



DEMOCRAZIA E SICUREZZA – DEMOCRACY AND SECURITY REVIEW

Anno X, n. 2, 2020



Roma Tre Press
2020



Democrazia e Sicurezza - Democracy & Security Review

Anno X, n. 2, 2020 (contenuti chiusi il 13 ottobre 2020)

Direzione, redazione e impaginazione:

Laboratorio Multimediale e di Comparazione Giuridica

Università degli Studi Roma Tre – Dipartimento di Scienze politiche

via G. Chiabrera, 199 - 00145 Roma

www.democraziaesicurezza.it - redazione@democraziaesicurezza.it



Iscrizione presso il Tribunale di Roma, n. 373/2011 del 5 dicembre 2011

Rivista scientifica (ANVUR) per l'Area 12 - Scienze giuridiche

e l'Area 14 - Scienze politiche e sociali ai fini dell'ASN.

Salvo diversamente indicato, gli articoli sono sottoposti a doppia procedura di revisione anonima (*double blind peer review*).

Elaborazione grafica della copertina

MOSQUITO mosquitoroma.it

Caratteri grafici utilizzati

Aller e Avenir (copertina); Century Gothic (titoli interni); Palatino Linotype (testo).

Edizioni *Roma Tre-Press* ©

Roma, ottobre 2020

ISSN 2239-804X

<http://romatrepress.uniroma3.it>

Quest'opera è assoggettata alla disciplina Creative Commons attribution 4.0 International Licence (CC BY-NCND 4.0) che impone l'attribuzione della paternità dell'opera, proibisce di alterarla, trasformarla o usarla per produrre un'altra opera, e ne esclude l'uso per ricavarne un profitto commerciale.



L'attività della *Roma Tre-Press* è svolta nell'ambito della

Fondazione Roma Tre-Education, piazza della Repubblica 10, 00185 Roma.

Direttore responsabile

Salvatore Bonfiglio

Comitato editoriale

Francesco Antonelli, Salvatore Bonfiglio (Direttore scientifico), Mario Carta, Artemi Rallo Lombarte (Condirettore), Pamela Martino, Giuseppe Ricotta, Massimo Rubechi

Consiglio scientifico

Domenico Amirante, Fabrizio Battistelli, Paolo Benvenuti, Salvatore Bonfiglio, Roberto Borrello, Francesco Clementi, Mario De Caro, Jean-Philippe Derosier, Carlo Focarelli, Rosario Garcia Mahamut, Hermann Groß, Andrew Hoskins, Martin Innes, Luis Jimena Quesada, Luis Maria Lopez Guerra, Stelio Mangiameli, Maria Luisa Maniscalco, Kostas Mavrias, David Mongoin, Lina Panella, Cristina Pauner Chulvi, Otto Pfersmann, Artemi Rallo Lombarte, Angelo Rinella, Marco Ruotolo, Cheryl Saunders, Giovanna Spagnuolo, Raffaele Torino, Alessandro Torre, Matthew C. Waxman

Redazione

Coordinamento: Gabriele Maestri

Osservatorio sulla normativa: Massimo Rubechi (coordinatore), Jessica De Vivo, Valentina Fiorillo, Gian Marco Pellos, Giulia Renzi, Giuliaserena Stegher

Osservatorio sulla giurisprudenza: Pamela Martino (coordinatrice), Giulia Aravantinou Leonidi, Luca Dell'Atti, Maria Dicosola, Carmine Petteruti

Osservatorio europeo e internazionale: Mario Carta (coordinatore), Susanna Azzaro, Francesco Battaglia, Beatriz Tomás Mallén, Cristina Gazzetta, Tommaso Amico di Meane, Pablo Julián Meix Cereceda

Osservatorio sociale: Francesco Antonelli (coordinatore), Santina Musolino, Giuseppe Ricotta, Valeria Rosato, Anna Simone, Pina Sodano

Il sito www.democraziaesicurezza.it riporta i *referee* esterni della Rivista, nonché le procedure di invio e revisione.



Democrazia e Sicurezza – Democracy and Security Review
ISSN: 2239-804X

anno X, n. 2, 2020
data di pubblicazione: 13 ottobre 2020

Indice

Editoriale

Il Covid-19 fra sicurezza sanitaria e sicurezza ambientale
di Domenico Amirante 3

Saggi

I diritti sociali alla prova della crisi, fra Costituzione e governance economica europea. Verso la fine della storia?
di Luca Dell'Atti 13

Osservatorio sulla normativa

Ordine pubblico e sicurezza nell'ordinamento italiano
di Gabriele Trombetta 45

Dal "giusto procedimento" alla democrazia di tipo partecipativo
di Paola Silvestri 95

Osservatorio sulla giurisprudenza

Las devoluciones de extranjeros en frontera y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos
di Pablo Meix Cereceda 137

Osservatorio europeo e internazionale

Anaciclosis en Venezuela y la crisis del orden westfaliano
di Edgar E. Blanco Carrero 169



Democrazia e Sicurezza – Democracy and Security Review
ISSN: 2239-804X

anno X, n. 2, 2020

data di pubblicazione: 13 ottobre 2020

Indice

Osservatorio sociale

<i>Covid-19, rischio e complessità sociale. Scenari in metamorfosi</i> di Anna Maria Paola Toti	203
<i>C'era una volta un virus. Metafore e narrazioni della pandemia</i> di Francesca Farruggia	231
<i>La soggettività femminile in Alain Touraine tra ostacoli e cambiamenti</i> di Michela Luzi	248
<i>La rappresentazione sociale della criminalità organizzata nelle scuole dell'hinterland milanese. Un'analisi sulla percezione e sulla conoscenza del fenomeno mafioso tra gli studenti delle superiori</i> di Eleonora Clerici	275





Il Covid-19 fra sicurezza sanitaria e sicurezza ambientale

di Domenico Amirante *

Dall’inizio del 2020 siamo tutti coinvolti in una crisi sanitaria globale diversa da qualsiasi altra nella nostra vita. Il Covid-19 rappresenta infatti non solo una minaccia per la sopravvivenza di milioni di persone, ma anche uno *shock* culturale e morale per l’intera umanità. Abbiamo improvvisamente scoperto che la nostra fragilità intrinseca, inscritta in ogni Dna umano, non può essere completamente protetta dalla tecnologia, da un’economia fiorente o da qualsiasi approccio “securitario” (proveniente dalle organizzazioni internazionali, dallo Stato o dalla *corporate governance*).

Ma il dato più importante da sottolineare è che questa crisi non è un evento episodico, fortuito e nemmeno preparato a tavolino (come nelle assai poco credibili ipotesi dei complottisti): il Covid-19 è solo l’ultimo di una serie di eventi catastrofici legati al degrado dell’ambiente di vita sul pianeta terra susseguitisi nell’ultimo decennio. Basti pensare all’impressionante *escalation* di eventi estremi legati ai cambiamenti climatici: alluvioni, tornado e uragani di intensità mai sperimentata prima, incendi di

* Professore ordinario di diritto pubblico comparato presso il Dipartimento di Scienze Politiche “Jean Monnet” dell’Università della Campania “Luigi Vanvitelli”.



estensione e violenza senza precedenti, riscaldamento e innalzamento del livello del mare, desertificazione e siccità, persino in regioni (come quella del Mediterraneo) fino a ieri ‘bacciate’ da climi temperati. E se rivolgiamo lo sguardo ad un anno fa (estate 2019) ricorderemo, in rapida successione, gli incendi in Amazzonia e in Angola, l’acqua “altissima” a Venezia, la tremenda ondata di *bushfire* che ha distrutto circa 19 milioni di ettari di natura in Australia, senza dimenticare i diversi uragani degli Stati Uniti, alternati agli incendi californiani, che non hanno risparmiato neanche la *jet set society* hollywoodiana. E mentre si piangeva lo scioglimento del *permafrost* siberiano (e la scomparsa di qualche ghiacciaio italiano) è arrivato il nuovo coronavirus, emblematico perché, diversamente dalle catastrofi che ho appena menzionato, tocca “tutti” quasi contemporaneamente.

Ma cosa c’entra il Covid-19 con il degrado dell’ambiente?

In realtà è facile rispondere a questa domanda perché la stretta relazione tra la pandemia in cui ci troviamo oggi e il degrado ambientale appare evidente, per diversi motivi. La tesi più accreditata sul prodursi di nuove malattie e pandemie è infatti quella della correlazione fra degrado ambientale e “salto di specie” dei virus dagli animali all’uomo. A fare il resto ci pensa la globalizzazione che veicola la diffusione del virus con i suoi continui scambi a livello planetario: è il famoso “effetto farfalla”, anche se in questo caso la farfalla si è trasformata in un pipistrello. Questa tesi è portata avanti non da intellettuali contro-egemonici o attivisti ambientali, ma dagli organismi internazionali che si occupano della questione, in *Reports* sempre più allarmanti. Già nel 2016, infatti, il *Frontiers Report* dell’Unep ricordava che «circa il 60% di tutte le malattie infettive negli esseri umani sono zoonotiche», avvertendo che «non sono mai esi-



stite così tante opportunità per i patogeni di passare dagli animali selvatici e domestici alle persone, attraverso l'ambiente biofisico, causando malattie zoonotiche o zoonosi. Il risultato è un aumento esponenziale delle malattie zoonotiche emergenti e dei focolai di zoonosi epidemiche». Questa consapevolezza ha portato alla Risoluzione 2017 dell'Unep su Ambiente e Salute, dove si ribadiscono «le forti interconnessioni tra ambiente e salute, comprese le disuguaglianze sanitarie», e l'importanza di «affrontarle congiuntamente implementando l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile». Più di recente, nella dichiarazione dell'Unep sul Covid-19, la direttrice esecutiva Inger Andersen, denunciando che «distruggere la natura e degradare gli ecosistemi, mette in pericolo la salute umana», ha dichiarato ufficialmente che «il 75% di tutte le malattie infettive emergenti sono zoonotiche, ovvero virus originati dal trasferimento da animali, domestici o selvatici, all'uomo».

Sotto un diverso profilo, l'attuale emergenza ha introdotto nuovi elementi di analisi, attraverso numerosi studi sull'esposizione all'inquinamento atmosferico e sulla mortalità da Covid-19, accrescendo le preoccupazioni sul legame tra inquinamento e diffusione di virus. In Europa e, in particolare, in Italia, la maggiore gravità della pandemia nella sua fase iniziale in aree altamente inquinate e industrializzate (es. Milano o altri distretti industriali) conferma le evidenze di questi studi.

Ma le difficoltà economiche che ci ha portato il nuovo virus aprono anche a considerazioni diverse, cioè quelle relative al legame fra virus, ambiente e sviluppo. Stiamo cominciando a capire a nostre spese che i danni ambientali e le crisi sanitarie rappresentano non solo minacce per la natura (e quindi per la salute umana) ma anche per l'economia. In questa prospettiva, Adam Tooze, uno storico della Columbia University, ha



suggerito recentemente che «stiamo vivendo la prima crisi economica dell'Antropocene». I giuristi non hanno molta familiarità con questa parola, ma chi si occupa di ambiente sa bene che Antropocene designa l'era geologica contemporanea in cui l'impatto ecologico dell'umanità sta determinando un cambiamento dell'atmosfera e più in generale un degrado delle basi naturali della vita sulla terra. La natura ha però iniziato a rispondere in maniera violenta, imprevedibile e spesso disastrosa. Secondo Tooze se è vero che «la grande accelerazione che ha prodotto l'Antropocene è probabilmente iniziata già nel 1945, è solo nel 2020 che ci troviamo di fronte alla prima crisi in cui il contraccolpo destabilizza tutta la nostra economia». E se i cambiamenti climatici richiedono all'uomo della strada uno sforzo d'immaginazione per guardare al quadro generale (perché il nesso causale tra cambiamento climatico e disastri naturali è meno evidente), la novità del Covid-19 è che porta i rischi dell'Antropocene a casa di ciascuno di noi e sconvolge le nostre abitudini quotidiane, sia individuali che collettive.

Al tempo dell'Antropocene e della globalizzazione dobbiamo guardare da vicino ai rapporti fra ambiente e salute, ambiente ed economia, ma anche imparare da quanto è stato già elaborato dal diritto, dalla legislazione e dalle politiche ambientali per affrontare il problema dei rischi incerti e/o imprevedibili. Il diritto ambientale ci ha infatti insegnato ad affrontare quotidianamente i rischi: quasi ogni attività umana comporta rischi e trasformazioni (graduali o improvvise) dell'ambiente.

