunità»¹¹⁷. In terza ed ultima istanza si deve fare riferimento al concetto di rieducazione, che vuol dire «calibrare la pena sul soggetto concreto in carne ed ossa con la sua vita e la sua storia irripetibile immerse nella società», adattando la sanzione concreta all'unicità del singolo, facendo in modo che lo Stato, tramite i pubblici poteri, si prenda «cura del soggetto per colmare quei *deficit* di integrazione sociale che possono stare alla base del reato»¹¹⁸. Da qui, l'importanza dei centri rieducativi per gli autori delle condotte criminose¹¹⁹.

¹¹⁶ R. BARTOLI, *Introduzione al diritto penale tra violenza e costituzionalismo*, cit., p. 99.

¹¹⁷ *Ivi*, p. 100.

¹¹⁸ R. BARTOLI, *Giustizia vendicativa, giustizia riparativa, costituzionalismo*, in *Sistema penale*, 22 marzo 2023, p. 16.

¹¹⁹ Non è un caso che il Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2021-2023 chiede che per i “Programmi per il recupero degli uomini maltrattanti” siano eliminate «le barriere legate alla situazione economica attraverso l'introduzione di fasce di contribuzione per il servizio in base al reddito», stante la necessità, come tutela della pubblica incolumità, di rieducare questi soggetti: così, S. CATALANO, *L'importanza della prevenzione speciale: i percorsi trattamentali per gli uomini autori di violenza nelle relazioni affettive e di genere*, cit., pp. 280-281.

Tutto ciò premesso, si può sostenere che la giustizia riparativa divenga davvero utile ed efficace se accompagnata ai profili sanzionatori propri dell'ordinamento. Dunque, la dimensione della pena, con funzione rieducativa *ex art. 27 Cost.*, non si contrappone all'incontro e al dialogo con l'autore del reato. Al contrario, come ha affermato la stessa Corte costituzionale, tale elemento è connaturato al concetto stesso di proporzionalità, in ragione del quale si ravvisa un «rapporto di complementarità» tra processo e giustizia riparativa¹²⁰. Quest'ultima, si è argomentato, «si propone un obiettivo ben diverso da una ridefinizione degli scopi della pena» e «tende a ridurre gli spazi che la pena occupa in concreto»¹²¹.

In via conclusiva, si può arrivare a sostenere come gli artt. 3, 27 commi 1 e 3 Cost. possano essere qualificati come principi cardine, di giustificazione costituzionale, della giustizia riparativa. Sotto il primo profilo, infatti, il riconoscimento e la partecipazione della persona offesa al procedimento costituisce proprio quello sviluppo della persona umana che è completamento sostanziale del principio d'eguaglianza. Sotto il secondo profilo, inerente alla personalità della pena, essa si realizza mediante «un reale ed effettivo coinvolgimento delle persone sia dell'autore che della vittima, senza intermediazioni o sostituzioni, ma facendo in modo che siano i diretti protagonisti a parlare». Ci si sposta così dai fatti oggettivi ai soggetti veri e propri. Sotto l'aspetto rieducativo, da ultimo, si sposta il *focus* dell'attenzione: dal contrasto tra reo e Stato – astrattamente inteso – si passa ad un percorso relazionale di responsabilizzazione, «da intendersi come assunzione di responsabilità e consapevolezza di quanto accaduto»¹²².

Proprio alla luce di queste argomentazioni, che rinvengono delle radici costituzionali dei metodi riparativi, si può considerare quanto attualmente prevede il d.lgs. n. 150/2022, la c.d. riforma Cartabia, già invocata. Essa si è occupata di definire presupposti e metodi di applicazioni degli strumenti in parola. Si prevede qui che ci si affida ad un «mediatore» che ha il compito di porre a confronto le parti, che partecipano ai percorsi *restorative* in maniera volontaria e consapevole, dando vita ad un ampio novero di programmi, che sono indicati nell'art. 53 della suddetta disciplina in maniera aperta, poiché passibili di integrazione. Lo scopo ultimo di questi meccanismi può, dunque, consistere o in un esito riparativo simbolico, che può comprendere dichiarazioni o scuse formali, impegni comportamentali anche rivolti verso la comunità, accordi relativi alla frequentazione di persone o luoghi, e/o in un esito riparativo materiale, che include il risarcimento del danno, le restituzioni, l'impegno ad adoperarsi per elidere o attenuare le conseguenze derivanti dalle condotte lesive.

¹²⁰ M. BOUCHARD, F. FIORENTIN, *La giustizia riparativa*, Milano, Giuffrè, 2024, p. 413, laddove si rinvia a Corte costituzionale, sentenza n. 179/2017.

¹²¹ E. DOLCINI, *La rieducazione: dalla realtà ai percorsi possibili*, in *Riv.it.dir.proc.pen.*, n. 3, 2018, p. 1690.

¹²² R. BARTOLI, *Una giustizia senza violenza, né Stato, né diritto?*, cit., pp. 9-10.

Tutto ciò considerato, ci si potrà interrogare se e in che misura tali strumenti possano essere impiegati anche nell'ambito della violenza di genere, specialmente laddove essa sfoci in violenza sessuale.

Sicuramente si dovrà optare nel nostro ordinamento per il già richiamato approccio *soft* alla giustizia riparativa, che deve seguire un binario parallelo e diverso rispetto all'ambito penalistico, volto all'accertamento della verità processuale.

Partendo da tale assunto, è bene, ad ogni modo, considerare una serie di aspetti, che rendono problematica la compatibilità tra questi innovativi – e conciliatori – meccanismi e la criminalità connessa al genere. Tra questi si possono annoverare: in primo luogo, la matrice culturale insita in questo tipo di violenza, intrinsecamente connessa a stereotipi e pregiudizi¹²³; in secondo luogo, si ravvisa un conflitto asimmetrico¹²⁴, in cui la parte più debole si trova spesso in situazioni di dipendenza e/o sudditanza, materiale ma anche psicologica, nei confronti dell'autore del reato¹²⁵; in terzo luogo, data la peculiarità di queste situazioni, spesso le vittime sono particolarmente vulnerabili e necessitano di peculiari mezzi di protezione¹²⁶; da ultimo, il reato potrebbe necessitare di specifici bisogni terapeutico-trattamentali del perpetratore¹²⁷.

Ci sono alcuni profili che militano a favore dell'applicazione, in ogni caso, dei meccanismi di giustizia riparativa. Tra questi si annovera quanto contenuto nell'“*Handbook of Restorative Justice Programmes*” delle Nazioni Unite, in cui si specifica l'importanza del riconoscimento dell'emozione, che emerge dal dialogo e dalla comprensione dell'altro, da cui discende che ciò possa condurre «gli autori del reato non solo ad assumersi la responsabilità per il danno cagionato, ma anche a sperimentare una trasformazione cognitiva ed emozionale e a migliorare il loro relazionarsi con la comunità»¹²⁸.

D'altro canto, si pongono come evidenti ostacoli le specificità connesse alla violenza di genere, in tutte le sue declinazioni. Tra questi basti accennare, sinteticamente, alla circostanza che si amplifichi lo squilibrio di potere tra le parti, agevolando l'esercizio di una coercizione e

¹²³ Sul punto si veda A. PROVERA, *Tra frontiere e confini. Il diritto penale nell'età multiculturale*, Napoli, Jovene, 2018.

¹²⁴ In tal senso, M.P. JOHNSON, *Conflict and Control: Gender Symmetry and Asymmetry in Domestic Violence*, in *Violence Against Women*, n. 12, pp. 1003-1018.

¹²⁵ H. NANCARROW, *In search of Justice for domestic and family violence: Indigenous and non-Indigenous Australian women's perspectives*, in *Theoretical Criminology*, n. 10, 2006, pp. 87-106 e J. STUBB, *Relations of Domination and Subordination: Challenges for Restorative Justice in Responding to Domestic Violence*, in *UNSW Law Journal*, n. 33, 2010, pp. 970-986.

¹²⁶ L. LA GIOIA, *Violenza di genere e processo penale: spunti di riflessione a tutela delle c.d. “vittime vulnerabili”*, in *Annali del Dipartimento Jonico*, n. 6, 2017.

¹²⁷ Su questo e su tutti i summenzionati aspetti riassume G. MANNOZZI, *Le sfide che la violenza di genere pone alla giustizia riparativa*, in V. JACOMETTI (a cura di), *Prevenzione e contrasto alla violenza contro le donne tra diritto e cultura*, Torino, Giappichelli, 2023, pp. 169-170.

¹²⁸ *Handbook of Restorative Justice Programmes*, sul sito delle Nazioni Unite, Vienna, 2020, p. 8.

manipolazione della parte più debole del conflitto¹²⁹ al fine di perpetuare e riprodurre il sistema gerarchico che oggi plasma il rapporto tra i generi, anche attraverso l'informalità delle regole applicabili in queste situazioni¹³⁰.

Quid iuris?

Se guardiamo alla pellicola *After the hunt*, vi ritroviamo un passaggio di grande interesse ai fini della nostra disamina. Si argomenta, infatti, che la giustizia non può e non deve trasformarsi in vendetta.

Nel film la giovane afroamericana vittima di stupro, dopo il licenziamento e l'allontanamento del Professore che l'ha aggredita, rilascia un'intervista ad un quotidiano locale, allo scopo di danneggiare l'immagine pubblica dell'uomo e di comprometterne tutta la futura carriera. L'intento è chiaramente vendicativo, come esplicita la ragazza stessa. La volontà è, quindi, quella di colpire il suo assalitore, di fargli del male.

Ma questo la riporterà indietro? La ripagherà del torto subito?

Forse sono gli antichi greci a fornirci una risposta. La legge del taglione, restituire il crimine con il crimine: tutto ciò non può essere la soluzione. Per questo, per porre fine al ciclo di sangue che perseguita i discendenti di Agamennone, Atena istituisce il primo processo, quello contro Oreste, giudicato dai suoi pari, per porre fine alle uccisioni delineate dallo schema della vendetta.

Ciò si traduce in due, centrali, conclusioni.

In primo luogo, nessuno vuole disconoscere l'importanza del processo penale, che deve essere funzionale all'accertamento dei fatti di causa e all'irrogazione della conseguente sanzione, di stampo afflittivo, anche e soprattutto nell'ambito della violenza di genere, che pone spesso a stretto contatto autore e vittima del reato, mediante misure di prevenzione. In specie, l'allontanamento dei soggetti in parola può risultare, in un primo momento, utile e funzionale a tutelare la parte offesa, che si trova sovente, come si è avuto modo di evidenziare, in una situazione di "debolezza".

Eppure, ciò non risolve il problema principale, attinente ad un'errata concezione del ruolo della donna nella società. La violenza di genere è, infatti, connessa a stereotipi e a funzioni sociali prestabilite, che si fatica a sconfiggere senza un lavoro educativo/emozionale alla base, pena il riprodursi di una continua situazione abusante, di subordinazione del "sesso debole" di fronte al

¹²⁹ Sulla debolezza come categoria giuridica si veda L. AZZENA, *Divieto di discriminazione e posizione dei soggetti "deboli"*. Spunti per una teoria della "debolezza", in C. CALVIERI (a cura di), *Divieto di discriminazione e giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2006, pp. 35-86. Si rinvia, inoltre, sul tema di cui *supra* a M. TARUFFO, *Considerazioni sparse su mediazione e diritti*, in AA.VV., *Mediazione ed ermeneutica giuridica*, Padova, Cedam, 2004, pp. 97 ss.

¹³⁰ Sul punto M. PAVARINI, *Il "grottesco" della penologia contemporanea*, in U. CURI, G. PALOMBARINI (a cura di), *Diritto penale minimo*, Roma, Donzelli, 2002, pp. 255 ss.

potere, economico e sociale, della compagine maschile¹³¹. In questo senso – con una prospettiva che guarda al futuro – è importante la giustizia riparativa, che si basa sul dialogo e sul riconoscimento dell'altro, del diverso, in un confronto tra vittima e autore del misfatto. In questo senso, la giustizia riparativa «coinvolge la vittima, il reo e la comunità nella ricerca di una soluzione che promuova la riparazione, la riconciliazione e il senso di sicurezza collettivo»¹³². Ciò è possibile, dunque, solo mediante tale confronto, che porta ad un'umanizzazione e ad un riconoscimento reciproco, elementi che, per quanto universalmente riconosciuti, è difficile riscontrare, di fatto, nelle società contemporanee, soprattutto quando si tratta di fattispecie criminose¹³³.

Al fine di evitare, ad ogni modo, che si riproduca lo schema di potere/abuso che connota le relazioni tra maschile e femminile risulta centrale una previsione specifica della riforma Cartabia, che, consapevole di tale rischio, si appunta proprio su questo profilo. Ci si riferisce all'importanza delle attività formative obbligatorie dei mediatori, che debbono compiere studi di genere e di diritto antidiscriminatorio, innovando, quindi, il proprio panorama culturale con un approccio ed una metodologia specifica per affrontare le violenze contro le donne¹³⁴.

Dunque, per trarre delle conclusioni di sistema, cosa resta dopo la caccia? Cosa rimane dopo l'accertamento della verità, alla fine del processo, una volta irrogata la sanzione?

Forse, la risposta sta proprio nella giustizia riparativa. Forse, per guarire l'ordinamento, anche e soprattutto da un punto di vista socio-culturale, è bene procedere passo per passo, caso per caso, voce per voce, in un cammino di crescita educativa ed emozionale che coinvolga tutte le parti in causa, al fine di sconfiggere i pregiudizi ancora esistenti, seppure celati agli occhi dei più.

Si può, quindi, affermare che la vera giustizia risiede in realtà nella comprensione, nell'accoglimento, nel confronto con chi ha fatto un torto, con chi ci ha fatto del male¹³⁵. Si tratta di un tentativo debole di ricomposizione della frattura realizzatasi nella società, che vorrebbe un modo per ripartire, per abbandonare i pregiudizi e gli stereotipi di genere mediante un lavoro che da personale può divenire generale¹³⁶.

¹³¹ Ciò avviene anche e soprattutto in contesti specifici, dove il potere maschile si traduce facilmente in abuso, data la strutturazione di un settore di riferimento. Quest'elemento appare evidente anche in ambito accademico nelle relazioni tra studenti e docenti, come dimostrano le considerazioni di M.C. NUSSBAUM, *Orgoglio tossico. Abusi sessuali e gerarchie del potere*, cit., spec. p. 160.

¹³² H. ZEHR, *Changing Lenses. A New Focus for Crime and Justice*, New York, Herald Pr, 1990, p. 181.

¹³³ G. MANNOZZI, R. MANCINI, *La giustizia accogliente*, Milano, FrancoAngeli, 2022, p. 73.

¹³⁴ A. LORENZETTI, *La riforma Cartabia, fra ottimismo della volontà e pessimismo della ragione*, cit., p. 16.

¹³⁵ Si discorre, non a caso, dell'importanza della mancanza, tema da affrontare da parte dell'autore del reato e della vittima. Soprattutto sotto quest'ultimo versante «affrontare la mancanza significa (...) portarla sopra, renderla evidente, riconoscerla. In questo senso il processo di definizione di responsabilità nei confronti di chi ha provocato la mancanza è fondamentale per riconoscere l'offesa, affermarla e, attraverso essa, riconoscersi come soggetto mancante»: M. BOUCHARD, *Breve storia (e filosofia) della giustizia riparativa*, in *Questione Giustizia*.

¹³⁶ «La giustizia riparativa, sul piano politico, è invece uno strumento di pacificazione e coesione sociale: è altro rispetto alla giustizia penale, non ne prende il posto ma vi aggiunge qualcosa, *la completa*, quanto meno sul piano dell'offerta di servizi da parte dell'ordinamento», che, però, non è a costo zero: G.L. GATTA, *La giustizia*

Ciò sembra emergere anche tra le righe di recente giurisprudenza costituzionale. Basti, a tal proposito, pensare ad un passaggio della sentenza n. 179/2017 – a firma, non a caso, di Marta Cartabia, “madre” della riforma di cui al d.lgs. n. 50/2022 già citata – laddove si ricorda come la funzione precipua delle pene sia da rinvenirsi nella rieducazione, che va a connotarsi oggi anche nelle c.d. “quattro R”, consistenti in: recupero; riparazione; riconciliazione e reinserimento sociale. Con riferimento, dunque, alla nozione di “recupero” si deve pensare alla «*revisione critica*, da parte dell’autore del reato, *del proprio passato*»¹³⁷, partendo dall’assunto che «la personalità del condannato non resta segnata in maniera irrimediabile dal reato commesso in passato, foss’anche il più orribile; ma continua ad essere aperta alla prospettiva di un possibile cambiamento»¹³⁸, che passa anche attraverso la «ricostruzione della propria personalità, in linea con le esigenze minime di rispetto dei valori fondamentali su cui si fonda la convivenza civile»¹³⁹. In secondo luogo, si deve avere riguardo della riparazione, che si attua non solo attraverso una dimensione “effettiva” e “patrimoniale”, ma anche e soprattutto attraverso una dimensione «morale» o «emozionale», mediante la quale la vittima vede riconosciuta la propria sofferenza dall’autore del fatto lesivo¹⁴⁰. Da qui, si arriva alla terza componente, la riconciliazione, che si realizza con la vittima e con la società tutta. È questo, a ben vedere, il vero cuore della giustizia riparativa, laddove si esplica quel percorso, compiuto sotto la supervisione di un mediatore professionale, di assunzione di responsabilità e di manifestazione di rincrescimento da parte del “colpevole” nei confronti dell’offeso, in un dialogo reciproco, che estende i propri raggi ed effetti verso tutta la società civile, al fine di ricomporre la “frattura” nel frattempo realizzatasi. Da ultimo, si addivene alla riconciliazione vera e propria, che pare attuarsi mediante la risocializzazione del condannato con «il suo reingresso nella società come persona in grado di offrire (...) il proprio autonomo contributo al progresso materiale e spirituale della società»¹⁴¹.

Assunta, quindi, la piena compatibilità dei meccanismi di *restorative justice* con le prescrizioni costituzionali e l’impianto penalistico dell’ordinamento italiano, anche e soprattutto alla luce di un’interpretazione letterale¹⁴², si può sottolineare la centralità di questi meccanismi

riparativa: una sfida del nostro tempo, in *Sistema penale*, n. 10, 2024, p. 57. Si afferma, non a caso, che «La giustizia riparativa serve in primo luogo alla vittima, per essere riconosciuta, e serve anche alla comunità che può partecipare a pieno titolo ai processi riparativi. Del resto, la ricomposizione delle fratture sociali è conveniente per la comunità intera, non foss’altro perché il reinserimento attivo e pieno riduce drasticamente il rischio di recidiva»: M. BORTOLATO, E. VIGNA, *Oltre la vendetta. La giustizia riparativa in Italia*, Roma-Bari, Laterza, 2025, p. 24. Si identifica qui un c.d. umanesimo penale.

¹³⁷ F. VIGANÒ, *Verità e giustizia riparativa*, in *Sistema penale*, 20 settembre 2024, p. 9.

¹³⁸ Corte cost., sent. n. 149/2018.

¹³⁹ *Ibidem*.

¹⁴⁰ G. MANNOZZI, *Giustizia riparativa*, in *Enc.dir.*, vol. X, 2017, pp. 474 ss.

¹⁴¹ F. VIGANÒ, *Verità e giustizia riparativa*, cit., p. 11.

¹⁴² Di cui si è dato atto *ante* nella trattazione.

che debbono essere applicati *case by case*¹⁴³, basandosi su una specifica ed inequivoca volontà – espressa mediante un consenso informato¹⁴⁴ – di partecipare a tali procedimenti¹⁴⁵, senza alcuna finalità di “sminuire” tali fattispecie¹⁴⁶ o di sottrarle alla sanzione pubblica, in capo allo Stato¹⁴⁷. Anzi, sembra proprio che anche lo stesso d.lgs. n. 150 si sia preoccupato di introdurre dei meccanismi per far sì che gli operatori mettano le vittime in condizione di prepararsi adeguatamente all’incontro con gli autori del reato, prestando la massima attenzione agli squilibri di potere psicologico tra le due parti “in contesa” e adottando un approccio basato sul rischio, volto ad individuare diversi strumenti operativi e di intervento a seconda delle singole situazioni¹⁴⁸.

Resta, come possibile profilo problematico, l’esperibilità, al momento prevista dalla normativa, di tali meccanismi in ogni stato e grado del procedimento, così ammettendo che essi possano intervenire anche prima della denuncia stessa: ciò, a ben vedere, si tradurrebbe in uno strumento sì deflattivo del contenzioso, ma che avrebbe altresì come effetto quello di sottrarre agli occhi della giustizia penale molti casi di violenza¹⁴⁹, che devono in ogni caso essere affrontati anche in sede giudiziale, come si è avuto modo di argomentare in premessa, mediante quell’approccio *soft* alla giustizia riparativa già menzionato.

Ad abundantiam, dobbiamo rammentare come sia necessario rispettare, anche e soprattutto in quest’ambito, le regole processuali, volte a garantire la “parità delle armi” tra le parti e l’equidistanza dei mediatori da vittima e reo¹⁵⁰.

¹⁴³ E. MATTEVI, *Giustizia riparativa e violenza di genere. Brevi considerazioni su una relazione possibile, a certe condizioni*, cit., p. 13.

¹⁴⁴ Ci si può riferire ad un vero e proprio diritto delle persone di accedere alla giustizia riparativa, come chiarisce la Raccomandazione n. 8 del 2018 Consiglio d’Europa, ai cui sensi tale giustizia deve essere offerta indipendentemente dal tipo e dalla gravità del reato. Così si chiarisce anche nel d.lgs. n. 150, che prescrive la già citata dimensione di complementarietà per qualsiasi ipotesi di reato. Tale impostazione, tra l’altro, pare condivisa anche da altri ordinamenti europei, come l’Irlanda, dove tali meccanismi sono stati esperiti anche nell’ambito degli abusi sessuali compiuti da una congregazione ecclesiastica. Ciò che sembra dirimente è, non a caso, proprio il consenso, di cui all’art. 48, d.lgs n. 150/2022, che deve essere personale, libero, consapevole, informato e sempre revocabile anche per fatti concludenti. Ciò non toglie che anche il Consiglio d’Europa, nella relazione esplicativa che accompagna la Convenzione di Istanbul, abbia sostenuto che i metodi alternativi possono avere effetti negativi sulla violenza di genere per due ragioni. In primo luogo, si deve, infatti, come non possa mai esservi un rapporto paritario tra autore e vittima del reato, poiché l’autore di violenza esplica la propria azione sempre in una dimensione di dominio. In secondo luogo, ciò pare contraddire la centralità delle scelte di politica criminale di un Paese, dove si intende evitare che la violenza domestica e contro le donne sia una sola questione privata e non assuma una connotazione pubblicistica. Tutte queste sono le argomentazioni sviluppate ed enucleate da V. Bonini nel corso del Convegno “Violenza di genere e giustizia riparativa: cambiamenti e prospettive” tenutosi a Venezia il 28 novembre 2022.

¹⁴⁵ *Ivi*, p. 14.

¹⁴⁶ Ci si riferisce ad un rischio di “bagatellizzazione” delle condotte violente: *ibidem*.

¹⁴⁷ *Ibidem*.

¹⁴⁸ *Ivi*, pp. 16.18.

¹⁴⁹ Così commenta in maniera critica E. BIAGGIONI, *Giustizia riparativa e violenza di genere. Una relazione tossica e pericolosa*, in *Sistema penale*, 9 dicembre 2024, p. 25.

¹⁵⁰ «L’applicazione delle regole sulla giurisdizione appare così un elemento insuperabile, ponendosi quale presupposto implicito per la stessa pensabilità di forme di giustizia riparativa costituzionalmente compatibili»: A. LORENZETTI, R. RIBON, *Giustizia riparativa e violenza di genere*, cit., p. 16.

Ciò non toglie che si possa discorrere di una tipologia di giustizia che vuole valorizzare il principio costituzionale della solidarietà¹⁵¹, attraverso una cultura del dialogo e del confronto tipica di una dimensione relazionale capace di riconoscere l'altra persona e i suoi bisogni in una chiave di reciprocità, senza opposizioni¹⁵². Questa visione porta ad un duplice effetto. Da una parte, per le vittime di violenza questi strumenti possono rappresentare uno spazio protetto entro cui raccontarsi ed essere ascoltate, con un percorso progressivo di emancipazione, riacquistando «potere rispetto alla gestione e alla sicurezza della propria vita quotidiana»¹⁵³. Dall'altra, ciò risulta centrale anche per gli autori di violenza, poiché «incontrare il male inferto ad un “volto” può far maturare diversi livelli di responsabilità indispensabili anche per comprendere il significato di una decisione giudiziaria»¹⁵⁴. Anzi, proprio tramite tale incontro si va a determinare in maniera piena un'autodeterminazione della donna, cui non deve essere negata la possibilità di confrontarsi a tu per tu con il suo offensore, al fine, anche, di riconoscerlo e di vedersi riconosciuta¹⁵⁵.

In conclusione, è proprio l'educazione – che è anche educazione all'emozione – il fondamento di una nuova costruzione del genere, dei rapporti tra i sessi e del definitivo abbandono degli stereotipi e delle discriminazioni, che stanno alla base della violenza contro le donne¹⁵⁶.

¹⁵¹ A. LORENZETTI, *Giustizia riparativa ed enti locali: quale possibile ruolo?*, in *Queste istituzioni*, n. 1, 2021, pp. 101-147.

¹⁵² A. LORENZETTI, *La giustizia riparativa nella Riforma Cartabia, alla prova della Costituzione. Alla costante ricerca di una soluzione costituzionalmente preferibile*, in *Queste istituzioni*, n. 3, 2025, p. 124.

¹⁵³ A. CERETTI, *Violenza Intrafamiliare e Mediazione*, in *Archiviweb*, n. 2, 2012.

¹⁵⁴ A. LORENZETTI, R. RIBON, *Giustizia riparativa e violenza di genere*, cit., p. 22.

¹⁵⁵ *Ibidem*.

¹⁵⁶ Come sembra dimostrare anche Tribunale di Roma, Ufficio GUP, 20 settembre 2016, che in una nota vicenda di prostituzione minorile ha condannato l'imputato al risarcimento del danno nei confronti della parte civile mediante l'acquisto di libri e film sulla storia e sul pensiero delle donne, sulla letteratura femminile e sugli studi di genere. Nel caso in esame «è proprio la peculiarità del danno cagionato alla persona offesa da parte dell'imputato, che ha sfruttato la fragilità adolescenziale e la deprivazione culturale e sociale del contesto in cui ha vissuto Laura, ad escludere che la mera corresponsione di una somma di denaro, come richiesta, sia in grado di perseguire la finalità risarcitoria imposta dall'applicazione dell'art. 185 c.p.». Si è qui rammentato come «a prescindere dalla riconosciuta aspirazione di chiunque di guadagnare il proprio denaro (lecitamente) per acquistare (lecitamente) ciò che desidera, senza che ciò consenta di emettere alcun giudizio di valore, in questa sede spetta alla giudice orientarsi, secondo il tipo di danno subito dalla minore, per individuare la forma di liquidazione più corretta e conforme ai principi costituzionali di dignità e solidarietà sanciti dagli artt. 2 e 3 della Costituzione». Dopo aver ricordato che «i principi costituzionali e sovranazionali impongono un'interpretazione dell'art. 2058 cc che le restituisca la dignità violata dall'illecito», il Tribunale osserva che «un risarcimento liquidato in termini (esclusivamente o principalmente) economici, come chiesto dalla parte civile ed in mancanza di qualsiasi allegazione sul punto, contrasterebbe con l'obbligo dell'Autorità giudiziaria di impedire la vittimizzazione secondaria perché accrescerebbe e confermerebbe in Laura la convinzione che, anche per lo Stato, il suo valore non è la sua unicità e dignità di persona, in quanto tale non monetizzabile e non compensabile, ma è, ancora una volta, un valore quantificabile ed indennizzabile solo attraverso il denaro cioè lo strumento attraverso il quale l'imputato l'ha resa una merce, negando il riconoscimento di essere una persona unica ed irripetibile». Si ritiene, quindi, che sia esperibile, ai fini del risarcimento del danno, solo «un criterio equitativo tale da risarcire il grave pregiudizio patito da una vittima vulnerabile, in una forma che non la pregiudichi e che non la vittimizzi per la seconda volta, oltretutto ai sensi dell'art. 2058 cc attraverso un obbligo di *facere* dell'imputato consistente nell'acquisto di ben individuati libri e film». Tale lettura – precisa la sentenza – «trova riscontro anche nella giurisprudenza della Corte di Cassazione oltre che della dottrina, nasce dall'applicazione di norme costituzionali e dell'Unione Europea e consente di superare la necessità di richieste risarcitorie dal contenuto

meramente simbolico, ben conosciute dal nostro ordinamento e studiate anche dalla dottrina, sotto il profilo della loro ammissibilità, come avvenuto, ad esempio nel noto processo per stupro celebrato a Latina. In detto processo la vittima, attraverso la sua avvocatessa, si costituì parte civile richiedendo il risarcimento del danno nella misura di una lira, proprio al fine di sottolineare che il reato commesso aveva avuto degli effetti tanto devastanti sulla persona offesa da essere irrisarcibile, non quantificabile, non monetizzabile da parte di coloro che l'avevano violentata e per evitare, anche solo simbolicamente, che attraverso una diversa pretesa risarcitoria il denaro diventasse per gli stessi imputati misura della sua dignità di persona. È evidente, dunque, che le motivazioni addotte, all'epoca, per il risarcimento in forma simbolica sono quelle che oggi, alla luce degli avanzamenti giurisprudenziali offerti anche dalla Corte di Cassazione e dalla Corte Costituzionale, oltre che dalle disposizioni dell'Unione Europea, consentono un risarcimento in forma specifica dotato della effettività che la vittima di un reato merita di ottenere». Quanto all'imputato «attraverso l'acquisto dei libri, oltre a risarcire in forma specifica Laura e ad adempiere ad un obbligo giuridico imposto dalle norme, avrà uno strumento per prendere consapevolezza di quanto Laura valga, per quello che è e per quello che rappresenta come donna, e che la misura della ricchezza di quell'adolescente fragile, diversamente da quello che l'imputato ha ritenuto fino ad oggi comprendone le prestazioni sessuali, non è economica, ma è costituita dalla sua dignità che, per ciò solo, non ha un prezzo perché è la dignità di Laura». In questo modo, «l'imputato viene indirettamente stimolato a comprendere come dietro ad ogni persona di genere femminile vi sia quella enorme mole di conoscenza e di storia, per millenni negata proprio da uomini che non hanno rispettato la dignità delle donne». In conclusione, ad avviso del Tribunale «l'unico strumento capace di restituire dignità e libertà, nel caso di specie, è la conoscenza: questa è in grado di creare idonee ed adeguate difese rispetto alle storture che hanno generato la soggezione, l'assenza di libertà, l'apparente carenza di alternative di un'adolescente romana. È nei libri delle donne e sulle donne che l'hanno preceduta – e che hanno dovuto faticosamente guadagnare, come Laura, la loro libertà di scelta e la loro autonomia intellettuale, aldilà delle strade concretamente percorse – che la giovanissima potrà trovare, se lo vorrà, strumenti di conoscenza, modelli e una tra le tante opportunità per comprendere la sua storia, della sua città, del suo Paese e del mondo in cui vive. Anche discostandosene, criticandoli, aggredendoli intellettualmente perché chiudono o aprono orizzonti e prospettive tanti quanti sono i lettori e le lettrici ed i loro pensieri o modi di vedere». Basti, poi, rammentare che tra i titoli contenuti nell'elenco dei libri indicati nel dispositivo, si rinvennero “Il Diario” di Anna Frank; “Una donna” di Sibilla Aleramo; “La signora Dalloway”, “Gita al faro” e “Una stanza tutta per sé” di Virginia Woolf; “Lessico familiare” di Natalia Ginzburg; “Memorie di Adriano” di Marguerite Yourcenar e “Un uomo” di Oriana Fallaci.

queste istituzioni

**A proposito di “Cucina italiana”:
la valorizzazione della Dieta
Mediterranea e l’alimentazione
sostenibile nelle esperienze
regionali italiane**

Luigi Colella e Mariarosaria Sticco

Numero 1/2026

15 aprile 2026

A proposito di “Cucina italiana”: la valorizzazione della Dieta Mediterranea e l’alimentazione sostenibile nelle esperienze regionali italiane

di Luigi Colella e Mariarosaria Sticco*

Sommario

1. La Dieta Mediterranea: uno “stile di vita” tra tradizione, ibridazione e innovazione – 2. La Dieta Mediterranea come patrimonio immateriale dell’Umanità tra identità culturale e valori costituzionali – 3. La Regione Campania: un modello di riferimento nazionale nella valorizzazione della Dieta Mediterranea – 4. Analisi comparativa della normativa *ad hoc* sulla Dieta Mediterranea di alcune Regioni: Calabria, Marche, Sicilia, Basilicata, Umbria – 5. Le Regioni con modello di legislazione trasversale alla valorizzazione della Dieta Mediterranea – 6. Le Regioni con legislazione *in fieri* in materia di Dieta Mediterranea – 7. Il valore dell’educazione ambientale, alimentare e agli stili di vita sani – 8. Brevi conclusioni.

Sintesi

Il contributo analizza la Dieta Mediterranea quale modello di eccellenza per la salute e la sostenibilità, ripercorrendone l’evoluzione da pratica alimentare millenaria a patrimonio culturale immateriale UNESCO. L’indagine esamina la risposta del legislatore italiano, evidenziando un quadro normativo regionale eterogeneo. Attraverso un approccio comparatistico, lo studio individua tre modelli di intervento: le regioni con legislazione *ad hoc* (Campania, Calabria, Marche, Sicilia, Basilicata e Umbria), orientate alla tutela dell’identità territoriale e della biodiversità; i contesti che adottano un modello “trasversale”, integrando i principi della Dieta Mediterranea nelle politiche di prevenzione sanitaria, welfare e ristorazione collettiva; e le realtà in cui la disciplina risulta ancora frammentaria. In questa prospettiva, emerge l’esigenza di una governance multilivello più coerente e coordinata, capace di superare la frammentarietà degli interventi e di riconoscere la Dieta Mediterranea quale asse strategico delle politiche di prevenzione sanitaria, tutela della biodiversità e sviluppo territoriale sostenibile.