Ma non tutti i rischi sono uguali! Ad esempio, le dispute oggi in corso sulle misure di emergenza e sulle restrizioni ai diritti individuali e alle libertà legati al Covid-19 normalmente non tengono conto di un elemento fondamentale: non siamo di fronte a una emergenza "ordinaria", come



quella relativa a terremoti, inondazioni, incendi o altri disastri naturali, rispetto ai quali abbiamo *standard*, protocolli e regole di *risk management*. Stiamo combattendo contro un nemico sconosciuto che porta con sé rischi indefiniti e imprevedibili. Pertanto, la situazione che stiamo affrontando non è paragonabile né alle emergenze naturali conosciute, né a quelle politiche, spesso previste e codificate da molti testi costituzionali, derivanti da guerre, invasioni, rivolte armate, attacchi terroristici. Tutti questi contesti richiedono l'uso di "misure preventive" (in applicazione del principio di prevenzione) contro un nemico già noto e prevedibile. Al contrario, il Covid-19 ci pone in uno scenario diverso, perché stiamo affrontando una minaccia che non possiamo vedere. Non è solo un'emergenza, ma un'emergenza sconosciuta.

Il dibattito costituzionalistico sulle emergenze costituzionali ha spesso utilizzato indifferentemente e con superficialità termini come prevenzione, misure preventive, precauzione, principio di precauzione, spesso confondendoli fra loro. È il caso della discussione sul cosiddetto *precautional constitutionalism*, opportunamente richiamata di recente su *Diritti comparati* da Buratti e Martinico. Questo filone è stato aperto negli Usa da un articolo innovativo di A. Vermeule (seguito da un libro) sul principio di precauzione nel diritto costituzionale, dove l'autore considera la precauzione «un principio fondamentale in base al quale le costituzioni dovrebbero essere progettate per prendere precauzioni contro i rischi politici». Tra i rischi politici associati al principio precauzionale A. Vermeule elenca l'abuso di potere, la tirannia (intesa come dittatura del Parlamento o del governo), l'oppressione da parte di maggioranze politiche e altri. Il fatto è che questi "rischi" sono altamente noti e prevedibili, rappresen-



tando possibili degenerazioni di un sistema democratico. In tali casi il diritto costituzionale non può adottare un (generico) approccio precauzionale, ma deve basarsi su un approccio di carattere preventivo, che enumeri i casi (noti e prevedibili) ai quali dovrebbero essere applicate misure di prevenzione. Siamo quindi in uno scenario completamente diverso rispetto a ciò che stiamo vivendo oggi con il Covid-19. Per inquadrarlo correttamente può essere utile riflettere sui risultati raggiunti dal diritto ambientale.

In effetti, per i giuristi ed i manager ambientali il Covid-19 rappresenta un tipico scenario da principio precauzionale, radicalmente diverso da quello preventivo. In materia ambientale infatti (ma questo vale, ovviamente, anche per quella sanitaria), quando c'è sufficiente conoscenza scientifica di un pericolo (ad esempio l'inquinamento atmosferico), il principio preventivo conduce legislatori e amministratori ad applicare alcune scelte restrittive (come il blocco della circolazione) per prevenire o limitare i danni all'ambiente. In tali casi l'evidenza scientifica facilita l'adozione delle misure preventive.

Ma quando ci troviamo di fronte, come nella crisi attuale, a una situazione di incertezza scientifica, dobbiamo applicare il principio precauzionale. Deve esser chiaro che questo principio non si riferisce ad una generica precauzione da "buon padre di famiglia", ma ad un approccio anticipatorio, sintetizzato normativamente dalla Dichiarazione di Rio (su ambiente e sviluppo) già nel 1992. Il principio 15 della dichiarazione spiega chiaramente come «in caso di rischio di danni gravi o irreversibili, la mancanza di una piena certezza scientifica non può essere utilizzata come motivo per rinviare misure [...] atte a prevenire il degrado ambientale». Ancora più esplicita è la Comunicazione della Commissione europea che nel



2000 ha chiarito come «il principio di precauzione deve essere applicato tramite un approccio sull'analisi del rischio, che comprende tre elementi: valutazione del rischio, gestione, comunicazione del rischio». Sempre secondo la Commissione Ue, le misure (in genere cautelative) prese in base al principio precauzionale devono essere proporzionate al livello di protezione scelto, non discriminatorie quanto all'ambito di applicazione, coerenti con misure analoghe già adottate, basate su analisi costi/benefici (di tipo economico e non), soggette a revisione alla luce di nuovi dati scientifici. Si tratta quindi di un principio tutt'altro che generico o ingiustificato, al contrario, è uno strumento basato sull'analisi dei rischi e parametrato sempre sul livello di protezione che il decisore politico/amministrativo dichiarerà, assumendosene le responsabilità. Applicare il principio precauzionale non è quindi né una decisione meramente tecnica, né una scelta emozionale dettata dalla paura.

Affrontando l'emergenza Covid-19 – il più classico dei rischi gravi e irreparabili in contesto di incertezza scientifica – quanti Stati hanno correttamente applicato il principio precauzionale? Quanti ne hanno seguito il protocollo dichiarando la gravità del rischio potenziale, valutando pubblicamente l'accettabilità/non accettabilità sociale del rischio, assumendo misure proporzionali rispetto al rischio stesso?

Alla luce di questi interrogativi (che mettono impietosamente in risalto la condotta irresponsabile di alcuni grandi Stati "negazionisti" quali Usa, Canada, Gran Bretagna, lo stesso Brasile di Bolsonaro) si può rivalutare il percorso intrapreso dall'ordinamento italiano che, in assenza di specifiche disposizioni costituzionali, ha basato inizialmente le misure urgenti sul decreto-legge n. 6/2020. In un discorso alla Camera del 30 aprile 2020, Giuseppe Conte ha infatti giustificato tali misure con un riferimento esplicito



al principio di precauzione, applicato a seguito di un'analisi dei rischi offerta al governo dal (tanto vituperato) Comitato tecnico scientifico appositamente nominato. In questo caso gli esperti non hanno “dettato misure” al governo, ma semplicemente disegnato lo scenario dei possibili rischi, in base al quale questo ha poi potuto assumere le decisioni del caso, assumendosene le relative responsabilità politiche.

Di fronte alla prospettiva di dover affrontare in futuro emergenze ambientali a cui non siamo abituati (e per le quali i nostri territori non sono attrezzati) e nuove malattie, sarebbe molto utile che il dibattito politico e quello costituzionale si orientassero verso i temi che ho qui evocato, *in primis* quello della “sicurezza ambientale” che è strettamente collegato alla sicurezza sanitaria. D'altra parte, lo stesso *Recovery Plan*, la risposta europea alla crisi del Covid-19, prevede al suo interno un volano importante per la lotta al cambiamento climatico, il *Just Transition Fund*, in un contesto generale di grandi investimenti orientati verso la transizione climatica. Nelle parole di Ursula von der Leyen: «se vogliamo investire miliardi di euro per riavviare la nostra economia dovremo evitare di ricadere in vecchie abitudini inquinanti e [...] il *Green New Deal* europeo dovrà essere il motore della rinascita». Non si tratta solo di dare qualche “pennellata di verde” alle aziende, ma di ripensare in termini complessivi al rapporto fra economia, ambiente e territorio, prospettiva nella quale il diritto può svolgere un ruolo centrale. Lo stesso concetto di sicurezza come lo abbiamo concepito finora dovrà evolversi, dando priorità alla sicurezza ambientale e sanitaria, gli ambiti nei quali, oggi più che mai, si combatte la battaglia per la difesa della vita, di tutti.





I diritti sociali alla prova della crisi, fra Costituzione e *governance* economica europea. Verso la fine della storia?

di Luca Dell'Atti *

SOMMARIO: 1. L'Europa e le crisi: l'impatto dell'emergenza da CoVid-19 sui diritti sociali. – 2. Diritti sociali fra costituzione italiana e trattati europei: fondamento ideologico e standard di tutela. – 3. Diritti sociali e vincoli di bilancio: sulla necessità di un ragionamento intorno alla sovranità politica di scala europea. – 4. Conclusione. La fine della storia e l'ultima occasione.

1. L'Europa e le crisi: l'impatto dell'emergenza da CoVid-19 sui diritti sociali

La crisi conseguente alla rapida ed allarmante diffusione del c.d. “nuovo Coronavirus” in molti Paesi europei (l'Italia in testa) ha riattivato talune problematiche tutt'altro che ignote all'assetto dei rapporti fra UE e Stati membri, con particolare riferimento a quegli Stati che hanno manife-

* Dottore di ricerca in Principi giuridici ed istituzioni fra mercati globali e diritti fondamentali presso l'Università degli Studi di Bari Aldo Moro. Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo (*double blind peer review*); il testo è stato accettato il 3 ottobre 2020.



stato nel tempo qualche difficoltà a mantenere un certo rigorismo contabile, anche in ragione del rilievo costituzionale ivi occupato dai diritti sociali tipici del *welfare state*.

Proprio con riguardo a tali diritti, l'emergenza virale ha messo in luce talune criticità esacerbate (ma di certo non generate) dall'emergenza stessa: la difficoltà di tenuta dei sistemi sanitari nazionali ha mostrato i danni provocati dalle politiche di contenimento della spesa pubblica; l'esigenza di non paralizzare le attività di istruzione scolastica e universitaria durante il *lockdown* ha posto il problema del *digital divide*; ancora, i contrasti registrati nei Paesi più colpiti dal contagio fra sindacati e grandi imprese (e relative associazioni di categoria) hanno attestato l'attualità delle dinamiche conflittuali che connotano le relazioni industriali.

Allo stesso tempo, la rapidità e l'estensione della diffusione del virus – come pure la sua elevata contagiosità – hanno posto l'esigenza di fronteggiare con tempestività e unità d'intenti la crisi sanitaria percorrendo la via della limitazione di diritti costituzionali basilari (su tutti, la libertà di circolazione) per mezzo delle contigue misure del *lockdown* e del *social distancing* allo scopo di salvaguardare la salute pubblica e quella individuale di ogni cittadino. Tali misure, imponendo nei Paesi più colpiti dal contagio il fermo delle attività economiche ritenute non essenziali, ha determinato la previsione del crollo della produzione interna nei mesi a venire. Tornano, dunque, a porsi i temi classici dei periodi di crisi, legati all'utilizzo delle risorse disponibili, al dilemma fra incremento della spesa pubblica in deficit o contenimento della stessa con più di una ricaduta sulla capacità dei sistemi statuali di sostenere molti servizi che fanno da specchio ai diritti sociali dei cittadini. Uno scenario non troppo dissimile



da quello che ha sconvolto i Paesi dell'Eurozona a seguito della crisi finanziaria, poi economica degli anni successivi al 2008.

Nell'ottica del diritto costituzionale tali questioni (ri)portano al centro del dibattito scientifico le problematiche legate ai rapporti fra ordinamenti europeo e statali con particolare riferimento alle implicazioni delle regole di matrice europea in materia di finanza pubblica e politiche economiche con la capacità degli Stati di garantire un adeguato *standard* di *performance* del comparto del *welfare*.

Il presente scritto intende affrontare queste complesse tematiche attraverso il raffronto fra diritti sociali europei e costituzionali italiani, dapprima individuandone il diverso fondamento ideologico e il diverso standard di tutela (par. 2), poi ragionando attorno all'attitudine dei vincoli di bilancio di matrice europea di ostacolare una tutela a tutto tondo dei diritti sociali garantiti dalla nostra Costituzione e, per questa via, la realizzazione progressiva dell'eguaglianza sostanziale (par. 3). Infine, si evidenzieranno talune peculiarità nella gestione europea della crisi odierna che sembrano tenerla distante da quella dello scorso decennio, ciò che consentirà di muovere considerazioni prospettiche sul futuro dell'Unione (par. 4). A tal riguardo, il richiamo alla dottrina della "fine della storia" di Fukuyama sarà, allora, in grado di esplicitare il titolo dello scritto.

2. Diritti sociali fra costituzione italiana e trattati europei: fondamento ideologico e standard di tutela

Sul piano europeo i diritti sociali vivono, com'è noto, una condizione di tutela alquanto debole, per svariati ordini di ragioni. Anzi tutto, in virtù



del ritardo della loro codificazione e, più ancora, del processo di irrobustimento del relativo valore giuridico, visto che solo col Trattato di Lisbona la Carta di Nizza ha acquisito la forza dei Trattati; in secondo luogo, poiché la tutela offerta alle situazioni giuridiche in commento dal diritto unionale primario è solo indiretta ed eventuale, in quanto funzionale alla salvaguardia di quegli interessi di stampo comunitario legati al perseguimento degli obiettivi principali dell'Unione, i quali ultimi rimangono il mercato unico, la concorrenza e la stabilità dei prezzi (Carinci e Pizzolato 2000; Luciani 2000); infine, in ragione della confusa collocazione di talune posizioni giuridiche – senz'altro qualificabili come diritti sociali – nel catalogo dei diritti protetti dalla Carta: così, ad esempio, il diritto al lavoro è collocato nel capo dedicato alla libertà (assieme, fra l'altro, alla libertà di attività economica) e non in quelli relativi all'eguaglianza, alla dignità o alla solidarietà (Ciolli 2012).

Le riportate ragioni affondano le proprie radici nella genesi (per così dire) a-storica e a-politica dei diritti sociali europei che ne fa diritti "senza costituzione" (Azzariti 2011); una genesi giurisprudenziale, svincolata da processi storico-politici di rivendicazione che hanno, invece, portato le costituzioni statali ad alto contenuto sociale (l'italiana su tutte) ad attribuire alle situazioni giuridiche in commento un rilievo centrale nei rispettivi cataloghi dei diritti (Gambino 2012b). È la stessa dimensione sovranazionale della dignità, del resto, che porta «ad affievolire i legami di derivazione dei diritti dalle singole comunità politiche e ad affidarli alle interrelazioni fra giudici» (Repetto 2016, 12-13).

Di qui l'impossibilità di rintracciare nella Carta europea dei diritti sociali (ma più in genere nel diritto unionale primario) una decisione politica fondamentale paragonabile, ad esempio, al fondamento lavoristico



della nostra Repubblica che, unitamente ai principi «democratico, personalista e pluralista, val[e] a conformare e a condizionare ogni altro diritto pretendendo una tutela privilegiata». Conseguenza ne è, fra l'altro, che il bilanciamento fra diritti sociali e interessi/valori con essi in conflitto è rimesso alle prassi, alla *soft law* e, soprattutto, al *decisum* giudiziario, mentre è sottratto ai soggetti classici dell'intermediazione democratica, vale a dire le istituzioni politiche dello Stato e i partiti (Azzariti 2011, 6-7).

Il riferimento alla Costituzione italiana – oltre che testimoniare l'intento di inquadrare le considerazioni qui svolte in un'analisi di diritto costituzionale – è del tutto esemplare: il campo d'azione della dignità nell'ambito dei diritti sociali è quello maggiormente “costituzionalmente condizionato”, nel senso che il tasso di garanzia apprestata ai diritti sociali dipende – ben più che per le libertà c.d. di prima generazione – dall'estensione del catalogo dei diritti in questione realizzato dalle varie costituzioni, dal grado di precettività delle relative disposizioni costituzionali e dal rapporto fra legislatore e giudici (specialmente costituzionali) (Repetto 2016).

Accorta dottrina ha classificato le costituzioni europee in ragione dello standard basso, medio o alto di protezione offerta ai diritti sociali, individuando in talune costituzioni dell'Europa mediterranea uno standard particolarmente alto di tutela (Gambino 2012b). Fra esse un peculiare ruolo pilota va riconosciuto alla Costituzione italiana, non solo per ragioni di anteriorità cronologica rispetto alle costituzioni spagnola, portoghese e greca, ma anche (e anzi soprattutto) per la tecnica di consacrazione e scrittura delle norme relative ai diritti sociali, congegnati per essere veri e propri diritti fondamentali riforniti della tutela tipica dei diritti costituzionali (Baldassarre 1989) e, dunque, niente affatto diversi, sotto questo aspetto, dai diritti civili e politici.



Assai diverso, del resto, il fondamento teorico (per non dire ideologico) sottostante alla disciplina della questione economica e sociale per come apprestata dalla nostra Costituzione e dai trattati europei, nelle dinamiche evolutive di questi ultimi che sono tipiche del processo di integrazione comunitaria. Assai diversi, di conseguenza, anche i principali obiettivi di politica costituzionale cui le rispettive istituzioni sono incaricate.

Rispetto agli argomenti qui trattati, infatti, il processo costituente italiano va letto non solo in polemica col passato fascista, ma anche col più risalente passato liberale, e, pertanto, nel senso del completamento e superamento dell'assetto liberale monoclasse, disinteressato alle problematiche della eguaglianza sostanziale. Di qui la centralità assegnata dalla Costituzione al vasto catalogo di diritti sociali da questa contemplato, chiamati a dare concreta realizzazione al principio di eguaglianza sostanziale che intitola la Repubblica a «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese» (Luciani 1995; Pinelli 2009).

Inoltre, nel disciplinare la "costituzione economica", il Costituente, pur aderendo al modello capitalista dell'economia di mercato, «lasciava alla decisione politica e, in buona misura, al libero svolgersi della personalità dei singoli nel polo societario i dettagli del suo invernamento». Centrale, in un assetto siffatto, il ruolo dei diritti sociali chiamati, tramite il riconoscimento costituzionale del conflitto lavoro-capitale, a realizzare sul piano giuridico il compromesso fra capitalismo ed eguaglianza, sì da rendere il primo «persino funzional[e] al pratico miglioramento del benessere collettivo e individuale dei cittadini» (Saitto 2017, 3).



Le comunità europee nascevano, invece, come comunità eminentemente economiche, dapprima disinteressate alla questione dei diritti (non solo sociali): le uniche situazioni giuridiche attive protette dai trattati erano le libertà fondamentali di circolazione strettamente funzionali all'obiettivo principale cui gli stessi incaricavano le istituzioni delle allora comunità, vale a dire la creazione ed il consolidamento di un mercato unico di scala sovranazionale incentrato sulla libera concorrenza. Il substrato ideologico dei trattati è stato individuato da certa dottrina nel pensiero giuridico ed economico degli ordo-liberali tedeschi della scuola di Friburgo (Somma 2014 e 2018; Lucarelli 2016) e, dunque, nel modello dell'economica sociale di mercato, «fondato sull'azione dell'impresa, della proprietà, della concorrenza temperato da regole» (Lucarelli 2019, 14). Questo modello, poiché prevede per il pubblico potere il ruolo di «garante della spoliticizzazione dell'economia» (Galli 2019, 235) non poteva che influenzare – modificandolo – il ruolo dello Stato nazionale, quanto meno nei Paesi chiamati, tramite la ratifica dei trattati, ad inglobare nel proprio ordinamento principi giuridici e norme dei trattati e da questi derivati. Ciò che si è verificato, soprattutto, in ragione della torsione impressa al processo di integrazione comunitaria negli anni '80 e '90 del secolo scorso, culminata con l'adozione della moneta unica (Bucci 2020), ma svoltasi attraverso due tappe fondamentali: l'Atto Unico Europeo (1986), che ha perfezionato e completato la libertà di circolazione dei capitali ed il consolidamento del mercato unico, e il Trattato di Maastricht (1992), che ha fissato i parametri di convergenza per i bilanci statali e rafforzato l'obiettivo della stabilità dei prezzi, quest'ultimo elevato ad autentica *grundnorm* dell'ordinamento sovranazionale europeo (Manzella 1992).



Tali passaggi hanno segnato «una svolta neoliberaista nella politica comunitaria» che ha raggiunto l'acme negli anni successivi alla crisi del 2008 e che ha evidenziato – approfondendola – la richiamata discrasia nel nucleo duro delle posizioni giuridiche tutelate dall'ordinamento europeo e da quello/i costituzionale/i. Esiste, in fondo, un chiaro legame fra le due fasi storiche, «dato proprio dall'espansione di un modello economico così tanto lontano da quello prescelto dalla gran parte delle democrazie occidentali nel Secondo dopoguerra» (Ciolli 2012, 6).

Di tale discrasia sono assai significative talune decisioni della Corte di Giustizia dell'Unione adottate nella fase della crisi economica dello scorso decennio¹ – ampiamente commentate da costituzionalisti, giuslavoristi e comunitaristi (fra gli altri Ballestrero 2008; Bronzini 2008; Carabelli 2011) – in cui la Corte, chiamata a contemperare il diritto di sciopero con la libertà d'impresa nella sua duplice declinazione di libertà di stabilimento e di prestazione dei servizi avrebbe effettuato il bilanciamento non sulla base di una (inesistente) indicazione costituzionale quanto meno tendenziale, ma in forza di un «indeterminato principio di proporzionalità» (Azariti 2011, 11). Non che, con l'affermazione di un siffatto principio, la Corte abbia disconosciuto il rilievo del diritto di sciopero o lo abbia ritenuto *a priori* soccombente alle più risalenti e fondanti libertà economiche, ma l'assenza nell'ordinamento europeo di una più o meno intensa prevalenza assiologica del principio lavoristico, rimette il contemperamento fra valori in conflitto alla decisione *case by case* del giudice. Ciò che, poi, nelle sentenze citate, ha determinato in concreto, la «degradazione del diritto

¹ Si tratta dei casi Viking, C-438/05 (s.n. 438, 11/12/2007); Laval, C-341-05 (s.n. 341,18/12/2007); Rüffert, C-346/06 (s.n. 346, 3/4/2008); Commissione c. Lussemburgo, C-319/06 (s.n. 319, 19/06/2008).



costituzionale di sciopero (art. 40 Cost.) a livello di mero “interesse”, attestando «un vero e proprio errore logico» dei giudici di Lussemburgo consistente nel «non considera[re] i diritti sociali al pari dei diritti dell’uomo» (Gambino 2013, 35-16).

Dunque, uno degli effetti propri di quella matrice a-politica (e, conseguentemente, a-costituzionale) dei diritti sociali europei è da rintracciarsi nella diffusione dell’idea della equivalenza giuridica dei valori in conflitto che, nel tema *de quo*, si declina nei termini della non prevalenza *a priori* dei diritti sociali sulle libertà mercatali.

3. Diritti sociali e vincoli di bilancio: sulla necessità di un ragionamento intorno alla sovranità politica di scala europea

Un’ulteriore ragione a favore della tesi della debolezza dei diritti sociali europei discende dalla circostanza per la quale l’Unione è tendenzialmente priva di competenze dirette in materia di *welfare*, queste spettando agli Stati nazionali (Ciolli 2012) ed, eventualmente, a seconda del più o meno ampio riconoscimento di autonomia politica agli enti sub-statali, a questi ultimi.

Ne è che, nominalmente, la debolezza dei diritti sociali nell’ordinamento europeo non travolge, di per sé sola, la poziore forza giuridica delle posizioni giuridiche assimilabili protette dalla Costituzione italiana. Tuttavia, taluni passaggi di quella svolta neo-liberista nel fluire del processo di integrazione europea di cui si è detto nel precedente paragrafo hanno frapposto più di un ostacolo alla tutela ed effettività dei diritti sociali da



Saggi

parte degli Stati membri sotto un profilo diverso, meno immediato e diretto, ma in un certo senso più potente di quello attinente al grado di tutela giuridica prestata ai diritti stessi dall'ordinamento sovranazionale.

È noto che la prevalente criticità che affligge la tutela dei diritti sociali nel nostro ordinamento dipende dal loro configurarsi come diritti "costosi" (*ex multis* D'Aloia 2008; Panzera 2011; Spadaro 2012), e, cioè, dalla dicotomia essenziale che strutturalmente li contraddistingue, trattandosi di diritti individuali fondamentali e, ad un tempo, nella più gran parte dei casi di diritti finanziariamente condizionati. La garanzia di questi richiede, cioè, una complessa opera di contemperamento fra l'esigenza pragmatica di contenimento della spesa e quella politico-costituzionale di assicurazione generalizzata delle prestazioni corrispondenti ai diritti sociali dei cittadini.

Benché la dottrina abbia da tempo sgomberato il campo dall'equivoco di fondo che vorrebbe discriminare i diritti sociali da quelli classici di libertà in ragione del fatto che tali ultimi – in quanto negativi – sarebbero non costosi e non bisognosi di un intervento del legislatore per vedere soddisfatta la pretesa sottostante (Mazziotti di Celso 1964; Luciani 1996; Salazar 2000), il problema della sostenibilità finanziaria dei diritti si pone (quanto meno) più vistosamente per quelli sociali, la tutela dei quali dipende, prima ancora che dai giudici, dall'esistenza di considerevoli margini di manovra in capo alle istituzioni di governo sull'indebitamento e sulla spesa pubblica. In quest'ottica, i vincoli europei di bilancio, rendendo difficoltoso spendere (e, più a monte, indebitarsi per spendere) per la tenuta del *welfare*, pongono sia un problema pragmatico di sostenibilità dei diritti di prestazione sia un problema più eminentemente giuridico-costituzionale relativo alla giustiziabilità degli stessi; ciò che, in uno Stato



sociale di diritto, ne garantisce – e per più di un aspetto realizza – l’effettività.