Abstract

The paper analyses the Mediterranean Diet as a model of excellence for health and sustainability, tracing its evolution from a millenary dietary practice to its recognition as UNESCO Intangible Cultural Heritage. The study examines the response of the Italian legislator, highlighting a heterogeneous regional regulatory framework. Through a comparative approach, three main models of intervention are identified: regions with a specific legislation (Campania, Calabria, Marche, Sicily, Basilicata and Umbria), aimed at protecting territorial identity and biodiversity; contexts adopting a “cross-sectoral” model, integrating the principles of the Mediterranean Diet into policies on health prevention, welfare and collective catering; and regions where regulation remains fragmented. From this perspective, the need emerges for more coherent and coordinated multilevel governance capable of overcoming the fragmentation of interventions

* Luigi Colella, Professore associato presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell’Università degli Studi della Campania “Luigi Vanvitelli”, è autore dei paragrafi 2, 3 e 4, mentre Mariarosaria Sticco, Dottoranda di ricerca presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell’Università degli Studi della Campania “Luigi Vanvitelli”, è autrice dei paragrafi 1, 5, 6 e 7. Entrambi sono coautori del paragrafo 8.

and recognising the Mediterranean Diet as a strategic pillar of public health policies, biodiversity protection and sustainable territorial development.

Parole chiave

Dieta Mediterranea; UNESCO; Valorizzazione del patrimonio immateriale; Sostenibilità alimentare; Welfare sanitario.

Keywords

Mediterranean Diet; UNESCO; Enhancement of Intangible Cultural Heritage; Food Sustainability; Health Welfare.

1. La Dieta Mediterranea: uno “stile di vita” tra tradizione, ibridazione e innovazione.

Dopo quindici anni dal riconoscimento della *Dieta Mediterranea* come bene U.N.E.S.C.O., è giunto a fine 2025 un altro importante merito e traguardo per l'Italia in tema di alimentazione sostenibile: la *Cucina italiana* è stata dichiarata patrimonio immateriale dell'Umanità, una conquista importante tra sostenibilità e diversità bioculturale.

Tale ultimo riconoscimento costituisce l'occasione per verificare lo stato dell'arte in Italia sulla legislazione in materia di Dieta Mediterranea e sulla effettività dei principi guida a tutela di un bene culturale immateriale dalle straordinarie potenzialità. Come è noto si tratta non solo di una pratica alimentare seguita nell'antichità dalle popolazioni che vivevano lungo la costa mediterranea¹, ma di uno stile di vita sano e sostenibile, scientificamente dimostrato come fattore di prevenzione di malattie e ordinaria cura del corpo e della mente.

In origine, diffusa soprattutto tra le popolazioni greche e romane², la Dieta Mediterranea si basava sulla triade “pane-olio d'oliva-vino”, integrata da legumi, formaggi e il consumo sporadico di carne³. Con le invasioni dei popoli del Nord Europa, intorno all'anno 1000 d.C., lo stile alimentare mediterraneo subì un'evoluzione significativa: le abitudini dei popoli del Mediterraneo iniziarono a integrare due modelli distinti, quello “classico” greco-romano, fondato sui cereali, e quello “barbarico” celtico-germanico, basato su frutti selvatici e allevamento brado, soprattutto di suini. Nonostante le differenze, i due modelli si fusero nel tempo, dando origine a un regime alimentare più ricco e variegato. Nell'827 d.C., a seguito della conquista di gran parte dell'Italia meridionale da parte degli Arabi, il modello alimentare mediterraneo subì ulteriori ibridazioni, tra cui la diffusione della pasta come alimento di base nella Dieta Mediterranea⁴. Attraverso i secoli e le diverse epoche storiche, compresi i due conflitti mondiali, il regime alimentare

¹ Sul tema, si veda A. TRICHOPOULOU, T. COSTACOU, C. BAMIA, D. TRICHOPOULOS, *Adherence to a Mediterranean Diet and Survival in a Greek Population*, in *New England Journal of Medicine*, vol. 348, n. 26, 2003, pp. 2599-2608.

² E. MORO, *La dieta mediterranea. Mito e storia di uno stile di vita*, Il Mulino, 2014.

³ C. GUARINO, *La dieta mediterranea. Un patrimonio dell'umanità per uno stile di vita sostenibile*, Ledizioni, 2024.

⁴ Altra tappa fondamentale nella definizione del regime alimentare della Dieta Mediterranea fu la scoperta dell'America nel 1492, che permise di importare dal Nuovo Mondo numerosi nuovi alimenti (ad es. pomodori, caffè, zucchero).

mediterraneo si consolidò progressivamente, fino alla definizione, negli anni '50 e '60, del modello contemporaneo⁵, che, pur differendo tra i vari paesi dell'area mediterranea, conserva un comune *pattern* dietetico.

In questo quadro, la paternità della ricerca sulla Dieta Mediterranea è da attribuire al medico nutrizionista Lorenzo Piroddi (1911-1999), che nel 1939 ipotizzò la connessione tra abitudini alimentari e insorgenza delle malattie del ricambio. Piroddi, con l'intento di curare i suoi pazienti, elaborò una prima versione della Dieta Mediterranea, che limitava il consumo di grassi animali privilegiando quelli vegetali⁶.

Tuttavia, il primo studioso a portare il concetto di “Dieta Mediterranea” all'attenzione della scienza fu Ancel Keys (1904-2004). Negli anni '40, a Creta, seguendo le truppe alleate, osservò che l'incidenza di malattie cardiovascolari era notevolmente inferiore rispetto agli Stati Uniti. Giunto a Paestum, nel 1944, rimase colpito dalle abitudini alimentari della popolazione cilentana e intuì che la bassa incidenza di malattie cardiovascolari, e di conseguenza la maggiore longevità rispetto alle popolazioni del Nord Europa e degli Stati Uniti, fosse legata a un modello alimentare adottato da secoli⁷. Sulla base di queste osservazioni, si trasferì con la famiglia a Pioppi, dove osservò che l'alimentazione dei contadini locali, povera di grassi animali, era basata principalmente su pane, pasta, legumi, frutta e verdura di stagione, olio extravergine di oliva, vino e frutta secca.

Tali osservazioni portarono Keys ad avviare il celebre *Seven Countries Study*⁸, uno studio epidemiologico che coinvolse sette paesi – Finlandia, Giappone, Grecia, Italia, Olanda, Stati Uniti e Jugoslavia – con l'obiettivo di confrontare lo stile di vita e le abitudini alimentari di diverse popolazioni. I risultati cui giunse confermarono la relazione tra la dieta seguita e l'incidenza di alcune malattie, chiarendo, in particolare, che il tipo di grassi utilizzati (e non la loro quantità) aveva una grande influenza sulle malattie cardiovascolari.

La conclusione di questa ricerca portò Keys a definire la Dieta Mediterranea come lo «stile di vita»⁹ migliore per vivere meglio e più a lungo, rendendolo popolare in tutto il mondo¹⁰.

⁵ Cfr. E. MORO, *L'invenzione della dieta mediterranea. Storia di un'idea alimentare*, Il Mulino, Bologna, 2014; E. MORO, M. NIOLA, *Andare per i luoghi della dieta mediterranea*, Il Mulino, 2017.

⁶ L. PIRODDI, *Cucina Mediterranea. Ingredienti, principi nutritivi e ricette della dieta che tutto il mondo ci invidia*, Mondadori, Milano, 1993 (ed. postuma).

⁷ Sul tema, si veda F. SOFI, F. CESARI, R. ABBATE, G. F. GENSINI, A. CASINI, *Adherence to Mediterranean Diet and Health Status: Meta-Analysis*, in *BMJ*, n. 337, 2008, p. 1344; R. ESTRUCH, E. ROS, J. SALAS-SALVADÓ et al., *Primary Prevention of Cardiovascular Disease with a Mediterranean Diet*, in *New England Journal of Medicine*, vol. 368 n. 14, 2013, pp. 1279-1290.

⁸ A. KEYS, A. MENOTTI, C. ARAVANIS ET AL., *The Seven Countries Study: 2,289 Deaths in 15 Years*, in *American Journal of Epidemiology*, vol. 120, n. 6, 1984, pp. 903-915.

⁹ E. MORO, M. NIOLA, *I segreti della dieta mediterranea. Mangiare bene e stare bene*, Il Mulino, 2020.

¹⁰ Non è un caso che Keys, nel suo libro del 1975 *Eat well, stay well: the Mediterranean way*, descrive così la Dieta Mediterranea: «Il cuore di quello che consideriamo Dieta Mediterranea è principalmente vegetariano: la pasta è presente in diverse tipologie, verdura a foglie di stagione condita con olio di oliva, il tutto completato con frutta ed un consumo moderato di vino. Nessun pasto principale nei paesi del Mediterraneo è completo senza una gran quantità di verdure. Mangiafoglia è il nome italiano per “to eat leaves” e che costituisce la parte chiave di una buona Dieta

Sulla base di queste considerazioni, e soprattutto della concezione della Dieta Mediterranea come stile di vita – intesa come un insieme di conoscenze, abitudini sociali e tradizioni culturali tramandate nel tempo dalle popolazioni che si affacciano sul Mare Nostrum – nel 2010 è arrivato il riconoscimento da parte dell’U.N.E.S.C.O. come *Patrimonio culturale immateriale dell’umanità*; da questo momento le Regioni italiane, in tempi diversi, hanno iniziato a valorizzare la *dieta mediterranea* come patrimonio culturale immateriale anche attraverso le proprie specificità e competenze (legislative, istituzionali ed ambientali).

2. La Dieta Mediterranea come patrimonio immateriale dell’Umanità tra identità culturale e valori costituzionali.

Come si è già detto, nel quadro del suo impegno volto a salvaguardare e valorizzare i beni culturali immateriali di particolare rilievo¹¹, nel 2010 l’U.N.E.S.C.O. ha iscritto la Dieta Mediterranea nella Lista rappresentativa del patrimonio culturale immateriale dell’umanità¹², riconoscendone l’alto valore culturale, sociale e identitario. Tale riconoscimento ha valorizzato uno stile alimentare tradizionale tipico delle regioni italiane, in particolare di quelle meridionali, fondato sul consumo di cereali, olio extravergine di oliva, pesce, frutta, verdura di stagione e un uso moderato del vino, espressione di un patrimonio di conoscenze, pratiche e tradizioni tramandate nel tempo.

Con tale riconoscimento, il Comitato intergovernativo dell’ONU ha inteso premiare non i singoli cibi, ma uno stile di vita sostenibile¹³, basato su tradizioni alimentari che diventano patrimonio immateriale della società. Questo stile di vita è tipico del bacino del Mediterraneo e accomuna i quattro Paesi, che sono stati, congiuntamente, i promotori della candidatura: Italia, Grecia, Marocco e Spagna.

Come si legge nella decisione del Comitato intergovernativo dell’ONU: «La Dieta Mediterranea costituisce un insieme di abilità, conoscenze, pratiche e tradizioni che spaziano dal paesaggio alla tavola, che comprendono le coltivazioni, il raccolto, la pesca, la conservazione, lavorazione, la preparazione e, in particolare, il consumo degli alimenti. La Dieta Mediterranea è caratterizzata da un modello nutrizionale che è rimasto costante nel tempo e nello spazio, che consiste principalmente di olio d’oliva, cereali, frutta e verdura fresca o secca, una quantità

Mediterranea; infatti, quella che noi associamo con la salute e quasi vegetariana o latte vegetariana, perché il formaggio è sempre stato parte integrante di questa dieta», si veda A., M. KEYS, *La Dieta Mediterranea. Come mangiare bene e stare bene*, Slow Food Editore, ed. 2024.

¹¹ Ci si riferisce alla Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale (UNESCO) di Parigi del 17 ottobre 2003.

¹² Sul tema, si veda L. ZAGATO, *La Convenzione UNESCO per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale*, Padova, Cedam, 2011; T. SCOVAZZI, B. UBERTAZZI, L. ZAGATO (a cura di), *Il patrimonio culturale immateriale. La Convenzione UNESCO del 2003*, Milano, Giuffrè, 2012.

¹³ Cfr. A. BACH-FAIG, E. M. BERRY, D. LAIRON et al., *Mediterranean Diet Pyramid Today. Science and Cultural Updates*, in *Public Health Nutrition*, vol. 12A, n. 14, 2011, pp. 2274-2284.

moderata di pesce, latticini e carne, e molti condimenti e spezie, il tutto accompagnato da vino o infusi, nel rispetto delle credenze di ogni comunità. Tuttavia, la Dieta Mediterranea (dal greco *diaita*, o stile di vita) riguarda più che i semplici alimenti. Essa promuove l'interazione sociale, dal momento che i pasti comuni rappresentano la pietra angolare delle usanze sociali e degli eventi festivi. Essa ha dato origine a un considerevole corpo di conoscenze, canzoni, massime, racconti e leggende. Si tratta di un sistema radicato nel rispetto per il territorio e la biodiversità, e garantisce la conservazione e lo sviluppo delle attività tradizionali e artigianali legate alla pesca e all'agricoltura nelle comunità mediterranee, di cui Soria in Spagna, Koroni in Grecia, il Cilento in Italia e Chefchaouen in Marocco sono esempi. Le donne rivestono un ruolo particolarmente vitale nella trasmissione delle competenze, nonché della conoscenza di rituali, gesti e celebrazioni tradizionali, e nella salvaguardia delle tecniche»¹⁴.

Tale riconoscimento ha assunto un evidente significato per il patrimonio culturale del nostro Paese, che vede iscritta nella Lista rappresentativa del patrimonio culturale immateriale una filosofia di vita ricca di storia, tradizioni, ibridazioni culturali e sociologiche; una filosofia di vita che, divenuta oramai formante culturale, si trasmette di generazione in generazione¹⁵.

Invero, l'art. 2 della Convenzione internazionale dell'U.N.E.S.C.O. sui beni culturali immateriali definisce il patrimonio culturale immateriale come l'insieme di: prassi, rappresentazioni, espressioni, conoscenze, *know-how* – come pure gli strumenti, gli oggetti, i manufatti e gli spazi culturali associati agli stessi – che le comunità, i gruppi, e in alcuni casi gli individui, riconoscono in quanto parte del loro patrimonio culturale. Questo patrimonio culturale immateriale, trasmesso di generazione in generazione, ha il pregio di essere costantemente ricreato dalle comunità e dai gruppi in risposta al loro ambiente, alla loro interazione con la natura e alla loro storia¹⁶.

In tal modo si rafforza la cultura delle identità di matrice vichiana¹⁷, promuovendo il rispetto per la diversità culturale e umana.

Ad una lettura più attenta, infatti, il termine “dieta” si riferisce all'etimo greco “stile di vita”, cioè all'insieme delle pratiche, delle rappresentazioni, delle espressioni, delle conoscenze, delle abilità, dei saperi e degli spazi culturali con i quali le popolazioni del Mediterraneo nel corso dei secoli hanno creato, e ricreato, una sintesi tra l'ambiente culturale, l'organizzazione sociale,

¹⁴ La Decisione del Comitato Intergovernativo UNESCO 5 COM 6.41 del 16 novembre 2010 è rinvenibile su <https://ich.unesco.org/en/decisions/5.COM/6.41> (ultimo accesso: 3 marzo 2026).

¹⁵ P. L. PETRILLO, *Dieta mediterranea, diritto al cibo e sviluppo sostenibile*, in *Dieta Mediterranea – Mediterranean Diet. Atti del Forum, Imperia 13-16 novembre 2014*, a cura dell'Azienda Speciale della Camera di Commercio di Imperia PromImperia, FrancoAngeli, Imperia, 2014, pp. 9-12.

¹⁶ Cfr. C. A. D'ALESSANDRO, *La tutela giuridica del patrimonio culturale immateriale. Uno studio di diritto comparato*, CEDAM, 2021; C. A. D'ALESSANDRO, *La salvaguardia del patrimonio immateriale, una prospettiva per lo sviluppo sostenibile e la tutela delle biodiversità*, in *DPCE Online - vol. 58 n. SP2 2023 - Il costituzionalismo ambientale fra antropocentrismo e biocentrismo. Nuove prospettive dal Diritto comparato* (a cura di D. Amirante e R. Tarchi), 2023.

¹⁷ V. PEPE, *Giambattista Vico e la comparazione giuridica*, ESI, Napoli, 2020.

l'universo mitico e religioso intorno al mangiare. Nello specifico, il riconoscimento della Dieta Mediterranea diviene anche uno strumento di valorizzazione dei benefici per la salute associati a questo modello alimentare e al suo ruolo negli stili di vita. Il riconoscimento U.N.E.S.C.O, dunque, rappresenta una certificazione della qualità del vivere bene e del vivere sano *Made in Italy*.

Il riferimento giuridico alla salute umana e ad una sana alimentazione quale diritto dell'uomo non è certamente da considerarsi un'esigenza recente; infatti, la Dichiarazione universale dei diritti umani dell'ONU del 1948 all'art. 19 stabilisce che: «Ogni individuo ha diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione, e alle cure mediche e ai servizi sociali necessari [...]». Il tema della salute trova rilevanza anche nella Costituzione italiana, in cui all'art. 32, comma 1, si stabilisce che: «La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti [...]».

Con la revisione dell'art. 9 della Costituzione italiana (Legge costituzionale n. 1 dell'11 febbraio 2022) l'interesse alla tutela della salute e alla buona alimentazione acquisisce un valore fondamentale nel riconoscimento della tutela ambientale quale valore costituzionale anche nell'interesse delle generazioni future¹⁸.

Dunque, gli artt. 9 e 32 della Costituzione, dedicati rispettivamente al paesaggio, all'ambiente, alla biodiversità, agli ecosistemi e alla salute, letti insieme con gli artt. 2 e 3 della stessa Carta fondamentale, costituiscono indubbiamente la chiave di lettura del *valore ambiente*. Essi, infatti, assicurano a ogni cittadino il pieno sviluppo della persona umana, garantendo il rispetto dei diritti inviolabili, della solidarietà politica economica e sociale, le pari dignità, la libertà e l'eguaglianza¹⁹.

La relazione tra tutela integrale della persona umana e la tutela dell'ambiente si ricava anche nella sentenza della Corte costituzionale n. 105 del 2024 nella parte in cui si è statuito che la legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1 («Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente») ha attribuito espresso rilievo costituzionale alla tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni

¹⁸ Sul tema si veda D. AMIRANTE, «Verde a metà»: la travagliata ascesa dell'ambiente nella Costituzione italiana/ «Almost Green»: The Difficult Accession of Environment in the Italian Constitution, in *Poliarchie/Polyarchies*, vol. 5, n. 2, 2022, pp. 118-131; I. A. NICOTRA, *L'ingresso dell'ambiente in Costituzione, un segnale importante dopo il Covid*, in *Federalismi.it*, Paper, 30 giugno 2021, pp. 2-5; R. FATTIBENE, *Una lettura ecocentrica del novellato articolo 9 della Costituzione*, in *Nomos. Le attualità nel diritto. Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato e storia costituzionale*, 3, 2022, pp. 1-20; A. MOLFETTA, *L'interesse delle future generazioni oltre la riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Rivista AIC – Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n° 2, 2023, pp. 222-24.

¹⁹ L. COLELLA, *La «dieta mediterranea» come patrimonio dell'umanità: dalla tutela dell'UNESCO alla legge regionale della Campania n. 6 del 2012*, in *Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell'Ambiente*, Anno XXII, Ottobre 2013, pp. 583- 587.

(art. 9, terzo comma, Cost.) e ha inserito tra i limiti alla libertà di iniziativa economica menzionati nell'art. 41, secondo comma, Cost., le ragioni di tutela dell'ambiente, oltre che della salute umana.

Peculiare è, altresì, la prospettiva di tutela indicata, oggi, dal legislatore costituzionale, che non solo rinvia agli interessi dei singoli e della collettività nel momento presente, ma si estende anche (come già, del resto, prefigurato da numerose pronunce risalenti a epoca anteriore alla riforma) agli interessi delle future generazioni: e dunque di persone ancora non venute ad esistenza, ma nei cui confronti le generazioni attuali hanno un preciso “dovere di preservare” le condizioni perché esse pure possano godere di un “patrimonio ambientale il più possibile integro”, e le cui varie matrici restino caratterizzate dalla ricchezza e diversità che lo connotano.

In questa cornice è indubbio che la tutela dell'ambiente, intesa come qualità della vita e sostenibilità, rappresenti un patrimonio di principi, competenze e valori costituzionali, che finisce per assorbire e contenere in sé la salute umana, la qualità dei prodotti agricoli ed una sana e corretta alimentazione. Pertanto, la tutela ambientale, intesa come qualità della vita, non può non coinvolgere e influenzare le attività come l'agricoltura, l'alimentazione e la salubrità dei territori, che costituiscono il presupposto sul quale costruire la società di domani ed organizzare il futuro delle nuove generazioni.

Le politiche regionali, in quanto più prossime ai territori e alle comunità locali, sono chiamate – nel rispetto del dettato costituzionale – a riconoscere, valorizzare e tutelare, anche attraverso la normativa di settore di propria competenza, la salute e l'ambiente, i beni e le attività culturali. Esse sono inoltre tenute a promuovere le tipicità locali, i prodotti agricoli e le tradizioni storiche, quali patrimonio inestimabile delle generazioni passate e autentica ricchezza per quelle future, favorendo uno sviluppo equilibrato, sostenibile e coerente con le identità territoriali.

Nel rispetto dell'art. 117 della Costituzione, emerge la necessità di valorizzare la Dieta Mediterranea come bene culturale immateriale, espressione di un'identità culturale, di uno stile di vita e di una peculiarità alimentare tipica delle regioni italiane. La promozione della dieta mediterranea diventa così un obiettivo condiviso dalle politiche regionali, orientate al sostegno e alla valorizzazione della multifunzionalità in agricoltura, del paesaggio, del patrimonio naturalistico e storico-culturale, del turismo sostenibile e della salute.

Pertanto, in virtù dell'alto valore della Dieta Mediterranea come strumento di promozione del patrimonio immateriale e di corretti stili di vita, ne consegue un'attenzione crescente al tema, a livello nazionale e internazionale. Recentemente, nel 2025, l'Istituto Superiore di Sanità (ISS) ha pubblicato l'aggiornamento delle Linee Guida Nazionali su *La Dieta Mediterranea*²⁰, che rappresentano un riferimento tecnico-scientifico, in ordine alla corretta applicazione del modello

²⁰ Le Linee guida “*La Dieta Mediterranea*” sono consultabili su <https://www.iss.it/documents/20126/10024898/LG+C0035-SINPE+et+al.pdf/da49883e-c0ce-ba5f-0627-91a02b0f2bfd?t=1744374219082> (ultimo accesso: 3 marzo 2026).

della Dieta Mediterranea, per tutti gli operatori e le istituzioni italiane. Le Linee guida si basano su un'analisi delle più recenti evidenze scientifiche e si pongono l'obiettivo di: fornire raccomandazioni concrete per l'impiego della Dieta Mediterranea nella prevenzione primaria e nella gestione di numerose patologie croniche; offrire valutazioni su sostenibilità ambientale ed economica e, al contempo, indicazioni a professionisti sanitari e decisori politici.

Non è un caso, dunque, che nello stesso anno l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, con la Risoluzione A/RES/80/174 del 18 dicembre²¹, ha istituito la *Giornata Internazionale della Dieta Mediterranea*, che si celebra il 16 novembre di ogni anno. Con questo riconoscimento l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha inteso sottolineare l'importanza di coinvolgere scuole, comunità locali, settore privato e società civile nella promozione del modello alimentare mediterraneo. La risoluzione ONU, in tale prospettiva, riconosce la Dieta Mediterranea non solo come modello alimentare equilibrato, ma anche come patrimonio culturale vivente in grado di favorire la sostenibilità alimentare e la valorizzazione del territorio.

Dall'analisi sin qui condotta, si ricava che ad oggi non esiste una singola legge "quadro" nazionale, ma piuttosto un insieme di norme che valorizzano la tradizione, l'educazione alimentare e la sostenibilità, in linea con il riconoscimento U.N.E.S.C.O.; dallo studio emerge che la Dieta Mediterranea rappresenta un autentico modello di riferimento multidimensionale, in grado di intersecare diversi ambiti: cultura, nutrizione, tutela del territorio e sostenibilità ambientale. In quest'ottica, adottare politiche di promozione della Dieta Mediterranea equivale a valorizzare le identità locali, preservare l'ambiente e la biodiversità culturale, garantendo un futuro sostenibile per le nuove generazioni.

3. La Regione Campania: un modello di riferimento nazionale nella valorizzazione della Dieta Mediterranea.

In seguito al riconoscimento della Dieta Mediterranea quale patrimonio culturale immateriale, da parte dell'U.N.E.S.C.O, la materia è divenuta oggetto di attenzione legislativa²² da parte degli organi legislativi delle Regioni²³. Nonostante il grande dibattito sulla valenza di una normativa *ad hoc* per la valorizzazione della Dieta Mediterranea, in virtù del valore culturale identitario e dei benefici sulla qualità della vita²⁴, al momento solo sei regioni italiane hanno promulgato una legge regionale *ad hoc* orientata a valorizzare la Dieta Mediterranea sul territorio.

²¹ La Risoluzione A/RES/80/174 del 18 dicembre 2025 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite è reperibile su file:///C:/Users/sticc/Downloads/A_RES_80_174-EN.pdf (ultimo accesso: 3 marzo 2026).

²² G. GALAN, *La dieta mediterranea, patrimonio dell'umanità*, in *Silvae*, n. 13, gennaio-giugno 2010, edita dal Corpo forestale dello Stato.

²³ Sul tema, si veda L. COSTATO, *Formulario commentato del diritto alimentare*, Padova, Cedam, 2013.

²⁴ L. M. DONINI ET AL., *A consensus proposal for nutritional indicators to assess the sustainability of a healthy diet: the mediterranean diet as a case study*, vol. 3, 2016, pp. 1-14.

La prima regione italiana a legiferare a favore della valorizzazione della Dieta Mediterranea è stata la Campania. Questo non sorprende, se si considera l'appellativo *Campania Felix* con cui i Romani erano soliti definire il territorio corrispondente all'attuale regione Campania, area particolarmente fertile e ricca di risorse. Tale territorio faceva, inoltre, parte della *Magna Graecia*, colonizzata dai Greci a partire dall'VIII secolo a.C., e grazie alla sua posizione geografica privilegiata nel cuore del Mediterraneo ha svolto un ruolo fondamentale nella definizione dei principi che hanno portato Ancel Keys a identificare e definire la Dieta Mediterranea come un vero e proprio stile di vita.

Per tali ragioni nel 2012, a soli due anni dal riconoscimento della Dieta Mediterranea come patrimonio culturale immateriale, la Campania con la Legge Regionale n. 6 del 30 marzo si è dotata di una normativa *ad hoc* per il riconoscimento della Dieta Mediterranea.

All'art. 1 della L.R. 6/2012 si legge: «La Regione Campania valorizza la dieta mediterranea riconosciuta patrimonio culturale immateriale dell'UNESCO come modello di sviluppo basato sui valori di questo tipo di alimentazione e stile di vita dal punto di vista culturale, sociale, storico, gastronomico, alimentare, ambientale, paesaggistico e dei costumi». La Regione Campania, dunque, con la legge si pone l'obiettivo di: valorizzare la Dieta Mediterranea attraverso l'accrescimento della visibilità e del dialogo interculturale a livello regionale e internazionale; porre la promozione della Dieta Mediterranea al centro delle politiche regionali per il territorio rurale.

All'art. 3 della L.R. 6/2012 viene istituito l'Osservatorio regionale per la Dieta Mediterranea con il compito di: definire la programmazione degli interventi di promozione, sviluppo e valorizzazione della dieta mediterranea; occuparsi di informazione, comunicazione, ricerca e sperimentazione che attengono alle tematiche di cui alla presente legge; gestire la rete di operatori per la dieta mediterranea.

La L.R. 6/2012 è stata successivamente modificata dall'articolo 35 comma 1 della Legge Regionale n. 5 del 29 giugno 2021, che istituisce l'Osservatorio regionale per la Nutraceutica con i prodotti della dieta mediterranea, e dall'articolo 31, comma 1 della Legge Regionale n. 31 del 28 dicembre 2021, che istituisce l'Osservatorio regionale sul Turismo Enogastronomico con i prodotti della Dieta Mediterranea.

Negli anni successivi la Regione Campania si è impegnata nella promozione di ulteriori normative a sostegno della valorizzazione della Dieta Mediterranea e, più in generale, del patrimonio culturale immateriale. Con la Legge Regionale n. 38 del 6 novembre 2018, invero, è stata introdotta la «Disciplina per l'orientamento al consumo dei prodotti di qualità e per l'educazione alimentare nelle scuole», volta a promuovere, negli asili nido, nelle scuole dell'infanzia e nelle scuole primarie, l'educazione alimentare e la valorizzazione, promozione e consumo dei prodotti di qualità certificata (DOP, IGP e STG).

Con la Legge Regionale n. 9 del 24 giugno 2020, in linea con gli obiettivi di Agenda 2030, sono state disciplinate le «Iniziative finalizzate all'adozione di sani stili di vita a tutela della popolazione infantile ed adolescenziale a rischio obesità basati sulla dieta mediterranea come modello di corretta alimentazione e sulla diffusione della pratica dell'attività motoria». All'art. 5 della L.R. 9/20 si istituisce la Settimana regionale per l'educazione alimentare, la prevenzione dei disturbi alimentari e la promozione dell'attività motoria, con l'intento di:«[...]svolgere attività di informazione, sensibilizzazione e promozione della sana alimentazione e dell'attività sportiva, attraverso il coinvolgimento delle famiglie, degli istituti scolastici, delle istituzioni politiche e sociali, dei professionisti della sanità e delle associazioni di volontariato attive sul territorio regionale» (art. 5, comma 1).

In ragione della volontà di valorizzare la Dieta Mediterranea, all'art. 19 comma 1 della Legge Regionale n. 38 del 29 dicembre 2020 si regola quanto segue: «Nel contesto delle attività di valorizzazione della Dieta mediterranea previste dalla legge regionale 30 marzo 2012, n. 6 (Riconoscimento della dieta mediterranea), la Regione concede contributi ai Comuni, in forma singola o associata, finalizzati all'istituzione di uno o più poli per la valorizzazione del patrimonio legato alla cultura enogastronomica mediterranea, in particolare mediante la diffusione della conoscenza delle produzioni e delle tradizioni agroalimentari locali».

Infine, con la Legge Regionale n. 7 del 20 luglio 2021 è istituito il Registro regionale dei Comuni con prodotti De.Co., con l'obiettivo di valorizzare l'istituzione delle denominazioni comunali «quale strumento efficace per promuovere la salvaguardia delle produzioni agroalimentari ed enogastronomiche territoriali, della biodiversità, nonché di difesa della storia, delle tradizioni e saperi locali e per contribuire alla promozione delle specificità storico-culturali di un determinato territorio» (art. 1).

Inoltre, la Regione Campania, dal 2020 è partner del progetto internazionale e interregionale MD.net sulla Dieta Mediterranea²⁵, che – supportato da 13 partner euro-mediterranei – mira a promuovere la Dieta Mediterranea come patrimonio U.N.E.S.C.O, stimolando l'innovazione sociale ed economica, soprattutto attraverso la creazione di nuove imprese tra i giovani nelle aree rurali.

La Regione Campania guida il progetto MD.net, coordinando le attività e promuovendo le iniziative, cui prendono parte i seguenti partner: Università dell'Algarve – UALG (Portogallo), Istituto Pubblico, JU.RERA S.D. per il Coordinamento e lo Sviluppo della Regione spalatino-dalmata (Croazia), Regione di Creta (Grecia), Università di Mostar - Facoltà di Agricoltura e Tecnologia Alimentare (Bosnia Herzegovina), Fondazione della Dieta Mediterranea (Spagna), Camera di Commercio di Siviglia (Spagna), Regione Emilia Romagna (Italia), Istituto per le

²⁵ Il Progetto MD.net è rinvenibile su <https://www.regione.campania.it/it/printable/md-net> (ultimo accesso: 3 marzo 2026).

Soluzioni di Sviluppo Globale eZAVOD (Slovenia), Comitato Permanente per il Partenariato Euromediterraneo dei Poteri Locali e Regionali – COPPEM (Italia), Associazione dei Comuni albanesi – SHBSH (Albania), Regione Catalogna – Direzione Generale dell'Agricoltura (Spagna), Società di Sviluppo Troodos Ltd (Cipro).

La Regione Campania, pur essendo modello di riferimento nella legislazione in materia di Dieta Mediterranea, negli anni ha adottato una linea di indirizzo molto rigida rispetto a sostanziali modifiche della normativa *ad hoc* del 2012. Infatti, nel 2021 è stata respinta la proposta di legge n. 114²⁶ che, nel rispetto delle linee di valorizzazione e promozione della Dieta Mediterranea della L.R. 6/2012, puntava a definire azioni più strutturate in chiave scientifica, educativa e comunicativa, introducendo un approccio più moderno e multidisciplinare.

Nonostante ciò, sono molti gli interventi normativi trasversali sul tema della nutrizione e della salute, che riconoscono alla Dieta Mediterranea l'alto valore preventivo, culturale e sociale, rafforzandone la centralità come modello alimentare equilibrato e strumento di benessere per la popolazione. Ad esempio, recentemente, la Legge Regionale n. 21 del 10 dicembre 2024 («Disposizioni per la prevenzione e la cura dei disturbi della nutrizione e dell'alimentazione»), ha inteso definire disposizioni per la prevenzione e la cura dei disturbi alimentari, attraverso interventi di formazione e informazione sullo stile di vita mediterraneo; la Legge Regionale n. 29 del 16 ottobre 2025 («Onco-nutrizione in Campania»), invece, ha inteso definire linee guida sulla corretta valutazione nutrizionale dei pazienti oncologici, anche, e soprattutto, attraverso l'applicazione dei principi della Dieta Mediterranea che assurge al ruolo di prevenzione sanitaria e supporto al benessere individuale dei pazienti.

In questa prospettiva, la Regione Campania assurge a modello nazionale di riferimento nella promozione, tutela e valorizzazione dei principi e dei valori della Dieta Mediterranea come patrimonio culturale immateriale dell'umanità. Nel resto della penisola emerge un quadro legislativo regionale in materia di Dieta mediterranea che possiamo definire “a geometria variabile”, con punti di eccellenza, da una parte, e carenze normative, dall'altra; un quadro generale che nel complesso dimostra una forte sensibilità ed attualità della materia dell'alimentazione sostenibile come primario interesse pubblico ed ambientale.