A tal proposito è bene rammentare brevemente il percorso interpretativo svolto dalla Corte costituzionale nel fronteggiare il rompicapo del rapporto fra la necessità di tutelare con pienezza i diritti sociali e le risorse a disposizione. In una prima fase la Corte è stata particolarmente attenta alle esigenze di tutela ampia dei diritti “costosi” anche ricorrendo a sentenze additive di prestazione, senza porsi il problema delle conseguenze delle sue decisioni sullo stato dei conti pubblici, sull’assunto dell’estraneità della Corte a valutazioni di questo tipo spettanti, se mai, agli organi d’indirizzo politico (Pupo 2014). È solo, ma non a caso, negli anni ‘90 del secolo scorso che la Corte ha cominciato a mostrare una certa sensibilità alle esigenze di contenimento della spesa pubblica, ricorrendo – da un punto di vista delle tecniche decisorie – al «“principio di gradualità” in ordine all’attuazione di valori costituzionali che importi rilevanti oneri a carico del bilancio statale» (sent. n. 260/1990) alla stregua del quale scrutinare i provvedimenti legislativi adottati in compressione di diritti sociali (Razzano 2012; Salazar 2013; Luciani 2013), la cui applicazione impone che «l’attuazione della tutela, costituzionalmente obbligatoria, di un determinato bene avvenga gradualmente a seguito di un ragionevole bilanciamento con [...] la possibilità reale e obiettiva di disporre delle risorse necessarie per la medesima attuazione» (sent. n. 455/1990).

La Corte, naturalmente, è tornata a più riprese sul tema durante la crisi economico/finanziaria del 2008 delineando alcuni punti fermi: se l’emergenza consente al legislatore di ricorrere a strumenti eccezionali per far fronte alla crisi dei conti pubblici – anche mercé la compressione di diritti sociali al di là di un livello di tollerabilità ammesso in tempi ordinari – tali



strumenti non possono, comunque, ledere il principio di eguaglianza (sent. n. 223/2012).

È, pertanto, alla stregua dell'art. 3, comma 1 e non del comma 2 che la Corte ha impostato il suo sindacato in merito al rapporto fra diritti sociali e risorse disponibili (Morrone 2014), da ultimo scrutinando taluni provvedimenti adottati dal governo c.d. tecnico del sen. Monti in compressione di taluni diritti sociali anche per rispondere alle richieste europee di misure di *austerità* per reagire alla congiuntura economica. Una soluzione, per vero, che aveva da tempo suscitato critiche della dottrina poiché, come sottolineato, la pari dignità sociale che ispira e fonda i diritti sociali non può – in ragione della sua collocazione di supremazia nel programma assiologico delineato dalla Costituzione – risultare compressa all'esito di un'operazione di bilanciamento (Silvestri 2009; ma già Bin 1992; Pinelli 1994; Luciani 1995): fra le due esigenze, cioè, non vi è equivalenza *a priori* «poiché il *fine* dell'attuazione dei diritti sociali non può essere posto sullo stesso piano dell'efficienza economica, che invece ne costituisce il *mezzo*» (Pupo 2014, 29, corsivi dell'A.).

Ciò nondimeno la Corte ha cercato un punto di equilibrio nel grado di comprimibilità di talune situazioni giuridiche fondamentali in ragione della congiuntura economica, rinvenuto nella «garanzia irrinunciabile delle esigenze minime di protezione della persona», vale a dire nella non comprimibilità del nucleo essenziale dei diritti in questione, che deve essere tutelato anche in tempi di particolare difficoltà per i conti pubblici (sent. n. 316/2010).

È bene sottolineare la distinzione fra il concetto di nucleo essenziale dei diritti costituzionali e quello – pur in qualche modo interconnesso –



dei livelli essenziali delle prestazioni (Lep): il primo è concetto giurisprudenziale elaborato ed usato dalla Corte costituzionale per vagliare il rispetto da parte del legislatore del principio di eguaglianza–ragionevolezza, mentre i Lep sono – a norma dell’art. 117, comma 3, lett. m Cost. – fissati dal legislatore statale allo scopo di determinare gli standard di prestazioni minime che le Regioni devono garantire a fini di salvaguardia del principio unitario (Bonerba 2019, 4). La distinzione fra i due istituti, dunque, vale anche a sottolineare il diverso ruolo che legislatore e Corte svolgono in concreto rispetto al dilemma fondamentale «tra le ineludibili esigenze di un libero e, in principio, incomprimibile sviluppo della persona (c.d. “universalità” del godimento dei diritti) e la sostenibilità finanziaria “delle ragioni” della solidarietà (c.d. “selettività” nel godimento dei diritti stessi)» (Trucco 2012, 1). La Corte, cioè, ricorrendo ad un’interpretazione minimale dei propri poteri – limitata allo scrutinio di ragionevolezza – finisce per rimettere al legislatore l’individuazione del tasso di sacrificabilità degli obiettivi iscritti all’art. 3, comma 2 Cost.

Ne deriva la tendenziale inefficacia della soluzione complessiva apprestata dalle istituzioni statali alla crisi dei diritti sociali, dinanzi alla quale sarebbe assai più utile una soluzione politica di dimensione europea.

Ma, per tornare al punto centrale del discorso, è proprio su questo che si può registrare una delle più rilevanti criticità che affligge l’assetto istituzionale dell’Unione. Basti, infatti, rammentare la natura di diritto internazionale pattizio dei principali strumenti emergenziali cui istituzioni e governi europei hanno fatto ricorso per contrastare gli effetti della crisi del 2008, al di là delle critiche che possono essere mosse al merito delle soluzioni apprestate: sia il Meccanismo europeo di stabilità (Mes) – di cui



pure nella crisi odierna si fa un gran parlare – che il c.d. *fiscal compact* – che ha vincolato gli Stati a consacrare in punto di diritto positivo l'equilibrio di bilancio – sono stati adottati con trattati internazionali. Il che avrebbe attestato, secondo un'autorevole opinione, l'«inadeguatezza/inesistenza, al livello della Ue, di adeguate forme istituzionali di governo della crisi [...] surrogate [...] da discutibili (in quanto interessate) forme di accordo intergovernativo fra singoli governi e singoli Stati europei» (Gambino 2013, 8).

Il piano istituzionale europeo si è, insomma, dimostrato non tanto incapace di, quanto piuttosto impossibilitato a gestire politicamente le vicende legate alla crisi dell'Eurozona, probabilmente per l'assenza strutturale di un decisore politico forte.

Ecco, dunque, che il tema della tenuta dei *welfare* statali, specialmente in quegli ordinamenti che assegnano una tutela costituzionale forte ai diritti sociali e ai programmi redistributivi, consente di individuare un *vulnus* nel processo d'integrazione europea: se questo ha determinato la progressiva erosione della sovranità statale non ha, però, visto la parallela erezione di una speculare sovranità politica di scala continentale, ma “solo” «di una sovranità finanziaria senza Stato, l'antisovrano, che esalta esclusivamente il punto di vista individualistico, senza valori utilizzabili in funzione di limite (essenza del costituzionalismo democratico), per l'assenza stessa di un potere sociale che possa imporne il rispetto» (Lucarelli 2019, 19). Vi è anche chi, nel disquisire delle dinamiche della sovranità in Europa ha parlato di una «situazione intermedia», in cui sia gli Stati che l'euro – e non, si badi, l'Unione in quanto tale – spiegano effetti sovrani, senza, tuttavia, esserlo del tutto. E sarebbe questo scarto – continuando a seguire la riflessione



dell'Autore – la fonte dell'instabilità politica che ha colpito l'Europa da almeno un decennio a questa parte: un acceleratore della crisi della democrazia rappresentativa che ha svolto un ruolo determinante nella propulsione di forze populiste e internamente sovraniste (vale a dire nazionaliste), in considerazione del fatto che «molti Stati dell'eurozona [...] non riescono a far collimare le esigenze dell'euro con quelle del consenso interno e della democrazia» (Galli 2019, 236-240).

Entrambe le visioni – il riferimento alle quali non vale naturalmente a compendiare la vastissima e poliedrica letteratura giuridica e politica sul tema – pur approdando a conclusioni senza dubbio diverse colgono, tuttavia, il punto, attinente alla perdita di sovranità degli Stati, non ricolmata dal livello europeo o perché quest'ultimo, parte integrante dell'antisovrano², confligge frontalmente col sovrano costituzionale, o perché, pur esercitando potestà sovrane, persegue obiettivi incompatibili con quelli della tenuta dello Stato democratico-sociale.

Tali effetti sono per l'appunto evidenti specialmente in ambito economico con le inevitabili ripercussioni sul piano della tenuta dell'alto conte-

² Lucarelli prende in prestito (espressamente citandolo) il più ampio concetto di “antisovrano” elaborato da Massimo Luciani con qui questo Autore identifica una corporazione politica informale «che ha allo stesso tempo un volto pubblico e privato e nella quale si intrecciano la volontà degli esecutivi degli stati, di potenti tecnocrazie internazionali, di imprese transnazionali dominatrici di settori strategici». Un antisovrano che, in quanto esercita un potere privo di legittimazione democratica, mette in discussione il circuito democratico della spettanza e dell'esercizio del potere sovrano definito dalle costituzioni, poiché l'unica istanza praticamente e concettualmente in grado di esercitare la sovranità è, ancora, lo Stato costituzionale. Si tratta, pertanto, di un antisovrano sia in punto teorico che pratico «perché l'affermazione del suo potere presuppone proprio che l'antico sovrano sia annichilito» (Lucarelli 1996, 164-166).



nuto sociale della nostra Costituzione, poiché le politiche economiche e fiscali, che restano di competenza statale e che sono così rilevanti per perseguire gli obiettivi redistributivi e perequativi di cui all'art. 3, comma 2 Cost., devono fare i conti con i vincoli stabiliti dai trattati conclusi in ambito europeo, con la competenza unionale sul coordinamento delle politiche economiche, con la potestà esclusiva e tecnocratica sulla politica monetaria della BCE: così, «la dottrina delle regole» che ha contraddistinto le comunità europee sin dalla loro nascita «si è estesa al complessivo governo (*rectius, governance*) dell'economia» (Gerbasi 2018, 117).

4. Conclusione. La fine della storia e l'ultima occasione

Il titolo del presente contributo contiene un chiaro riferimento alla dottrina storiografica della fine della storia nella sua versione esplicita, poco dopo la caduta del Muro di Berlino, da Francis Fukuyama (1992) che, sulla scorta dei nobili precedenti di Hegel e Marx, individuava nel crollo dell'Urss le premesse per la propagazione globale del sistema politico-economico risultato vittorioso dalla guerra fredda ed incentrato sulla combinazione fra democrazia liberale e capitalismo.

L'opera, ampiamente commentata, discussa e criticata, continua a conservare la sua utilità, com'è dimostrato da una sua recentissima riedizione italiana nella cui prefazione Gianfranco Pasquino sottolinea come molte delle critiche mosse nel tempo al lavoro di Fukuyama ne abbiano, invero, sottovalutato la complessità e l'articolazione, specialmente nella pedissequa omissione della seconda parte del titolo – e, dunque, di un'intera



parte – dell’opera («e l’ultimo uomo») in cui l’Autore non escludeva affatto l’eventualità di potenziali sfidanti della liberal-democrazia, fra cui individuava già all’epoca i nazionalismi che, oggi, proprio in Europa, spirano in venti di diverse forme e colori politici (o a-politici) ma tendenzialmente accomunati da un più o meno convinto anti-europeismo (Fukuyama 2020, 13-4).

Eppure, l’accelerazione impressa al processo di integrazione europea dopo la caduta del Muro – come pure il suo fondamento sull’economia sociale di mercato e l’ampliamento dei Paesi membri sino a comprendere molte delle ex Repubbliche Socialiste Sovietiche – è parsa realizzare per qualche aspetto quel processo di estensione (per così dire) egemonica del liberalismo politico-economico. Del resto, i “criteri di Copenaghen”, definiti dall’omonimo Consiglio europeo del 1993 proprio in vista dell’allargamento a est delle allora comunità, fissano nell’esistenza di un assetto costituzionale che garantisca lo stato di diritto, i diritti umani e la tutela delle minoranze (cd. criterio politico) e di un assetto economico di mercato in grado di sopportare il principio europeo cardine della concorrenza (cd. criterio economico) i requisiti per l’adesione.

L’Europa figlia di questo modello è, come a più riprese sottolineato, da tempo in crisi: una crisi divenuta drammatica dopo il 2008 allorché le politiche di *austerity* ed i loro gravi effetti sulla tenuta del *welfare* specialmente nei Paesi dell’Europa mediterranea hanno reso evidente una profonda asimmetria esistente, sul piano della tutela dei diritti sociali, fra ordinamento europeo e (taluni) ordinamenti interni.

Oggi, l’Unione Europea è scossa da una crisi per molti aspetti più grave di quella finanziaria di una decade fa, non solo perché incidente diretta-



mente sulla c.d. economia reale, ma soprattutto perché la sua fine non dipende dalle scelte dei governi, dall'impegno delle istituzioni europee e dalle condotte dei mercati, ma dall'evoluzione del comportamento di un virus (il CoVid-19), forse prevedibile ma difficilmente controllabile.

Proprio per questo si può dire che l'Unione si trovi ad un *turning point*: nella discussione sulle scelte da intraprendere si fronteggiano, com'è noto, un fronte rigorista (o, come ribattezzato dalla stampa, "frugale") apparentemente capeggiato dall'Olanda e popolato da altri Paesi nordici (cui successivamente si sono aggiunti i Paesi di Visegrad), che ha insistito sul ricorso a prestiti delineati sulla base di strumenti già esistenti (su tutti, il Mes) e comunque subordinati ad un certo piano di condizionallità e un fronte (per così dire) mediterraneo – in cui un ruolo di primo piano è svolto dall'Italia – che si è battuto, pur con gli inevitabili distinguo, per un piano d'azione radicalmente nuovo e maggiormente solidale.

Tali due fronti, con i rispettivi concreti piani d'azione, rappresentano in realtà molto più: proiettando due visioni radicalmente diverse della politica economica europea, rivelano opposti ruoli del diritto pubblico nell'economia: da un lato – in piena continuità con la torsione mercantilista subita dal processo d'integrazione europea nella sua declinazione ordo-liberale – un'Unione intesa come soggetto meramente regolatore incaricato di assicurare il solo rispetto del principio concorrenziale; dall'altro la svolta verso un modello più inclusivo, in cui a prevalere sia il principio solidaristico, che guardi all'Unione come soggetto interventore, in grado di erogare sovvenzioni (e non più solo prestiti) ricorrendo sia all'indebitamento pubblico di matrice europea (che darebbe alla Bce un ruolo radicalmente nuovo e maggiormente interventista) sia alla capacità impositiva diretta.



Qualche segno di diversità rispetto al *crisis management* europeo degli anni successivi alla congiuntura economica del 2008 va, in effetti, registrato, benché, trattandosi di processi tuttora *in fieri*, non si possa che fornire valutazioni di tipo ipotetico. In tal senso rilevano: l'attivazione, per la prima volta, della clausola generale di salvaguardia del c.d. Patto di stabilità e crescita che ne consente la sospensione; la sospensione del divieto aiuti di Stato alle imprese; la conversione del Mes in prestiti a lungo termine (10 anni), indicizzati al Pil di ciascun Paese membro del relativo trattato, per obiettivi di sostegno diretto o indiretto ai sistemi sanitari statali; la creazione di un fondo europeo di contrasto alla disoccupazione (cd. Sure); il dirottamento dei fondi strutturali al contrasto alla crisi da CoVid-19 mediante rinuncia alle restituzioni dei pre-finanziamenti non spesi; infine, e soprattutto, il lancio del *Next Generation EU*, il piano destinato alla ricostruzione – la cui efficacia molto dipenderà dalle modalità di utilizzo delle risorse attribuite ai Paesi membri – presentato dalla Commissione lo scorso maggio e discusso dal Consiglio Europeo nel mese di luglio che prevede 500 miliardi di sovvenzioni e 250 di prestiti³.

Ma la logica della condizionalità degli aiuti finanziari europei sembra non essere del tutto scomparsa, anche con riguardo al piano da ultimo

³ Un quadro completo delle misure adottate nell'ambito dell'Ue per contrastare è nel recente dossier del Servizio studi della Camera dei deputati: *Gli aiuti di Stato nell'attuale epidemia da COVID: il nuovo quadro UE*, 28 maggio 2020. Un dettagliato elenco cronologico delle iniziative della Commissione europea nell'ambito delle risposte all'emergenza pandemica è consultabile all'indirizzo https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/timeline-eu-action_it. In particolare, per dettagli sui vari capitoli di spesa di cui si compone il *Next Generation EU* e sul riparto dei fondi ai vari Paesi membri si consulti l'indirizzo https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/recovery-plan-europe-pillars-next-generation-eu_it.



accennato (Somma 2020). Proprio in questo senso, si è rimarcato il rilievo politico della decisione del secondo senato del *Bundesverfassungsgericht* dello scorso 5 maggio che ha censurato talune misure adottate dalla Bce in esecuzione del *Public Sector Purchase Programme*, meglio noto come *quantitative easing*, consistenti in poderose acquisizioni di titoli di Stato da parte della Bce (o, meglio, del Sebc) allo scopo di sostenere la spinta inflattiva. Al di là del profilo tecnico-costituzionale riguardante i rapporti fra ordinamento europeo e federale tedesco è non poco significativo che, nel pieno della crisi provocata dalla pandemia da CoVid-19, il *BVerfG* riaffermi la sovranità costituzionale tedesca proprio con riferimento ad uno strumento monetario probabilmente ascrivibile ai pochi istituti di solidarietà messi in campo negli anni recenti dalla Bce: «il cuore politico-economico» della decisione di Karlsruhe, di fatti, attesta l'impossibilità – argomentata con rilievi tecnico-costituzionali relativi al principio di proporzionalità che regge i rapporti multi-livello – di superare quella logica del sostegno finanziario agli Stati condizionato ad interventi di ristrutturazione dei proprio bilanci (Guazzarotti 2020b) che connotava gli strumenti utilizzati a seguito della crisi economica del 2008 (Baraggia 2017) e, in particolare, il Mes.

Come si è scritto, «l'unico sicuro effetto della sentenza del *BVerfG* (ciò che permette di sospettare che ne fosse proprio l'obiettivo) non è tanto garantire il rispetto del principio delle competenze attribuite, del principio democratico, della responsabilità dell'integrazione, quanto semplicemente rafforzare il MES» (Faraguna 2020, 315).

Ebbene, pur avendo il Tribunale esplicitato – nel comunicato stampa con cui la sentenza veniva annunciata al grande pubblico – come essa non abbia ad oggetto i programmi di sostegno economico in preparazione, al



momento della decisione, presso la Commissione per contrastare gli effetti della pandemia sull'economia dei Paesi membri, d'altra parte, «è del tutto evidente che le motivazioni della sentenza [...] verranno lette dagli attori interessati tenendo conto anche (se non soprattutto) di quei nuovi programmi». Sicché, insomma, il *BVerfG* avrebbe «indeboli[to] fortemente, se non proprio affossa[to], uno degli strumenti principali attraverso cui l'Ue poteva far fronte alle necessità straordinarie legate alla crisi sanitaria in corso» (Faraguna 2020, 309-314-315).

Di più, quali che siano i destini delle cennate misure, si tratta, pur sempre, di misure emergenziali, oltretutto poste in essere in risposta a un'emergenza naturale e per questo motivo molto diversa da quella del 2008, mentre la vera sfida sul futuro dell'Unione sembra attenerne, più che alla capacità di reazione armonica e solidale ad una drammatica situazione di crisi sanitaria ed economica, al piano prospettico dei futuri rapporti ordinari fra Unione europea e Paesi membri nei termini di una rinnovata centralità della politica e della innovativa costruzione di un comune avvenire sociale.

Si tratta, come suggerisce di recente Lucarelli, di «riequilibrare [il] modello di economia europea che negli ultimi venti anni ha subito una torsione mercantile e finanziaria, estranea alla nostra cultura costituzionale, ma a volte influenzandola [...], valorizzando i principi di giustizia sociale», che già godono di cittadinanza nel diritto europeo. Si tratta, però, «di renderli effettivi, di farli vivere, al fine di ricondurre il mercato a una dimensione sociale e, soprattutto, coniugando la solidarietà, come nella nostra Costituzione, all'eguaglianza sostanziale». L'Autore individua, in particolare, taluni strumenti concreti volti a ridefinire il ruolo dell'Unione in senso maggiormente interventista attivabili senza dover ricorrere alla modifica dei Trattati, ma in forza di disposizioni già vigenti. Così, ad



esempio, in materia fiscale, «l’istituzione di nuove categorie di risorse proprie, quali [...] la tassa sul digitale e sulle emissioni di carbonio (art. 311 TFUE) [...], disposizioni che riguardino l’armonizzazione delle legislazioni relative alle imposte (art. 113 TFUE), od anche l’avvio di una sovranità digitale europea, a partire dal progetto franco-tedesco GAIA X, rendendo l’UE indipendente dai *cloud provider* americani». Sul piano delle politiche monetarie, poi, «sempre nell’ambito delle regole europee (art 123, comma 2 TFUE) è possibile immaginare che la Banca centrale europea finanzia direttamente istituti creditizi pubblici o si istituisca un fondo pubblico europeo di emergenza sanitaria, con finanziamento diretto della Banca centrale europea, o ancora consentire alla BCE di esercitare il ruolo di banca centrale pubblica, comprando direttamente i titoli di Stato emessi dai Paesi per far fronte all’emergenza sanitaria, sociale ed economica» (2020, 23).

Per concludere, proprio poiché la crisi che l’Unione e i suoi membri stanno fronteggiando è la più grave dacché la prima esiste come comunità sovranazionale – tanto più in un contesto globale che registra un aumento tendenziale delle diseguaglianze socio-economiche – essa può rappresentare l’occasione per sciogliere quell’antinomia assiologica e teleologica fra Ue e Stati sociali avanzati che si è descritta sotto diversi aspetti nei paragrafi precedenti. Diversamente, il processo di integrazione europea è in sé posto seriamente in pericolo.

Il titolo del presente scritto vuole, dunque, essere una sorta di *calembour* che, nel richiamare l’elaborazione di Fukuyama per mettere in evidenza lo stato critico in cui, persino in Europa, vivono i sistemi liberali a economia di mercato, vuole anche sottolineare come lo scioglimento del rompicapo relativo alla coesione economico-sociale dell’Ue sia non più



differibile, pertanto richiamando l'attenzione degli studiosi (non solo del diritto) sull'urgenza della questione. Insomma, se “la fine della storia” di Fukuyama è, per affermazione dello stesso Autore, momentaneamente rimandata⁴, la fine della storia unitaria europea rischia, mai come prima, di essere dietro l'angolo.

⁴ Così in una recente intervista di Mamone (2019).



Bibliografia

Azzariti, G. (2003), *Uguaglianza e solidarietà nella Carta dei diritti di Nizza*, in M. Siclari (cur.), *Contributi allo studio della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Torino: Giappichelli, pp. 61 ss.

Azzariti, G. (2011), *Le garanzie del lavoro tra costituzioni nazionali, Carta dei diritti e Corte di Giustizia dell'Unione Europea*, in www.europeanrights.eu.

Baldassare, A. (1989), *Diritti sociali* (voce), in *Enciclopedia giuridica*, Roma: Istituto dell'Enciclopedia italiana, pp. 1 ss.

Ballestrero, M.V. (2008), *Le sentenze Viking e Laval: la Corte di giustizia bilancia il diritto di sciopero*, in *Lavoro e diritto*, 2, pp. 389-391.

Baraggia, A. (2017), *La "condizionalità" nella governance economica europea: luci ed ombre di uno strumento controverso*, in M. Salerno, M. Ferrara (cur.), *Costituzione economia e democrazia pluralista, Itinerari della Comparazione – Quaderni della Rivista Dpceonline*, n. 1, pp. 193 ss.

Bin, R. (1992), *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano: Giuffrè.

Bonerba, G. (2019), *Tutela dei diritti sociali e contenimento della spesa negli Stati regionali: un confronto tra Italia e Spagna*, in *Gruppo di Pisa – La Rivista*, 1, pp. 14-36.

Bronzini, G. (2008), *Lavoro e tutela dei diritti fondamentali nelle politiche europee del dopo Lisbona*, in *Politica del diritto*, 1, pp. 141-164.

Bucci, G. (2020), *Dal governo democratico dell'economia alla crisi come dispositivo di governo*, in *Rivista Aic*, 1, pp. 353-395.

Carabelli, U. (2011), *Il contrasto tra le libertà economiche fondamentali e i diritti di sciopero e di contrattazione collettiva nella recente giurisprudenza della*



Saggi

Corte di giustizia: il sostrato ideologico e le implicazioni giuridiche del principio di equivalenza gerarchica, in *Studi sull'integrazione europea*, 2, pp. 217-244.

Carinci, F., A. Pizzolato (2000), *Costituzione europea e diritti sociali fondamentali*, in *Lavoro e Diritto*, 2, pp. 281-304.

Causo, C. (2015), *Vincoli di bilancio e dinamica federale europea: itinerari di una comparazione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 14 luglio, su www.forumcostituzionale.it.

Cioli, I. (2012), *I diritti sociali al tempo della crisi economica*, in *Costituzionalismo.it*, 3 (5 novembre).

Faraguna, P. (2020), *Il Bundesverfassungsgericht dichiara ultra vires il Quantitative easing (con uno sguardo al Pandemic Emergency Purchase Programme)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2, pp. 306-315, su www.forumcostituzionale.it.

Ferrara, G. (2017), *Per lo storico della Costituzione italiana e della problematica sulla sua effettività a 70 anni dalla redazione (Appunti di un costituzionalista coevo)*, in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, 8, pp. 187-201.