²⁶ Per seguire l'iter della Proposta di legge n. 114/2021, recante «Azioni per salvaguardare e valorizzare la Dieta mediterranea riconosciuta patrimonio mondiale dell'umanità UNESCO», si veda file:///C:/Users/sticc/Downloads/PDL%20azioni%20per%20salvaguardare%20e%20valorizzare%20la%20dieta%20mediterranea%20(2).pdf (ultimo accesso: 3 marzo 2026).

4. Analisi comparativa della normativa *ad hoc* sulla Dieta Mediterranea di alcune Regioni: Calabria, Marche, Sicilia, Basilicata, Umbria.

Nel 2013, sulla scia tracciata dalla Regione Campania, con la Legge Regionale n. 45 del 23 settembre, la Regione Calabria ha legiferato interventi per la riscoperta della Dieta Mediterranea quale stile di vita e disciplina nutrizionale migliorativa per la salute. Ed invero, la predetta L.R. 45/13 è orientata alla valorizzazione dei prodotti tipici della Dieta Mediterranea attraverso azioni sinergiche, realizzate da un gruppo di lavoro costituito da personale di ruolo dei seguenti Dipartimenti: Tutela della Salute, Formazione e Lavoro, Cultura e Pubblica Istruzione e Agricoltura, Foreste e Forestazione. Inoltre, la normativa propone l'istituzione di una Fondazione per la Dieta Mediterranea con sede in Nicotera (a decorrere dal 1° gennaio 2015).

Nel 2017, con la Legge Regionale n. 40 del 7 novembre (che all'art. 6 abroga la L.R. 45/2013), la Regione Calabria si è dotata di una legge *ad hoc* sulla valorizzazione della Dieta Mediterranea di riferimento di Nicotera. All'art. 1 si legge che la Regione Calabria: «[...] a) promuove la Dieta mediterranea italiana di riferimento di Nicotera, ove è stato effettuato lo Studio cooperativo internazionale di epidemiologia della cardiopatia coronarica, altresì denominato Seven countries study (SCS), considerato come modello di sviluppo culturale e sociale, fondato su un insieme di pratiche tradizionali, competenze, conoscenze tramandate di generazione in generazione, che vanno dal paesaggio all'alimentazione, ivi incluse le colture, la raccolta, la pesca, la conservazione, la trasformazione, la preparazione e il consumo di cibo secondo un modello nutrizionale costante, nel tempo e nello spazio, nonché quale regime nutrizionale riconosciuto dalla comunità scientifica internazionale per i suoi benefici effetti; b) valorizza e diffonde, in particolare, la Dieta mediterranea italiana di riferimento di Nicotera, come stile di vita per il mantenimento del buono stato di salute [...]».

Con la medesima legge viene, inoltre, istituito l'Osservatorio della Dieta Mediterranea di riferimento, che si pone l'obiettivo di: promuovere, a livello regionale, interregionale, nazionale e internazionale la diffusione del modello di Dieta Mediterranea italiana di riferimento di Nicotera; tutelare le origini culturali del modello di Dieta Mediterranea italiana di riferimento di Nicotera, mediante la valorizzazione degli aspetti nutrizionali, storici, culturali, sociali, economici, paesistici ed ambientali e la loro trasmissione alle future generazioni; definire la programmazione degli interventi di promozione, sperimentazione, sviluppo e valorizzazione, a livello nazionale ed internazionale, della Dieta Mediterranea italiana di riferimento di Nicotera (art. 2).

Nel 2018 anche la Regione Marche ha recepito le istanze dell' U.N.E.S.C.O, promulgando la Legge Regionale n. 14 del 17 maggio («Tutela e valorizzazione della dieta mediterranea»), attraverso cui «[...] promuove gli aspetti culturali, ambientali, sociali, sanitari ed economici della dieta mediterranea già iscritta dall' U.N.E.S.C.O nella Lista rappresentativa del patrimonio culturale immateriale, intesa come modello culturale e sociale fondato su un insieme di

competenze, conoscenze, pratiche e tradizioni inerenti le colture, la raccolta, la pesca, la conservazione, la trasformazione, la preparazione ed il consumo di cibo, caratterizzata da un regime nutrizionale riconosciuto dalla comunità scientifica quale strumento di tutela della salute [...]» (art. 1).

Inoltre, all'art 4 – modificato successivamente dall'art. 7 della L.R. n. 24 del 13 dicembre 2023 – è istituito il Comitato regionale per la tutela e la valorizzazione della Dieta Mediterranea.

La Regione Marche, con la successiva Legge Regionale n. 23 del 7 dicembre 2023, si è impegnata ulteriormente nella valorizzazione del territorio come “terra del benessere”, attraverso iniziative volte a: «[...] accelerare la transizione verso un sistema alimentare equo, sano, coerente con la dieta mediterranea e rispettoso dell'ambiente e della biodiversità, [...] facilitare un cambiamento consapevole degli stili di vita, [...] preservare le aree agricole di pregio contraddistinte dalla presenza di paesaggi agrari identitari vocati alle produzioni tipiche, [...] promuovere e valorizzare le Marche come regione del benessere e della qualità della vita anche al fine di orientare l'offerta turistico-ricettiva in chiave di turismo sostenibile cogliendone le specificità, le bellezze naturali e l'impegno alla conservazione della natura [...]» (art.1 comma 1).

La legge, dunque, approfondisce le linee programmatiche volte alla valorizzazione della Dieta Mediterranea e promuove la tutela di uno stile di vita sano, consapevole ed equilibrato, sotto il profilo alimentare, ambientale, psicofisico, culturale e sociale. L'approccio con cui la L.R. 23/23 intende raggiungere le finalità proposte è trasversale, coinvolgendo i seguenti ambiti: alimentazione, filiere agroalimentari, qualità e sicurezza dei prodotti agricoli, salute e *welfare*, industria e artigianato, ambiente e territorio, turismo, cultura, sport e tempo libero, istruzione e formazione.

Obiettivo primario della L.R. 23/23 è quello di promuovere la cultura del benessere; all'art 1 comma 2, infatti, si legge: «Per benessere si intende l'insieme degli elementi connotanti la qualità della vita umana ovvero il benessere fisico, mentale e sociale dell'uomo nel contesto ambientale che lo circonda. L'educazione al benessere costituisce elemento fondante per la crescita complessiva della popolazione marchigiana, con particolare riguardo all'educazione delle giovani generazioni» Per tale ragione, all'art. 6, «promuove le giornate del benessere e della qualità della vita nelle Marche, per favorire la sensibilizzazione e la consapevolezza sull'acquisizione di sani stili di vita, rivolgendo una particolare attenzione alle giovani generazioni». Al fine di coordinare questo ambizioso progetto, la L.R. 23/23 istituisce: la Rete regionale per la valorizzazione delle Marche come terra del benessere e della qualità della vita (cui partecipano enti pubblici, agenzie regionali, università ed enti di ricerca, istituti scolastici, associazioni di rappresentanza delle categorie produttive, comprese quelle del commercio e del turismo, e organizzazioni sindacali, enti di formazione, ordini professionali); il Tavolo multisettoriale per la valorizzazione delle Marche come terra del benessere e della qualità della vita (che assurge al compito di predisporre linee

guida e promuovere un sistema di monitoraggio degli stili di vita e delle abitudini); il Programma triennale per la valorizzazione delle Marche come terra del benessere e della qualità della vita.

La Regione Marche, dunque, nell'arco di cinque anni è divenuta modello di riferimento di una progettualità mirata e trasversale per la valorizzazione della Dieta Mediterranea e la promozione del benessere tra i cittadini.

A distanza di ben 12 anni dal riconoscimento della Dieta Mediterranea come patrimonio culturale immateriale, la Regione Sicilia (in attuazione degli articoli 9 e 117 della Costituzione, nonché della Convenzione U.N.E.S.C.O. per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale del 17 ottobre 2003), con la Legge Regionale n. 12 del 12 maggio 2022, ha promosso il riconoscimento e la promozione della Dieta mediterranea «attraverso l'accrescimento della visibilità e del dialogo interculturale, dal livello regionale a quello internazionale, nonché attraverso misure volte a sostenere lo sviluppo di filiere enogastronomiche caratterizzate dalla produzione e commercializzazione di prodotti agricoli a filiera corta» (art. 1 comma 2).

Con la L.R. 12/22, la Regione Sicilia si pone l'obiettivo di promuovere l'informazione e la comunicazione sulla Dieta mediterranea, attraverso i seguenti strumenti: la costituzione della rete operativa per la Dieta Mediterranea (aperta alla partecipazione di enti, associazioni, aziende nazionali ed estere, operanti nei diversi settori della ricerca, della cultura, della salute, dell'istruzione, della produzione e distribuzione, dell'associazionismo culturale, ambientale, sociale); l'adesione alla *Carta dei Valori della Dieta Mediterranea* U.N.E.S.C.O., presentata ad EXPO-Milano il 18 settembre 2015; l'istituzione della Giornata regionale della Dieta mediterranea patrimonio dell'umanità (celebrata il 21 marzo di ogni anno); la definizione di misure volte alla valorizzazione dell'olio di oliva e delle produzioni agroalimentari di qualità; l'attivazione, presso le scuole di ogni ordine e grado, di percorsi didattici atti a consolidare l'adozione di stili di vita salutari e l'alfabetizzazione delle giovani generazioni alla Dieta mediterranea. La L.R. 12/22 nasce da un'attenzione forte della Regione Sicilia al tema della Dieta Mediterranea e della promozione di corretti stili di vita alimentari; già nel 2021, infatti, l'Assemblea regionale Siciliana aveva emanato un documento tecnico per la promozione della dieta mediterranea nelle mense pubbliche²⁷. Il documento, pur non costituendo un riferimento normativo, sottolineava l'importanza di menù orientati al rispetto dei principi nutrizionali coerenti con il modello mediterraneo, includendo frutta, verdura, cereali integrali, legumi, pesce e olio extravergine d'oliva. Dal 2020, anche la Sicilia, come altre regioni, ha emanato il Piano Regionale della Prevenzione (PRP) 2020-2025²⁸, che si pone l'obiettivo di promuovere stili di vita

²⁷ Il Documento ARS n. 27/2021 sulla promozione della dieta mediterranea nelle mense pubbliche è reperibile su <https://www.ars.sicilia.it/node/23715> (ultimo accesso: 3 marzo 2026).

²⁸ Il Piano Regionale per la Prevenzione 2020-2025 è reperibile su <https://www.regione.sicilia.it/sites/default/files/2022-02/Regione%20Siciliana%20Assessorato%20Salute%20%20Piano%20Regionale%20della%20Prevenzione%20Sicilia%202021.pdf> (ultimo accesso: 3 marzo 2026).

sani e prevenire l'insorgenza di malattie croniche (obesità, diabete, malattie cardiovascolari). Il Piano rappresenta lo strumento che collega la dieta mediterranea alla strategia sanitaria regionale, garantendo un approccio integrato tra educazione alimentare e prevenzione. Infine, con il D.D.G. n. 1399 del 19 novembre 2024, recante «Istituzione Albo Regionale degli operatori del settore alimentare che aderiscono al programma di promozione dello Stile di Vita Mediterraneo», la Regione Sicilia ha contribuito a definire i criteri nutrizionali obbligatori per i menù basati sul modello mediterraneo.

Questo decreto rafforza la L.R. 12/22 e, al contempo, rende operativo il Documento ARS 27/2021, trasformando linee guida e principi in obblighi concreti per le strutture di ristorazione pubblica.

La Regione Basilicata si è impegnata nella definizione di una normativa ad hoc in materia di Dieta Mediterranea solo nel 2023, con la Legge Regionale n. 31 del 04 agosto, recante «Dieta Mediterranea patrimonio dell'Umanità – Disposizioni in materia di salvaguardia, valorizzazione e promozione di uno stile di vita e di una cultura di sviluppo sostenibile, dei prodotti agroalimentari lucani e della cucina italiana». La L.R. 31/23 ha l'obiettivo di «tutelare e valorizzare il modello di dieta mediterranea, riconosciuto dall'UNESCO, come patrimonio immateriale dell'umanità, che presenta caratteristiche nutrizionali, economiche, ambientali e socio-culturali che rivestono particolare importanza in aree a vocazione agricola e di coincidente interesse ecologico, attraverso un'opportuna opera di promozione in campo regionale, nazionale ed internazionale» (art. 1 comma 1).

L'obiettivo è quello di «salvaguardare e valorizzare la tipicità dei prodotti agricoli e agroalimentari di Basilicata, la cucina lucana e lo stile di vita basato sulla dieta mediterranea [...] promuovendone la diffusione insieme alle attività economiche, ambientali, sociali e culturali legate a tale stile alimentare nonché la trasmissione alle giovani generazioni» (art. 2).

Al fine di raggiungere le finalità proposte, la Regione istituisce l'Osservatorio regionale per la dieta mediterranea, promuove la Rete degli operatori per la dieta mediterranea e si impegna nelle seguenti attività: «a) diffusione della conoscenza della dieta mediterranea, dei prodotti agroalimentari, della cucina lucana e delle culture e paesaggi a essa associati in Basilicata nonché iniziative educative e di sensibilizzazione a sviluppare sane abitudini alimentari a cominciare dalle scuole di ogni ordine e grado, avviando con le stese un percorso per favorire l'inserimento nei Piani dell'offerta formativa di progetti didattici, sui temi della dieta mediterranea [...]; b) promozione di studi e ricerche interdisciplinari sugli effetti della dieta mediterranea sulla salute e sugli stili di vita [...]; c) valorizzazione del patrimonio agroalimentare e storico-culturale lucano connesso alla dieta mediterranea; d) rafforzamento degli scambi socio-culturali ed economici tra le comunità rappresentative del modello nutrizionale legato alla dieta mediterranea; e) promozione e diffusione dei prodotti agricoli ed agroalimentari, provenienti da sistemi di filiera corta e biologica

del territorio di Basilicata [...]; f) promozione di iniziative culturali ed enogastronomiche a livello regionale, interregionale ed internazionale [...]; g) realizzazione di nuovi modelli di attrazione turistica e economica per l'utilizzo dei prodotti della dieta mediterranea all'interno degli specifici contesti paesaggistici e storicoculturali dei territori di provenienza; h) promozione della dieta mediterranea all'interno del sistema dei siti Unesco» (art. 2 comma 4).

Più recentemente, nel 2024, il tema della Dieta Mediterranea è stato oggetto di attenzione da parte della Regione Umbria, che con la Legge Regionale n. 19 del 2 ottobre 2024 ne ha promosso la sua valorizzazione sul territorio. La Regione Umbria, con la L.R. 19/24, si pone i seguenti obiettivi: la diffusione del modello nutrizionale nella comunità umbra e nella ristorazione collettiva; l'approfondimento della conoscenza degli effetti della Dieta Mediterranea sulla salute e sugli stili di vita; la valorizzazione degli aspetti economici, ambientali, sociali e culturali legati alla Dieta Mediterranea; il consolidamento del modello nutrizionale anche con collaborazioni a livello interregionale ed internazionale (art. 1 comma 2).

Con la L.R. 19/24 la Regione propone diversi interventi attuativi: collaborare con gli istituti scolastici per la programmazione di progetti didattici *ad hoc*; favorire il consolidamento di abitudini individuali e sociali nell'adozione consapevole di uno stile alimentare coerente con la Dieta Mediterranea; promuovere studi e ricerche scientifiche interdisciplinari sul tema; sostenere la filiera e il turismo enogastronomico; valorizzare il patrimonio storico, culturale e paesaggistico; promuovere le relazioni economiche, istituzionali, culturali e scientifiche di scala interregionale e internazionale con altre comunità che sostengono la Dieta Mediterranea. A supporto della piena attuazione degli stessi, è istituito, presso la Giunta regionale, il Comitato regionale per la tutela e la valorizzazione della Dieta Mediterranea (art. 4) e una Rete regionale cui possono aderire soggetti pubblici e privati già attivi nella diffusione del modello alimentare, culturale, sociale ed economico legato alla Dieta Mediterranea (art. 5).

5. Le Regioni con modello di legislazione trasversale alla valorizzazione della Dieta Mediterranea.

Come esaminato nel paragrafo precedente, al momento solo sei regioni italiane hanno provveduto a dotarsi di una legge regionale in termini di valorizzazione della Dieta Mediterranea, della biodiversità e dell'alimentazione sostenibile.

Considerato l'elevato valore attribuito alla Dieta Mediterranea, riconosciuta nel 2010 come patrimonio culturale immateriale dall' U.N.E.S.C.O, nonché i principi che hanno ispirato la definizione dell'Agenda 2030, si può affermare che il percorso da compiere è ancora lungo.

È infatti necessario rafforzare la consapevolezza sull'importanza di promuovere politiche orientate all'adozione di stili di vita sani, capaci di generare effetti positivi sulla salute e sulla

prevenzione²⁹ delle malattie croniche, nonché sulla tutela della biodiversità³⁰, sulla sostenibilità e sulla trasmissione delle culture e delle identità territoriali.

Dall'analisi condotta sinora emerge un'ampia lacuna normativa, in materia di valorizzazione della Dieta Mediterranea, nella maggior parte delle Regioni italiane; tuttavia, bisogna evidenziare che quasi tutte hanno provveduto a dotarsi di leggi regionali in materie affini, che testimoniano la sensibilità al tema dell'alimentazione sostenibile.

Al fine di avere un quadro più completo sugli interventi normativi regionali sopramenzionati, si è scelto di adottare un criterio di analisi cronologica; di seguito, quindi, si analizzerà la normativa a partire dalle regioni che per prime hanno legiferato su materie affini alla Dieta Mediterranea.

La prima regione ad occuparsi dell'importanza di stili alimentari sostenibili è stata la Toscana, che nel 2002 con la Legge Regionale n. 18 del 27 maggio ha legiferato in materia di «Norme per l'introduzione dei prodotti biologici, tipici e tradizionali nelle mense pubbliche e programmi di educazione alimentare nella Regione Toscana».

La L.R. 18/02, che ha avuto attuazione attraverso il regolamento regionale di attuazione n. 2/R del 07 gennaio 2003, poi sostituito dal regolamento regionale n. 11/R del 23 febbraio 2007, persegue le seguenti finalità: «[...] promuove il consumo di prodotti agroalimentari da agricoltura biologica, da agricoltura integrata, tipici e tradizionali, con particolare riguardo a quelli provenienti da aziende in possesso di certificazione etica, nelle mense scolastiche, ed universitarie, nonché nelle refezioni ospedaliere per i degenti e promuove programmi di educazione alimentare» (art.1 comma 1).

Nel 2019 la Regione Toscana ha promulgato la Legge Regionale n. 75 del 10 dicembre, orientata a legiferare le Norme per incentivare l'introduzione dei prodotti a chilometro zero provenienti da filiera corta³¹ nelle mense scolastiche. Di particolare interesse è il preambolo della L.R. 75/19, in cui si legge: «Consumare prodotti originari del territorio identifica una politica economica che predilige il prodotto locale [...] È importante aumentare il livello di consapevolezza dei fruitori del servizio di refezione scolastica, alunni e loro famiglie, attraverso l'elaborazione di azioni e interventi mirati all'informazione e sensibilizzazione per una corretta alimentazione, comprensiva di prodotti della tradizione locale».

La più recente normativa del 2019, dunque, affonda le sue radici nella L.R. 18/02; infatti, aspetto centrale di entrambi le leggi regionali è l'educazione alimentare quale sensibilizzazione ad una corretta alimentazione, attraverso un servizio di refezione scolastica attento alla salute dei cittadini e alla promozione delle tradizioni locali. La L.R. 75/19 si propone, nell'ambito dei servizi

²⁹ Sul tema, si veda L. SERRA-MAJEM, B. ROMAN, R. ESTRUCH, *Scientific Evidence of Interventions Using the Mediterranean Diet: A Systematic Review*, in *Nutrition Reviews*, vol. 64, n. 2, 2006, pp. S27–S47.

³⁰ Sul tema, si veda F. ADORNATO, *Agricoltura e diritto. Tra alimentazione e ambiente*, Macerata, EUM, 2012.

³¹ Sul tema si veda A. GERMANÒ, *Corso di diritto agrario*, Torino, Giappichelli, 2022.

di refezione scolastica delle scuole di ogni ordine e grado, di diffondere: la corretta educazione alimentare, la cultura del cibo e delle tradizioni alimentari; il consumo di prodotti agricoli, prodotti della pesca e dell'acquacoltura, alimenti toscani a chilometro zero, provenienti da filiera corta.

Più recentemente, nel 2025, la Regione Toscana ha emanato la Legge Regionale n. 48 del 18 agosto 2025 («Disposizioni in materia di educazione alimentare»), con cui si pone l'obiettivo di promuovere l'educazione alimentare e i corretti stili di vita, al fine di prevenire malattie legate a scelte alimentari non adeguate e favorire un equilibrio nutrizionale. Tra le finalità della legge rientra la diffusione di modelli alimentari sostenibili, la valorizzazione delle produzioni locali e stagionali, e il sostegno a criteri nutrizionali equilibrati nella ristorazione scolastica e collettiva.

La L.R. 48/25, pur non esplicitando il concetto di Dieta Mediterranea, orienta gli obiettivi dell'educazione alimentare, della promozione di abitudini alimentari sane e di valorizzazione dei modelli nutrizionali basati sulla stagionalità dei prodotti locali ai principi del modello mediterraneo.

Anche la Regione Emilia-Romagna, così come la Regione Toscana, ha iniziato ad interessarsi al tema della promozione della Dieta Mediterranea nel 2002, emanando le «Norme per l'orientamento dei consumi e l'educazione alimentare e per la qualificazione dei servizi di ristorazione collettiva» con la Legge Regionale n. 29 del 4 novembre. Come si legge all'art.1, obiettivo della legge è favorire: «a) l'educazione al consumo consapevole, attraverso la comprensione delle relazioni esistenti tra sistemi produttivi, consumi alimentari e ambiente, nella prospettiva di uno sviluppo sostenibile; b) l'adozione di corretti comportamenti alimentari e nutrizionali [...]; c) la diffusione d'informazioni sugli aspetti storici, culturali, antropologici legati alle produzioni alimentari e al loro territorio d'origine».

L'obiettivo di garantire un'alimentazione sana nell'erogazione dei servizi di ristorazione collettiva rappresenta, dunque, materia di comune interesse delle Regioni Toscana ed Emilia-Romagna.

A tal proposito, nel 2023 la Regione Emilia-Romagna, con DGR n. 1452 del 2023³², ha emanato le «Linee guida per la ristorazione scolastica», che richiamano esplicitamente il modello della dieta mediterranea come riferimento per l'educazione alimentare e per l'elaborazione di menù equilibrati, sani e sostenibili.

Nelle Linee guida la Dieta mediterranea assurge a modello scientificamente riconosciuto di alimentazione equilibrata e salutare; per tale ragione si consiglia di basare i menù scolastici su questo modello, al fine di promuovere fin dall'infanzia comportamenti alimentari corretti,

³² Il DGR n. 1452 del 2023 è reperibile su <https://salute.regione.emilia-romagna.it/normativa-e-documentazione/linee-di-indirizzo/ristorazione-scolastica/dgr-n-1452-4-settembre-2023.pdf> (ultimo accesso: 3 marzo 2026).

favorire la prevenzione di malattie croniche e valorizzare tradizioni culturali locali. La mensa scolastica diviene, dunque, uno strumento educativo, in cui l'offerta di frutta, verdura, cereali integrali, legumi, pesce e olio d'oliva traduce i principi della dieta mediterranea in abitudini quotidiane salutari.

Infine, risulta rilevante la partnership della Regione Emilia-Romagna, insieme alla Regione Campania, nel progetto internazionale e interregionale MD.net sulla Dieta Mediterranea, che mira a promuovere la Dieta Mediterranea come patrimonio U.N.E.S.C.O, stimolando l'innovazione sociale ed economica, soprattutto attraverso la creazione di nuove imprese giovanili nelle aree rurali.

Nel 2008 la Regione Veneto, con la Legge Regionale n. 7 del 25 luglio (modificata dalla L.R. n. 1 del 26 gennaio 2023), ha promulgato le «Norme per orientare e sostenere il consumo dei prodotti agricoli a chilometri zero». La legge è finalizzata a promuovere e valorizzare le produzioni agricole regionali attraverso il sostegno al consumo e alla commercializzazione dei prodotti provenienti dalle aziende agricole situate nel territorio regionale. Inoltre, mira a garantire ai consumatori una maggiore trasparenza dei prezzi e ad assicurare un'adeguata informazione sull'origine e sulle specificità di tali prodotti (art. 1 comma 1).

Con questa legge la Regione Veneto si fa carico dei seguenti interventi: incentivare l'impiego dei prodotti agricoli di origine regionale nella ristorazione collettiva; favorire la vendita diretta di prodotti agricoli regionali da parte degli imprenditori agricoli; sostenere l'acquisto di prodotti agricoli di origine regionale da parte delle imprese esercenti attività di ristorazione.

Dal 2020, inoltre è entrato in vigore il Piano Regionale per la Prevenzione 2020-2025³³, con l'obiettivo di promuovere una corretta alimentazione. Il piano si basa sui principi della Dieta Mediterranea e si esplica lungo queste tre linee d'azione: Promozione della salute in ambito nutrizionale, Consulenza dietetico-nutrizionale, Ristorazione collettiva sociale.

Sono, inoltre, molti i programmi e le linee guida attraverso cui la Regione Veneto promuove il corretto stile di vita della Dieta Mediterranea; tutto ciò evidenzia una forte attenzione al tema, pur non trovando riscontro in una normativa regionale *ad hoc*.

Nel 2008 la Regione Abruzzo, con la Legge Regionale n. 8 dell'11 giugno («Disposizioni per agevolare la trasformazione e la lavorazione di minimi quantitativi di prodotti agricoli»), ha disciplinato le lavorazioni particolari di prodotti agricoli, come l'essiccazione di erbe, ortaggi e frutta che rappresentano gli elementi chiave della Dieta Mediterranea. La L.R. 8/08 persegue, altresì, l'obiettivo di valorizzare le lavorazioni agricole del territorio ed incrementare la produzione di alimenti legati alla tradizione locale, che confluiscono nella Dieta Mediterranea.

³³ Il Piano Regionale Prevenzione 2020-2025 è reperibile su <https://www.regione.veneto.it/web/sanita/prp-2020-2025> (ultimo accesso: 3 marzo 2026).

Nel 2009, la Regione Lazio – con l’approvazione della Legge Regionale n. 10 del 06 aprile – aveva già provveduto a promulgare le «Disposizioni in materia di alimentazione consapevole e di qualità nei servizi di ristorazione collettiva per minori». La L.R. 10/09 anticipa l’attenzione normativa alla corretta alimentazione e agli stili di vita sani, che saranno alla base del riconoscimento U.N.E.S.C.O. della Dieta Mediterranea quale patrimonio culturale immateriale. All’art. 1 si legge: «La Regione, nell’ambito degli interventi preventivi di tutela del diritto alla salute dell’infanzia e dell’adolescenza, adotta iniziative finalizzate a migliorare il livello qualitativo dell’alimentazione. La Regione riconosce il valore nutrizionale e salutistico dei prodotti caratteristici della dieta alimentare mediterranea e, in particolare, dei prodotti biologici regionali, dei prodotti agroalimentari tipici e tradizionali con particolare riguardo a quelli certificati con marchio regionale [...]». Inoltre, la L.R. 10/09 si pone anche l’obiettivo di promuovere progetti di educazione alimentare e sensoriale per gli alunni delle scuole di ogni grado.

Dall’analisi della L.R. 10/09, dunque, si evince l’approccio visionario della Regione Lazio in tema di promozione di politiche volte all’acquisizione di stili di vita sani e orientati alla prevenzione di obesità e malattie croniche; principi che sarebbero stati alla base del riconoscimento U.N.E.S.C.O. della Dieta Mediterranea (2010) e delle linee programmatiche di Agenda 2030. Tuttavia, questo approccio visionario non è confluito nella promulgazione di una legge *ad hoc* sulla valorizzazione della Dieta Mediterranea. Nel 2020 la Regione Lazio, in linea con il Piano Nazionale della Prevenzione 2020-2025, proposto dal Ministero della Salute e costituito da 10 Programmi predefiniti della Prevenzione uguali per ogni regione, ha individuato altri 5 Programmi Liberi da sviluppare sul proprio territorio.

Le azioni previste pongono l’attenzione su persona e collettività in un’ottica di *One health*; un approccio alla salute globale da parte di tutti gli attori coinvolti (sanitari, enti locali, scuole, terzo settore) per favorire l’adozione di buone pratiche, stili di vita e comportamenti salutari³⁴.

Con il DGR n. 1051 del 30/12/2020 e il DGR n. 970 del 21/12/2021 la Regione Lazio ha cristallizzato in un documento il Piano Regionale della Prevenzione (PRP) 2021-2025, che promuove la Dieta Mediterranea come strumento chiave per migliorare la salute e ridurre il rischio di malattie croniche. Nel programma PP01 – Azione PP1A6 («Promozione di stili di vita sani e attivi nella popolazione scolastica del Lazio: sana alimentazione, attività fisica e influenza dei medi»), il PRP 2021-2025 riconosce l’importanza dello stile di vita mediterraneo nella prevenzione di malattie cardiovascolari e obesità, nella gestione del diabete di tipo 2.

Il piano si concentra su azioni di promozione della salute e prevenzione delle patologie cronico-degenerative, tra cui spiccano proprio diabete e obesità, per rispondere ai bisogni di salute

³⁴ Il Piano Regionale della Prevenzione 2021-2025 è rinvenibile su <https://www.aslroma4.it/azienda/dipartimenti/dipartimento-di-prevenzione/piano-regionale-della-prevenzione-2021-2025> (ultimo accesso: 3 marzo 2026).

della popolazione. Questa progettualità – giunta molti anni dopo l’approvazione della L.R. n 10 del 06 aprile 2009 – pur essendo ben strutturata, dedica solo un’attenzione trasversale al tema della Dieta Mediterranea. Il concetto di Dieta Mediterranea, infatti, non è mai esplicitato nel testo in maniera specifica; i riferimenti all’importanza di uno stile alimentare sano sono orientati a dimostrare i suoi benefici sulla salute e, in generale, alla prevenzione di malattie croniche e/o obesità.

La Regione Molise, a differenza delle altre, ha iniziato ad interrogarsi sull’importanza di legiferare in materia di valorizzazione dei prodotti tipici solo nel 2008; tuttavia, la materia trova rilievo unicamente all’art. 8 della Legge Regionale n. 9 del 3 marzo 2009 («Piccoli Comuni - Attività economiche sociali e culturali - Tutela e valorizzazione patrimonio naturale e storico-culturale - Promozione e sostegno»). L’art. 8 della L.R. 9/09 («Valorizzazione dei prodotti agroalimentari tradizionali e tipici») stabilisce la promozione dei territori, della cultura e delle tradizioni popolari e la commercializzazione dei prodotti agroalimentari tipici dei piccoli comuni, attraverso l’implementazione dei percorsi enogastronomici del Molise. La Regione sostiene il potenziamento del sistema dei percorsi enogastronomici, finalizzato alla valorizzazione della tutela delle produzioni di qualità e delle tradizioni culturali ed alimentari locali.

Nel 2017, con la Legge Regionale n. 9 del 9 agosto 2017, la Regione Molise ha provveduto a legiferare in materia di «Interventi in materia di obesità infantile e giovanile». La L.R. 9/17 si pone come obiettivo la promozione di stili di vita salutari e la miglior qualità dell’alimentazione nei contesti educativi e collettivi, al fine di contrastare il fenomeno dell’obesità infantile e giovanile. La normativa, pur non esplicitando il modello di Dieta Mediterranea, di fatto lega l’alimentazione sana alla qualità dei menù e agli stili di vita nei servizi collettivi, in linea con i principi nutrizionali dello stile mediterraneo. La L.R. 9/17 prevede programmi di educazione nutrizionale rivolti ai minori, alle famiglie e al personale educativo; campagne di sensibilizzazione sui danni derivanti da stili alimentari sbagliati; iniziative per migliorare il livello qualitativo dell’alimentazione nelle mense scolastiche, nei distributori automatici e nei servizi di ristorazione delle strutture sanitarie e di accoglienza dedicate ai bambini e ai ragazzi. A tal proposito la L.R. 9/17 istituisce la “Settimana dell’alimentazione Molisana”, al fine diffondere la consapevolezza alimentare e corrette abitudini nutrizionali tra i più giovani e le loro famiglie.

Inoltre, recentemente, nel 2025 la Regione Molise ha promulgato la Legge Regionale n. 1 del 18 marzo 2025 («Disposizioni in materia di agricoltura sociale»), che definisce l’agricoltura sociale come l’insieme di attività che utilizzano le risorse dell’agricoltura per realizzare progetti sociali, sanitari e educativi. Siffatta normativa sull’agricoltura sociale, pur non essendo direttamente collegata alla Dieta Mediterranea, diviene un ambito di indirizzo molto interessante per lo studio che si propone questo contributo. L’agricoltura sociale, infatti, promuove pratiche

agricole e sociali che possono includere la coltivazione di prodotti tipici della Dieta Mediterranea e l'educazione al consumo di tali prodotti.

All'art. 1 comma 1 si legge: «La Regione Molise [...] promuove l'agricoltura sociale, quale aspetto della multifunzionalità delle imprese agricole finalizzato allo sviluppo di interventi e di servizi sociali, socio-sanitari, educativi e di inserimento socio-lavorativo allo scopo di facilitare l'accesso adeguato e uniforme alle prestazioni essenziali da garantire alle persone, alle famiglie e alle comunità locali in tutto il territorio regionale e in particolare nelle zone rurali o svantaggiate». Con questa normativa, dunque, la Regione promuove e sostiene il ruolo e le pratiche dell'agricoltura sociale nei propri strumenti di programmazione e gestione delle politiche per lo sviluppo agricolo e delle politiche sociali e sociosanitarie.