Ferrarese, M.R. (2013), *La crisi tra liberalizzazione e processi di governance*, in R. Bifulco, O. Rosselli (cur.), *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo di integrazione europea e sovranità nazionale*, Torino: Giappichelli, p. 45 ss.

Fukuyama, F. (1992), *The End of History and the Last Man* (trad. it. *La fine della storia e l'ultimo uomo*, a cura di D. Celfi, prefazione di G. Pasquino, Milano: Utet, 2020).

Galli, C. (2019), *Sovranità*, Bologna: il Mulino.

Gambino, S. (2012a), *Identità costituzionali nazionali e primauté eurounitaria*, in *Quaderni costituzionali*, 3, p. 533 ss.



Saggi

Gambino, S. (2012b), *I diritti sociali fra costituzioni nazionali e costituzionalismo europeo*, in *Federalismi.it*, 24 (12 dicembre).

Gambino, S. (2013), *Diritti e cittadinanza (sociale) nelle costituzioni nazionali e nell'Unione*, in *La cittadinanza europea*, 2, pp. 5-39.

Gerbasi, G. (2018), *Il 'diritto europeo della crisi' economico-finanziaria e le prospettive future dell'Unione Europea tra teorie economiche e evidenze empiriche*, in *Ianus*, 18, pp. 113-140.

Giubboni, S. (2003), *Diritti sociali e mercato. La dimensione sociale dell'integrazione europea*, Bologna: il Mulino.

Grasso, G. (2012), *Il costituzionalismo della crisi*, Napoli: Editoriale Scientifica.

Guazzarotti, A. (2020a), *La sovranità tra Costituzioni nazionali e Trattati europei*, in *Dpce online*, 1, p. 327 ss.

Guazzarotti, A. (2020b), *Cose molto cattive sulla ribellione del Tribunale costituzionale tedesco al Quantitative easing della BCE*, in *laCostituzione.info*, 10 maggio.

Lucarelli, A. (2016), *Scritti di diritto pubblico europeo dell'economia*, Napoli: Editoriale Scientifica.

Lucarelli, A. (2019), *Le radici dell'Unione Europea tra ordoliberalismo e diritto pubblico europeo dell'economia*, in *Diritto pubblico europeo – Rassegna online*, 1 (speciale), p. 12 ss.

Lucarelli, A. (2020), *Principi costituzionali europei tra solidarietà e concorrenza*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, su Consulta Online.

Luciani, M. (1995), *Sui diritti sociali*, in AA.VV., *Studi in onore di Manlio Mazzotti di Celso*, Padova: Cedam, II, p. 95 ss.

Luciani, M. (1996), *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1, p. 124 ss.



Saggi

Luciani, M. (2000), *Diritti sociali e integrazione europea*, in *Politica del diritto*, 3, pp. 367-406.

D'Aloia, A. (2008), *Storie 'costituzionali' dei diritti sociali*, in AA.VV., *Scritti in onore di M. Scudiero*, Napoli: Jovene, p. 689 ss.

Luciani, M. (2012), *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Questione giustizia*, 6, pp. 92-128.

Mamone, L. (2019), *La fine della storia di Fukuyama: una profezia smentita due volte*, in *Osservatorio globalizzazione*, 7 maggio, su www.osservatorio-globalizzazione.it.

Manzella, A. (1992), *Il «vincolo europeo» sul governo dell'economia*, in AA.VV., *Studi in memoria di Franco Piga*, Milano: Giuffrè, II, p. 1491 ss.

Morrone, A. (2014), *Crisi economica e integrazione politica in Europa*, in *Rivista Aic*, 3.

Pinelli, C. (1994), *Diritti sociali condizionati, argomento delle risorse disponibili, principio di equilibrio finanziario*, in A. Ruggeri (cur.), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Torino: Giappichelli, p. 548 ss.

Pinelli, C. (2012), *Dei diritti sociali e dell'eguaglianza sostanziale. Vicende, discorsi, apprendimenti*, in Id. (cur.), *Nel lungo andare. Una Costituzione alla prova dell'esperienza. Scritti scelti 1985–2011*, Napoli: Editoriale Scientifica, p. 381 ss.

Giorgis, A. (1995), *La costituzionalizzazione dei diritti all'eguaglianza sostanziale*, Napoli: Jovene.

Pupo, V. (2014), *Principi relativi ai diritti sociali*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 15 aprile, su www.forumcostituzionale.it.

Razzano, G. (2012), *Lo statuto costituzionale dei diritti sociali*, in *Gruppo di Pisa - La Rivista*, 3.



Saggi

Repetto, G. (2016), *La dignità umana e la sua dimensione sociale nel diritto costituzionale europeo*, in *La cittadinanza europea*, 1 (suppl.), p. 11 ss.

Rodotà, S. (2000), *La Carta europea dei diritti una vittoria dimezzata*, in *la Repubblica*, 4 ottobre.

Saitto, F. (2017), “*Costituzione finanziaria*” ed *effettività dei diritti sociali nel passaggio dallo «Stato fiscale» allo «Stato debitore»*, in *Rivista Aic*, 1.

Salazar, C. (1995), *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali. Orientamenti e tecniche decisorie della Corte costituzionale a confronto*, Torino: Giapichelli.

Salazar, C. (2013), *Crisi economica e diritti fondamentali*, in *Rivista Aic*, 4.

Silvestri, G. (2009), *Dal potere ai principi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Roma–Bari: Laterza.

Somma, A. (2014), *La dittatura dello spread. Germania, Europa e crisi del debito*, Roma: DeriveApprodi.

Somma, A. (2018), *Sovranismi. Stato, popolo e conflitto sociale*, Roma: DeriveApprodi.

Somma, A. (2020), *Come il Mes. Anche il Recovery fund ha le condizionalità*, in *MicroMega online*, 24 luglio.

Spadaro, A. (2011), *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo “modello sociale europeo”: più sobrio, solidale e sostenibile)*, in *Rivista Aic*, 4.

Stile, M.T. (2020), *Il MES nella risoluzione delle crisi finanziarie europee. Un paradigma di limitazione della sovranità statale*, in *Rivista Aic*, 2, pp. 23-49.

Streeck, W. (2013), *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Milano: Feltrinelli.

Trucco, L. (2012), *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, in *Gruppo di Pisa – La Rivista*, 3.



Abstract

Social Rights and the Crisis: Between the Constitution and European Economic Governance. At the End of History?

The emergency following the widespread diffusion of CoVid-19 highlighted the problems related to the guarantee of social rights (not only the right to health) in many European countries. At the same time it re-opened the debate on the role of the European Union in the economy. The article analyses the importance of social rights in the relationship between the Italian Constitution and European law, with a focus on different standards of protection and different ideological backgrounds. Subsequently, it addresses the impact of European economic governance and budgetary constraints on the guarantee of social rights by States, stressing on the lack of European political sovereignty. Finally, through the analysis of some European instruments launched in response to the pandemic crisis, the perspectives of the European Union between regulatory and intervention role are analysed.

Keywords: social rights; European economic governance; pandemic; sovereignty; crisis.



Osservatorio
sulla normativa



Ordine pubblico e sicurezza nell'ordinamento italiano

di Gabriele Trombetta *

SOMMARIO: 1. Premesse teorico-generalì. – 2. Cenni storici. – 3. Nozione e confini concettuali. – 4. Potestà legislativa. – 5. Potestà amministrativa. – 6. Sicurezza urbana. – 7. Sicurezza integrata. – 8. Sicurezza complementare e sicurezza sussidiaria. – 9. Conclusioni.

1. Premesse teorico-generalì

Il concetto di ordine e sicurezza pubblica¹, pur se storicamente condizionato, presenta un nocciolo duro di significato tendenzialmente costante. Esso ha riguardo al pacifico svolgimento della vita sociale (*ne cives ad arma veniant*), e gli studi romanistici confermano – pur nella realtà ordinamentale tutt' affatto diversa della Repubblica e dell'Impero – l'esistenza di un apparato rivolto alla sicurezza dentro i confini della città. Nondimeno, non si può proseguire oltre nella ricostruzione di una nozione di teoria generale,

* Dottore di ricerca in Giurisprudenza presso la Seconda Università di Napoli (ora Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli"). Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo (*double blind peer review*); il testo è stato accettato il 13 agosto 2020.

¹ Si terrà in considerazione, in questa sede, la sola nozione amministrativistica, esulando dalla trattazione il concetto di ordine pubblico in diritto civile ed in diritto penale (Meoli 2012).



attese le profonde divergenze riscontrabili non soltanto tra i diversi sistemi statuali, ma anche – diacronicamente – nel medesimo ordinamento.

Tanto deriva dall'inestricabilità della forma di stato e della funzione di mantenimento dell'ordine pubblico². In questa prospettiva, parafrasando Otto Mayer, può osservarsi come il diritto amministrativo *cambi*, mentre il diritto civile *resti*. La visione liberista e capitalista non è, infatti, mai parsa in seria discussione, almeno nell'emisfero occidentale; al contrario, la struttura burocratica (massimamente nelle *fonctions régaliennes*) ha rappresentato il puntello delle contrapposte visioni politiche³.

Guardando all'ordinamento italiano, non può sottacersi come – a esempio – mentre il Tulp ha subito plurime sentenze d'incostituzionalità ed è stato profondamente rivisitato dal legislatore ordinario secondo le direttive della fonte apicale (Grevi 1976), il codice civile del '42 serba tutt'oggi integri i propri istituti, a propria volta discendenti – secondo un'incontestata linea di continuità – dal diritto romano⁴.

² Cfr. Schmitt (1972, 36), per il quale «Nella realtà concreta l'ordine e la sicurezza pubblica si presentano in modo molto diverso a seconda che sia una burocrazia militare, un'amministrazione autonoma dominata dallo spirito commerciale borghese o un'organizzazione radicale di partito a decidere quando questo ordine e sicurezza è salvaguardato e quando esso viene minacciato o distrutto».

³ Cassese (2003) evidenzia come il nazionalismo del diritto amministrativo sia un carattere che discende dal suo legame con lo Stato, per cui ogni potere pubblico modella un suo diritto amministrativo, confacente ai propri bisogni. Tale carattere, secondo la stessa dottrina, va oggi diradandosi alla luce della costruzione dello spazio giuridico globale e di una corrispondente *global governance*.

⁴ Naturalmente, anche il codice civile è stato rivisitato dal legislatore: si ponga mente – tra le novelle più rilevanti – alla riforma del diritto di famiglia del 1975. Nondimeno, pare innegabile che l'impianto fondamentale del codice sia rimasto saldo, nonostante il fenomeno della c.d. «decodificazione» (Irti 1999).



Poste dette premesse, può trascorrersi ad affrontare l'evoluzione dell'idea di ordine e sicurezza pubblica nel '900 italiano, analizzandone poi il vigente significato, alla stregua delle riforme di rango costituzionale dell'inizio del millennio.

2. Cenni storici

Gli albori dello Stato unitario sono stati segnati dall'egemonia della classe borghese, fautrice dell'unificazione. Al riguardo, gli anni che corrono dai gabinetti della destra storica sino al giolittismo sono stati descritti come dello Stato monoclasse⁵.

Entro questa logica, l'ordine e la sicurezza pubblica sono stati declinati come preservazione delle *libertà negative*, nel segno della non ingerenza dello Stato nelle dinamiche sociali. La omogeneità culturale della classe dirigente (Bongiovanni e Tranfaglia 2006) ed il voto su base censitaria comportavano che le istituzioni avessero quale missione di salvaguardare lo *status quo*, ed in particolare la sicurezza delle persone e dei possessi. Si accoglieva, dunque, la visione filosofico-politica liberale dello Stato come "guardiano notturno"⁶.

⁵ Sull'elaborazione del concetto, ad opera di Massimo Severo Giannini, v. Cassese e Guarino (2000). Non può peraltro tacersi che, ferma l'omogeneità del periodo per alcuni tratti strutturali, si danno periodizzazioni interne di particolare rilievo (destra, sinistra, fase crispina, giolittismo).

⁶ Va, per completezza, rammentato che i primi "decolli" dell'Amministrazione si ebbero, segnatamente, nel periodo crispino e negli anni '10 del Novecento, per approdare poi alla ancor più forte espansione del pubblico – inteso sia come apparato, che come funzioni – durante il Regime fascista (Melis 1996).



La consapevolezza di sé acquisita dalle masse, esasperate dal sacrificio nella prima guerra mondiale, nonché la necessità – sentita dalla stessa dirigenza liberale – di cucire lo strappo tra Paese legale e Paese reale, provocarono una profonda crisi di sistema. Essa, tuttavia, non condusse al rafforzamento della democrazia ed all’allargamento della base sociale dello Stato, in coerenza con gli altri Paesi vincitori del conflitto, ma sfociò nella soluzione autoritaria, aperta dalla marcia su Roma.