Nel 2012, anche il Friuli-Venezia Giulia, con il DGR n. 2188 del 13 dicembre 2012³⁵ ha mostrato particolare attenzione alla promozione dei corretti stili di vita alimentari attraverso l'emanazione delle Linee guida per la ristorazione scolastica, che si pongono l'obiettivo di promuovere abitudini alimentari corrette fin dalla prima infanzia. Quest'ultime, fornendo indicazioni tecniche per l'alimentazione sana e la gestione dei pasti nella ristorazione scolastica, implicitamente si riconnettono ai principi della Dieta Mediterranea. Infatti, nel recente aggiornamento delle Linee guida del 2025 la Dieta Mediterranea assurge a modello alimentare di riferimento, salutare e sostenibile, verso cui orientare le scelte nutrizionali nella ristorazione scolastica.

Inoltre, dal 2018 la Regione Friuli-Venezia Giulia, tramite il Club per l'U.N.E.S.C.O. di Udine, promuove il progetto *La Dieta Mediterranea* del Friuli-Venezia Giulia, riconosciuta come Patrimonio Culturale Immateriale dell'Umanità nel 2010. L'obiettivo è quello di adattare i principi della Dieta Mediterranea al contesto friulano, diffondendo la conoscenza dei capisaldi della Dieta Mediterranea, attraverso la valorizzazione dei prodotti tipici, delle tradizioni enogastronomiche e del patrimonio culturale del territorio. La valorizzazione dei prodotti tipici agroalimentari della Dieta Mediterranea nel contesto del Friuli-Venezia Giulia si traduce in una serie di azioni concrete, volte a promuovere e rafforzare le specificità del territorio. In particolare, si propone di approfondire la conoscenza delle realtà produttive locali che custodiscono valori autoctoni e tradizioni secolari legate alla cultura alimentare, nonché di evidenziare il legame inscindibile tra alimentazione e salute, intesa sia in termini fisici sia di benessere mentale. Al contempo, il progetto mira a promuovere una crescita culturale diffusa, consolidando le buone pratiche legate alla corretta alimentazione e all'inclusione sociale. Per tali finalità, prevede l'organizzazione di eventi da realizzare in ambito scolastico e familiare, nonché nel contesto del

³⁵ Il DGR. n. 2188 del 13 dicembre 2012 è reperibile su https://www.regione.fvg.it/rafvfg/export/sites/default/RAFVG/famiglia-casa/politiche-famiglia/FOGLIA30/allegati/lineeGuidaRistorazioneScolastica_allegatoDGR_2188_2012.pdf (ultimo accesso: 3 marzo 2026).

turismo sostenibile, diffusi attraverso piattaforme online quali *Facebook*, *YouTube* e *Zoom*, e successivamente resi disponibili sul sito del Club per l'U.N.E.S.C.O. di Udine.

Dunque, la Regione Friuli-Venezia Giulia, pur non avendo disciplinato normativa *ad hoc* in materia di Dieta Mediterranea, dimostra una grande sensibilità al tema, soprattutto nell'educazione delle nuove generazioni ai corretti stili di vita alimentari.

Nel 2013, la Regione Liguria ha iniziato a dare rilievo al tema dello stile di vita derivante dall'adozione della Dieta Mediterranea, seppur implicitamente. Infatti, con il DGR 333/2015 sono state emanate le «Linee di indirizzo per la ristorazione scolastica»³⁶, che elevano la Dieta Mediterranea a principale riferimento culturale e nutrizionale per la qualità dei pasti serviti nelle mense scolastiche.

Il documento, infatti, si sofferma sulla trattazione del modello alimentare mediterraneo, ricollegandolo alla Dieta Ligure. Pertanto, nelle Linee di indirizzo per la ristorazione scolastica il modello di dieta mediterranea diviene la base concettuale per l'elaborazione dei menù e la promozione di abitudini alimentari sane nei servizi di ristorazione scolastica.

Nel 2022, inoltre, con la DGR n 695 del 15 luglio, la Regione Liguria ha approvato anche le «Linee di indirizzo per l'alimentazione preventiva, la nutrizione clinica e la ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica della regione Liguria»³⁷.

Le linee di indirizzo riguardano la prevenzione, la nutrizione clinica e la gestione dei servizi di ristorazione in ambito ospedaliero, assistenziale e scolastico (stabilendone strategie e principi). Nel testo si ribadisce che: «Il comportamento alimentare condiziona lo stato di salute. L'atto alimentare è un bisogno primario il cui fine è quello di permettere all'organismo di funzionare. [...] Priorità della ristorazione collettiva di qualsivoglia tipologia (ospedaliera, assistenziale, scolastica, aziendale, ecc.) è la sicurezza alimentare nel breve (prevenzione di avvelenamenti e tossinfezioni) e medio-lungo termine (prevenzione/trattamento di patologie croniche)».

Nel documento è presente un riferimento specifico all'applicazione del modello mediterraneo alla ristorazione collettiva in Italia; quivi, infatti, si legge: «La dieta mediterranea, che comprende sia il regime alimentare che lo stile di vita, è, come emerso dalla concordanza delle evidenze scientifiche, il modello più efficace, oltre che più studiato, nella prevenzione dell'obesità e delle malattie croniche non trasmissibili [...] L'adozione del modello mediterraneo ed in particolare della dieta ligure mediterranea nella ristorazione collettiva può pertanto svolgere un duplice ruolo: migliorare lo stato nutrizionale degli studenti, dei pazienti e dei dipendenti; risultare strategica per promuovere la dieta mediterranea stessa [...]» .

³⁶ Il DGR 333/2015 è reperibile su https://smart.comune.genova.it/sites/default/files/archivio/documenti/dgr-333_2015_ristorazione-scolastica.pdf?utm_source=chatgpt.com (ultimo accesso: 3 marzo 2026).

³⁷ Il DGR n. 695 del 15 luglio 2022 è reperibile su https://www.alisa.liguria.it/component/publiccompetitions/document/11083%3Adelibera-di-giunta-regionale-n-695-del-15-07-2022.html?Itemid=101&utm_source=chatgpt.com (ultimo accesso: 3 marzo 2026).

Dunque, la Regione Liguria, pur non avendo deliberato una legge *ad hoc* sulla Dieta Mediterranea, mostra una grande sensibilità al tema e la ritiene alla base della corretta alimentazione e dei corretti stili di vita.

Nel 2014 la Sardegna, con la promulgazione della Legge Regionale n. 16 del 7 agosto, ha inteso collegare la Dieta Mediterranea alla sua normativa in materia di agricoltura, sviluppo rurale, agrobiodiversità, marchi collettivi e distretti, attraverso la promozione di pratiche agricole sostenibili e la tutela delle produzioni locali.

All'art.1 commi 1 e 2, infatti, si legge: «[...] la Regione autonoma della Sardegna riconosce e tutela l'agrobiodiversità del proprio territorio sotto il profilo economico, scientifico, culturale e ambientale [...] La Regione: a) riconosce che le razze e varietà locali e le relative specie progenitrici e/o affini appartengono al patrimonio di interesse agrario, zootecnico e forestale della Sardegna; b) promuove e garantisce l'utilizzazione collettiva del patrimonio di razze e varietà locali [...] c) favorisce e promuove la tutela delle risorse genetiche d'interesse agrario, zootecnico e forestale, la salvaguardia e la gestione razionale degli agroecosistemi e delle produzioni tipiche e tradizionali [...]».

La legge, dunque, intende valorizzare il patrimonio agro-alimentare sardo come componente fondamentale di uno stile di vita sano e tradizionale, creando strumenti per la protezione della biodiversità e la creazione di distretti rurali e agro-alimentari di qualità. Al fine di riconoscere e valorizzare le risorse genetiche locali, promuovendo un'agricoltura che sostiene la varietà di prodotti alimentari alla base della Dieta Mediterranea, istituisce il Repertorio regionale dell'agrobiodiversità.

Dal 2015 anche la Lombardia ha dato vita a legislazioni regionali, che trasversalmente puntano al raggiungimento degli obiettivi della Dieta Mediterranea. La Legge Regionale n. 34 del 6 novembre 2015 («Legge di riconoscimento, tutela e promozione del diritto al cibo»), infatti, «[...] riconosce e tutela sul proprio territorio il diritto universale di accedere a una quantità sufficiente di cibo sicuro, sano e nutriente come diritto umano fondamentale per tutti gli individui [...] persegue l'eliminazione sul proprio territorio di ogni forma di malnutrizione e cattiva alimentazione che metta a rischio la sopravvivenza e la salute degli [...] persegue politiche di contrasto alla povertà come forma atta ad aumentare il più possibile l'autonomia delle persone e creare un ambiente favorevole affinché possano scegliere e procurarsi il quantitativo sufficiente di cibo sicuro, sano e nutriente che soddisfi le necessità alimentari personali e permetta una vita attiva» (art. 1 commi 1 e 3).

Inoltre, all'art. 3 promuove l'Accesso al sostentamento alimentare attraverso politiche di contrasto alla povertà per garantire a tutti pieno accesso ai mezzi necessari al sostentamento alimentare; all'art. 4, invece, promuove il Contrasto allo spreco alimentare attraverso «[...]programmi e corsi di educazione alimentare, di economia ed ecologia domestica per rendere

i soggetti della filiera agroalimentare e i consumatori consapevoli degli sprechi alimentari e dei conseguenti impatti ambientali, economici e sociali, nonché per fornire indicazioni per un acquisto sostenibile, e per la conservazione, preparazione e smaltimento finale degli alimenti[...]. Con questa normativa viene, altresì, istituita la Consulta regionale per la promozione del diritto al cibo (art. 6) con il compito di: contribuire alla definizione degli obiettivi e delle strategie di medio e lungo periodo per promuovere e realizzare il diritto al cibo; garantire coerenza tra gli obiettivi e le strategie di promozione, protezione e rispetto del diritto al cibo; elaborare proposte volte a minimizzare tutte le perdite e le inefficienze della filiera agroalimentare; proporre soluzioni di facilitazione per le donazioni delle eccedenze alimentari da parte di tutta la filiera agroalimentare; raccogliere e divulgare buone pratiche realizzate a livello regionale, nazionale e internazionale sul riconoscimento e la tutela del diritto al cibo, in tutti i suoi aspetti; promuovere programmi e corsi scolastici e professionali che riducano lo spreco alimentare, introducendo il premio annuale “Spreco Zero” dedicato alle migliori esperienze realizzate.

La normativa in oggetto, pur non essendo orientata alla valorizzazione della Dieta Mediterranea ne sostiene (indirettamente) gli obiettivi attraverso politiche di promozione di stili di vita sani, lotta allo spreco alimentare e sensibilizzazione del diritto al cibo. All’art. 7, a tal proposito, si impegna nella promozione di «[...] corsi di educazione alimentare, anche attraverso programmi di sostegno psicologico e di promozione dell’attività fisica, per rendere i cittadini più consapevoli dell’importanza di una sana e corretta alimentazione e per fornire loro tutti gli strumenti per migliorare la propria salute psicofisica attraverso una dieta alimentare equilibrata e uno stile di vita più sano».

Qualche anno dopo, con la Legge Regionale n. 2 del 23 febbraio 2021, la Regione Lombardia ha legiferato in merito alle «Disposizioni per la prevenzione e la cura dei disturbi della nutrizione e dell’alimentazione e il sostegno ai pazienti e alle loro famiglie», orientate a: prevenire e far fronte ai disturbi della nutrizione e dell’alimentazione con interventi mirati alla sensibilizzazione, all’informazione, alla formazione, alla prevenzione, al riconoscimento, nonché alla cura e al potenziamento dell’offerta dei servizi e delle prestazioni con particolare attenzione all’età evolutiva (art.1). Al fine di raggiungere gli obiettivi previsti, la L.R. 2/21 istituisce la Rete regionale per la prevenzione e la cura dei disturbi della nutrizione e dell’alimentazione (art. 4), che ha il compito adottare politiche di prevenzione e cura dei disturbi della nutrizione e dell’alimentazione, nonché condividere buone pratiche accreditate dalla comunità scientifica. A tal fine, la Regione promuove attività formative rivolte agli operatori sanitari e sociosanitari, direttamente, o potenzialmente, coinvolti nella presa in carico dei pazienti con disturbi della nutrizione e dell’alimentazione (inclusi i medici di medicina generale e i pediatri di libera scelta).

La Regione con la L.R. 2/21 si impegna, altresì, in iniziative di sensibilizzazione e informazione sul tema dei disturbi della nutrizione e dell’alimentazione, anche mediante la

cooperazione e il coinvolgimento delle famiglie, delle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado. Dunque, la normativa seguendo il *fil rouge* della L.R. 34/15 rimarca l'attenzione al benessere psicofisico e all'acquisizione di corretti stili di vita.

Nel 2022 anche la Regione Piemonte si è impegnata nella definizione di una normativa, la Legge Regionale n. 10 del 27 luglio («Disposizioni per la prevenzione e la cura dei disturbi della nutrizione e dell'alimentazione e per il sostegno ai pazienti e alle loro famiglie»), che indirettamente conferma la Dieta Mediterranea – già riconosciuta a livello scientifico – quale modello alimentare di riferimento per la prevenzione dei Disturbi del Comportamento alimentare (DCA) e la promozione di sani stili di vita. La L.R. 27/22 prevede disposizioni per la prevenzione e la cura dei disturbi della nutrizione e dell'alimentazione, con particolare attenzione alla diagnosi precoce, alla presa in carico e all'assistenza delle persone coinvolte, oltre che al supporto alle famiglie. All'art. 1 comma 1, infatti, sono definite le seguenti finalità: «La Regione, nel rispetto della normativa nazionale, previene e contrasta i disturbi della nutrizione e dell'alimentazione, di seguito indicati come DNA, con interventi rivolti alla cura e al potenziamento dell'offerta dei servizi e delle prestazioni nonché al riconoscimento, all'informazione, alla sensibilizzazione e alla formazione, con particolare attenzione all'età evolutiva e con l'obiettivo di una precoce presa in carico, di omogeneità di trattamento e di interventi anche per periodi prolungati».

Ai fini del perseguimento di queste finalità, la Regione Piemonte promuove: «a) le misure finalizzate al sostegno del nucleo familiare dei soggetti con DNA; b) l'integrazione della Rete dei servizi regionali per la prevenzione e la cura dei disturbi della nutrizione e dell'alimentazione [...]; c) l'attivazione di strategie adeguate a ridurre le probabilità di cronicizzazione; d) la divulgazione, tra gli operatori sanitari e socio-sanitari, le istituzioni educative e formative, la popolazione in genere, di informazioni in merito ai servizi offerti dalla Rete regionale [...]]» (art. 3).

A tal proposito, istituisce la Rete dei servizi regionali per la prevenzione e la cura dei disturbi della nutrizione e dell'alimentazione (art. 4), con l'obiettivo di offrire ai pazienti con disturbi alimentari una presa in carico globale e un Osservatorio regionale per la prevenzione e la cura dei disturbi della nutrizione e dell'alimentazione, che si pone l'obiettivo di monitorare casi, attività e rischi associati ai disturbi della nutrizione e dell'alimentazione (art. 10).

La L.R. 27/22 dedica grande attenzione alla promozione di iniziative di informazione e sensibilizzazione in tema di disturbi alimentari e di educazione alimentare, da esplicarsi soprattutto nelle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado; a tal proposito, istituisce la Giornata nazionale del Focchetto lilla dedicata ai disturbi della nutrizione e dell'alimentazione (art. 7).

La Dieta Mediterranea, dunque, pur non essendo direttamente elemento di attenzione normativa in Piemonte, diviene (indirettamente) strumento attraverso cui porre in essere azioni

di cura e prevenzione dei disturbi alimentari, soprattutto attraverso progettualità di educazione alimentare.

Più recentemente, nel 2024, la Regione Piemonte ha emanato le «Proposte operative per la ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica³⁸» e le «Proposte Operative per la Ristorazione Scolastica»³⁹, che rimarcano l'attenzione della Regione alla valorizzazione di una corretta alimentazione e di stili di vita sani.

Le linee guida per la ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica del 2024, aggiornando quelle del 2007, puntano a garantire standard più elevati in termini di qualità nutrizionale, sicurezza alimentare e sostenibilità. Le modifiche, infatti, rispondono alle nuove esigenze di salute pubblica e alle sfide globali, tra cui l'incremento delle malattie croniche legate all'alimentazione, il cambiamento delle abitudini alimentari e le problematiche ambientali. L'obiettivo è quello di garantire un'alimentazione sana, equilibrata e adatta alle esigenze specifiche dei pazienti e degli utenti di strutture residenziali assistite. L'aggiornamento delle linee guida pone un forte accento sulla personalizzazione della dieta in base alle condizioni cliniche dei pazienti, promuovendo l'adozione di piani alimentari che considerino patologie croniche, allergie e intolleranze alimentari, nonché specifiche esigenze terapeutiche. A tal fine, è previsto che gli operatori sanitari ricevano formazione specifica riguardo alle migliori pratiche nutrizionali e alla gestione di diete speciali.

In tal modo la corretta alimentazione diviene parte integrante del trattamento medico, con l'obiettivo di favorire il benessere generale dei pazienti. Una delle priorità è l'uso di alimenti freschi, i prodotti a chilometro zero, con particolare attenzione alle carni magre, ai pesci, ai legumi, alle verdure fresche e alla riduzione dei cibi processati. Inoltre, le linee guida sono orientate in un'ottica di sostenibilità ambientale: le strutture ospedaliere e assistenziali, infatti, sono chiamate a ridurre gli sprechi alimentari e a ottimizzare il consumo di risorse naturali.

Le «Proposte Operative per la Ristorazione Scolastica», invece, mettono in luce un impegno più ampio della Regione Piemonte per migliorare la salute e il benessere delle giovani generazioni. Le nuove linee guida promuovono l'adozione di abitudini alimentari sane e l'educazione nutrizionale fin dalla scuola primaria e secondaria. Esse si fondano sui principi di una dieta equilibrata e diversificata, basata sul consumo di alimenti freschi e nutrienti, quali frutta, verdura, cereali integrali, legumi e fonti proteiche sia vegetali sia animali. Il documento si sofferma sull'importanza di avviare iniziative educative che aiutino i ragazzi a comprendere l'importanza di una sana alimentazione e delle scelte alimentari consapevoli, attraverso attività

³⁸ Il documento contenente le proposte operative per la ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastiche è rinvenibile su <https://www.aslto4.piemonte.it/sites/default/files/2024-09/Ristorazione%20ospedaliera%20e%20assistenziale.pdf> (ultimo accesso: 3 marzo 2026).

³⁹ Il documento contenente le proposte operative per la ristorazione scolastica è rinvenibile su <https://www.aslto4.piemonte.it/sites/default/files/2024-09/Ristorazione%20scolastica.pdf> (ultimo accesso: 3 marzo 2026).

didattiche che trattino temi come la corretta alimentazione, la gestione dei pasti, la riduzione degli sprechi e l'importanza di una dieta varia.

Le linee guida aggiornate, inoltre, sottolineano la necessità di garantire a tutti gli studenti la possibilità di scelta, prevedendo l'inclusione di diete speciali per chi presenta allergie, intolleranze o specifiche esigenze religiose e culturali.

In tale prospettiva, le scuole sono invitate a coinvolgere attivamente famiglie, studenti e personale scolastico nella pianificazione dei menù, promuovendo una maggiore partecipazione e consapevolezza. A tal fine, è incoraggiato anche l'utilizzo di piattaforme online che consentano di consultare i menù e di esprimere eventuali preferenze.

Le proposte operative rappresentano un importante passo in avanti verso una ristorazione più sana, inclusiva e sostenibile, elicitando una maggiore consapevolezza delle problematiche nutrizionali, ambientali e sociali. Attraverso queste nuove Direttive, dunque, la Regione Piemonte mira a migliorare la salute dei cittadini, ma anche a favorire una cultura alimentare più responsabile, equa e rispettosa dell'ambiente.

6. Le Regioni con legislazione *in fieri* in materia di Dieta Mediterranea

Dall'analisi sinora condotta emerge che quasi tutte le regioni italiane si sono impegnate nella definizione di una legge, o proposta di legge, che potesse valorizzare lo stile di vita derivante dalla Dieta Mediterranea. In particolar modo, alcune hanno definito una normativa *ad hoc*, mentre altre hanno inserito riferimenti trasversali alla valorizzazione della Dieta Mediterranea entro normativa affine.

Dallo studio emerge che tre regioni presentano ancora lacune normative in materia di Dieta Mediterranea o in materia trasversale: Puglia, Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige. Tuttavia, queste regioni hanno mostrato sensibilità al tema attraverso l'elaborazione di progetti e/o proposte operative in tema di Dieta Mediterranea e/o valorizzazione di stili alimentari sani.

La Regione Puglia, pochi mesi fa, ha cristallizzato in un documento il *Progetto di legge n. 1510 del 10 luglio 2025*, contenente «*Disposizioni per la valorizzazione della Dieta Mediterranea in Puglia*»⁴⁰. La proposta presentata dal Consiglio regionale della Puglia – XI legislatura è il punto di arrivo di un percorso avviato nel 2021, con la Legge Regionale n. 42 del 30 novembre, anno in cui la Regione Puglia aveva promulgato le «*Norme in materia di valorizzazione e promozione dei prodotti e delle attività dei produttori di birra artigianale pugliese*».

La L.R. 42/21 si pone l'obiettivo di promuovere attività e iniziative d'informazione, promozione e valorizzazione della birra artigianale prodotta dai birrifici pugliesi. Tale legge, pur

⁴⁰ Per seguire l'iter della Proposta di legge n. 1510 del 10 luglio 2025, si veda <https://giac.consiglio.puglia.it/web/timeline/2180> (ultimo accesso: 3 marzo 2026).

essendo molto settoriale, testimonia la sensibilità della Regione Puglia sul tema della valorizzazione delle identità culturali e del patrimonio culturale immateriale. I popoli mesopotamici, infatti, producevano già una bevanda fermentata (presumibilmente a base di orzo), tuttavia il merito di aver portato la birra in Europa spetta ai Greci. Pertanto, possiamo essere d'accordo con quanto affermato da Pietro Migliaccio - il medico nutrizionista e presidente della Società italiana di scienza dell'alimentazione - in occasione della giornata di studi «Birra & dieta mediterranea» di Apecchio (20 settembre 2011): «La birra fa parte a pieno titolo della dieta mediterranea [...] per la sua antica origine, i suoi componenti, le sue caratteristiche organolettiche e il suo basso contenuto alcolico, è inseribile di diritto tra gli alimenti caratteristici della dieta mediterranea». E ancora P. Migliaccio, nella stessa occasione, ha ribadito le ragioni sottese alla mancata citazione della birra tra gli alimenti cardine della Dieta Mediterranea, sottolineando che gli studi «furono condotti, nella seconda metà del secolo scorso, dallo studioso americano Ancel Keys in Italia meridionale, in Grecia e in Jugoslavia: in zone, cioè, dove il consumo della birra era allora modesto o praticamente assente». L'attenzione della Regione Puglia alla valorizzazione della Dieta Mediterranea, dunque, è rintracciabile già nella L.R. 42/21.

In quest'ottica la proposta di legge n. 1510 del 10 luglio 2025, elaborata dalla Fondazione Angelo Vassallo, tuttora sottoposta all'*iter* del Consiglio Regionale, ha il merito di riportare al centro di questo modello alimentare e culturale i suoi protagonisti originari: i contadini, i pescatori, i pastori e le famiglie, custodi delle pratiche, dei saperi e delle tradizioni che costituiscono l'essenza della Dieta Mediterranea.

Nel testo della proposta normativa, infatti, si legge: «[...] La Dieta mediterranea della Regione Puglia porterà il nome di Angelo Vassallo [...]» (art. 1 comma 2); «1. È obiettivo della DM promuovere, nel rispetto delle direttive e della Carta Unesco, la cura e il mantenimento delle produzioni agricole e della pesca tipiche della Regione Puglia come valori del patrimonio culturale materiale e immateriale dell'Umanità, anche attraverso studi e ricerche; 2. Promuovere e rafforzare la politica sanitaria per contribuire a prevenire malattie dismetaboliche, cardiovascolari, tumori, malattie croniche, inclusi alcuni tipi di tumore e il diabete di tipo 2; 3. Promuovere azioni e interventi in difesa e protezione dei prodotti della terra [...] 4. Promuovere programmi con la Scuola a tutti i livelli per radicare la cultura formativa della Dieta mediterranea come stile di vita» (art. 2).

L'obiettivo è quello di riportare la Dieta Mediterranea nel suo alveo naturale, ovvero la realtà delle nostre case, rendendola uno strumento concreto di prevenzione primaria contro malattie cardiovascolari, metaboliche e oncologiche. Pertanto, al fine di raggiungere gli obiettivi prefissati, la proposta normativa introduce l'istituzione del Centro Operativo di Sviluppo e Programmazione delle iniziative previste nella presente legge.

Dunque, la proposta mira a valorizzare la Dieta Mediterranea come stile di vita in grado di tutelare la salute delle persone, la biodiversità e le tradizioni locali, promuovendone la tutela anche attraverso studi che possano radicarne la cultura anche nelle nuove generazioni.

La Regione Trentino-Alto Adige, invece, con il progetto *Environment, Food & Health* dell'11 dicembre 2017 si pone l'obiettivo di contrastare, attraverso la "dieta mediterranea alpina", le malattie croniche come il sovrappeso e l'obesità per favorire la buona salute anche in età avanzata.

Il progetto affronta numerosi temi come l'ambiente, la genetica, metaboloma, microbioma, cibo e salute che sono associati all'obesità e all'invecchiamento. Obiettivo dell'EFH è quello di fornire una base scientifica per approcci pratici, volti a combattere l'obesità e le malattie croniche legate all'età, fornendo, altresì, soluzioni innovative per migliorare le catene di produzione alimentare regionale e proteggere l'ambiente naturale. Il progetto prende vita dallo studio clinico della Dieta Mediterranea alpina, che, essendo povera di calorie e basandosi su prodotti di alta qualità della regione, permette di mantenere uno stile di vita sano e prevenire malattie croniche. Il menù comprende brodi vegetali con segale e farro, cavoli, pesce, olio d'oliva del lago di Garda, mele, formaggio magro, yogurt magro, carne rossa, frutti di bosco.

Più recentemente, la Regione Valle d'Aosta, con deliberazione di Giunta regionale n. 1654 del 6 dicembre 2021, ha approvato il Piano Regionale della Prevenzione (PRP) 2021-2025⁴¹. Il PRP rappresenta un documento di programmazione sanitaria e di salute pubblica, con cui la Regione organizza, in modo strategico e coordinato, attività di prevenzione, promozione della salute e protezione collettiva.

L'obiettivo principale è ridurre i fattori di rischio per le malattie, migliorare la qualità della vita e favorire stili di vita salutari attraverso campagne informative, educazione alla salute e programmi sul territorio che coinvolgono scuole, famiglie e comunità.

In particolar modo, il Piano regionale della prevenzione prevede azioni di educazione alimentare e promozione della salute, con l'obiettivo di ridurre i fattori di rischio legati a cattiva alimentazione, sedentarietà, fumo e alcol. Pertanto, considerato che la Dieta Mediterranea rappresenta un modello di alimentazione equilibrata, ne consegue che essa, da modello nutrizionale, diviene uno strumento di prevenzione primaria capace di contribuire alla riduzione del rischio di patologie croniche (come obesità, diabete e malattie cardiovascolari) e favorire uno stile di vita sostenibile e orientato al benessere della popolazione.

⁴¹ Il Piano Regionale della Prevenzione (PRP) 2021-2025 è reperibile su file:///C:/Users/sticc/Downloads/Principi,_Obiettivi_E_Azioni_Del_Piano_Regionale_Della_Prevenzione_2021-2025%20(1).pdf (ultimo accesso: 3 marzo 2026).

7. Il valore dell'educazione ambientale, alimentare e agli stili di vita sani.

Dall'analisi condotta emerge l'importanza della Dieta Mediterranea come stile di vita, che possa aiutare i cittadini ad acquisire corretti stili alimentari, migliorando il benessere psicofisico e la salute.

Attualmente l'importanza di adottare corretti stili alimentari, soprattutto attraverso la valorizzazione della storia, della cultura, della biodiversità e dell'ambiente, acquisisce un peso sempre più specifico anche alla luce del recente riconoscimento della cucina italiana a patrimonio culturale immateriale (10 dicembre 2025, Delhi)⁴².

Nel dossier di candidatura, infatti, la cucina italiana è definita come un insieme di pratiche sociali, riti e gestualità basate sui tanti saperi locali che, senza gerarchie, la identificano e connotano. È, insomma, un mosaico di tradizioni che riflette la diversità bio-culturale del Paese e attribuisce al momento della preparazione e del consumo del pasto un'opportunità di condivisione e di confronto⁴³.

La cucina italiana è, infatti, emblema di identità culturale da preservare per la trasmissione della cultura e di stili di vita sostenibili: un rito collettivo di un popolo che concepisce il cibo come elemento culturale identitario; una forma di tutela della biodiversità⁴⁴, basata sul non sprecare nulla, sul riutilizzo del cibo avanzato e sui prodotti stagionali dei vari territori.

Per tale ragione, il percorso per il riconoscimento della cucina italiana quale patrimonio culturale immateriale ha seguito fruttuosamente l'*iter* che ha preso avvio, nel 2010, con il riconoscimento della Dieta Mediterranea e successivamente, nel 2017, dell'arte del pizzaiolo napoletano.

In tal senso, il riconoscimento della Dieta Mediterranea a patrimonio culturale immateriale diviene anche paradigma del principio del "coltivare e custodire" con cui Papa Francesco, nell'Enciclica "*Laudato Si*", qualche anno dopo avrebbe introdotto la definizione di "ecologia integrale" quale valore epocale finalizzato a cambiare i paradigmi dominanti e lo stile di vita diffuso in tutto il pianeta⁴⁵.

Invero, il legame che unisce le abitudini alimentari dell'uomo e i tre aspetti della sostenibilità (sociale, ambientale ed economica)⁴⁶ è molto interrelato e può essere sintetizzato nel concetto di sostenibilità alimentare. Questo principio si concretizza nel consumo di cibi sani dal

⁴² Il Dossier di candidatura della cucina italiana come Patrimonio UNESCO è reperibile su file:///C:/Users/sticc/Downloads/cucina_italiana_cartella_stampa.pdf (ultimo accesso: 3 marzo 2026).

⁴³ M. MONTANARI, P. L. PETRILLO, *Tutti a tavola: Perché la cucina italiana è un patrimonio dell'umanità*, Editori Laterza, 2025.

⁴⁴ B. BURLINGAME, S. DERNINI (a cura di), *Sustainable Diets and Biodiversity: Directions and Solutions for Policy, Research and Action*, Rome, FAO, 2012.

⁴⁵ FRANCESCO I, Enciclica "*Laudato Si*", Roma 2015, https://www.vatican.va/content/francesco/it/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html (ultimo accesso: 30 maggio 2025).

⁴⁶ S. STERLING, *Sustainable Education: Re-visioning Learning and Change*, Dartington, Schumacher Society, 2001, pp. 34-40.

punto di vista nutrizionale, prodotti con tecniche che prevedano l'impatto ambientale più basso possibile in termini di utilizzo di risorse idriche e di emissioni di gas serra, con la massima attenzione alla biodiversità e agli ecosistemi.

Cuore pulsante del principio di sostenibilità alimentare⁴⁷ è sicuramente la “dieta sostenibile”, ovvero indicazioni alimentari che contribuiscono alla salvaguardia dell'ambiente e alla salute delle persone. Si tratta di un concetto che, troppo spesso, viene relegato in secondo piano a favore di logiche globalizzate, orientate a un uso intensivo delle risorse naturali e a una crescente industrializzazione dei sistemi produttivi, in particolare nei settori dell'agricoltura e dell'allevamento. Tali dinamiche possono determinare squilibri nella distribuzione delle risorse alimentari, contribuendo, da un lato, a fenomeni di malnutrizione e insicurezza alimentare e, dall'altro, all'aumento dei casi di sovrappeso e obesità, in un quadro di evidente paradosso nutrizionale⁴⁸.

L'alimentazione sostenibile può rappresentare un cambiamento in favore di sistemi meno impattanti per l'ambiente e più sani per gli esseri umani (come ad es. una dieta più attenta e modelli di produzione più responsabili e moderni). La sostenibilità alimentare è, dunque, strettamente legata a temi come la biodiversità, la sicurezza alimentare, l'inclusione, l'agricoltura biologica e sostenibile.

Per comprendere l'importanza dell'impatto dell'alimentazione sulla sostenibilità, vale la pena ricordare che il principio della sana e corretta alimentazione occupa ben 5 dei 17 obiettivi per lo sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030:

- Goal 2 “Sconfiggere la fame”;
- Goal 3 “Salute e benessere”;
- Goal 12 “Consumo e produzione responsabili”;
- Goal 14 “Flora e fauna acquatica”;
- Goal 15 “Flora e fauna terrestre”.

Nello specifico, gli Obiettivi 2 e 3 sono orientati rispettivamente a contrastare la malnutrizione e a promuovere una cultura della corretta alimentazione. I restanti obiettivi rappresentano la *conditio sine qua non* per il raggiungimento della sostenibilità alimentare, che si realizza attraverso interventi volti a combattere la malnutrizione, promuovere un'agricoltura sostenibile e adottare politiche in grado di garantire la sicurezza alimentare a livello globale.

Gli obiettivi sulla sostenibilità alimentare per essere perseguiti necessitano l'attenzione ad un'educazione delle nuove generazioni che ponga al centro la persona, il cibo, l'ambiente e la qualità della vita; l'adozione di stili di vita sostenibili – volti alla tutela dell'ambiente, della

⁴⁷ Sul tema, si veda J. INGRAM, P. ERICKSEN, D. LIVERMAN, *Food Security and Global Environmental Change*, London, Earthscan, 2010.

⁴⁸ Per approfondimenti, si veda W. WILLETT ET AL., *Food in the Anthropocene: the EAT-Lancet Commission on Healthy Diets from Sustainable Food Systems*, in *The Lancet*, vol. 393, n. 10170, 2019, pp. 447-492.

biodiversità e dell'ecosistema – non può prescindere da un ripensamento di sistemi educativi, che devono rispondere alla sfida più importante: fornire ai giovani le competenze di cittadinanza attiva⁴⁹.

D'altronde, le Raccomandazioni Europee in chiave di cittadinanza (2006 e s.m.i. 2018) hanno tracciato un *iter* ben chiaro per gli Stati Membri, che hanno il compito di adeguare i propri curricula educativi al fine di formare cittadini consapevoli⁵⁰.