Il fascismo aderì ad una prospettiva dell’ordine e della sicurezza pubblica assai discorde da quella dello Stato ottocentesco⁷. L’ottica totalitaria imponeva di asseverare un concetto d’ordine pubblico eminentemente

⁷ Cui pure – di là dalla l. 15 agosto 1863, n. 1409, c.d. “legge Pica” – non erano stati ignoti tratti autoritari, soprattutto sotto i gabinetti Crispi (1887-1891 e 1893-1896). Notissimo poi l’episodio del cannoneggiamento di Bava Beccaris (1898), all’origine del regicidio di Umberto I nel 1900. Circa le leggi di unificazione in materia di polizia come la «celebrazione più pura del sospetto», v. Amato (1967). Del resto, continuità con le politiche di ordine pubblico autoritarie sono state rilevate pure nella gestione Scelba-Marazza del dicastero dell’interno, durante la quale il *policing protest* era marcatamente antagonistico rispetto ai manifestanti (D’Angelo 2018). La ragione dei metodi di dura contrapposizione della polizia ai movimenti di opposizione risiedeva, per la dottrina più accreditata, nella “guerra civile fredda”, determinata dalla *conventio ad excludendum* del Partito comunista italiano, che si traduceva anche nella negazione di spazi di agibilità democratica. Sull’immediato dopoguerra, cfr. Bernardi (1947); più in generale, per una storia dell’ordine pubblico in Italia, v. Canosa (1976). Della Porta e Reiter (1996) vagliano se sia o no avvenuta la transizione da *polizia del governo* – conservatrice e autoritaria – a *polizia dei cittadini*, strumento democratico a tutela della comunità. Le conclusioni degli Autori sono in chiaroscuro, specie rispetto alla dimensione delle *strategie informative* della polizia. Per una storia giuridica delle leggi di polizia, cfr. Barile (1967), che sottolinea come istituti liberali siano transitati al regime fascista, che ne ha esasperato i tratti autoritari: si consideri ad esempio il confino di polizia, che fonda sull’esperienza ottocentesca del domicilio coatto, estendendone però radicalmente l’applicazione in danno dei «sovversivi». È questa dunque la ragione per cui la fine del fascismo non ha impedito la sopravvivenza di alcuni indirizzi, piuttosto connaturati alla storia generale del Paese.



ideale, considerandosi socialmente pericolose le condotte (e persino le opinioni) distoniche rispetto alla *weltanschauung* fascista⁸.

È stata la potente estensione del concetto d'ordine pubblico – e, a cascata, delle amministrazioni a esso preposte⁹ – recepito dal fascismo a esiliare la nozione dalla Carta repubblicana. Nell'accogliere i principi personalistico e pluralista, fu riaffermato il netto ripudio per il tramontato regime, cui i membri dell'Assemblea costituente si erano – per la più gran parte – opposti strenuamente¹⁰.

Quantunque terminologicamente espunto dalla Costituzione, l'ordine pubblico non manca tuttavia d'essere evocato, circondato da adeguate garanzie, in una pluralità di disposizioni¹¹. Ad onta della circospezione del

⁸ Corso (1995) cita la circolare telegrafica del Capo della polizia Bocchino, il quale ha cura di affermare che l'ordine pubblico non ha più «il vecchio significato meramente negativo, ma significa vita indisturbata e pacifica dei positivi ordinamenti politici sociali ed economici che costituiscono essenza del regime».

⁹ Sulle polizie speciali, e sul ruolo di alcuni esponenti del Regime anche in età repubblicana, v. Coco (2017).

¹⁰ Corso (1995) osserva, icasticamente, che «la stretta associazione tra ordine pubblico, poteri di polizia e fascismo sembra avere determinato un trauma tra i deputati all'assemblea costituente, inducendo in loro una sorta di rigetto verso la stessa espressione ordine pubblico».

¹¹ V. artt. 14, 16, 17, 18, 19, 41 Cost. Cfr. Corte cost., 4 maggio 1970, n. 65, laddove, nel confermare la legittimità della norma incriminatrice dell'apologia del delitto, rammenta che «la libertà di manifestazione del pensiero [...] trova i suoi limiti non soltanto nella tutela del buon costume, ma anche nella necessità di proteggere altri beni di rilievo costituzionale e di prevenire e far cessare turbamenti della sicurezza pubblica, la cui tutela costituisce una finalità immanente del sistema». In questo filone argomentativo si iscrive, altresì, Corte cost., 27 febbraio 1973, n. 15, che respinge le censure relative alle norme incriminatrici in materia di manifestazioni e riunioni sediziose, nonché di manifestazioni fasciste. La decisione ammette limiti agli artt. 17 e 21 Cost. in nome della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica.



Costituente, infatti, le esigenze sottese all'ordine ed alla sicurezza pubblica sono inabdicabili, in quanto connaturate all'esistenza stessa dello Stato¹².

Il superamento delle prove storiche ed istituzionali affrontate dalla Repubblica nel suo primo cinquantennio di vita¹³ ha suggerito all'autorità politica un minuto, ma simbolico, ripensamento. La l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3 introduce, infatti, nella Carta il sintagma «ordine pubblico e sicurezza»¹⁴, che – ad oggi – invece che suscitare sospetti, pare ispirato alla preservazione dei valori fondamentali del Paese.

3. Nozione e confini concettuali

Alla stregua di quanto sinora esposto, appare evidente che non può tracciarsi una nozione universale di ordine e sicurezza pubblica. Per contro, il concetto dev'essere investigato *de jure condito*.

¹² Per la distinzione tra «attività giuridiche», indefettibili per l'esistenza dello Stato, ed «attività sociali», invece non necessitate, e per la riconduzione della funzione di pubblica sicurezza nell'alveo delle prime, v. Foà (1999).

¹³ Possono evocarsi le minacce del terrorismo interno e della criminalità organizzata, affrontate dallo Stato italiano senza ricorrere allo stato di eccezione. Cavour, del resto, nel suo testamento morale, evidenziava come «tutti sono buoni a governare con lo stato di assedio». In queste sfide si è distinta anche l'amministrazione della pubblica sicurezza, preposta alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, che ha rivelato ferma osservanza dei valori costituzionali, in coerenza col disposto dell'art. 24 l. 1° aprile 1981, n. 121. Anche quest'elemento può aver giocato un ruolo nella rivalutazione del concetto, non più evocativo di apparati repressivi e reazionari, ma di corpi amministrativi al servizio della Repubblica e delle sue istituzioni.

¹⁴ Art. 117, comma 2, lett. h) Cost.



Dopo un primo periodo di incertezza ermeneutica, subito successivo al varo della Carta costituzionale¹⁵, l'interpretazione prevalente ha aderito a una prospettiva eminentemente *materiale*¹⁶, desumibile – tra l'altro – dall'accoglimento della forma di governo democratica e dalla consacrazione della libertà di manifestazione del pensiero¹⁷. L'intervento autoritativo incidente

¹⁵ Cfr. Corte cost., 14 giugno 1956, n. 1; 4 luglio 1956, n. 2; 16 marzo 1962, n. 19.

¹⁶ Si tratta del c.d. *ordre dans la rue*: Corso (1995) chiarisce come la Costituzione accolga la sola nozione di ordine pubblico materiale, per le cui prime teorizzazioni rinvia a Marcel Hauriou, padre dell'istituzionalismo. Grevi (1976), con una lettura eterodossa, propone la formula «ordine pubblico costituzionale», da intendersi quale complesso dei beni fondamentali per la pacifica convivenza secondo la Carta. Questa ricostruzione consentirebbe tanto di evitare le angustie della tesi materiale, quanto la vocazione espansiva dell'ordine pubblico ideale. Di rilevante impatto sistematico per il definitivo accoglimento della teorica materiale è Corte cost., 27 marzo 1987, n. 77. Sul medesimo solco, Corte cost. 25 febbraio 1988, n. 218 afferma – con formulazione che sarà tradotta in legge dall'art. 159 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 – che «il contenuto di quest'ultimo concetto [l'ordine e la sicurezza pubblica, *nda*], com'è noto, è dato da quei beni giuridici fondamentali o da quegli interessi pubblici primari sui quali, in base alla Costituzione e alle leggi ordinarie, si regge l'ordinata e civile convivenza dei consociati nella comunità nazionale. La tutela di questi interessi – fra i quali rientrano l'integrità fisica e psichica delle persone, la sicurezza dei possessi e il rispetto o la garanzia di ogni altro bene giuridico di fondamentale importanza per l'esistenza e lo svolgimento dell'ordinamento – rappresenta il nucleo delle funzioni di polizia di pubblica sicurezza, che l'art. 4 del d.P.R. n. 616 del 1977, come ha riconosciuto questa Corte (sent. n. 77 del 1987), attribuisce in via esclusiva allo Stato. Si tratta, pertanto, di funzioni che quest'ultimo è abilitato a svolgere e a regolare, anche attraverso una disciplina di dettaglio, pur se esse comportano un'interferenza o un'incidenza diretta su attività affidate, in via generale, alle competenze legislative e amministrative delle regioni». Confermative di questo indirizzo, antecedentemente alla riforma del Titolo V, sono ancora Corte cost., 7 aprile 1995, n. 115 e 25 luglio 2001, n. 290 (Piantadosi 1998).

¹⁷ Secondo Della Porta e Reiter (1996) la *vis expansiva* dell'ordine pubblico ideale sarebbe il portato non solo di una posizione dottrina, ma anche della tendenza delle or-



sull'esercizio dei diritti di libertà costituzionalmente garantiti risulta ammissibile solo nella misura in cui sia necessario a preservare valori di pari rango¹⁸.

Trova così coerente giustificazione la complementarità del diritto di pubblica sicurezza, ramo del diritto amministrativo, al diritto penale. Quest'ultimo seleziona i beni giuridici fondamentali, la cui lesione abilita il ricorso alla pena, massima sanzione ordinamentale. L'ordine e sicurezza pubblica rappresentano, invece, l'interesse pubblico – perseguito con gli strumenti del diritto amministrativo dalle autorità a ciò preposte (Antonelli 2019) – all'osservanza della legge penale ed alla salvaguardia dei beni fondamentali dalla medesima presidiati. Il fine pubblico in parola, in via di sintesi, consiste nella *prevenzione dei reati*¹⁹.

ganizzazioni a perpetuarsi: in questa logica, la polizia invaderebbe i settori materiali circostanti per garantire la propria centralità come «organo epistemologico dello Stato», anche come contrappeso per la perdita delle funzioni di benessere, affidate ad altri plessi amministrativi.

¹⁸ Anche sotto il profilo organizzativo e funzionale l'accoglimento dell'accezione materiale dell'ordine pubblico ha ricadute rilevanti, esonerando le Forze di polizia da interventi in ambito strettamente sociale, urbanistico, sindacale, ecc. La responsabilizzazione delle agenzie pubbliche preposte alla cura dei settori sociali ne garantisce l'intangibilità da interventi polizieschi, confermando alle Forze di polizia il ruolo loro proprio di custodi della sicurezza, senza renderli *passerpartout* o impropri fusibili del sistema amministrativo.

¹⁹ Cfr. Corte cost., 23 marzo 1964, n. 23 che, pronunciando favorevolmente alla legittimità delle fattispecie poste a fondamento delle misure di prevenzione ai sensi della l. 27 dicembre 1956, n. 1423, esclude il *deficit* di tassatività delle disposizioni censurate, ritenendo che «l'adozione di esse può essere collegata, nelle previsioni legislative, non al verificarsi di fatti singolarmente determinati, ma a un complesso di comportamenti che costituiscano una condotta, assunta dal legislatore come indice di pericolosità sociale [...]. Il che non vuol dire minor rigore, ma diverso rigore [...] rispetto alla previsione dei reati e



In coerenza col diritto penale costituzionale, che proclama i principi di materialità ed offensività, l'ordine e la sicurezza pubblica non possono che avere, a propria volta, connotazione *materiale*. Sotto tale profilo, il sistema costituzionale pare riallacciarsi alla tradizione liberale (Ranelletti 1908).