L'U.N.E.S.C.O., con l'obiettivo di offrire un contributo concreto all'Agenda 2030, ha elaborato il Programma di Azione Globale 2015-2019 (GAP) in cui vengono indicate le aree d'azione prioritarie alla realizzazione del tema dell'educazione allo sviluppo sostenibile.

L'Educazione ambientale, orientata allo sviluppo sostenibile, è quindi il punto focale di un lungo percorso⁵¹, che nasce dalla necessità di un'istruzione in grado di fornire alle generazioni le competenze per affrontare le crescenti sfide della sostenibilità⁵².

Tra queste sfide un ruolo prioritario è assunto dalla sostenibilità alimentare e dalla promozione di stili di vita sani, che possano avere una ricaduta positiva sull'ambiente e sulla salute⁵³. Ecco perché, nel corso degli anni, il tema dell'educazione alimentare ha progressivamente assunto un ruolo centrale sia in ambito educativo sia in quello sanitario, divenendo oggetto di crescente attenzione da parte delle istituzioni e degli operatori del settore. Ed invero, nel 2015 sono state emanate le «Linee guida per l'educazione ambientale e allo sviluppo sostenibile» del Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca (M.I.U.R.)⁵⁴, che hanno evidenziato l'importanza di sviluppare negli studenti conoscenze, valori e comportamenti responsabili nei confronti dell'ambiente. Nello stesso anno sono state emanate anche le «Linee guida M.I.U.R. per l'educazione alimentare»⁵⁵, che perseguono l'obiettivo di promuovere una cultura del cibo nelle

⁴⁹ Cfr. Raccomandazione Europea 2006 sulle competenze chiave per l'apprendimento permanente (aggiornate nel 2018), reperibile su https://asnor.it/it-schede-15-le_competenza_chiave_europee (ultimo accesso: 30 maggio 2025).

⁵⁰ Sul tema, si veda E. DURKHEIM, *La sociologia e l'educazione* (a cura di G. Manfrè), Milano, 2025; A. ANGELINI, P. PIZZUTO, *La società sostenibile. Manuale di ecologia umana*, Roma, 2021.

⁵¹ M. STICCO, *Tutela dell'ambiente e educazione ambientale nelle esperienze europee: profili introduttivi*, in *Annali del Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli*, n. 2, 2025, pp. 373-395.

⁵² J. PALMER, *Environmental Education in the 21st Century: Theory, Practice, Progress and Promise*, London, Routledge, 1998, pp. 15-22.

⁵³ Sul tema, si veda C. IMPERATORI, A. PANNO, G. A. CARBONE, et al., *The Association Between Social Media Addiction and Eating Disturbances Is Mediated by Muscle Dysmorphia-Related Symptoms*, in *Eating and Weight Disorders – Studies on Anorexia, Bulimia and Obesity*, vol. 27, 2022, pp. 1--; CHRISTOPHER G. FAIRBURN, *Cognitive Behavior Therapy and Eating Disorders*, New York, Guilford Press, 2008.

⁵⁴ Le Linee guida per l'educazione ambientale e allo sviluppo sostenibile (MIUR) sono reperibili su https://www.mase.gov.it/portale/documents/d/guest/linee_guida-pdf-2 (ultimo accesso: 3 marzo 2026).

⁵⁵ Le Linee guida per l'educazione alimentare (MIUR) sono reperibili su https://www.istruzione.it/allegati/2015/MIUR_Linee_Guida_per_1%27Educazione_Alimentare_2015.pdf (ultimo accesso: 3 marzo 2026).

istituzioni scolastiche. Esse incentivano, tra studenti e famiglie, il consumo di prodotti locali e stagionali, la riduzione degli sprechi e la pratica di attività fisica regolare.

Infine, nel 2018, sono state oggetto di revisione le «Linee guida per una sana alimentazione», elaborate dal Ministero della Salute e dal Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria (CREA)⁵⁶, che costituiscono un riferimento imprescindibile per il solido impianto scientifico e la particolare attenzione ai temi della sostenibilità alimentare. Tali linee guida forniscono all'intera cittadinanza indicazioni basate su evidenze scientifiche per l'adozione di una dieta equilibrata e varia, fondata sul consumo prevalente di frutta, verdura, legumi e cereali integrali, e sulla moderazione nell'assunzione di zuccheri, sale e grassi saturi.

Tuttavia, nonostante il forte contributo nel perseguimento della sostenibilità alimentare e nel contrasto della lotta ai disturbi alimentari, l'educazione alimentare non ha ancora trovato spazio nei curricula scolastici come insegnamento obbligatorio.

Dalla consapevolezza che gli obiettivi di sostenibilità alimentare non possono essere raggiunti senza un'educazione mirata delle nuove generazioni – con percorsi che mettano al centro la persona, il cibo, l'ambiente e la qualità della vita – ha preso vita la proposta di legge di iniziativa popolare⁵⁷, presentata nel maggio 2025 dall'Associazione di Promozione Sociale Radici Sane APS (già Longaevitas APS). La proposta di legge è finalizzata all'introduzione, in tutte le scuole, università e accademie militari, dell'insegnamento obbligatorio di *Educazione Alimentare, degli Stili di Vita Sani e Sostenibilità Ambientale*, che persegue i seguenti obiettivi: riscoprire la tradizione alimentare italiana, sostenere le filiere locali e l'economia dei territori, diffondere la cultura della prevenzione dei disturbi alimentari, delle tossinfezioni e delle malattie cardiovascolari (causate da una cattiva alimentazione). Nel testo si individuano tre fondamentali ambiti di intervento: l'Educazione Alimentare per scegliere il cibo con intelligenza, conoscere la Dieta Mediterranea, prevenire i disturbi alimentari, l'obesità e le malattie croniche; l'Educazione alla Sostenibilità Ambientale per rafforzare la consapevolezza ecologica, promuovere pratiche sostenibili e rispetto per la biodiversità; l'Educazione agli Stili di Vita Sani per stimolare l'attività fisica⁵⁸, il benessere mentale e relazionale, la responsabilità verso sé e gli altri. Infatti, nonostante le diverse progettualità introdotte negli anni precedenti nelle istituzioni scolastiche, per promuovere una vera cultura del benessere fisico e mentale (si pensi ad esempio il progetto europeo “Frutta e verdura nelle scuole”), l'Italia continua ad avere un'alta percentuale di bambini affetti da sovrappeso, obesità, disturbi della nutrizione e dell'alimentazione (anoressia,

⁵⁶ Le Linee guida per una sana alimentazione (CREA) diffuse nel 2018 sono reperibili su <https://www.crea.gov.it/web/alimenti-e-nutrizione/-/linee-guida-per-una-sana-alimentazione-2018> (ultimo accesso: 3 marzo 2026).

⁵⁷ Cfr. Introduzione dell'insegnamento dell'Educazione alimentare, ambientale e agli stili di vita sani nelle scuole, enti di istruzione e formazione di Forze Armate, Forze di Polizia e di pubblico soccorso, reperibile su <https://firmereferendum.giustizia.it/referendum/open/dettaglio-open/3700000> (ultimo accesso: 3 marzo 2026).

⁵⁸ Sul tema, si veda FAO, *Sustainable Healthy Diets: Guiding Principles*, Rome, 2019.

bulimia, *binge eating*). Le cause sono da ritrovare in cattive abitudini alimentari, una scarsa attività fisica e cambiamenti socioeconomici che hanno portato ad un graduale abbandono della Dieta Mediterranea a favore di modelli alimentari meno salutari (simili a quelli americani)⁵⁹.

Per tali ragioni, la proposta di legge mira a rendere obbligatorio l'insegnamento non solo nelle scuole dell'obbligo, ma anche nelle scuole materne, nei corsi scientifici e tecnici ed in tutti i percorsi professionalizzanti legati alla produzione e somministrazione di alimenti e bevande.

L'insegnamento *dell'Educazione Alimentare, degli Stili di Vita Sani e Sostenibilità Ambientale*, nelle scuole di ogni ordine e grado, rappresenta un investimento strategico per la salute pubblica ed un modo per realizzare gli obiettivi di Agenda 2030. Invero, promuovere corrette abitudini fin dall'infanzia permette, tra le altre cose, di prevenire i principali fattori di rischio, migliorare la qualità della vita e ridurre i costi sanitari. L'introduzione dell'insegnamento potrebbe, dunque, rappresentare un intervento di particolare rilevanza, finalizzato a: migliorare la salute e i comportamenti individuali, contribuire allo sviluppo socioeconomico dei territori e alla democratizzazione dell'accesso a un'alimentazione sana e di qualità, promuovere equità sociale, inclusione e coesione.

In questa prospettiva, tale iniziativa si configura come un'opportunità strategica da non perdere per promuovere un cambiamento culturale duraturo e orientato al benessere delle future generazioni.

8. Brevi conclusioni.

L'analisi comparata sulla legislazione regionale italiana, in tema di valorizzazione della Dieta Mediterranea, permette di giungere ad un dato molto interessante: la Dieta Mediterranea non è più solo un mero precetto nutrizionale, ma diviene un riferimento identitario e culturale, un vero paradigma di sviluppo sostenibile e coesione territoriale. Dall'esame dei diversi modelli normativi, pur essendo state solo sei le Regioni a adottare una normativa *ad hoc* (Campania, Calabria, Marche, Sicilia, Basilicata e Umbria), emerge una crescente "sensibilità istituzionale" verso questo modello, inteso non solo come regime alimentare, ma come "stile di vita" e patrimonio culturale immateriale.

Questo cambio di prospettiva, da una visione puramente sanitaria a una visione olistica, rappresenta il tratto distintivo della produzione legislativa dell'ultimo decennio e che assurge anche a scelta identitaria per le nostre Regioni italiane.

Tuttavia, la produzione normativa regionale appare ancora molto eterogenea: da un lato vi sono Regioni che hanno saputo dotarsi di strumenti operativi avanzati (come l'istituzione di

⁵⁹ Per approfondimenti, si veda B. M. POPKIN, L. S. ADAIR, S. W. NG, *Global Nutrition Transition and the Pandemic of Obesity in Developing Countries*, in *Nutrition Reviews*, vol. 70, n. 1, 2012, pp. 3-21.

Osservatori regionali), dall'altro Regioni che hanno adottato un approccio "trasversale" e altre di tipo "residuale", in cui la Dieta Mediterranea trova rilevanza solo nel quadro di normative in tema di tutela della biodiversità o rivolte alla promozione del *Made in Italy*.

La sfida principale per il futuro, dunque, consiste nel superamento di questa eterogeneità attraverso tre direttrici fondamentali: la promozione di un'educazione alla corretta alimentazione nelle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado; l'integrazione di nuove tecnologie nella tutela delle filiere corte, al fine di contrastare il fenomeno dell'*Italian Sounding*; la creazione di una rete stabile tra le Regioni per favorire la condivisione di *best practices* e ottimizzare l'utilizzo dei fondi europei.

L'*iter* per un'armonizzazione normativa della Dieta Mediterranea in tutto il Paese, nel rispetto delle singole peculiarità regionali, è ancora lungo, ma emerge una *mission* comune: la necessità di trasformare il riconoscimento U.N.E.S.C.O. da titolo onorifico in un motore concreto di resilienza economica e benessere collettivo. Le normative regionali, infatti, oltre alla valorizzazione del bene immateriale in sé, devono essere orientate soprattutto a: lo stanziamento di fondi per la tutela dei suoli, per la ricerca scientifica applicata all'agricoltura e per l'educazione alimentare obbligatoria.

Dunque, lavorare alla definizione di normative regionali *ad hoc* sull'intero territorio nazionale rappresenta uno strumento per perseguire gli obiettivi di sostenibilità dell'Agenda 2030, intersecando i temi della salute e della trasmissione di questo patrimonio immateriale, fondato sulla convivialità e il rispetto per il territorio, alle future generazioni.

La Dieta Mediterranea, attraverso l'impegno dei legislatori regionali e delle istituzioni territoriali, deve trasformarsi in un modello di tutela ambientale, capace di generare sviluppo sostenibile, occupazione e valorizzazione delle identità culturali, contribuendo al contempo al pieno sviluppo della persona umana.

In tal senso, la Dieta Mediterranea assurge a paradigma culturale e sociale capace di integrare salute, tradizione, ambiente e innovazione, in grado di promuovere benessere, consapevolezza e sostenibilità.

queste istituzioni

*“Che rumore fa il cambiamento climatico?”: prime suggestioni sul **Klimaatzaak Bonaire***

Luca Mazza

Numero 1/2026

15 aprile 2025

“Che rumore fa il cambiamento climatico?”

prime suggestioni sul *Klimaatzaak Bonaire*

di Luca Mazza*

Sommario

1. Diritto al clima ed eco-centrismo moderato: note introduttive in prospettiva comparata – 2. Il diritto ambientale quale “precondizione” per l’esercizio dei diritti fondamentali: il parere consultivo della Corte Internazionale di Giustizia – 3. Il *Klimaatzaak Bonaire*: quando l’inerzia politica sfocia in disuguaglianza giuridica – 4. *Duty of care* ed approccio “multilivello”: riflessioni conclusive a partire dal caso *Urgenda*.

Sintesi

Lo studio, ripercorrendo l’evoluzione diacronica della più recente giustizia climatica ed ambientale e in chiave comparata, si propone di analizzare la sentenza emessa dal Tribunale distrettuale dell’Aja nel caso *Stichting Greenpeace Nederland et al. v. The State of the Netherlands*, ossia il noto caso dell’isola di *Bonaire*. Tale vicenda, difatti, può essere considerata come un tassello particolarmente significativo della “*climate change litigation*” a livello europeo, atteso che, i giudici olandesi, nella loro pronuncia, applicando i criteri diffusi dalla ben più nota sentenza emessa dalla Corte EDU nel caso *KlimaSeniorinnen*, nonché, richiamando quel “*duty of care*” reso celebre dal precedente (e storico) caso *Urgenda*, in applicazione delle opinioni espresse dalla Corte Internazionale di Giustizia lo scorso luglio, hanno individuato un vero e proprio diritto ad una politica climatica adeguata e territorialmente equa che, per l’appunto, non permette alcuna discriminazione territoriale.

Abstract

The paper, reviewing the diachronic evolution of the most recent climate and environmental justice in a comparative key, aims to analyse the ruling issued by the District Court of The Hague in the case of *Stichting Greenpeace Nederland et al. v. The State of the Netherlands*, i.e. the well-known case of the island of *Bonaire*. This case can be considered a particularly significant milestone in “*climate change litigation*” at European level, given that the Dutch judges, in their ruling, applied the criteria set out in the much better known judgment handed down by the European Court of Human Rights in the *KlimaSeniorinnen* case and, referring to the “*duty of care*” made famous by the previous (and historic) *Urgenda* case, in accordance with the opinions expressed by the International Court of Justice last July, identified a genuine right to an adequate and territorially equitable climate policy that does not allow for any territorial discrimination.

Parole Chiave

Cambiamento climatico; *Climate litigation*; Approccio multilivello; *Duty of care*; Disparità di trattamento.

Keywords

Climate change; *Climate litigation*; Multi-level approach; *Duty of care*; Unequal treatment.

* Dottorando di Ricerca presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell’Università degli Studi della Campania “*Luigi Vanvitelli*”.

1. Diritto al clima ed eco-centrismo moderato: note introduttive in prospettiva comparata.

Già il 2024, nell'ambito di un precedente studio, era stato ribattezzato come “l'anno delle grandi sentenze”¹. Il pensiero, com'è ovvio, correva veloce alle diverse pronunce emesse dalla Corte EDU – nell'alveo di quello che, ad oggi, in maniera granitica, è diffusamente definito come “*climate litigation*” – le quali hanno riconosciuto un vero e proprio obbligo giuridico a carico degli organi di governo di proteggere i propri cittadini dagli effetti negativi del *climate change*, adottando, a tal proposito, nelle loro politiche socio-economiche, misure concrete ed efficaci per ridurre le emissioni di gas ad effetto serra².

In ambito europeo, giustamente, particolare attenzione veniva dedicata alla oramai nota sentenza di condanna emessa nel caso *KlimaSeniorinnen c. Svizzera*, del 9 aprile 2024, nei confronti della Confederazione elvetica, per le omissioni e l'inadeguatezza delle misure previste in tema di mitigazione dai cambiamenti climatici. Nel caso di specie, la Corte di Strasburgo, in accoglimento delle doglianze delle ricorrenti, ha affrontato nel merito la questione della deducibilità di un obbligo positivo di contenuto climatico ai sensi degli artt. 2 e 8 CEDU³. Ad un gradino leggermente inferiore, invece, si collocavano le altre due pronunce “gemelle” emesse dalla Corte EDU nei casi *Duarte Agostinho e altri c. Portogallo e altri 32 Stati* e *Carême c. France*, anch'esse del 9 aprile 2024, entrambe concluse con una sentenza di inammissibilità che, tuttavia, hanno rivestito una solida base di partenza per lo sviluppo di una giurisprudenza legata ai temi ambientali e climatici, attesa l'assenza di qualsivoglia rilievo critico in merito al nesso causale fra danno sofferto ed effetti nocivi del cambiamento climatico antropogenico⁴.

Si tratta, nel complesso, di pronunce che, attraverso argomentazioni scientifiche e giuridiche particolarmente dettagliate, hanno dato vita ad un vero e proprio *turning point* nell'evoluzione del contenzioso climatico, riconoscendo l'attualità della protezione del clima a livello costituzionale attraverso la previsione di un obbligo per le politiche statali di garantire

¹ Sia consentito un rinvio a L. MAZZA, *Terra dei Fuochi: prime suggestioni sulla pronuncia della Corte EDU che condanna l'Italia*, in *DPCE Online-OCA*, 14 febbraio 2025.

² D. AMIRANTE, *L'ambiente nel 2024: la COP 29 di Baku e un anno vissuto fra grandi speranze e delusioni annunciate*, in *DPCE Online*, n. 4, 2024, I-VIII.

³ Sul punto, si v. F. GALLARATI, *L'obbligazione climatica davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo: la sentenza KlimaSeniorinnen e le sue ricadute comparate*, in *DPCE Online*, n. 2, 2024, pp. 1457-1478; A. OSTI, *A qualcuno (non) piace caldo. Il caso KlimaSeniorinnen c. Svizzera avanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo (per non tacer degli altri)*, in *Rivista di BioDiritto*, n. 2, 2023, pp. 237-251; G. GRASSO, “Oltre” *KlimaSeniorinnen: la Svizzera tra esecuzione della decisione della Corte EDU e processo decisionale democratico*, in *DPCE*, n. 4, 2024, Il Mulino, pp. 1007-1016.

⁴ Per un approfondimento, si v. E. BUONO, P. VIOLA, *Climate Litigation Strategy, alcuni apparenti insuccessi e il talento della Corte EDU: quando una dichiarazione di inammissibilità vale una pronuncia di accoglimento*, in *DPCE Online*, n. 2, 2024, 1397-1414. N. DE SADELEER, *Il contenzioso climatico innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (sentenze Klimaseniorinnen, Duarte Agostinho e Carême). Fra ortodossia e progressi giurisprudenziali*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente – RGA Online*, n. 57, 2024, pp. 1-7.

l'effettività di misure in grado di attuare quella mitigazione e quell'adattamento nei confronti degli effetti del *climate change* non più prorogabili⁵.

Se ci spostiamo, invece, su qualche versante nazionale particolarmente interessante, anche se non direttamente riconducibile al già definito "*climate litigation*", è necessario soffermarsi – seppur brevemente – su quanto accaduto in Spagna con la sentenza n. 142/2024, resa dal *Tribunal Constitucional* nel dicembre 2024, in relazione alla Legge n. 19/2022 "*para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca*", approvata dal Parlamento spagnolo nel 2022, a seguito di un'iniziativa legislativa popolare⁶.

Al di là dell'*iter* storico, politico e legislativo sotteso all'approvazione di tale normativa e all'eccezionale risultato conseguito, ciò che preme segnalare in questa sede sono i profili di innovatività di non poco conto in materia di protezione ambientale. Tali aspetti emergono sin dal Preambolo della legge che, pur non avendo valore giuridico, riveste una forte valenza simbolica⁷, sia denunciando i limiti dei tradizionali meccanismi di protezione ambientale di fronte agli effetti del cambiamento climatico e al degrado degli ecosistemi, sia, per l'effetto, giustificando l'adozione di un nuovo modello di tutela, in grado di riconoscere l'importanza della tutela del *Mar Menor*, non solo dal punto di vista ambientale ed eco-sistemico, ma anche quale elemento fondamentale dell'identità culturale della Regione di Murcia, meritevole di quella soggettività giuridica richiamata dall'art. 1 della Legge n. 19/2022⁸.

In seguito al ricorso costituzionale presentato dal gruppo parlamentare "*VOX*" – il quale riteneva pretestuosa l'attribuzione della personalità giuridica ad luogo fisico –, il 20 novembre 2024 si è pronunciato il Tribunale Costituzionale, affermando la piena costituzionalità dell'attribuzione della personalità giuridica al *Mar Menor*, considerato che l'attribuzione della

⁵ Per un *focus* in tema di *climate change litigation* e di costituzionalismo climatico, si v. P. VIOLA, *Climate Constitutionalism Momentum*, Springer Nature Switzerland AG, Switzerland, 2022; B. POZZO, *La climate change litigation in prospettiva comparatistica*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, n. 2, 2021, pp. 271-318; P.L. PETRILLO, *Il costituzionalismo climatico. Note introduttive*, in *DPCE Online*, n. 2, 2023, pp. 233-250; M. CARDUCCI, *La ricerca dei caratteri differenziali della "giustizia climatica"*, in *DPCE Online*, n. 2, 2020, pp. 1345-1369; S. BALDIN, P. VIOLA, *L'obbligazione climatica nelle aule giudiziarie. Teorie ed elementi determinanti di giustizia climatica*, in *DPCE*, n. 3, 2021, pp. 597-630; L. COLELLA, *La governance climatica e la mission dei "Comitati consultivi" per il clima. Esperienze europee*, in *Queste Istituzioni*, n. 1, 2024, pp. 44-75; F. GALLARATI, *Il contenzioso climatico di tono costituzionale: studio comparato sull'invocazione delle costituzioni nazionali nei contenziosi climatici*, in *Rivista di BioDiritto*, n. 2, 2022, pp. 157-181; E. BUONO, C. PIZI, *La democrazia climatica tra climate change mitigation e climate change litigation. Spunti comparati per l'elaborazione di strumenti partecipativi*, in *DPCE Online*, n. 2, 2023, pp. 1943-1956; B. POZZO, *Il contenzioso climatico nel prisma del diritto comparato*, in *DPCE*, n. 4, 2024, Il Mulino, pp. 987-996. In relazione al "*Sud del mondo*", si v. S. BAGNI, *Alcuni caratteri peculiari del contenzioso climatico in America Latina*, in *DPCE*, n. 4, 2024, Il Mulino, pp. 997-1006; G. PAVANI, *Il diritto comparato e lo studio delle forme alternative di giustizia*, in *DPCE Online*, n. 4, 2018, pp. 915-928.

⁶ La pronuncia resa dal Tribunale costituzionale spagnolo è disponibile al seguente *link* <https://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-A-2024-27140.pdf> (ultimo accesso: 1° febbraio 2026).

⁷ Sul valore dei Preamboli, si v. C. PETTERUTI, *La forza normativa ed interpretativa dei preamboli costituzionali*, ESI, Napoli, 2024.

⁸ R. IANNACCONE, *Le potenzialità della democrazia partecipativa in materia climatico-ambientale: considerazioni a partire dall'esperienza andina ed europea*, in *DPCE Online*, 2024, n. 4, p. 2368.

personalità giuridica differisce dalla personalità fisica e, altresì, il suo riconoscimento a soggetti diversi dagli esseri umani non pregiudica in alcun modo la dignità di questi ultimi⁹. D'altronde, osserva il massimo Tribunale spagnolo nelle sue motivazioni, in nessuna delle sue disposizioni del testo costituzionale è previsto che la protezione giudiziaria debba essere riservata esclusivamente a un determinato tipo di “*persona*”.

Il caso del riconoscimento giuridico del *Mar Menor*, per questo motivo, rappresenta un fondamentale tassello nel formante giurisprudenziale europeo, come parte di una nuova tecnica di diritto ambientale, inserita in un movimento internazionale in crescita nell'ultimo decennio, finalizzato a proteggere e promuovere i diritti della natura in Europa secondo un metodo basato su un forma di “*eco-centrismo moderato*”¹⁰, da tenere ben distinto, tuttavia, da quell'approccio olistico, pervaso da elementi di matrice spirituale, tipico del formante ecologico e culturale risalente ai diritti bio-culturali, ossia i diritti delle comunità indigene le quali sviluppano determinate relazioni simbiotiche con le forme di vita e gli ecosistemi che intendono tutelare.

Difatti, in merito a tale ultimo approccio, sul versante internazionale e, segnatamente, nel territorio del *Global South*, è da segnalare una recente (ma significativa) esperienza che entra a far parte del novero giurisprudenziale “*della Terra*”. Ci si riferisce alla sentenza emessa nel marzo 2024 dal Tribunale misto di Nauta – e confermata dalla Corte Superiore di Giustizia di Loreto – che, per la prima volta nella storia peruviana, ha riconosciuto un corpo idrico, ossia il fiume *Marañón*, quale entità giuridica vivente con intrinseci diritti fondamentali per la sua conservazione¹¹.

Il fiume *Marañón* è uno dei più colpiti dalle fuoriuscite di petrolio e dall'intensa attività estrattiva mineraria lungo il suo bacino, a causa di un oleodotto in cattivo stato e della mancanza di un sistema di depurazione delle acque, determinando non poche difficoltà per le comunità indigene dell'area per cui è, altresì, la fonte d'acqua principale. Si pensi che, dal 1997 ad oggi, sono stati registrati oltre 60 disastri ecologici, principalmente causati dall'oleodotto *Norperuano*, il più esteso del Paese, gestito dalla società statale “*Petroperú*”.

⁹ Per un approfondimento completo sulla pronuncia emessa dal Tribunale Costituzionale spagnolo nel caso del *Mar Menor*, si v. R. MARTINEZ DALMAU, *La constitucionalidad del enfoque ecocéntrico en el ordenamiento jurídico español. La sentencia del Tribunal Constitucional español 142/2024, de 20 de noviembre, sobre el reconocimiento de la personalidad jurídica de la laguna del Mar Menor y su cuenca*, in R. MARTINEZ DALMAU, A. PEDRO BUENO (eds), *Derechos de la Naturaleza desde el Mediterráneo. Las Políticas ecológicas en el contexto de la globalización*, Pireo Editorial, València, 2025, pp. 101-110; L. KRÄMER, *Rights of Nature in Europe: The Spanish lagoon Mar Menor becomes a legal person*, in *Journal for European Environmental and Planning Law*, 2023, n. 20, pp. 5-23.

¹⁰ L. COLELLA, *Ambiente, religioni e tradizioni giuridiche. Profili di comparazione*, ESI, Napoli, 2025, p. 121.

¹¹ Per un approfondimento sulla decisione pronunciata dalla Corte Superiore di Giustizia di Loreto, sia consentito un rinvio a L. MAZZA, *Notas comparativas sobre la protección jurídica de los ríos entre el Euromediterráneo y Sudamérica: de los «Contratos de río» europeos a la subjetividad jurídica en la reciente experiencia de Perú*, in R. MARTINEZ DALMAU, A. PEDRO BUENO (eds), *Derechos de la Naturaleza desde el Mediterráneo. Las Políticas ecológicas en el contexto de la globalización*, Pireo Editorial, València, 2025, pp. 280-303.

Nel settembre 2021, le donne indigene *kukama* hanno presentato una denuncia, insieme all'*Instituto de Defensa Legal* (IDL), sostenute da *Miguel Angel Cadenas*, vescovo del Vicariato apostolico di *Iquitos*, per chiedere il riconoscimento dei diritti del fiume e dei suoi affluenti, nonché il riconoscimento delle donne come difensori e guardiane dello stesso. Durante il processo e le udienze che si sono svolte nel 2023, *Marilúz Canaquiri* – presidente della *Federación de Mujeres Indígenas Huaynakana Kamatahuara Kana* che ha presentato formalmente la denuncia – ha esposto la cosmovisione delle madri *kukama* secondo cui sotto il fiume esiste un mondo dove vivono gli spiriti del fiume che si occupano di nutrire i pesci che, a loro volta, sono il sostentamento delle famiglie *kukama*. L'attività antropica, risalente all'estrazione posta in essere dalla società "*Petroperú*", ha messo a rischio l'esistenza dei 56 popoli indigeni amazzonici residenti, principalmente, nel dipartimento di Loreto (tra i più poveri del paese), nel Nord-Est del Perù, in piena Amazzonia.

La storica sentenza del Tribunale misto di Nauta del 18 marzo 2024 (causa n. 00010-2022-0-1901-JM-CI-01), oltre a dichiarare la mancanza di un impianto di trattamento delle acque reflue che finiscono nei fiumi, ha imposto alla società "*Petroperú*" di effettuare la manutenzione dell'oleodotto *Norperuano* al fine di risolvere i problemi di corrosione delle condutture che hanno causato le fuoriuscite di petrolio nel fiume, ordinando, inoltre, di aggiornare periodicamente (almeno ogni cinque anni) la valutazione di impatto ambientale della propria attività estrattiva, ferma al 1995.

La pronuncia, altresì, ordina allo Stato peruviano e al Ministero dell'Energia e delle Miniere a svolgere un processo di consultazione preventiva, libera e informata delle popolazioni indigene che vivono alle rive del fiume o dei suoi affluenti, atteso che tali comunità sono riconosciute come titolari di diritti e guardiani difensori del fiume e, pertanto, debbono partecipare attivamente alla creazione dei Consigli interregionali di bacino, ove godono di un potere decisionale in materia di conservazione dei beni naturali.

Secondo un canone diffuso nell'ambito del riconoscimento dei diritti della natura nell'area sudamericana, è fondamentale osservare come nella sentenza emessa il Tribunale ammetta che fiume *Marañón* ha un valore intrinseco, riconoscendo allo stesso alcuni diritti inerenti come, ad esempio, il diritto allo scorrimento per garantire un ecosistema sano, il diritto a fornire un ecosistema sano, il diritto a fluire libero da ogni inquinamento, il diritto a nutrirsi e ad essere nutrito dai suoi affluenti, il diritto alla biodiversità, il diritto alla rigenerazione dei suoi cicli naturali, il diritto alla conservazione della propria struttura e delle proprie funzioni ecologiche, il diritto alla protezione, alla conservazione e al recupero.

Tale sentenza veniva emessa solo tre giorni prima rispetto alla pronuncia che ha deciso lo storico caso *MK Ranjitsinh & Ors. v. Union of India & Ors*, con la quale la Corte Suprema indiana ha riconosciuto ai cittadini indiani un nuovo diritto (costituzionale) ad essere liberi dagli effetti

negativi del cambiamento climatico, ricercando il suo fondamento negli artt. 14 e 21 della Costituzione indiana del 1950, riguardanti, rispettivamente, il diritto all'uguaglianza e il diritto alla vita e alla libertà personale¹². Nella parte introduttiva della sentenza emessa nel 2024, infatti, la *Supreme Court* sottolinea come il Preambolo della Convenzione quadro sui cambiamenti climatici delle Nazioni Unite – ove viene riconosciuta la natura globale del cambiamento climatico – richiede la più ampia cooperazione possibile di tutti i Paesi, nonché la loro partecipazione ad una risposta internazionale efficace e adeguata, in conformità con le loro responsabilità “*comuni ma differenziate*” in ragione delle rispettive capacità e condizioni socio-economiche. La promozione delle fonti energetiche rinnovabili – oggetto del caso di specie in relazione alla conservazione di una specie protetta di uccelli, la c.d. “*Grande Otarda indiana*” (*Great Indian Bustard*) e la c.d. “*Piccola Otarda di Florican*”, entrambe attualmente sull'orlo dell'estinzione a causa di una serie di fattori, tra cui il cambiamento climatico e l'uso specifico delle linee di trasmissione elettriche aeree – svolgeva, secondo la Corte, un ruolo cruciale nel promuovere l'equità sociale, garantendo l'accesso all'energia pulita e a prezzi accessibili per tutti i segmenti della società, soprattutto nelle zone rurali e scarsamente servite.

La Corte Suprema indiana, dunque, ha ricostruito le basi costituzionali per l'affermazione dei diritti umani legati al cambiamento climatico, ancorando le nuove “*libertà climatiche*”, ossia il diritto di essere liberi dagli “*effetti negativi*” del cambiamento climatico al fondamentale e sacro diritto alla vita e alla libertà personale, laddove afferma che “*without a clean environment which is stable and unimpacted by the vagaries of climate change, the right to life is not fully realised*”¹³.

2. Il diritto ambientale quale “*precondizione*” per l'esercizio dei diritti fondamentali: il parere consultivo della Corte Internazionale di Giustizia.

Seguendo questo approccio diacronico nello studio della giurisprudenza climatica recente, anche il 2025 appena trascorso, tuttavia, non è sembrato essere scarno di novità, se solo si pensa, ad esempio, al parere consultivo rilasciato lo scorso luglio dalla Corte Internazionale di Giustizia (CIG) la quale si è pronunciata sugli obblighi degli Stati in materia climatica¹⁴.

In particolare, le questioni sottoposte all'attenzione della Corte riguardavano gli obblighi che, in base al diritto internazionale, gravano sugli Stati al fine di contenere il cambiamento climatico e le conseguenze giuridiche per l'ipotesi di una loro violazione, con specifico riferimento

¹² La pronuncia resa dalla *Supreme Court* è disponibile al seguente *link* https://www.climatecasechart.com/documents/mk-ranjitsinh-et-al-v-union-of-india-et-al-judgment_bb1d (ultimo accesso: 1° febbraio 2026).

¹³ Per una completa ricostruzione della pronuncia, si v. L. COLELLA, *Tutela dell'ambiente e giustizia climatica in India: verso un diritto (costituzionale) al clima?*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 1, 2025, pp. 1-26.

¹⁴ Il parere consultivo della CIG è disponibile al seguente *link* https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/187/187-20250723-sum-01-00-en.pdf?__cf_chl_tk=.t1bJfq78tg_FY0ERfpbU5tvwy2.B3MyYQVQNks8zuk-1769963951-1.0.1.1-SCERSusiTpz8A223fOKxUf6VJU1bc95BQt.tPYEGzFo (ultimo accesso: 1° febbraio 2026).

ai danni subiti dai Paesi in via di sviluppo e dalle generazioni presenti e future. In merito a ciò, la Corte ha sostenuto che gli Stati siano tenuti a preparare e a presentare ogni cinque anni i loro *Nationally Determined Contributions* (NDC) i quali devono rappresentare l’impegno dello Stato nel raggiungere il comune obiettivo globale. In tema di diritti umani e cambiamento climatico, altresì, la Corte ha confermato che i cambiamenti climatici stanno minando il godimento di numerosi diritti fondamentali, come quello alla vita, alla salute, a condizioni di vita dignitose e, in alcuni casi, mettendo a rischio l’accesso al cibo, all’acqua e a un rifugio, affermando che il diritto ad un ambiente pulito, salubre e sostenibile, è presupposto imprescindibile per l’esercizio di tutti gli altri diritti umani. Si legge nel parere, infatti, che «è difficile immaginare come gli Stati possano garantire il rispetto dei diritti umani senza al contempo assicurare la tutela del diritto ad un ambiente sano»¹⁵.

In Italia¹⁶, invece, si è registrata un interessante novità derivante dall’Ordinanza 21 luglio 2025, n. 20381, emessa dalle S.U. civili della Corte di Cassazione le quali si sono pronunciate nel caso *Greenpeace O.N.L.U.S. e ReCommon E.T.S. c. ENI S.p.A. et al.*, che vede quali ulteriori convenuti anche il Ministero dell’Economia e delle Finanze (MEF) e Cassa Depositi e Prestiti (CDP), tracciando una linea di confine rispetto a quanto deciso dal Tribunale civile di Roma nel noto caso “*Giudizio Universale*”¹⁷ – ad oggi, in attesa di celebrazione in secondo grado dinanzi alla Corte di Appello di Roma – in tema di separazione dei pubblici poteri in relazione al cambiamento

¹⁵ Sul punto, si v. A. LATINO, *Il cambiamento climatico in aula: come il Parere della Corte Internazionale di Giustizia plasma il futuro della governance ambientale*, in *DPCE Online-OCA*, 30 luglio 2025; R. MARCONI, *Giustizia climatica: per chi? Le future generazioni nel parere consultivo della Corte Internazionale di Giustizia sul cambiamento climatico*, in *Diritti Comparati*, 23 settembre 2025.

¹⁶ Per mera completezza, si ricorda che, nel gennaio 2025, l’Italia è stata destinataria di una sentenza di condanna da parte della Corte EDU nel caso *Cannavacciuolo e altri c. Italia* per i fatti oggetto della vicenda tristemente nota come “*Terra dei Fuochi*”, mentre le due “*cause climatiche*” in attesa di decisione da parte della Corte EDU, ossia *Uricchio c. Italia e altri 31 Stati* e *De Conto c. Italia e altri 32 Stati*, sono state dichiarate entrambe inammissibili attraverso un mero richiamo ai più noti casi *Duarte Agostinho* e *Carême*. Sulla pronuncia nel caso *Cannavacciuolo*, sia consentito un rinvio a L. MAZZA, *Le nuove prospettive del diritto penale ambientale nel quadro della recente Direttiva (UE) 2024/1203. Profili introduttivi*, in *DPCE Online*, Vol. 70, n. 2, 2025, pp. 413-435; L. COLELLA, L. MAZZA, *Dalla “crisi dell’emergenza rifiuti” alla “Terra dei Fuochi”: profili giuridici a margine della recente sentenza della Corte EDU*, in *Società e Diritti*, Anno X, n. 19, 2025, pp. 127-146. Inoltre, si v. E. MORRA, *Ambiente e “Terra dei fuochi”: tra tutela dei diritti umani e partecipazione democratica*, in *Annali Del Dipartimento Di Scienze Politiche Università Degli Studi Della Campania Luigi Vanvitelli*, Vol. II, n. 2, 2025, pp. 315-329.

¹⁷ Per un ulteriore approfondimento sul caso “*Giudizio Universale*”, senza esigenze di esaustività, si v. R. LOUVIN, *Spazi e opportunità per la giustizia climatica in Italia*, in *DPCE*, n. 4, 2021, Il Mulino, pp. 935-954; I. BRUNO, *La causa «Giudizio Universale». Quattro test costituzionali sui poteri del giudice adito*, in *Federalismi.it*, n. 18, 2022, pp. 27-48; A. MOLFETTA, *La sentenza Giudizio Universale in Italia: un’occasione mancata di “fare giustizia” climatica*, in *AIC*, n. 5, 2024, pp. 186-207; R. MAZZA, *Alcune riflessioni sul contenzioso climatico a partire dal Giudizio Universale e dal caso KlimaSeniorinnen. Quale dimensione assume il principio di separazione dei poteri?*, in *Rivista di Diritti Comparati*, n. 3, 2024, pp. 237-269; A. ROSSI, *La pronuncia “Giudizio Universale” e profili critici di accesso alla giustizia*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2024, pp. 934-949; F. CERULLI, *A Sud e altri c. Italia: brevi considerazioni sul primo contenzioso climatico in Italia*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 3, 2024, pp. 336-355; A. MITROTTI, *L’obbligazione climatica e la natura del PNIEC nella Repubblica italiana: sono eretiche le pretese di un legittimo adempimento?*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 2, 2024, pp. 1-20.

climatico antropogenico¹⁸. Secondo i ricorrenti, infatti, l'ENI avrebbe adottato una strategia non in linea con le indicazioni della comunità scientifica e dell'IPCC, dotandosi di un piano di decarbonizzazione al 2050 che, oltre a non prevedere il totale abbandono dei combustibili fossili, contempla una riduzione delle emissioni di appena il 35% entro il 2030, cui corrisponde però, nel breve periodo, un incremento nella produzione di idrocarburi. Uno degli snodi principali di tale provvedimento riguarda, senza dubbio, la distinzione chiarita dalla Cassazione tra liti climatiche contro gli Stati (c.d. “verticali”) e liti climatiche contro soggetti privati (c.d. “orizzontali”), come quella nel caso in esame, attesa la natura privata di ENI e la circostanza secondo la quale il MEF e la CDP sono citati in giudizio non già nella veste di amministrazioni pubbliche nei cui confronti far valere una responsabilità da mancata adozione di politiche adeguate, ma piuttosto come soci in posizione di controllo di ENI e, pertanto, responsabili di indirizzare l'impresa partecipata verso il rispetto degli obiettivi climatici. Da tale premessa la Suprema Corte, diversamente da quanto deciso nel caso “*Giudizio Universale*”, ha osservato, in linea generale, che le decisioni relative alle modalità e ai tempi di gestione del fenomeno del cambiamento climatico antropogenico non rientrerebbero necessariamente nella sfera di attribuzione degli organi politici e, dunque, sarebbero comunque sanzionabili in giudizio, soprattutto nei casi, come quello di specie, in cui gli attori non fanno valere una responsabilità dello Stato legislatore per «atti, provvedimenti e comportamenti manifestamente espressivi della funzione di indirizzo politico, consistente nella determinazione delle linee fondamentali di sviluppo dell'ordinamento e della politica dello Stato nella delicata e complessa questione, indubbiamente emergenziale, del cambiamento climatico antropogenico», ma una responsabilità dei convenuti, quali soggetti operanti direttamente o indirettamente nel settore della produzione e distribuzione dei combustibili fossili, per la mancata adozione delle misure necessarie a ridurre le emissioni climalteranti prodotte dall'attività aziendale¹⁹.

3. Il *Klimaatzaak Bonaire*: quando l'inerzia politica sfocia in disuguaglianza giuridica.

Ebbene, anche il 2026 inizia con una pronuncia innovativa. Il Tribunale distrettuale dell'Aja, nel caso *Stichting Greenpeace Nederland et al. v. The State of the Netherlands*, passato alla storia come il *Klimaatzaak Bonaire*, ha condannato i Paesi Bassi per la scarsa diligenza utilizzata nell'affrontare il cambiamento climatico e, con l'effetto, proteggere l'isola caraibica di *Bonaire* –

¹⁸ L'Ordinanza emessa dalle Sezioni Unite della Suprema Corte è disponibile al seguente *link* <https://www.judicium.it/wp-content/uploads/2025/07/Cass.-21-luglio-2025-n.-20381.pdf> (ultimo accesso: 1 febbraio 2026).

¹⁹ Sul punto, si v. L. SERAFINELLI, *Cass. Civ., Sez. Un., ord. 21 luglio 2025, n. 20381, Greenpeace et al. c. Eni et al.: navigare nel mare (forse un poco meno?) incerto del contenzioso climatico all'italiana*, in *DPCE Online-OCA*, 30 luglio 2025.

ossia una municipalità speciale del regno dei Paesi Bassi che si trova nel Sud dei Caraibi, al largo del Venezuela – e i suoi circa 26 mila abitanti dagli effetti negativi del *climate change*²⁰.

Tale condizione – si legge nella sentenza n. 1347/2026 – generava un’assoluta disparità di trattamento rispetto alla situazione generale dei Paesi Bassi che, com’è noto, avendo una parte del territorio sotto il livello del mare, sono stati pionieri nella costruzione di dighe e argini per far fronte a queste contingenze. Otto abitanti di *Bonaire*, pertanto, nel gennaio 2024, unendosi nel contenzioso a *Stichting Greenpeace Nederland*, in virtù di una precedente ricerca che aveva confermato come l’attuale crisi climatica stesse già influenzando la vita quotidiana dell’isola, mostrando in che modo, con le attuali politiche, il cambiamento climatico avrebbe continuato a intensificare i rischi per il territorio isolano e per i suoi residenti²¹, lamentavano la disuguaglianza di tali politiche statali nell’area di *Bonaire*, considerato che lo Stato olandese non offriva la stessa protezione alle sue zone d’oltremare, chiedendo misure concrete per tutelarli, in particolare, dall’innalzamento del livello del mare, dai fenomeni meteorologici estremi (si pensi alle ondate di calore cui sono perennemente sottoposti) e dalla perdita di biodiversità (si pensi alla morte delle barriere coralline ovvero alla minaccia dell’esistenza delle foreste di mangrovie)²²; conseguenze, quest’ultime, causate da decenni di imperizia e da un’azione governativa tardiva e inefficace, i cui effetti si ripercuotono notevolmente anche sull’economia dell’isola, basata, com’è, principalmente sul turismo mondiale²³.

Il governo olandese, dal canto suo, nel tentativo di giustificare l’asserita mancanza di diligenza, aveva sostenuto che l’elaborazione di un piano contro il cambiamento climatico fosse un compito autonomo delle autorità locali.

Tuttavia, il *Rechtbank Den Haag*, riconoscendo una violazione degli artt. 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) e 14 (divieto di discriminazione), nonché dell’art. 1 del Protocollo n. 12 (divieto generale di discriminazione) CEDU, ha ordinato allo Stato di fissare,

²⁰ La pronuncia del Tribunale distrettuale dell’Aja nel caso *Bonaire* (C/09/659832/HA ZA 24-53) è disponibile al seguente *link*: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:RBDHA:2026:1347> (ultimo accesso: 1° febbraio 2026).

²¹ Sul punto, al § 4.14 della sentenza, si legge che «Scientific research into the consequences of climate change for Bonaire has not yet yielded a complete picture of the impacts that climate change will have on the inhabitants. However, the parties do not dispute that Bonaire is already experiencing negative consequences of climate change and that these negative consequences will increase in the future. The sea level around Bonaire is rising, temperatures are increasing and there is a greater chance of longer, dry periods. The following sections identify several of the negative effects of climate change on Bonaire that are already occurring or are highly likely to occur in the near future».

²² § 4.20 della sentenza.

²³ Così il § 4.31 della sentenza: «In addition, material damage is also expected to materialise due to climate change. Much of the key infrastructure and buildings are located on the coast and in the low-lying areas of Bonaire. Research by the IVM shows that Bonaire will be vulnerable to flooding due to sea level rise and storms in the future. The IVM has conducted research into the expected damage to infrastructure and buildings on Bonaire. This shows that even in the most positive climate scenarios, the expected damage to buildings on Bonaire in the future (2050 and 2150) will amount to millions of dollars».

entro diciotto mesi, obiettivi chiari e vincolanti per l'intera economia nazionale in materia di riduzione delle emissioni di gas serra, in applicazione dell'art. 4, comma primo, dell'Accordo di Parigi del 2015, nonché obiettivi intermedi per la riduzione delle emissioni di carbonio che ricopra l'intero periodo fino al 2050²⁴, elaborando, altresì, un piano di adattamento attuabile entro il 2030, nel quadro dello *United Arab Emirates Framework for Global Climate Resilience*, che includa *Bonaire*²⁵, atteso che, secondo uno studio del settembre 2022, effettuato dall'*Institute for Environmental Studies* (IVM) della *Vrije Universiteit* di Amsterdam, entro la fine del secolo il mare potrebbe sommergere fino a un quinto della superficie dell'isola²⁶.

Il Tribunale olandese, in particolare, applicando i criteri diffusi dalla Corte EDU nel caso *KlimaSeniorinnen*, necessari per vagliare la violazione dell'art. 8 CEDU da parte degli Stati in base alla loro *governance* climatica interna, è pervenuto a tale decisione attraverso un'ampia disamina avente ad oggetto le misure di adattamento e mitigazione attualmente in vigore, nonché il rispetto di garanzie procedurali adeguate.

In merito all'adattamento, il Tribunale ha osservato che la politica climatica dello Stato olandese, per quanto riguarda *Bonaire*, ha presentato carenze significative in passato, in assenza di un quadro di pianificazione coerente²⁷. La Corte ha ritenuto un fattore negativo il fatto che non esista ancora un piano di adattamento climatico specifico ovvero una politica integrata che includa *Bonaire*, se non, parzialmente, dal 2023, nonostante sia noto da decenni che l'isola è particolarmente vulnerabile agli effetti negativi del cambiamento climatico²⁸.

Per ciò che attiene alla mitigazione, invece, la Corte ha dovuto valutare se la *Dutch Climate Act* del 2019, riformata nel 2023, ossia la legge-quadro sul clima vigente, costituisca un contributo equo alla limitazione del riscaldamento globale a 1,5°C, in conformità agli obblighi climatici assunti dalle Nazioni Unite. Tenendo conto della capacità dei Paesi Bassi e delle sue emissioni dal punto di vista storico, nonché da quanto rappresentato dal governo olandese in giudizio, il Tribunale ha rilevato che lo Stato non ha dimostrato che le sue politiche attuali siano in grado di conseguire le riduzioni delle emissioni necessarie, evidenziando, in particolare, l'assenza di obiettivi giuridicamente vincolanti, di piani e misure di riduzione per il periodo successivo al 2030, la mancata quantificazione delle emissioni olandesi per il periodo compreso tra il 2030 e il 2050, in violazione dell'art. 4 dell'Accordo di Parigi²⁹. Il collegio giudicante olandese, difatti, ipotizzando il probabile mancato raggiungimento, con la politica climatica vigente, della

²⁴ § 12.2 della sentenza.

²⁵ § 12.4 della sentenza.

²⁶ Il Report dell'IVM della *Vrije Universiteit* di Amsterdam è disponibile al seguente *link* https://www.greenpeace.org/static/planet4-netherlands-stateless/2022/10/47b4d204-bonaire-klimaatverandering-ivm_r22-06_synthesis-report-2022-1.pdf (ultimo accesso: 1° febbraio 2026).

²⁷ § 11.22 della sentenza.

²⁸ § 11.24.1 della sentenza.

²⁹ § 11.15.5 della sentenza.

riduzione delle emissioni di gas a effetto serra del 43% entro il 2030 rispetto ai livelli del 2019, ha affermato che «The court finds that, in the past, Dutch legislation in the field of mitigation failed to meet the minimum standards agreed within the UN context on important points, and that current legislation also fails to meet these standards on important points»³⁰.

La Corte, infine, ha esaminato il rispetto da parte dello Stato olandese degli obblighi procedurali, ai sensi dell'art. 8 CEDU, ribadendo che un'efficace protezione contro i danni climatici richiede non solo misure sostanziali, ma anche adeguate garanzie procedurali, tra cui ricerche tempestive, valutazioni sistematiche dei rischi, pianificazione, monitoraggio, trasparenza e partecipazione pubblica. Sempre in applicazione dei criteri derivanti dal caso *KlimaSeniorinnen*, il Tribunale ha rilevato che tali requisiti procedurali, almeno fino al 2023, non erano stati sufficientemente soddisfatti nel caso di *Bonaire*, poiché i rischi climatici non erano stati adeguatamente tradotti in politiche e processi decisionali coerenti e tempestivi, con inevitabili ricadute, in prospettiva futura, anche in termini di informazione e partecipazione pubblica³¹.

La pronuncia, inoltre, nelle sue motivazioni, richiamando ancora una volta le valutazioni espresse dalla Corte EDU nel caso *KlimaSeniorinnen*, respinge *in toto* l'approccio a compartimenti stagni nell'attuazione di una concreta *governance* climatica, posta a fondamento della giustificazione da parte del governo olandese, laddove afferma che le misure di mitigazione e adattamento, secondo un'ottica “*multilivello*”³², non possono essere valutate separatamente l'una dall'altra, in applicazione di un quadro normativo che richiede *standards* minimi uniformi e una valutazione complessiva di tutte le misure climatiche adottate all'interno di uno Stato³³. Difatti, proprio sul punto, il Tribunale afferma che «The circumstances on Bonaire and in the Netherlands are different in the sense that Bonaire is at greater risk from climate change more quickly than the European Netherlands and that the inhabitants of Bonaire have already been suffering actual damage from the negative effects of climate change for some time, while it has also been known for a long time that the local authorities lack the resources and executive power to adequately protect the inhabitants from the negative effects of climate change. The differences that have emerged in these proceedings therefore indicate an even greater urgency in drawing up and

³⁰ § 11.17 della sentenza.

³¹ Così i §§ 11.33-11.35 della sentenza: «The court finds that virtually all of the efforts mentioned by the State were initiated after 2022. [...] However, for the period from 2023 onwards, the lack of binding national standards and concrete policy instruments will make it more difficult for citizens to participate in combating climate change and its consequences, and to help devise and implement appropriate measures».

³² Per un approfondimento sulla nozione di “*diritto ambientale multilivello*”, ossia sulla capacità strutturale del diritto ambientale ad escludere qualsivoglia approccio monista basato sulla prevalenza di un livello di normazione sugli altri, si v. D. AMIRANTE, *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'Antropocene*, Il Mulino, Bologna 2022, pp. 49-70

³³ § 1.6 della sentenza.

implementing a coherent and integrated climate adaptation policy for Bonaire than existed for the European Netherlands»³⁴.

L'uguaglianza e la non discriminazione, altresì, hanno costituito un altro pilastro fondamentale della sentenza. La Corte ha rilevato che le misure di mitigazione e adattamento per *Bonaire* sono state adottate in ritardo e in modo meno sistematico rispetto agli altri abitanti dei Paesi Bassi, nonostante la piena conoscenza della maggiore vulnerabilità cui soggiace l'isola la quale, in linea teorica, avrebbe dovuto indurre le politiche statali ad agire con l'applicazione di misure più tempestive e incisive³⁵.

Con tale decisione, dunque, i giudici olandesi hanno riconosciuto, da un lato, la sussistenza di un trattamento discriminatorio nei confronti degli abitanti di *Bonaire* e, dall'altro, l'incapacità, da parte dello Stato olandese, di ridurre le emissioni di gas ad effetto serra e proteggere gli isolani e la biodiversità territoriale dall'impatto del cambiamento climatico, con le già menzionate ripercussioni in termini economici, chiarendo tra le righe che, in nessun caso, l'approccio "multilivello" del diritto ambientale e climatico può giustificare una scarsa diligenza dell'azione politica, fungendo da rimpallo delle responsabilità.

4. Duty of care ed approccio "multilivello": riflessioni conclusive a partire dal caso *Urgenda*

Non è la prima volta, com'è noto, che la giurisprudenza olandese diventa promotore, a livello mondiale, di pronunce particolarmente innovative in materia di *climate change*. Ci si riferisce, ovviamente, al ben più famoso caso *Urgenda* il quale ha avuto il merito di ispirare numerosi contenziosi climatici successivi³⁶. Una fattispecie che, pur essendo stata definita dalla Corte Suprema dei Paesi Bassi solamente nel dicembre 2019, ha avuto influenza anche negli anni precedenti, a partire da quando la Corte distrettuale dell'Aia, nel giugno 2015, aveva riconosciuto l'obbligo dello Stato olandese di ridurre, entro il 2020, le emissioni nazionali di gas in atmosfera del 25% rispetto ai livelli del 1990.

Il percorso argomentativo adoperato dai giudici olandesi, anche in quel caso, si fondava sul riconoscimento dell'esistenza di un "duty of care" che grava sullo Stato, in base al quale è tenuto a proteggere i cittadini dalle minacce derivanti dai cambiamenti climatici, ai sensi degli artt. 2 e 8 CEDU, atteso che anche l'art. 21 della Costituzione dei Paesi Bassi affida alle autorità il compito

³⁴ § 11.46 della sentenza.

³⁵ Sul punto, al § 11.28 della sentenza, il Tribunale dichiara che «[...] the State failed to sufficiently (and timely) fulfil its duty of care to take appropriate adaptation measures in a timely manner to reduce the vulnerability of Bonaire and its inhabitants to climate change».

³⁶ La sentenza emessa dalla *Hoge Raad* nel caso *Urgenda Foundation v. State of the Netherlands* è disponibile al seguente link <https://www.urgenda.nl/wp-content/uploads/ENG-Dutch-Supreme-Court-Urgenda-v-Netherlands-20-12-2019.pdf> (ultimo accesso: 1° febbraio 2026).

di «mantenere il Paese abitabile e proteggere e migliorare l'ambiente»³⁷. Il caso *Urgenda*, dunque, ha rappresentato un modello di contenzioso climatico in cui i ricorrenti non contestano la legittimità di un atto specifico adottato dalle autorità statali, bensì la loro inerzia, ossia la mancata adozione da parte dello Stato di atti idonei a contrastare l'emergenza climatica³⁸, richiamando, seppur marginalmente, anche la clausola climatica di tono costituzionale.

Il *Klimaatzaak Bonaire*, a parere di chi scrive, invece, rappresenta il primo vero banco di prova, a livello europeo, dopo lo storico parere consultivo della Corte Internazionale di Giustizia, espressamente applicato dal Tribunale distrettuale dell'Aja, per il riconoscimento a carico di ogni Stato di predisporre non solo una politica climatica adeguata, ma anche territorialmente equa, nonché in seguito allo svolgimento della CoP30 di *Belém*, durante la quale gli Stati hanno dovuto presentare i nuovi NDC, ossia i nuovi impegni climatici nazionali per il 2035. Difatti, anche secondo la ricostruzione della *District Court of The Hague*, la CIG ha affermato l'obbligo per gli Stati di adottare misure tempestive, concrete ed efficaci in materia di clima, anche attraverso un'adeguata ricerca sui rischi climatici, lo sviluppo di piani nazionali di adattamento, un'attuazione efficace con risorse sufficienti e, infine, un costante e continuo monitoraggio.

Sebbene la Corte abbia riconosciuto che il cambiamento climatico comporta gravi rischi per la vita, diversamente dal richiamato (ed applicato) caso *KlimaSeniorinnen*, nonché anche dal suo precedente storico (per territorio) caso *Urgenda*, la stessa ha ritenuto che, nel caso di specie, non sussistesse alcuna violazione dell'invocato art. 2 CEDU (diritto alla vita) da parte dei ricorrenti – che, ancora diversamente dal caso *Urgenda*, non hanno reclamato alcuna violazione costituzionale su cui, dunque, il Tribunale non ha dovuto pronunciarsi –, in quanto non è presente un rischio sufficientemente immediato e concreto di perdita di vite umane nell'isola di *Bonaire* attribuibile alla condotta dello Stato olandese³⁹.

In termini generali, non possono non osservarsi due fondamentali novità riconducibili al caso *Bonaire*: anzitutto, per la prima volta in assoluto nell'ambito di un caso di giustizia climatica, la condanna allo Stato riguarda l'adozione di misure concrete e tempestive in materia di adattamento climatico; ciò segna una fondamentale evoluzione nel contenzioso climatico europeo ove il controllo giurisdizionale si è tradizionalmente concentrato principalmente sulla mitigazione, piuttosto che sull'adeguatezza delle misure di adattamento. In secondo luogo,

³⁷ GALLARATI, *Il contenzioso climatico di tono costituzionale: studio comparato sull'invocazione delle costituzioni nazionali nei contenziosi climatici*, cit., p. 170.

³⁸ Per un approfondimento sul caso *Urgenda*, si v. M.F. CAVALCANTI, M.J. TERSTEGGE, *The Urgenda case: the dutch path towards a new climate constitutionalism*, in *DPCE Online*, n. 2, 2020, pp. 1371-1404; BALDIN, VIOLA, *L'obbligazione climatica nelle aule giudiziarie. Teorie ed elementi determinanti di giustizia climatica*, cit., pp. 616-620; U. LATTANZI, *Il contenzioso climatico dinanzi alle corti inglesi: un'alternativa efficace al modello Urgenda?*, in *DPCE*, n. 4, 2024, Il Mulino, pp. 1017-1026; POZZO, *La climate change litigation in prospettiva comparatistica*, cit., pp. 301-310.

³⁹ § 11.3 della sentenza.

inoltre, tale giudizio segna anche uno dei primi casi in cui il parere consultivo della CIG sui cambiamenti climatici viene invocato dinanzi a un tribunale nazionale, creando, potenzialmente, un precedente per l'operatività degli obblighi climatici internazionali all'interno degli ordinamenti giuridici nazionali.

Riprendendo, dunque, quel “*duty of care*” che, ben sette anni fa, aveva reso celebre la pronuncia della *Hoge Raad* nel caso *Urgenda*, e in applicazione degli altrettanto noti criteri espressi dalla Corte EDU nel caso *KlimaSeniorinnen*, nel quadro dell'oramai consolidato principio – espresso dalla Corte Internazionale di Giustizia lo scorso luglio – secondo cui il diritto ad un ambiente pulito, salubre e sostenibile, rappresenta un presupposto imprescindibile per l'esercizio di tutti gli altri diritti umani, il caso *Bonaire* costituisce un ulteriore (ma innovativo) tassello di quella *climate litigation* che si pone l'obiettivo di individuare nel diritto ambientale (e climatico) una “*precondizione*” per l'esercizio di tutti gli altri diritti fondamentali⁴⁰, allo scopo di combattere il *deficit* cognitivo che contraddistingue le attività antropiche nel tempo⁴¹ e di garantire un vero e proprio diritto ad una politica climatica adeguata e territorialmente equa.

⁴⁰ Un esempio di tale approccio è costituito dalla Costituzione della Guyana, il cui art. 36, inserito con una riforma costituzionale del 2003, nell'ambito delle politiche statale, recita che «il benessere della nazione dipende dalla capacità di preservare un'aria pulita, la fertilità dei terreni, acqua pura e una considerevole diversità di piante, animali ed ecosistemi», individuando la qualità dell'ambiente come precondizione per il benessere dei gyanesi. D. AMIRANTE, *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'Antropocene*, cit., p. 139.

⁴¹ In particolare, secondo gli studi condotti da Amirante, oggi è in pieno sviluppo il *deficit* cognitivo relativo alla nostra capacità di pensare al futuro ed agire coerentemente nel nostro tempo. Sul punto, si veda D. AMIRANTE, *Cambiamento climatico, Antropocene e narrazioni: quid iuris?*, in *L'Ircocervo*, n. 1, 2025, pp. 1-20.

queste istituzioni

**L'autonomia scolastica tra
sussidiarietà ed enigmi irrisolti**

Jacopo Alcini

Numero 1/2026

15 aprile 2026

L'autonomia scolastica tra sussidiarietà ed enigmi irrisolti

di Jacopo Alcini*

Sommario

Sommario: 1. Premessa. – 2. I fondamenti normativi. – 3. La potestà ripartita. – 4. Il non ruolo delle regioni. – 5. Conclusioni.

Sintesi

Il contributo esamina l'evoluzione dell'autonomia scolastica in Italia nel quadro costituzionale della sussidiarietà e della ripartizione delle competenze. Sostiene che l'autonomia scolastica si è progressivamente spostata da una logica di conformità burocratica a una governance fondata sulla responsabilità.

Lo studio ricostruisce i principali fondamenti normativi, dalla legge n. 59/1997 alla riforma del Titolo V della Costituzione. Particolare attenzione è dedicata all'equilibrio tra poteri statali, competenze regionali e autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche. L'articolo mostra come l'autonomia non sia stata concepita come deregulation, ma come gestione flessibile entro standard nazionali. Evidenzia inoltre il ruolo ambiguo attribuito alle regioni nel settore dell'istruzione dopo la riforma costituzionale del 2001. Sebbene le regioni abbiano formalmente acquisito uno spazio legislativo, in pratica la loro azione resta vincolata dalle norme generali statali e dai livelli essenziali delle prestazioni. Questa sovrapposizione di competenze ha generato una persistente incertezza nella governance del sistema educativo. Il contributo sottolinea che solo poche regioni hanno sviluppato un ruolo politico innovativo nella definizione delle politiche scolastiche.

In conclusione, l'autonomia scolastica resta un progetto incompiuto, sospeso tra decentramento, sussidiarietà e tensioni istituzionali irrisolte.

Abstract

This paper examines the evolution of school autonomy in Italy within the constitutional framework of subsidiarity and shared powers. It argues that school autonomy has progressively shifted from bureaucratic compliance to responsibility-based governance. The study reconstructs the main regulatory foundations, from Law no. 59/1997 to the reform of Title V of the Constitution.

Particular attention is devoted to the balance between state powers, regional competences, and the functional autonomy of schools. The article shows how autonomy was conceived not as deregulation, but as flexible management within national standards. It also highlights the ambiguous role assigned to regions in the field of education after the 2001 constitutional reform. Although regions formally gained legislative space, in practice their action remains constrained by general state rules and essential levels of performance. This overlap of competences has generated persistent uncertainty in the governance of the education system. The paper stresses that only a few regions have developed an innovative political role in shaping education policies.

In conclusion, school autonomy remains an incomplete project, suspended between decentralization, subsidiarity, and unresolved institutional tensions.

Parole chiave

Autonomia scolastica, Sussidiarietà, Competenze regionali, Istruzione, Governance educativa.

* Avvocato e cultore della materia nell'Università di Perugia.

Keywords

School autonomy, Subsidiarity, Regional competences, Education, Educational governance.

1. Premessa.

La parabola dell'autonomia scolastica¹ va configurandosi sempre di più come libertà gestionale, sottoposta però ad un maggiore controllo istituzionale e sociale. Si è passati da un sistema centrato sulla conformità ispettiva e burocratica ad uno basato sulla *performance*.

La parola chiave, quindi, è soprattutto responsabilità, tenendo presente un modello non più legato soltanto alla didattica ma influenzato da tutte le variabili interne ed esterne all'istituto scolastico.

L'obiettivo da raggiungere è espresso in termini di miglioramento del processo per un miglioramento del servizio attraverso l'adeguamento delle scelte.

Inoltre, con l'ampliamento dei poteri decisionali attribuiti alle singole scuole, che trovano espressione nell'ambito della pianificazione dell'offerta formativa, si è automaticamente e inevitabilmente rafforzata la responsabilità dell'istituzione scolastica e di tutti i suoi operatori, chiamati a rendere conto delle scelte operate, delle azioni organizzative ed educative relativamente al contesto culturale nel quale operano, nonché dei risultati ottenuti.

La scuola² dell'autonomia è chiamata a superare il proprio carattere di autoreferenzialità, aprendosi ad un intreccio di relazioni ed interscambi sia con le istituzioni dello Stato e degli enti locali, sia con il mondo dell'imprenditoria.

L'attuazione di questo modello di autonomia, è finalizzato alla costruzione di un "sistema formativo integrato", ossia all'attivazione di forme stabili di cooperazione e raccordo tra istruzione³, formazione e lavoro, in un sistema coerente, decentrato ed efficace.

¹ G. C. DE MARTIN, *La parabola dell'autonomia scolastica*, in M. Bombardelli, M. Cosulich (a cura di), *L'autonomia scolastica nel sistema delle autonomie*, Padova, Cedam, 2005, p. 9. R. CALVANO, *Scuola e Costituzione, tra autonomie e mercato*, Roma, 2019, p. 17.

² In merito al concetto di scuola cfr. M. FALANGA, *Diritto scolastico*, Brescia, 2017, p. 35-36; l'A. seleziona le teorie esistenti: «scuola come comunità»; come «pubblico istituto»; come «funzione pubblica»; «luogo di cultura». Sul punto, interessante è l'analisi di G. LANEVE, *In attesa del ritorno nelle scuole. Riflessione (in ordine sparso) sulla scuola tra senso del luogo e prospettive della tecnologia*, in *Osservatorio AIC*, 3, 2020, p. 410-428, il quale espone «le diverse declinazioni di senso del luogo scuola»: «fisico»; «di formazione e per la democrazia»; «che appartiene a un altro luogo (il territorio)»; «luogo di dovere (dello Stato)». Da ultimo, E. GIANFRANCESCO, *La comunità scolastica nella forma di Stato*, in *Rivista AIC*, 1, 2024, p. 562-568, propone «la valorizzazione della comunità scolastica come insieme di soggetti tenuti insieme da un vincolo comune [...] permette l'applicazione a tale comunità di una delle categorie concettuali del costituzionalismo, ovvero quella di "istituzione"» (cit., 563).

³ G. MATUCCI, *Art. 30*, in F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G. E. Vigevani (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, vol. I, Bologna, 2018, 205: «oltre ad essere destinatari di precisi doveri costituzionali, i genitori vantano un diritto di pari dignità: la libertà di scegliere il proprio stile educativo, ossia il diritto di crescere i figli secondo i propri convincimenti etici, religiosi, filosofici. Diritto, questo, riconosciuto, altresì, nell'art. 2 Prot. 1 CEDU, trovando un limite (implicito) nel rispetto della personalità del figlio».

È un modello di autonomia però distante da una *deregulation*. Le scuole, infatti, devono rispettare gli *standard* di qualità stabiliti a livello nazionale, pur potendo disporre di una forte flessibilità nell'organizzazione didattica.

Elemento centrale e qualificante dell'art. 21 l. 59/1997 è rappresentato dalla codificazione dei principi, in passato oggetto di aspre discussioni, di autonomia organizzativa e didattica. Questi si concretizzano nel potere, attribuito alla dirigenza di organizzare un'offerta didattica personalizzata, di introdurre nuove tecnologie e predisporre corsi extracurricolari (finalizzati sia a raccordare la formazione scolastica dello studente con il mondo del lavoro, sia ad attribuire una istruzione agli adulti).

La flessibilità e la diversificazione devono essere sempre dirette ad assicurare l'attuazione dei principi di efficienza ed efficacia del servizio scolastico, che si sostanziano nella libertà organizzativa e decisionale per il perseguimento del proprio fine istituzionale.

L'esercizio corretto di tale libertà progettuale e di scelta avviene secondo i principi del decentramento della partecipazione e della collegialità.

In questo contesto, il contesto scolastico è mutato da sistema organizzativo piramidale a catalizzatore orizzontale, nel quale cessa di essere il terminale passivo di norme, circolari e regolamenti, bensì un centro di erogazione di servizi, un ente protagonista che progetta, programma percorsi didattici ed elabora nuovi metodi.

La costituzionalizzazione dell'autonomia funzionale⁴ delle istituzioni scolastiche non è da ricondurre ad una astratta logica di bilanciamento dei poteri pubblici, ma è finalizzata essenzialmente a valorizzare le energie interne alla scuola, in una prospettiva di responsabilizzazione ed autopromozione della comunità scolastica. Essa non si ispira ad un modello autoreferenziale o aziendalistico, ma considera la scuola una realtà aperta ed integrata nel territorio al servizio della società: agente di sviluppo socioeconomico locale ma anche luogo di mediazione con le esigenze generali del sistema paese (di conseguenza il dirigente scolastico è configurato più come *leader* educativo che come *manager*). Dunque, una istituzione scolastica configurata come sede tecnicamente qualificata, responsabile del servizio pubblico dell'istruzione, che deve interagire in un congruo e corretto rapporto anche con gli altri soggetti istituzionali (sia

⁴ A. POGGI, *Le autonomie funzionali tra sistema amministrativo e ordinamento costituzionale* in C. E. Gallo, Id. (a cura di), *Le autonomie funzionali tra sistema amministrativo e ordinamento costituzionale*, Milano, 2002, p. 31 ss. Cfr. anche P. G. RINALDI, *La scuola come autonomia funzionale*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2004, p. 61-116. Sul significato di tale autonomia si v. S. CASSESE, «Playdoier» per un'autentica autonomia delle scuole, in *Foro it.*, V, 1990, c. 147 ss.; A. PAJNO, *L'autonomia delle istituzioni scolastiche: un cantiere abbandonato*, in *Osservatorio sulla scuola dell'autonomia. Rapporto sulla scuola dell'autonomia* 2003, Roma, Armando, 2003, p. 240; A. SANDULLI, *Sussidiarietà e autonomia scolastica nella lettura della Corte costituzionale*, in *Ist. fed.*, 4, 2004, p. 543 ss.; M. RENNA, *L'autonomia incompiuta delle istituzioni scolastiche*, in *Ist. fed.*, 2, 2005, p. 353 ss.; R. MORZENTI PELLEGRINI, *L'autonomia scolastica tra sussidiarietà, differenziazione e pluralismi*, Torino, Giappichelli, 2011; P. G. RINALDI, *Istituzioni scolastiche e autonomie territoriali*, in F. Cortese (a cura di), *Tra amministrazione e scuola*, Napoli, Editoriale scientifica, 2014, p. 113-149.

locali che regionali o nazionali) ai quali, in quanto espressioni ai vari livelli della sovranità popolare, sono demandati essenzialmente compiti, oltre che di definizione degli obiettivi del sistema, di determinazione delle condizioni organizzative e finanziarie.

2. I fondamenti normativi.

La linea di intervento dell'autonomia inserita nell'art. 21 della legge 15 marzo 1997 n. 59, unitamente alla legge 15 marzo 1997, n. 1272, aveva come finalità la collocazione della scuola nel contesto di un più ampio processo di riorganizzazione del sistema formativo⁵.

Il primo profilo da evidenziare è che nella legge n. 59, dopo molte discussioni, perché le opzioni in campo erano diverse, si afferma un modello di autonomia della scuola ispirato alla natura comunitaria e sociale della stessa.

Questo passaggio è molto importante, perché si distacca dal modello della legge delega n. 537 del 1993, che attribuiva personalità giuridica alle istituzioni scolastiche come modello di disarticolazione periferica delle funzioni amministrative, che rimaneva ancora centrato sull'idea delle scuole come organi periferici dell'amministrazione statale.

Il disegno di riforma prendeva le mosse dalla progressiva attribuzione alle istituzioni scolastiche autonome delle funzioni proprie dell'amministrazione centrale e periferica in materia di gestione del servizio di istruzione, pur nel rispetto dei "livelli unitari e nazionali di fruizione del diritto allo studio nonché degli elementi comuni dell'intero sistema scolastico pubblico in materia di gestione e programmazione".

Nell'ambito della riorganizzazione complessiva delineata dall'art 21 della legge n. 59/1997, il legislatore ha infatti previsto una specifica norma che afferma chiaramente, come modello di riforma del sistema di istruzione, quello dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, cui viene assegnata gran parte delle funzioni di gestione prima svolte dallo Stato a livello centrale o periferico.

Viene quindi spianata la strada ad un processo di rinnovamento della scuola (in un contesto di generale cambiamento del rapporto tra l'amministrazione centrale e quelle periferiche) nel segno dell'autonomia funzionale. Con essa si intravede lo stimolo a dare ampio spazio a energie professionali nuove, ma anche una crescente responsabilità dell'istituzione scolastica che si proietta verso l'esterno.

Questo comporta la sostituzione del modello organizzativo tradizionale della scuola, di tipo verticale, con un nuovo modello, orizzontale e flessibile, formato dall'insieme delle comunità

⁵ E. CHELIF, *Intervento*, in C. Desideri e G. Meloni (a cura di), *Le autonomie regionali e locali alla prova delle riforme*, Milano, 1998, p. 36. C. PINELLI, *Mercati, amministrazioni e autonomie territoriali*, Torino, 1999, p. 243. A. PAJNO, G. CHIOSSO, G. BERTAGNA, *L'autonomia delle scuole*, Brescia, 1997, p. 38. M. SALAZAR, *La gestione sociale della scuola*, Milano, 1995, 133; N. DANIELE, *L'ordinamento scolastico italiano*, Padova, Cedam, 1988, p. 5 ss.

scolastiche le quali svolgono le attività di istruzione, ricerca e formazione secondo *standard* di qualità fissati dal Ministero, a sua volta dotato di funzioni di indirizzo e controllo, ma libero da compiti di gestione.

La centralità della istituzione scolastica “soggetto dell’autonomia”, in quanto protagonista del sistema formativo, deve essere affiancata necessariamente da una crescita parallela delle altre istituzioni autonome presenti nel territorio: è indispensabile un rafforzamento del ruolo degli enti locali nel campo dell’istruzione, in particolare nelle fasi di programmazione e di finanziamento, nonché nelle attività di raccordo delle politiche scolastiche con il mondo del lavoro.

Con il regolamento attuativo 275/1999, l’autonomia funzionale viene declinata principalmente nei suoi profili didattici e pedagogici, che acquistano un notevole spessore, mentre vengono ridimensionate sia quella organizzativa, riguardante la modalità di impiego dei docenti, l’organizzazione degli orari e adattamenti del calendario scolastico, che quella di ricerca, sperimentazione e sviluppo, funzionali al miglioramento e al sostegno dei profili tecnico-professionali.

L’autonomia finanziaria, concepita in prevalenza come autonomia di spesa, si esplica anche nella capacità di reperire risorse finanziarie aggiuntive rispetto alla dotazione assegnata dallo Stato con l’ampliamento della propria offerta formativa tradizionale.

Limitata è anche l’autonomia nella gestione delle risorse umane: gli Istituti possono provvedere unicamente al reclutamento del personale supplente e alla stipula di contratti d’opera per lo svolgimento di attività extracurricolari, ma anche nuove funzioni e figure professionali da remunerare con trattamento accessorio.

L’effettivo ambito di esplicazione di tali autonomie dipenderà in concreto dalle personali capacità manageriali del dirigente scolastico alla cui iniziativa è affidata sia la stipula di convenzioni con Università ed enti politico-territoriali, finalizzate all’integrazione dei diversi percorsi formativi, che l’individuazione, fra i docenti, dei soggetti idonei ad assolvere nuove funzioni professionali.

Il significato da attribuirsi al concetto di autonomia, riferito alle istituzioni scolastiche, appare pertanto quello di una formula diretta a consentire una personalizzazione, una differenziazione ed una maggiore flessibilità delle prestazioni erogate dal servizio di istruzione, al fine di favorire il loro adattamento alle differenti capacità dei fruitori, anche attraverso interventi formativi coerenti sia con gli obiettivi generali definiti a livello nazionale che con i bisogni emergenti nel contesto locale.

L’autonomia degli Istituti viene inoltre messa in correlazione, all’art. 1, c. 2 del regolamento attuativo, con la libertà d’insegnamento⁶ di cui all’art. 33 Cost. che ne rappresenta l’elemento

⁶ R. MARZO, *A proposito di insegnamento, istruzione ed educazione (ovvero proposte per una “sistemazione” a partire dal testo della Costituzione)*, in *federalismi.it*, 11, 2024, p. 52 ss.

fondativo⁷. Tale libertà viene intesa principalmente come irrinunciabile libertà personale del docente, ma è chiamata anche a correlarsi con la capacità riconosciuta alla singola comunità scolastica, attraverso il proprio Collegio docenti, ad esprimere un'offerta formativa differenziata a livello territoriale. La progettazione e la realizzazione collegiale dell'offerta formativa implica un necessario contemperamento fra lo spazio esclusivo del docente, garantito dal profilo essenzialmente personale di tale libertà, con la necessità di inserimento del suo insegnamento nel piano triennale dell'offerta formativa.

Il decreto legislativo n. 112/1998, conferisce, sulla base del decentramento e dell'autonomia amministrativa, funzioni e compiti amministrativi alle regioni e agli enti locali, ma il percorso formativo dell'autonomia trova il suo coronamento nella riforma costituzionale recata dalla legge 18 ottobre 2001, n. 3 che, nel disegnare un quadro di poteri locali in prospettiva federalista, consacra a livello costituzionale il riconoscimento dell'autonomia alle istituzioni scolastiche.

Il Titolo V, Parte II muta in profondità, agli artt. 116, c. 3 e 117, c. 3 Cost., il riparto delle competenze legislative Stato-regioni in materia di istruzione e di istruzione/formazione professionale riconoscendo un ruolo significativo agli enti substatali nella definizione delle politiche scolastiche.

In questo quadro, in materia di istruzione il nuovo articolo 117 Cost. comma 2 riserva alla potestà legislativa esclusiva statale la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (lettera m) e delle norme generali⁸ sull'istruzione (lettera n), mentre il comma 3 riconduce

⁷ F. CORTESE, *La Costituzione scolastica: radici, temi e risultati*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2018, p. 45 ss.

⁸ A. M. POGGI, *Istruzione, formazione professionale e Titolo V: alla ricerca di un (indispensabile) equilibrio tra cittadinanza sociale, decentramento regionale e autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche*, in *Quad. cost.*, 2002, p. 805; A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, Bologna, 2003, p. 103-104, C. MARZUOLI, *Istruzione: libertà e servizio pubblico*, in Id. (a cura di), *Istruzione e servizio pubblico*, Bologna, 2003, p. 28. La prima – cui si affianca anche R. MORZENTI PELLEGRINI, *L'autonomia scolastica tra sussidiarietà, differenziazione e pluralismi*, Torino, 2006, p. 28 – e il terzo sembrano frapporre elementi strutturali ad elementi contenutistici (ad esempio, per l'una dovrebbero rientrarvi, oltre alla disciplina della parità scolastica, delle misure poste a tutela della libertà di insegnamento o della valutazione del sistema scolastico, anche gli obiettivi minimi di apprendimento, per l'altro anche i curricula); il secondo pare, invece, più vicino alla lettura avallata dal legislatore statale (e quindi si riferisce, tra l'altro, anche agli ordinamenti didattici); l'ultimo è, viceversa, fautore di un'interpretazione più originale, in definitiva più vicina a quella *astrattamente* fatta propria dalla Corte (e che, addirittura, tende a “fondere”, per così dire, competenza sulle norme generali con competenza in ordine ai livelli essenziali, nel senso, però, restrittivo, che la prima fonda la potestà statale e la seconda ne indica e ne definisce l'estensione con riferimento alle persone fisiche coinvolte nel percorso di istruzione; peraltro nella tesi seguita da questo Autore la libertà di insegnamento non è considerata oggetto potenziale di norme generali, bensì oggetto diretto della sola disciplina costituzionale; inoltre, sempre per questo stesso Autore, le norme generali non sono necessariamente uniformi, in forza di quanto desumibile dall'art. 116 Cost., che prevede una possibile differenziazione territoriale). Per un'ulteriore lettura, ulteriormente restrittiva, e forse più corretta, v. anche M. RENNA, *Le disuguaglianze sostenibili nel sistema scolastico*, in *Servizi pubblici e appalti*, 2006, p. 10 ss., che sembra ritenere che il campo d'elezione delle norme generali sia quello delle istituzioni scolastiche e della libertà di insegnamento, restando, invece, alla determinazione dei livelli essenziali il compito di limitare la competenza regionale circa l'oggetto delle prestazioni da garantire uniformemente.

l'istruzione (senza ulteriori attributi) fra le materia in cui permane una competenza ripartita tra Stato e regioni salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche.

Con la riforma costituzionale del Titolo V, Parte II, Cost., da un lato si è determinato un effetto di consolidamento e stabilizzazione dell'indirizzo riformatore precedente (anzitutto in ordine al principio dell'autonomia delle istituzioni scolastiche ed alla *ratio* del decentramento amministrativo), dall'altro, si è avuto però anche un parziale superamento ed una integrazione del quadro complessivo di riferimento, in base al quale attualmente si potrebbe delineare un assetto delle competenze istituzionali nel modo seguente:

- dal punto di vista legislativo e regolamentare, sono stati riservati a determinazioni nazionali, in relazione soprattutto all'esigenza di assicurare un quadro uniforme ad un sistema basato sul valore legale dei titoli, tre ordini di interventi (norme generali sull'istruzione, livelli essenziali delle prestazioni concernenti il servizio scolastico, principi fondamentali in materia di istruzione, con esclusione dell'istruzione e formazione professionale di competenza esclusiva regionale). Vi è invece competenza regionale di tipo concorrente per le determinazioni concernenti la programmazione e l'organizzazione del servizio dell'istruzione, ferma restando l'autonomia delle istituzioni scolastiche. Occorre anche considerare la prospettiva del regionalismo differenziato, di cui all'u.c. art. 116, che potrà determinare un maggior potere legislativo regionale anche in materia di norme generali sull'istruzione. Resta poi aperta la questione se l'autonomia delle istituzioni scolastiche ricomprenda anche un potere di regolazione della propria organizzazione e dello svolgimento delle funzioni attribuite, così come previsto per gli enti locali territoriali;

- in riferimento ai servizi scolastici, le funzioni di gestione del servizio, comprendenti anche le attività di ricerca per la definizione dei PTOF (in dialogo con il territorio), sono da considerare nel loro complesso attribuite alle istituzioni scolastiche autonome, quali organizzazioni amministrative del sistema di istruzione (nel rispetto delle norme generali e dei livelli essenziali delle prestazioni stabiliti con legge dello Stato).

3. La potestà ripartita.

Con l'introduzione del principio di sussidiarietà (nella sua interpretazione più pregnante, ovvero escludendo che la sussidiarietà sia soltanto un'indicazione facoltativa e non doverosa, o che la sua applicazione debba limitarsi alle sole funzioni di interesse sociale ma non delle funzioni pubbliche) nella norma che delinea l'impianto costituzionale della distribuzione delle funzioni

amministrative (art. 118 Cost.) è avvenuta la vera rottura del monopolio statale nell'esercizio delle funzioni pubbliche⁹.

Per quanto riguarda il riparto delle competenze in materia istruzione conseguente alla riforma costituzionale del 2001¹⁰, occorre determinare il quadro prescrittivo che è complessivamente determinato dalle disposizioni che definiscono le rispettive competenze dello Stato, degli enti territoriali e delle istituzioni scolastiche (la cui autonomia è richiamata espressamente nell'art. 117, comma 3, Cost.) e di quelle formative, che qui maggiormente interessano (senz'altro implicitamente richiamate nell'articolo 118, comma 4 della Costituzione). Tuttavia, come è già stato rilevato in dottrina¹¹, a differenza di quanto si potrebbe ritenere a prima vista, considerato il numero di indicazioni che sono state aggiunte nel testo della Carta Costituzionale relative al campo che qui interessa, il risultato dell'intervento del legislatore costituzionale non coincide con un complesso di norme idonee a delimitare in maniera univoca il ruolo di ciascun soggetto istituzionale e vincolare rigidamente l'intero assetto ordinamentale. La concreta realizzazione dell'istruzione, soprattutto per il settore della formazione professionale, infatti, è risultata mutevole in questi primi anni di applicazione; i processi legislativi e regolamentari di riforma del settore hanno, e stanno, attraversando diacronicamente e trasversalmente le innovazioni di rango costituzionale¹², spesso perseguendo direzioni diametralmente opposte, e ciò anche a causa della difficoltà di individuare con precisione la linea di demarcazione tra le varie funzioni in materia, come segnalato più volte anche dalla Corte. Si pensi ad esempio alle molteplici rappresentazioni del ruolo ministeriale nel settore della formazione, oscillanti tra centralizzazione e decentramento; alla predisposizione di (continue) riforme in materia effettuate dal legislatore ordinario e all'agire autonomo di ciascuna regione, che è risultato talvolta in anticipo e talvolta in difformità rispetto agli orientamenti indicati dalle riforme statali.

L'acquisizione di competenza sull'istruzione da parte delle regioni ha profondamente modificato l'assetto precedente, mettendo fine al tradizionale monopolio dello Stato

⁹ A. POGGI, *Il "sistema nazionale di istruzione" dopo la revisione costituzionale. Spunti per una rilettura del principio pubblico-privato alla luce del principio di sussidiarietà*, in www.federalismi.it, 2005.

¹⁰ F. FRACCHIA, *Il sistema educativo di istruzione e formazione*, Torino, 2008; S. LEO, *La materia dell'istruzione: le difficoltà di ricostruzione del sistema delle fonti*, in R. Tarchi (a cura di), *Le competenze normative statali e regionali tra riforme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2006; A. SANDULLI, *Istruzione*, in S. Cassese (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, IV, Milano, 2006, p. 3312 ss.; L. CASTELLI, *Istruzione e regioni: la legislazione regionale dopo il Titolo V*, in *Giorn. dir. amm.*, 2004, p. 839 ss.

¹¹ G. M. SALERNO, *Le competenze in tema di istruzione e formazione professionale nel vigente ordinamento costituzionale*, in www.federalismi.it, 2006.

¹² L. CASTELLI, *Istruzione e Regioni: la legislazione regionale dopo il Titolo V*, in *Studi e ricerche*, 2004, www.astrid-online.it. Per una puntuale disamina delle riforme che hanno investito il settore dagli anni '90 si veda A. PAJNO, *Autonomia delle scuole e riforme istituzionali*, in *Rapporto sulla scuola dell'autonomia 2002*, Armando editore, 2002, p. 15 ss.

nell'elaborazione delle politiche di settore¹³; con ciò non solo si è voluto confermare il ruolo già assegnato alle regioni con il d. lgs. 112/1998 (cioè con il riconoscimento di potestà amministrative), ma anche porre un segno di discontinuità con il riconoscimento della potestà legislativa, con la conseguente possibilità di effettuare scelte anche di natura politica nel settore¹⁴.

L'ambito materiale della «programmazione e gestione amministrativa della rete scolastica» (individuato dal d. lgs. 112/1998), nel nuovo contesto costituzionale, dovrebbe quindi essere concepito in senso estensivo, ossia non semplicemente come razionalizzazione dell'apparato dell'istruzione ma, soprattutto, come spazio e occasione di realizzazione di un'autentica politica del servizio pubblico sul territorio, in grado di interpretarne i bisogni e prefigurarne le prospettive di sviluppo¹⁵. Tale area pertanto dovrebbe comprendere, proprio in tale quadro, le funzioni necessarie al conseguimento di tale politica, ossia la stessa provvista delle risorse umane e finanziarie e quindi la gestione del personale docente sia le misure di valutazione e di monitoraggio del servizio pubblico dell'istruzione secondo un'interpretazione in senso estensivo dei trasferimenti operati già prima della riforma costituzionale. Come evidenziato¹⁶, la previsione di tale competenza ben si integra con le altre competenze di spettanza delle regioni nei settori contigui, ossia quelle relative al diritto allo studio (inteso quale assistenza scolastica), alle politiche occupazionali e alle professioni. La riconduzione alle regioni della programmazione in senso politico del servizio pubblico dell'istruzione sul territorio consentirebbe l'integrazione di politiche diverse, che rappresenta una linea di sviluppo essenziale ora che il sistema di istruzione e formazione professionale viene considerato al pari dell'istruzione tradizionalmente intesa: essa offrirebbe alle regioni la possibilità di organizzare un'offerta complessiva di istruzione e formazione, che si raccordi con l'istruzione¹⁷.

¹³ M. COCCONI, *Le regioni nell'istruzione dopo il nuovo Titolo V*, in *Le Regioni*, 5, 2007, p. 725 ss.

¹⁴ A. POGGI, *La legislazione regionale sull'istruzione dopo la revisione del Titolo V. Poche prospettive e molti problemi*, in M. Bombardelli, M. Consulich, *L'autonomia scolastica nel sistema delle autonomie*, Padova, 2005, p. 38.

¹⁵ A. PAJNO, *Costruzione del sistema di istruzione e «primato» delle funzioni amministrative*, in *Giorn. dir. amm.*, 5, 2004, p. 533.

¹⁶ M. COCCONI, *Le regioni nell'istruzione*, op. cit., p. 728.

¹⁷ Corte cost. 13 gennaio 2004 n. 13, in *Foro it.*, 2004, I, p. 2666, cui segue, nella medesima linea da questa tracciata, Corte cost. 26 gennaio 2005 n. 34, in *Giur. cost.* 2005, p. 1, ha affermato che, attraverso l'ampio decentramento delle funzioni amministrative delineato dalla legge n. 59 del 1997, e attuato con il decreto legislativo n. 112 del 1998, sono state delegate alle Regioni importanti e nuove funzioni amministrative, fra cui, in primo luogo, quelle di programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale (art. 138, primo comma, lettera a), e di programmazione della rete scolastica (art. 138, primo comma, lettera b); Corte cost. 25 marzo 2005 n. 120 in *Foro it.*, 2005, I, p. 2956, con cui la Corte, pronunciandosi in tema di disciplina degli asili nido, ha chiarito che la individuazione degli *standards* strutturali e qualitativi di questi ultimi non può essere ricompresa «nelle norme generali sull'istruzione e cioè in quella disciplina caratterizzante l'ordinamento dell'istruzione» posto che tale individuazione «presenta un contenuto essenzialmente diverso da quello lato *sensu* organizzativo nel quale si svolge la potestà legislativa regionale»; Corte cost. 15 luglio 2005 n. 279, in *Giur. cost.*, 2005, p. 2694, secondo cui «che le norme generali in materia di istruzione sono quelle sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie e, quindi, applicabili indistintamente al di là dell'ambito propriamente regionale. Le norme generali così intese si differenziano, nell'ambito della stessa materia, dai principi fondamentali i quali, pur sorretti da esigenze unitarie,

La competenza regionale concorrente in materia risulta tuttavia compressa. Da un lato, dall'esplicitarsi dell'autonomia funzionale scolastica, quantomeno come rispetto alla programmazione dell'azione educativa e didattica; dall'altro lato, dalle competenze statali. Infatti, allo stesso sono affidati: le norme generali in materia di istruzione, i principi generali (giacché di competenza concorrente si tratta), e la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni. Appare evidente la problematicità di quest'intreccio di competenze, denunciata dalla dottrina già all'indomani della riforma¹⁸ e sulla quale la Consulta è dovuta più volte intervenire.

4. Il non ruolo delle regioni.

Ad oggi, non è più possibile aderire alla tesi, benché sostenibile e certamente suadente per ragioni di ordine di semplificazione, che vorrebbe la materia in oggetto sciolta dal vincolo delle norme generali in materia di istruzione. Non sussiste alcun dubbio che il legislatore regionale, nell'esercizio della sua potestà legislativa esclusiva in materia di istruzione e formazione professionale (IeFP), sia vincolato al rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni determinati dal legislatore statale. È parimenti pacifico che - proprio perché di potestà esclusiva si tratta - lo stesso non sia chiamato a rispettare alcun principio fondamentale posto dallo Stato in materia. Se così non fosse, il nuovo riparto di competenze previsto dalla riforma del Titolo V avrebbe lasciato immutato il quadro, conservando la materia tra quelle di competenze concorrente, della quale dunque lo Stato deve fissare i principi fondamentali e le Regioni la legislazione di dettaglio. Appare invece più problematica l'esatta valenza delle norme generali rispetto alla legislazione regionale.

Storicamente, si rinviene una distinzione tra la formazione culturale e la formazione professionale, «la prima prodotta sostanzialmente nei licei la seconda negli istituti tecnici e, nella prospettiva di un rapido inserimento nel mondo del lavoro di personale idoneo all'esercizio di attività esecutive o di prestazione d'opera qualificata, negli istituti professionali»¹⁹. Inoltre, la Costituzione considera in separata sede (rispettivamente, art. 34, comma 2 e art. 35, comma 2), il diritto all'istruzione ed il diritto alla formazione professionale, e la formula "istruzione artigiana e professionale" scelta dal Costituente non si ancorava ad alcuna realtà costituita ben definita, tanto che inizialmente si sostenne che alla competenza regionale spettasse la sola formazione professionale di tipo extrascolastica ed addestrativa²⁰ e certamente tale concezione non portò

non esauriscono in sé stessi la loro operatività, ma informano, diversamente dalle prime, altre norme, più o meno numerose».

¹⁸ A. POGGI, *Istruzione, formazione professionale e Titolo V: alla ricerca di un (indispensabile) equilibrio tra cittadinanza sociale, decentramento regionale e autonomia funzionale delle Istituzioni scolastiche*, in *Le Regioni*, 4, 2002. ID., *La legislazione regionale sull'istruzione dopo la revisione del Titolo V*, in *Le Regioni*, 5, 2005.

¹⁹ L. CALCERANO, G. MARTINEZ Y CABRERA, *Scuola*, in *Enc. del dir.*, Milano, 1989, p. 898.

²⁰ U. POTOTOSCHNIG, *La competenza regionale in materia istruzione e formazione professionale*, in *Riv. giur. scuola*, 4/5, 1973.

all'istituzione di un vero e proprio ordine di istruzione professionale. L'attuale lettera del testo costituzionale utilizza invece l'espressione « con esclusione della istruzione e formazione professionale», il che porterebbe a ritenere quest'ultima come un settore sì distinto da quello dell'istruzione, ma non per questo radicalmente separato ed esterno rispetto allo stesso, qualora si consideri l'utilizzo del termine come decisivo²¹.

Benché sia indubbio il vantaggio che si conseguirebbe dalla riconduzione dell'intera materia alla legislazione regionale e al solo rispetto dei LEP (ovvero una maggiore semplicità nel delineare il comunque intricato intreccio competenziale), le ragioni di semplificazione del sistema a sostegno di opposta tesi non sono tuttavia sufficientemente sorrette a fronte dell'attuale architettura complessiva dell'istruzione. Non è più sufficiente eccepire che, secondo il quadro globale delineato dalla riforma del Titolo V, la materia IeFP deve essere integralmente affidata al legislatore regionale poiché, laddove si è riconosciuta potestà esclusiva, si è inteso riconoscere un potere forte incisivo al quale si opporrebbe – per incoerenza al dettato costituzionale – la possibilità di indebolirla subordinandola un doppio potere statale potenzialmente ri-accentratore: la determinazione dei LEP e le norme generali. Vero è che va evitato il rischio che le “norme generali” vengano strumentalizzate e “piegate” per re-introdurre una (abbandonata) visione centralistica dell'istruzione (certamente presente, dato che l'istruzione in sé era concepita, fino alla riforma costituzionale, come di esclusiva spettanza statale)²². Tuttavia, il settore dell'IeFP, è entrato a gravitare fortemente nell'orbita dell'istruzione, se non per esplicita scelta costituzionale, per scelta normativa, e tale scelta ha ricevuto l'avvallo della Corte Costituzionale (visto che quest'ultima ritiene che il limite delle norme generali valga anche per questo settore).

Il sistema stesso dell'istruzione secondaria superiore va oggi considerato come un *unicum*, non più formato dai soli licei tradizionalmente intesi, ma integrato dall'istruzione e formazione professionale. Non solo si è registrata un'evidente attrazione di un sistema verso l'altro, ma anche un'integrazione degli stessi, dal momento che l'obbligo scolastico stesso può essere assolto in entrambi i segmenti. Da ciò la necessità che l'architettura, la “spina dorsale” dell'impianto complessivo, sia delineata in maniera unitaria su tutto il territorio nazionale e per determinare l'ossatura del sistema non è sufficiente regolare la (sola) “prestazione” attraverso lo strumento dei LEP.

²¹ G.M. SALERNO, *Le competenze in tema di istruzione e formazione professionale nel vigente ordinamento costituzionale*, in www.federalismi.it, n. 16, 2006. L'Autore sottolinea come la disposizione in esame abbia «essenzialmente lo scopo di scorporare dal più generale e comprensivo ambito competenziale dell'istruzione alcuni specifici e determinati sottosettori ordinamentali, (...) al fine precipuo di sottrarli alla disciplina propria della potestà legislativa concorrente, e dunque, innanzitutto, al vincolo dei “principi fondamentali” posti o desumibili dalla legislazione statale». Risulta comunque essere la tesi maggioritaria il ritenere che la materia sia soggetta (anche) alle norme generali; si veda ad esempio G. MARCHETTI, *Istruzione e formazione*, in G. Santaniello, *Trattato di diritto amm.*, vol. XXXIX.

²² G. LANEVE, *Regioni e istruzione e formazione professionale*, Bari, 2008, p. 100-108.

A titolo di esempio, nella sent. 34/2005²³, dichiarando infondate le questioni di legittimità costituzionale mosse alla legge n. 12/2003 della Regione Emilia-Romagna per violazione anche dell'art. 117, comma II, lett. m), la Corte assoggetta la legge regionale ai medesimi limiti. Infatti, precisando che la Regione non si era appropriata della competenza statale relativa alle norme generali in materia di istruzione ma che, anzi, aveva legiferato nel rispetto delle stesse, implicitamente assoggetta la legislazione regionale in materia di IeFP allo stesso limite cui è assoggettata la materia istruzione (le norme generali).

Successivamente, nella nota sentenza n. 200/2009²⁴, per sgomberare il campo da ogni dubbio, la Corte prende esplicitamente atto di quanto il legislatore ordinario ha considerato disciplina rientrante nelle norme generali dello Stato, e le ripercorre in un elenco in cui vi fa rientrare anche norme relative alla IeFP, quali ad esempio «la definizione generale e complessiva del sistema educativo di istruzione e formazione, delle sue articolazioni cicliche e delle sue finalità ultime; la regolamentazione dell'accesso al sistema ed i termini del diritto-dovere²⁵ alla sua fruizione; (...); la previsione e la regolamentazione delle prove che consentono il passaggio ai diversi cicli; la definizione degli standard minimi formativi richiesti per la spendibilità nazionale dei titoli professionali conseguiti all'esito dei percorsi formativi, nonché per il passaggio ai percorsi scolastici; la definizione generale dei “percorsi” tra istruzione e formazione che realizzano diversi profili educativi, culturali e professionali (cui conseguono diversi titoli e qualifiche, riconoscibili sul piano nazionale) e la possibilità di passare da un percorso all'altro; la valutazione periodica degli apprendimenti e del comportamento degli studenti del sistema educativo di istruzione e formazione, (...); il modello di alternanza scuola-lavoro (...)».

Come sottolineato in più occasioni dalla Corte Costituzionale, l'area di maggior sovrapposizione con le norme generali coincide con i principi fondamentali che lo Stato deve dettare in materia di istruzione in quanto rientrante nella competenza concorrente, e che viceversa può riguardare l'istruzione e la formazione professionale. A voler indicare gli ambiti sui quali dovrebbe concentrarsi la normativa generale coinvolgente anche l'IeFP, si dovrebbero tener a riferimento i vari elementi centrali che si pongono in relazione con gli art. 33 e 34 Cost., che riguardano i caratteri precipi del servizio dell'istruzione e della formazione: ordinamenti didattici e titoli di studio (con cicli, durata, adempimento dell'obbligo scolastico, ecc.); funzione docente (libertà di insegnamento, intesa essenzialmente come libertà del docente, e non solo come libertà del singolo insegnante); *status* del dirigente scolastico²⁶; ambiti e garanzie dell'autonomia

²³ In www.federalismi.it, 2005.

²⁴ In www.federalismi.it, 2009.

²⁵ F. CORTESE, *Sul diritto-dovere all'istruzione e formazione tra potestà legislativa statale e competenze regionali: anatomia di un'interpretazione*, in *Giur. cost.*, 6, 2010, p. 4357 ss.

²⁶ A. DAPAS, L. VIOLA, *Il dirigente scolastico nell'era della «buona scuola»*, in *Lav. pubbl. amm.*, II, 1, 2015, p. 83 ss.

(tecnica e amministrativa) delle istituzioni scolastiche e formative, anche in rapporto alle funzioni di supporto e di promozione delle istituzioni territoriali; condizioni e garanzie della scuola paritaria, visto il tenore dell'art. 33 terzo e quarto comma che riferiscono espressamente allo Stato la responsabilità di far convivere la compagine statale e privata dell'istruzione; titoli di studio, verifiche e controlli (sia con sistemi indipendenti di rilevazione e di valutazione esterna dell'attività didattica rispetto a *standard* minimi, sia con sistemi di valutazione dell'apprendimento degli alunni).

5. Conclusioni.

Riconoscendo una potestà concorrente (*melius*, ripartita) in materia di istruzione, la riforma costituzionale senz'ombra di dubbio aspira a rendere possibili la compresenza di politiche di istruzione e formazione territorialmente diverse (naturalmente, in un quadro in cui vengono garantite prestazioni a un livello essenziale in maniera uniforme e la cui cornice sia determinata da norme generali). Invece, si registra l'assunzione omogenea di indirizzi organizzativi e di contenuto, secondo uno schema per cui le regioni, nell'applicare le norme generali ed i LEP, si trovano ad operare scelte tra una o più alternative obbligate.

A maggior ragione, dunque, la *vis* dell'iniziativa regionale nel campo dell'istruzione si ravvisa nella discontinuità rispetto ad un *modus operandi* caratterizzato da omogeneità.

Passata al vaglio la prassi amministrativa delle regioni e la legislazione in materia di istruzione intervenuta dopo la riforma costituzionale, è risultato evidente che solo poche regioni hanno inteso assumere un effettivo ruolo politico nel settore. La maggior parte dei legislatori regionali è rimasta nel solco restrittivo già definito dal d.lgs. n. 112/1998, con interventi settoriali che corrispondono ai settori tradizionali: il diritto allo studio inteso quale assistenza scolastica, la formazione professionale e la programmazione territoriale del servizio scolastico.

Altre regioni, invece, hanno inteso agire sul sistema formativo nel suo complesso, interpretando in modo ambizioso e innovativo le proprie funzioni, ponendosi quale cabina di regia di una pluralità di politiche ovvero estendendo le finalità complessive dall'istruzione-formazione, non più limitate all'alfabetizzazione dei minori.

Per taluni aspetti l'integrazione di istruzione e formazione è stata interpretata come condizione per favorire la transizione degli individui fra i diversi percorsi formativi per potenziarne la libertà di scelta. A ben vedere, dunque, anche l'implementazione dei sistemi regionali di IeFP può ben essere vista come concretizzazione del diritto all'istruzione. L'estensione delle finalità dell'istruzione, fino a ricomprendervi la formazione della persona per tutto l'arco della vita (c.d. *lifelong learning*), ha permesso di strutturare leggi regionali in un ambito

comprendente tutti i segmenti riconducibili alla formazione della persona: dalla pre-istruzione (asili nido), all'educazione degli adulti (educazione superiore, continua e permanente).

D'altro canto tale integrazione favorisce anche una stretta contiguità fra sistema formativo e politiche occupazionali, funzionale non solo a favorire l'inserimento lavorativo degli studenti ma anche la riqualificazione professionale dei lavoratori e l'inclusione sociale degli individui in condizione di disagio. Tale contiguità induce alcune regioni a configurare l'istruzione come fattore di riqualificazione in senso attivo degli interventi assistenziali (sia quelli rivolti alle persone disabili sia quelli diretti alle persone in condizioni di disagio sociale) ed a prevedere anche un'integrazione fra sistema formativo e servizi socio-sanitari.

A ben vedere, anche fra gli interventi regionali che hanno inteso confinare il proprio ruolo nell'ambito più settoriale del diritto allo studio e dell'assistenza scolastica si rinvengono slanci innovativi che, magari più dimessamente o inconsapevolmente, hanno riflessi sul sistema complessivo dell'istruzione.

Ad esempio, man mano che viene abbandonata la logica meramente assistenzialistica degli interventi di diritto allo studio, agli interventi classici rivolti alle aree deboli dell'utenza e diretti a favorire l'accesso e la frequenza delle attività scolastiche, si affiancano strumenti nuovi. Sorge l'idea che gli interventi debbano essere volti anche alla riqualificazione ed all'arricchimento dell'offerta del sistema formativo nel suo complesso²⁷. Vengono create misure dirette a promuovere ed a sostenere l'autonomia scolastica (ad esempio, finanziandone la progettualità), a favorire l'educazione degli adulti (con appositi programmi di formazione), a diffondere la cultura europea attraverso la promozione di scambi studenteschi transnazionali, a sostenere la libertà di scelta delle famiglie (buoni) ed a premiare il merito per incentivare l'innalzamento del livello qualitativo (assegni di studio per i meritevoli).

Pare evidente che interventi come questi siano in grado, in maggior o minor misura, di avere riflessi sul sistema complessivo dell'istruzione. Laddove siano realizzati in maniera meno incisiva, magari solo come misure sperimentali o temporanee, le potenzialità di riflesso sul sistema saranno meno evidenti, ma non c'è dubbio che ne rimarrà ineluttabile traccia nella concettualizzazione delle funzioni, la quale risulterà inevitabilmente ampliata (quantomeno in astratto, poiché in concreto si tratta di misure che possono essere revocate in ogni momento).

In conclusione, sono state individuate aree di intervento regionale (adottare una visione innovativa della funzione²⁸ relativa alla gestione del diritto allo studio con l'ampliamento dei

²⁷ Si prenda, ad esempio la legge regionale umbra, che ricomprende nell'ambito del diritto allo studio gli interventi volti a favorire la qualificazione del sistema scolastico e formativo e a migliorare i livelli di qualità dell'offerta formativa ed educativa.

²⁸ Rispetto ai «fini dell'istruzione» innervati dai «più rilevanti scenari teorici che hanno segnato il dibattito novecentesco e che ancora oggi costituiscono la base», si v.: A. M. POGGI, *L'istruzione come fattore di partecipazione: le nuove sfide della "complessità"*, in *Rivista AIC*, 1, 2024, p. 411 ss., afferma il sopravanzare dell'«idea della scuola come luogo deputato allo svolgimento di una funzione pubblica/amministrativa (propria dell'ottica liberale) per

soggetti e delle finalità perseguite, valutare l'ipotesi di percorrere la via del regionalismo differenziato in materia di istruzione, aspirare a una piena integrazione della didattica con la formazione professionale, concepire il proprio ruolo di programmazione del servizio come comprensivo anche della valutazione e del monitoraggio) all'apparenza minimali nella misura in cui vengono considerate in ottica settoriale, ma che possono trasformarsi in strumenti idonei a modificare, innovare ed indirizzare l'intero sistema didattico, contribuendo a specificare il diritto all'istruzione per renderlo effettivo.

assumere, invece, in una interpretazione evolutiva, lo spessore di una scuola come “luogo” deputato all'assolvimento di una funzione sociale, propria delle democrazie contemporanee» (cit., 422); ID., *La scuola*, in *Osservatorio AIC*, fasc. n. 6/2021, 212, ove si precisa che i due aspetti «luogo e funzione [della scuola, ndr], scolpiti principalmente nell'art. 34, comma 1 [...] e nell'art. 33, comma 2 [...] si rivelano cruciali [...] perché attraverso di essi è possibile riannodare e ricomporre a sistema tutti i diversi fili che innervano il sistema scolastico (istruzione, formazione, libertà di insegnamento, libertà di istituire scuole non statali...)».

queste istituzioni

**Il diamante “fiorentino” e le questioni
relative alla proprietà
e alla collocazione**

Gianni Cortigiani

Numero 1/2026

15 aprile 2026

Il diamante “fiorentino” e le questioni relative alla proprietà e alla collocazione

di Gianni Cortigiani*

Sommario

1. La storia del Diamante Fiorentino – 2. Il Patto di Famiglia del 1737 – 3. La questione della proprietà – 4. Il vincolo di inamovibilità dalla Città di Firenze – 5. Lo scambio di note del dicembre 1929 e la sua non decisività.

Sintesi

L'articolo ricostruisce le vicende storiche del Diamante Fiorentino, da oltre un secolo considerato disperso e riemerso alla fine del 2025 esaminando, principalmente sulla base delle disposizioni del c.d. Patto di Famiglia del 1737, le questioni relative alla individuazione del legittimo proprietario e soprattutto della legittimità della attuale collocazione a Quebec-Canada anziché nella Città di Firenze.

Abstract

The article traces the history of the Florentine Diamond, which had been considered lost for over a century before resurfacing at the end of 2025. It examines, primarily on the basis of the provisions of the so-called Family Pact of 1737, the issues relating to the identification of the rightful owner and, above all, the legitimacy of its current location in Quebec, Canada, rather than in the city of Florence.

Parole chiave

Diamante Fiorentino – Città di Firenze – legittimo proprietario – Quebec.

Keywords

Florentine Diamond – City of Florence – rightful owner – Quebec.

1. La storia del Diamante Fiorentino.

La recente rivelazione della perdurante esistenza del “Florentiner” o “Fiorentino” ha dato origine ad una serie di interessanti problemi giuridici relativi sia alla legittimità del possesso da parte degli attuali detentori, sia, anche indipendentemente dalla questione proprietaria, alla legittimità della sua collocazione fisica (attualmente a Quebec-Canada), problemi che hanno attirato l'attenzione anche della Commissione Permanente 7 (Cultura. Patrimonio culturale ecc.) del Senato, che all'esito dell'esame condotto, ha emesso la Risoluzione 3.3.26 (Doc.XXIV n.39).

In estrema sintesi il Fiorentino è un diamante di circa 137,27 carati, di colore giallo pallido, tagliato a forma di doppia rosetta con 126 faccette.

Fu acquistato, grezzo, da Ferdinando I de' Medici Granduca di Toscana, nel 1601 e tagliato a Firenze, dal veneziano Pompeo Studentoli con un lavoro protrattosi dal 1605 al 1615, lavoro

* Già Avvocato Distrettuale dello Stato.

che rappresentava, per l'epoca, una assoluta novità venendo a costituire una anticipazione di quello che sarebbe diventato successivamente il taglio "moderno". Sempre all'epoca era il secondo più grande diamante conosciuto.

La pietra compare in ritratti ufficiali di Cristina di Lorena e di Maria Maddalena d'Austria, Granduchessa di Toscana consorti rispettivamente di Ferdinando I e Cosimo II e co-reggenti durante la minore età di Ferdinando II.

È esattamente rappresentato, con il nome di "Gran Diamante del Serenissimo Granduca di Toscana" e l'indicazione sostanzialmente corretta del peso di 138 carati, in una incisione, datata fra 1615 e 1619, contenuta in un volume di manoscritti provenienti da Anton Francesco Gori conservato nella Biblioteca Marucelliana di Firenze (MS A 213 carta 95r).

Compare in un inventario redatto alla morte del Granduca Cosimo III (1723) come pietra "sfaccettata da entrambi i lati e circondata da una banda incrostata di diamanti".

Con una descrizione quasi analoga "gran diamante faccettato da una parte e dall'altra, di peso carati centoquaranta contornato da un sottile serpente tutto tempestato di piccoli diamanti" compare al n. 2 dell'Inventario datato 10 Marzo 1740 (stile fiorentino, 1741 in computo moderno) "*delle gioie della sua Casa unite allo Stato della Toscana*" ordinato da Anna Maria Luisa dei Medici, ultima del ramo principale della casata, conosciuta anche come Elettrice Palatina in quanto vedova del Principe Elettore del Palatinato.

Dopo il subingresso (con Francesco Stefano) dei Lorena ai Medici come dinastia regnante di Toscana (1737) e la morte di Anna Maria Luisa (1743) la pietra (insieme a numerosissimi altri gioielli già appartenuti alla Elettrice Palatina la cui sorte è ignota) viene spostata da Firenze e occasionalmente è utilizzata e indossata in cerimonie di particolare importanza.

Anche dopo la dissoluzione del Sacro Romano Impero e il sorgere dell'Impero austriaco (dal 1867 Monarchia Austro-Ungarica) la pietra rimane a Vienna, conservata e sporadicamente esposta nella Hofburg.

È evidentemente al periodo viennese che risale l'attribuzione alla pietra del nome "Florentiner" a testimonianza della origine, appunto, fiorentina della stessa.

Dopo la caduta della dinastia Asburgo-Lorena e la proclamazione della Repubblica d'Austria (3.4.1919) la pietra viene espressamente citata nel Trattato di S. Germaine en Laye (10.9.1919) fra gli oggetti in possesso dell'Austria dei quali una apposita Commissione di esperti dovrà valutare la legittimità della appartenenza ai fini della eventuale restituzione ai paesi di origine, e nella successiva Convenzione in data 4.5.1920 con la quale la Repubblica Austriaca si impegna, senza attendere il parere della Commissione, a restituirla all'Italia.

Nel frattempo peraltro della pietra si sono perse le tracce, tanto che comunemente si ritiene che la stessa sia andata perduta, rubata, tagliata in più gioielli con maggior facilità commerciabili, fino a che (Novembre 2025 - notizia in New York Times del 6.11.25) Carlo di Asburgo-Lorena,

rivela che il Diamante si trova, insieme ad altre gioie, sin dal 1940 nel caveau di una banca del Quebec, essendovi stato depositato da Zita di Borbone-Parma, vedova dell'ultimo Imperatore Carlo I.

Nel corso dei lavori della Commissione 7 Cultura del Senato sono state consultate due note (la cui esistenza era stata già anticipata da Claudia Gambaro in “Il Fiorentino-Il Gran Diamante di Toscana”, pubblicazione illustrativa della Mostra tenutasi a Firenze fra 26.11.2021 e 25.1.2022) risalenti al dicembre 1929 scambiate fra il Ministero degli Esteri italiano e i legali della ex Imperatrice, note rimaste sostanzialmente riservate e sulle quali si tornerà in seguito.

Dalla ricostruzione storica che precede appare evidente come in relazione alla legittimità sia del possesso da parte degli attuali detentori, sia della attuale collocazione della pietra assuma decisiva rilevanza il momento del trasferimento dalla casa Medici alla casa Lorena (poi Asburgo-Lorena); tale momento è rappresentato dalla Convenzione di Vienna (detta anche Patto di Famiglia) sottoscritta il 31-10-1737 dai Ministri Plenipotenziari di Francesco Stefano di Lorena e di Anna Maria Luisa de' Medici, ultima discendente della linea diretta della casa Medici, da cui la necessità della analisi che segue.

2. Il Patto di Famiglia del 1737.

Il 31-10-1737 viene siglata in Vienna la Convenzione volta a regolare i rapporti, anche economici, fra Francesco Stefano di Lorena, nuovo Granduca di Toscana per investitura imperiale e Anna Maria Luisa de' Medici, Elettrice Palatina in quanto vedova del Principe Elettore del Palatinato, ultima rimasta, dopo la morte del fratello Gian Gastone avvenuta pochi mesi prima, del ramo principale della casa Medici già regnante nel Granducato.

La sottoscrizione da parte dei plenipotenziari delle parti avviene a seguito di lunghe e laboriose trattative iniziate da Francesco Stefano già con Gian Gastone ancora in vita.

Prima di addentrarsi nell'esame delle clausole della Convenzione, sembra opportuno soffermarsi sulla natura di tale Atto.

Appare pacifico che lo stesso abbia le caratteristiche e la natura di un vero e proprio Trattato Internazionale.

Anche se non interviene fra due Stati, la Convenzione regola i rapporti di successione fra due dinastie, con il dichiarato scopo (preambolo) di favorire *“la quiete dell'Europa, la tranquillità dell'Italia, e in particolare la felicità della Toscana”* e (art.1) di *“concorrere a tutte le misure prese per il più grande stabilimento della tranquillità pubblica”*.

In un momento storico particolarmente turbolento (siamo nel mezzo delle Guerre di Successione) la Toscana, considerata in sede imperiale Feudo dell'Impero (nonostante la presenza e la anteriorità di investiture papali) visti fallire i tentativi del Granduca Cosimo III di ottenere

una deroga alla legge salica, così da consentire la successione nel titolo anche in linea femminile, e senza che sia presa in considerazione la possibilità di una successione in linea collaterale, si trova in gravi difficoltà non solo nei rapporti con le Potenze, ma anche all'interno.

La Convenzione faticosamente elaborata serve appunto non solo e non tanto a regolare la sorte del patrimonio (e degli ingenti debiti “personali”) di casa Medici, ma soprattutto a superare le difficoltà interne e internazionali che il cambio di Dinastia avrebbe potuto comportare ed in particolare a garantire la “manutenzione” del debito pubblico del Granducato.

Non è un caso allora se (art. XIII) “*le Altezze Loro Reale ed Elettorale*” (cioè Francesco Stefano e Anna Maria Luisa) chiedono all'Imperatore (e al Re Cristianissimo cioè al Re di Francia, formalmente signore feudale di Francesco Stefano in quanto Duca di Lorena) al dichiarato fine di dare maggior stabilità al patto, di farsi garanti dei loro accordi, dichiarandosi disposti a modificarli a loro eventuale richiesta.

Una siffatta richiesta non avrebbe avuto senso relativamente ad un semplice atto di autonomia privata, ma è pienamente conforme alla natura di diritto pubblico internazionale della Convenzione.

Non è, ancora, un caso che la copia in italiano della Convenzione, redatta immediatamente dopo la sottoscrizione dell'originale in francese, sia conservata all'Archivio di Stato di Firenze, Trattati Internazionali n. 56 ins. 6.

(è interessante notare come dalla relazione del Marchese Bartolommei, plenipotenziario della Elettrice emerga come Francesco Stefano si dolesse del fatto che la parte fiorentina tendeva ad introdurre nell'accordo clausole “notarili” secondo lui adatte ad un contratto fra piccoli proprietari e non consone ad un Trattato fra dinastie che avrebbe dovuto fondarsi, semplicemente, sulla reciproca buona fede e buona disposizione d'animo).

Il punto della Convenzione che interessa le vicende del Diamante è rappresentato dall'art. III con il quale Anna Maria Luisa “*cede, dà e trasferisce al presente per lui e i suoi successori Granduchi tutti i mobili, effetti e rarità della successione del serenissimo Granduca suo fratello, come Gallerie, Quadri, Statue, Biblioteche, Gioie e altre cose preziose...a condizione espressa che di quello è per ornamento dello Stato, e per utilità del pubblico e per attirare la curiosità dei forestieri non ne sarà nulla trasportato, e levato fuori dalla capitale e dallo Stato del Granducato*”.

Di converso “*La guardaroba, mobili, argenteria ed effetti che sono in uso resteranno alla libera disposizione di S.A.R.*”

Si tratta della norma, contenente un vincolo di destinazione di natura non privata ma pubblica e internazionale, alla quale viene universalmente attribuito il merito della permanenza in Firenze e in Toscana delle opere d'arte che in seguito avrebbero costituito il nucleo della Galleria degli Uffizi e di altre Istituzioni museali.

Il Diamante non è espressamente citato nell'articolo, e nel successivo testamento redatto dalla Elettrice (copia in Archivio di Stato, Trattati internazionali XXLVII/I) in data 5.4.1739 (seguiranno vari codicilli che peraltro non toccano il punto che qui interessa) si dispone tra l'altro che *“le gioie che si troveranno nella sua eredità detratte quelle lasciate come legato come sopra (la precedente parte del testamento contiene una lunga serie di legati di gioielli a parenti, amici, ex servitori) se ne faccia inventario e si uniscino alle gioie provenienti dalla sua famiglia e che si chiamano dello Stato, all'effetto che l'uso di esse deve servire per ornamento dei Serenissimi Gran Duchi e Serenissime Gran Duchesse, regnanti in Toscana, per dovere tutte sempre, et in perpetuo, conservarsi in questa Città di Firenze, insieme con tutte le Statue, pitture, medaglie ed altre rarità singolari ritrovate nell'eredità della famiglia, già regnante della Serenissima Testatrice, ed a forma della Convenzione fatta con Sua Altezza Reale in Vienna ne' 31 ottobre 1737”*.

In altre parole, con il Testamento si ha la destinazione ad uso pubblico anche di tutte le gioie “personali” della Elettrice, destinate anch'esse a servire “per ornamento” dei Granduchi e loro consorti regnanti nel tempo, e l'uso della qualifica “regnanti” ancora una volta è di sostanziale rilievo: i gioielli Medici passeranno non a Francesco Stefano e suoi discendenti uti personae, ma ai “Granduchi regnanti” cioè a coloro che nel tempo rivestiranno la dignità e il titolo regnando effettivamente.

Non è peraltro minimamente dubitabile che il Diamante sia stato trasferito ai Lorena in virtù del Patto (atto di diritto internazionale) e non del testamento (atto di natura privata), in quanto il primo tratta dei beni pervenuto alla Elettrice dalla successione del fratello Gian Gastone (cioè i beni di “casa Medici”) mentre il testamento tratta dei beni acquisiti in proprio dalla Elettrice (grande appassionata di gioielleria) o pervenute dalla eredità materna. Per altro verso, la bellezza, la particolarità, la fama stessa della pietra la includevano già allora fra i beni destinati all'ornamento dello Stato e ad attirare la curiosità dei forestieri.

Le indicazioni del testamento peraltro sono utili per confermare definitivamente la condizione delle gioie “che si dicono dello Stato”, condizione rappresentata dalla inamovibilità dalla Città di Firenze, alla quale le gioie restano vincolate “per sempre e in perpetuo”.

Proseguendo nella analisi del Patto, pare non di poco rilievo notare che il cessionario non è Francesco Stefano uti persona, ma in quanto Granduca regnante (si veda al riguardo il preambolo ove fra le premesse viene indicato come “Gran Duca ora regnante”).

Nella stessa ottica assume rilievo la espressione “i suoi successori Granduchi”: non quindi gli eredi genericamente intesi, ma coloro che succederanno a Francesco Stefano come Granduca di Toscana,

3. La questione della proprietà.

Si pone peraltro una ulteriore questione che merita una attenta analisi: con l'espressione "Granduca regnante" si intende nel Patto la mera titolarità *de jure* ovvero anche l'esercizio de facto della sovranità sulla Toscana?

In altre parole, la pietra viene ceduta a Francesco Stefano e ai suoi successori in quanto effettivi governanti della Toscana, ovvero in quanto portatori del mero titolo granducale, senza la relativa potestà.

Nella relazione sulle trattative che hanno portato alla stipula del Trattato stilata da Ferdinando Bartolommei plenipotenziario mediceo si riporta che Francesco Stefano si opponeva a clausole "*riguardanti le persone di S.A.R. e suoi successori di attuali possessori della Toscana, perché se mai per mala sorte vi si introducesse un usurpatore perderebbero essi in tal caso ogni loro diritto*".

Secondo la posizione con tali parole espressa dalla parte lorenese, la titolarità dei beni ceduti (Diamante compreso) avrebbe dovuto essere legata al mero titolo di Granduca e svincolata dall'effettivo governo sulla Toscana.

Premesso che una tale conclusione non gioverebbe comunque alla causa degli attuali Asburgo-Lorena, in quanto nel 1870 gli Asburgo "toscani" abdicarono al titolo a favore dell'Imperatore Francesco Giuseppe e nel 1961 Otto di Asburgo-Lorena ha abdicato definitivamente alle pretese al trono, resta il fatto che le richieste allora avanzate da Francesco Stefano si scontrano con il testo del Patto (e anche del successivo testamento) che fa riferimento a Granduchi "regnanti" e soprattutto con le restanti disposizioni e la ratio dello stesso.

Nelle altre disposizioni della Convenzione l'Elettrice Palatina (art. II) attribuisce al nuovo Granduca, i beni allodiali (cioè le proprietà immobiliari non feudali) di casa Medici situate fuori di Toscana e tale attribuzione avviene senza vincoli, trattandosi di beni che in quanto fuori dal territorio granducale non possono in alcun modo essere definiti come "dello Stato", ma che appartengono ai Medici uti privati proprietari.

Per parte sua Francesco Stefano, oltre ad assicurare ad Anna Maria Luisa una rendita, residenza, servitori, arredi e tutto quanto necessario a garantirle uno status adeguato, ed oltre a nominarla Reggente in caso di sua assenza (art. XI, ma di fatto Anna Maria Luisa eviterà di esercitare le relative funzioni), da un lato (art. IV) si fa carico di tutti i debiti "privati" di casa Medici anche oltre il valore di quanto ricevuto e soprattutto, dall'altro (art. V) "si obbliga a mantenere il credito dei fondi pubblici".

Questa ultima previsione appare di particolare interesse: i titoli pubblici erano fondati sostanzialmente sul riconoscimento di elevati interessi il cui pagamento era effettuato con il ricavato delle gabelle, e la cui sostanziale garanzia era data proprio dai beni "di Stato" di proprietà medicea di cui all' art. III.

La cessione alla nuova dinastia dei beni di casa Medici appare dunque come strettamente legata alla assunzione da parte dei nuovi regnanti di una serie di obbligazioni, prima fra tutte quella relative al mantenimento e alla garanzia del debito pubblico toscano.

I beni medicei (Diamante compreso) passano ai Lorena anche (e soprattutto) perché questi si fanno garanti della stabilità del debito pubblico (nella sopra citata relazione del plenipotenziario Bartolommei appare evidente come questa fosse la maggiore preoccupazione della Elettrice, sempre alla ricerca della formalizzazione di clausole tali da assicurare la osservanza di tale obbligo).

Se la cessione dei beni medicei fosse avvenuta a favore di chi potesse fregiarsi del mero titolo granducale, senza esercitarne in concreto le prerogative e assumerne gli oneri tale scopo sarebbe stato del tutto frustrato.

Sia dal punto di vista testuale che da quello sistematico, pertanto, si deve concludere che il Diamante appartiene legittimamente a chi oltre ad avere il titolo di Granduca, sia l'effettivo "possessore" dello Stato e responsabile del suo funzionamento.

Conferma di quanto sopra, se ve ne fosse bisogno, è data dal fatto che, prima nel testamento, e poi nell'Inventario del 1740 (1741 secondo il calendario moderno) le gioie come il Diamante sono definite espressamente come "unite allo Stato" (allo Stato appunto e non al mero titolo Granducale).

Con il Plebiscito del 11-12/8/1860 peraltro l'elettorato toscano approvava la "unione alla Monarchia costituzionale del Re Vittorio Emanuele" respingendo la alternativa del "regno separato".

Quel voto segna la fine del Granducato come unità indipendente e lo Stato toscano confluisce nel Regno d'Italia proclamato il successivo 17 marzo 1861.

Se ne deve concludere che sulla base del Patto non sussiste alcuna ragione legittimante la proprietà del Diamante in capo agli attuali Asburgo-Lorena, mentre il "successore" di Francesco Stefano secondo l'accezione del Patto diviene da allora il Regno d'Italia e adesso la Repubblica italiana.

4. Il vincolo di inamovibilità dalla Città di Firenze.

È ben vero che gli attuali detentori potrebbero astrattamente fondare la rivendicazione della proprietà del Diamante sul possesso di fatto ed il decorso del tempo, ma tali rivendicazioni troverebbero comunque il limite del "vincolo di destinazione" a Firenze della pietra e della natura, internazionale e non privata, del Trattato dal quale tale vincolo sorge.

La obbligatoria collocazione a Firenze del Diamante ne costituisce una caratteristica intrinseca, anche a prescindere dalla individuazione di chi ne sia oggi il proprietario legittimo.

In altre parole rispetto alla illegittimità di qualsiasi collocazione del Diamante fuori da Firenze rimane irrilevante se la proprietà appartenga agli attuali Asburgo-Lorena che detengono il gioiello, ovvero alla Repubblica Austriaca in virtù delle complesse vicende della, comunque vigente, cosiddetta Habsburgergesetz, ossia la legge costituzionale 3.4.1919 relativa alla espulsione degli appartenenti alla casa di Asburgo-Lorena e all'incameramento dei beni mobili e immobili "della Corte", ovvero ancora, come si ritiene, alla Repubblica Italiana subentrata al Regno d'Italia nella cui compagine era confluito, a seguito del ricordato plebiscito del 1860 il Granducato di Toscana, con i suoi beni "dello Stato", come del resto implicitamente riconosciuto dal Trattato di S.Germaine en Laye e dalla successiva Convenzione di Vienna, oppure ancora agli attuali rappresentanti della Casa Medici, che pur appartenendo ad un ramo collaterale rispetto a quello estintosi con Anna Maria Luisa, rivendicano il titolo granducale in virtù delle previsioni contenute nelle investiture papali).

Chiunque ne sia il legittimo proprietario il Diamante è indissolubilmente legato alla Città di Firenze, in quanto rientrante fra i beni di cui all'art. III della Convenzione che servono "per ornamento dello Stato, per utilità del pubblico, per attirare la curiosità dei forestieri": i beni non personali ma sostanzialmente "dello Stato" caratterizzati da una destinazione pubblica; (nella Convenzione compare *in nuce* non solo una chiara anticipazione della attuale normativa sulla tutela dei beni culturali ma anche la attuale distinzione codicistica fra demanio e patrimonio indisponibile da un lato e patrimonio disponibile dall'altro).

Quel legame è stato doppiamente violato a suo tempo da Francesco Stefano, quando subito dopo la morte della Elettrice ha spostato da Firenze a Vienna il Diamante (e numerosi altri gioielli) e quando, divenuto Imperatore pochi anni dopo, non ha prestato alla osservanza del Patto quella protezione che l'art. XIII all'Imperatore richiedeva.

Nondimeno, la natura internazionale della Convenzione fa sì che i vincoli ivi previsti, ed in particolare il vincolo di cui all'art. III permangano fermi nel tempo.

È proprio con riferimento alla esistenza e persistenza nel tempo di tali vincoli che nel Trattato di S. Germaine en Laye (artt.191-196 in particolare art.195 e relativo Allegato) viene prevista la necessità dell'esame da parte di una Commissione di giuristi appositamente nominata, della legittimità della asportazione dalla sede originaria in Italia, tra l'altro de " I gioielli della Corona (per la parte rimasta in seguito alla loro dispersione), i gioielli privati della Principessa Elettrice de'Medici..." ma la illegittimità della rimozione da Firenze di tali beni è talmente evidente che nella successiva Convenzione del 4.5.1920 la Repubblica Austriaca si impegna direttamente a restituire, senza necessità di attendere il parere della Commissione all'Italia i beni descritti nell'allegato all'art.195 fra i quali appunto i gioielli pervenuti agli Asburgo-Lorena dalla Elettrice Palatina, definitivamente riconoscendo così che la asportazione degli stessi da Firenze era avvenuta *contra jure*.

In esecuzione della Convenzione del 1920 furono effettivamente restituiti alcuni arredi e mobili, ma all'epoca il "Fiorentino", che gli Asburgo -Lorena avevano portato con sé non si trovava più in territorio austriaco per cui il governo della Repubblica Austriaca si limitò a riferire di essere impossibilitato alla restituzione.

5. Lo scambio di note del dicembre 1929 e la sua non decisività.

Né pare che sul perdurare nel tempo, fino alla attualità, del suddetto vincolo incida lo scambio di note intervenuto nel dicembre 1929 fra il Ministero degli Esteri e l'Avv. De Charmant, legale della ex Imperatrice.

In data 3.12.1929 il legale propone un Accordo in 5 punti al fine di dirimere le controversie fra l'Italia e gli Asburgo. Tali clausole riguardano l'accantonamento di una precedente intesa (non formalizzata), la rinuncia della ex Imperatrice ad ulteriori rivendicazioni su beni siti in territorio italiano, la restituzione di un libro raro (il Breviario di Ercole d'Este), la astensione da parte del Governo italiano dal rivendicare ulteriormente il Diamante ed il riconoscimento del "possesso e libera destinazione" dello stesso da parte degli Asburgo, il pagamento alla ex Imperatrice di 1 milione di lire (formalmente in compenso dei disagi sopportati per l'annullamento della precedente intesa). Le richieste vengono accettate con nota firmata Guariglia in nome del Ministro Dino Grandi ed il successivo 7/12/1929 il MAE (senza citare la parte dell'accordo relativa al Diamante) incarica l'Ambasciatore italiano a Berna di far esaminare il libro (che si trovava in quella Città) da un esperto e, in caso di conferma della autenticità, consegnare il milione di lire.

Particolare attenzione va riservata alla formula utilizzata per caratterizzare la richiesta asburgica relativa al Diamante, si chiede il riconoscimento della "libera disposizione" dello stesso: si tratta delle identiche parole che compaiono nell'ultimo comma dell'art.III del Patto di Famiglia con riferimento a "*Guardaroba, Mobili, Argenterie*" ai beni cioè che sono esclusi dal vincolo di destinazione a Firenze.

Sin troppo evidenti sono la consapevolezza da parte asburgica della sottoposizione del Diamante a quel vincolo e del perdurare dello stesso e l'intenzione di escluderlo, di fatto riportando il Diamante alla categoria dei beni medicei di scarso interesse e valore e come tali non indisponibili.

Anche se la richiesta è stata accettata dal Ministero degli Esteri, non può, ad avviso di chi scrive, ritenersi che il vincolo sia venuto meno.

Da un lato (ed in tal senso sono le conclusioni della Risoluzione della Commissione Cultura del Senato) una sostanziale sdemanializzazione come quella in oggetto avrebbe dovuto essere preceduta da un provvedimento amministrativo in tal senso: è vero che il Codice Civile 1865 all'epoca vigente non contemplava la distinzione fra beni patrimoniali indisponibili e disponibili

di cui al Codice attuale (v.art.828), ma è altrettanto vero che l'allora articolo 430 dopo aver proclamato la inalienabilità dei beni del demanio disponeva che i beni del patrimonio dello Stato potessero essere alienati solo nelle forme previste dalle leggi che li riguardavano, ed è ancora altrettanto vero che anche nella organizzazione dello Statuto Albertino, non rientrava certamente fra le competenze del Ministero degli Esteri pronunciarsi sulla natura e destinazione dei beni statali.

D'altro canto, e soprattutto, resta la constatazione che il vincolo di destinazione del Diamante non discende dalla natura intrinseca dello stesso o da un ordinario atto amministrativo, ma dalla previsione di un Trattato internazionale.

Ne consegue che un atto interno volto alla revoca del vincolo, anche ove esistente, non sarebbe stato comunque sufficiente, essendo invece necessario un atto "uguale e contrario" a quello all'origine dello stesso.

Si è già visto come la Convenzione di Vienna del 31/10/1737 abbia natura di Trattato internazionale; tale non è invece lo scambio di note fra MAE e ex Imperatrice, non si tratta di un accordo fra Stati, né di un atto destinato comunque a regolare la funzionalità di un apparato statale, ma soltanto di un accordo privatistico volto a regolare i rapporti di debito-credito fra uno Stato e una famiglia ormai privata.

In definitiva, pur tenendo conto del decorso del tempo e anche delle note del dicembre 1929 si deve concludere (si ribadisce, anche indipendentemente da ogni questione riguardo alla proprietà) per la non legittimità della collocazione del Diamante a Quebec o in qualsiasi altro luogo diverso da Firenze.