Tuttavia, non vanno pretermesse almeno due profonde differenze tra la realtà statutaria ed il vigente ordine costituzionale. Anzitutto, il carattere rigido della Carta la pone al riparo da interventi distorsivi delle maggioranze, quali le leggi fasciste che segnarono il superamento – o, secondo altri l'involuzione – del sistema liberale. Inoltre, la sicurezza pubblica oggi non è concepita soltanto in senso negativo, ma è invece protesa costruttivamente alla piena realizzazione dell'individuo²⁰.

alla irrogazione delle pene». Viene altresì chiarito – superando un argomento di forte impatto – che la presunzione di non colpevolezza di cui all'art. 27 Cost. è principio circoscritto alla materia penale, non potendo essere invece invocato in sede di applicazione delle misure di prevenzione. La decisione, pur relativa ad un particolare settore dell'ordine e sicurezza pubblica, ben esprime la distinzione tra diritto penale, con finalità repressive del fatto-reato, e diritto di polizia, dotato invece di finalità preventive. Il primo appare circondato da più penetranti garanzie, cui invece è sottratto il secondo, riconducibile, sotto il profilo dogmatico, al diritto amministrativo. Nella medesima logica, Corte cost., 9 maggio 2019, n. 109, ha respinto la censura di incostituzionalità dell'automatismo di cui all'art. 43 Tulpas, che esclude, *ex lege*, il rilascio della licenza di porto d'armi – tra gli altri – a quanti abbiano riportato condanna per furto. Nel rimarcare che il porto d'armi non rappresenta un diritto soggettivo, la Corte osserva che l'ostilità all'ordinamento rivelata dall'autore del delitto di furto può fondare una presunzione assoluta di pericolosità. Trova così conferma il carattere preventivo del diritto di pubblica sicurezza, che – nella sua dimensione finalistica – può consentire astrazioni generalizzanti, purché ragionevoli e proporzionate.

²⁰ Anche per la tutela dei diritti di seconda e di terza generazione. Si dibatte se sia configurabile nell'ordinamento un "diritto alla sicurezza", o se invece debba farsi piuttosto riferimento alla "sicurezza dei diritti". Al riguardo, per la tesi del diritto soggettivo, v. Mosca (2012); *contra*, v. Pace (2015). Sull'ordine pubblico costituzionale, che eccederebbe i ristretti confini del mero ordine pubblico materiale, cfr. invece Grevi (1976).



Deve, infine, darsi rapido conto dell'annoso dibattito interpretativo che si sofferma sulla relazione tra i due termini della coppia «ordine e sicurezza pubblica».

Ad avviso di una più risalente lettura, i lemmi rinvierebbero a significati distinti. L'ordine pubblico afferirebbe al mantenimento della pace sociale in contesti caratterizzati dalla compresenza di più persone, con una proiezione sullo spazio pubblico, ed atterrebbe essenzialmente ad una nozione obiettiva di sicurezza. Per contro, la sicurezza riguarderebbe la protezione degli individui e dei loro possessi, in una declinazione soggettiva. Un argomento forte a sostegno di questa tesi consiste nel canone della non pleonasticità del legislatore: l'utilizzo di due vocaboli andrebbe adeguatamente valorizzato in sede ermeneutica.

Altra tesi, invece, sostiene trattarsi di endiadi²¹. In sostanza, l'espressione complessivamente intesa avrebbe un solo referente concettuale, rappresentato dalla "tranquillità sociale", non scomponibile in ulteriori sottoinsiemi. Si invoca l'artificiosità della disarticolazione di una formula di sintesi, la cui frammentazione non potrebbe condurre all'identificazione di distinzioni razionalmente verificabili.

La giurisprudenza costituzionale e la dottrina unanime aderiscono alla seconda tesi, ritenendo che il titolo «ordine pubblico e sicurezza» designi un unico e determinato campo materiale²².

²¹ Così, sia pure *per incidens*, Corte cost., 23 dicembre 2019, n. 285.

²² La rilevanza del tema è apprezzabile sul piano della legislazione ordinaria. In adesione alla prima ricostruzione, si tende talora a circoscrivere taluni rilevanti poteri coordinamentali al perimetro del *solo* ordine pubblico, negandone l'estensione all'area concettuale della sicurezza. Per contro, l'opinione maggioritaria nega frammentazioni della materia, assicurando così la piena esplicazione delle attività d'indirizzo.



Chiarito l'ambito concettuale dell'ordine pubblico e sicurezza, occorre delinearne i confini esterni con nozioni viciniori, ma distinte. Viene anzitutto in rilievo la polizia amministrativa, che si differenzia dalla polizia di sicurezza per tutelare aree specifiche dell'agire umano presidiate da regole cautelari, senza tuttavia impingere nella prevenzione dei reati. In questa prospettiva, dunque, è stato riconosciuto come la polizia amministrativa non rappresenti, *ex se*, un'autonoma materia, ma acceda invece ai settori sostanziali cui inerisce, con coerenti conseguenze in punto di potestà legislativa ed amministrativa. Pare confermare questa costruzione teorica il disposto costituzionale, secondo cui l'«ordine pubblico e sicurezza» appartiene alla legislazione esclusiva dello Stato, ad esclusione della «polizia amministrativa locale», che segue il titolo competenziale della materia di riferimento²³.

²³ In tema, Corte cost., 11 luglio 2018, n. 148 ha dichiarato l'incostituzionalità della l.r. Veneto 17 gennaio 2017, n. 1, che introduceva nell'ordinamento regionale due figure di illecito amministrativo, consistenti nel compimento di atti di ostruzionismo volti ad impedire l'esercizio, rispettivamente, dell'attività venatoria e di quella piscatoria. La Corte ha evidenziato come la fattispecie astratta delineata dal legislatore regionale salvaguardasse i beni fondamentali della convivenza comunitaria, inerendo ad attività impeditive dell'esercizio di diritti di libertà. In questo senso, viene in rilievo la distinzione tra polizia amministrativa *stricto sensu*, afferente l'ordinato svolgimento di un'attività amministrativamente controllata, e la polizia di sicurezza, volta invece a preservare l'ordine pubblico e la sicurezza. Sebbene la disciplina in analisi paresse in apparenza riconducibile alla mera polizia amministrativa, votata (in quest'ipotesi) alla tutela settoriale della caccia e della pesca, materie di legislazione regionale, la Corte ha ritenuto che l'intervento normativo incidesse sullo svolgimento della personalità dell'individuo, conculcato nell'esercizio delle proprie scelte e, in ultima analisi, della propria libertà. Alla stregua di tali cadenze argomentative, la Corte ha reputato la legge veneta invasiva delle competenze statuali. Ha adottato un orientamento assai più permissivo nei confronti della legislazione regionale



Ulteriore partizione deve tracciarsi con la polizia giudiziaria, che – schematicamente – attiene all'accertamento ed alla repressione dei reati²⁴. Si contrappone così *more geometrico* alla polizia di sicurezza, quest'ultima operando *ante delictum*. In ragione dell'orientamento teleologico alla scoperta ed alla punizione dei crimini, l'attività di polizia giudiziaria s'inscrive nella procedura penale, cadendo nel dominio della funzione giudiziaria. Pur non varcando la soglia del processo *stricto sensu*, la polizia giudiziaria è posta dall'art. 109 Cost. a diretta disposizione del Pubblico Ministero, cui è funzionalmente subordinata. Qualsiasi atto invasivo delle libertà personali dev'essere previamente autorizzato dall'autorità

Corte cost., 20 aprile 2018, n. 82: essa era chiamata a esaminare l.r. Veneto 30 dicembre 2016, n. 30, che trasferiva nella dotazione organica del servizio regionale di vigilanza alcuni appartenenti alla polizia provinciale, conservando loro la qualifica di agente di polizia giudiziaria. Secondo la prospettazione dello Stato, l'attribuzione di tali qualifiche sarebbe spettata alla sua legislazione esclusiva. La Corte ha respinto le censure sopra evocate, sembrando peraltro suggerire la cedevolezza della disciplina regionale. In particolare, il giudice delle leggi rileva che ben spetta allo Stato – nell'esercizio delle funzioni legislative in materia di giurisdizione penale e ordine e sicurezza pubblica – l'attribuzione della qualifica di agente di polizia giudiziaria, ma che, in virtù della rivisitazione delle funzioni non fondamentali degli enti locali conferite con legge regionale, la disposizione contestata, a vocazione eminentemente conservativa, mira soltanto a non depotenziare il controllo del territorio, confermando, nelle more di un intervento statale, le qualifiche già spettanti al personale oggetto di riordino. Difforme il precedente Corte cost., 9 febbraio 2011, n. 35, che – statuendo sulla l.r. Basilicata 29 dicembre 2009, n. 41 – ha ritenuto invece illegittima l'attribuzione regionale della qualifica di agente di polizia giudiziaria; quest'ultima decisione ha altresì censurato la previsione da parte della fonte lucana di «intese collaborative», anch'esse rimesse alla legislazione statale.

²⁴ Non fu accolta, in sede costituente, la proposta di istituzione di un corpo di polizia giudiziaria alle esclusive dipendenze della magistratura, incardinato nel Ministero della giustizia (Vuoto 2006).



giudiziaria. In casi eccezionali, la polizia giudiziaria può intervenire d’iniziativa, salva la necessità di convalida dell’autorità giudiziaria entro termini perentori. Sebbene, dunque, le funzioni di pubblica sicurezza e di polizia giudiziaria siano intestate ai medesimi plessi organizzativi, rimane ferma la chiara distinzione tra i due domini concettuali, con la conseguente applicazione di regimi disciplinari tutt’affatto differenti²⁵.

Posti i caratteri fondanti della nozione vigente di ordine pubblico e sicurezza, va osservato come essa sia sottoposta ad incessanti tensioni e sollecitazioni. L’emersione di interessi ulteriori, tra cui la *sicurezza urbana*; le nuove filosofie securitarie, come la *sicurezza integrata*; i più recenti moduli operativi di polizia, quale la c.d. *prossimità*; il protagonismo (il termine sia letto avalutativamente) delle autonomie territoriali hanno imposto alla Corte costituzionale, ai giudici amministrativi e all’amministrazione dello Stato uno sforzo ricostruttivo costante, teso a secondare la naturale evoluzione del concetto e, al contempo, a preservarne la tenuta, in chiave garantista per la comunità nazionale.

²⁵ La polizia giudiziaria ha una dipendenza funzionale dalla magistratura inquirente, cui è ascritta anche la potestà disciplinare per eventuali mancanze nello svolgimento delle funzioni di polizia giudiziaria (artt. 16-19 disp. att. c.p.p.). Riguardo la divaricazione tra dipendenza gerarchica e dipendenza funzionale, costituzionalmente garantita, v. Corte cost., 6 dicembre 2018, n. 229, che ha dichiarato incostituzionale il d.lgs. 19 agosto 2016, n. 177, nella parte in cui onerava gli uffici di polizia di informare le rispettive gerarchie delle notizie di reato trasmesse all’autorità giudiziaria. Valorizzando il *proprium* della polizia giudiziaria, la Corte ha ritenuto lese le prerogative della magistratura, atteso che una concentrazione di informative verso i vertici delle Forze di polizia avrebbe potuto istituire fori di coordinamento investigativo distonici rispetto al dettato costituzionale.



4. Potestà legislativa

Storicamente mai s'è dubitato dell'afferenza alla potestà legislativa statale della materia dell'ordine e della sicurezza pubblica. La previgente formulazione dell'art. 117 Cost., tipizzando i casi di competenza concorrente delle Regioni, ne escludeva qualsivoglia attribuzione in merito.

Il legislatore costituzionale del 2001, nel rivisitare radicalmente il riparto tra Stato e Regioni, è stato, probabilmente, *costretto* a citare *expressis verbis* la formula «ordine pubblico e sicurezza», per porre la materia sotto l'egida della regolazione centrale. Oltre a prendere atto della continuità espressa in materia dalla l. cost. n. 3/2001²⁶ – può svolgersi qualche riflessione di *ratio* e di sistema sul fondamento di questa scelta *conservatrice*.

Anzitutto, il diritto della pubblica sicurezza, involgendo le libertà individuali, impone una disciplina omogenea sul territorio nazionale, così da

²⁶ In verità, il legislatore costituzionale ha usato una formulazione alquanto ambigua, sottovalutata dai commentatori. L'art. 117, comma 2, lett. h) Cost. assegna allo Stato la competenza legislativa in materia di «ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale». L'espressione «ad esclusione» parrebbe implicare un rapporto di genere-specie tra i due ambiti materiali dell'ordine e sicurezza e della polizia amministrativa locale. In sostanza, sarebbe ritagliata dall'area concettuale dell'ordine pubblico e sicurezza la polizia amministrativa locale, che ne verrebbe – ai fini del riparto – esclusa con norma eccezionale. Forse più corretto sarebbe stato l'impiego di altra preposizione («con»), che avrebbe evitato ogni dubbio circa l'estraneità del secondo termine all'intensione del primo, suggerendo un nesso di consequenzialità e il carattere non precettivo ma ricognitivo della citazione della polizia amministrativa locale. A ogni buon conto – a conferma del rilievo dei crittotipi dei formanti dottrinale e giurisprudenziale – l'interpretazione anteriore alla riforma del Titolo V è stata pianamente confermata. In declinazione della teorica dell'ordine pubblico materiale, si è ritenuto che il legislatore abbia giustapposto le due nozioni per rimarcare la distinzione concettuale e delimitare più chiaramente la prima. Fermi i rilievi sulla tecnica normativa forse perfettibile, non può che condividersi l'orientamento unanime qui rassegnato.



salvaguardare l'unità del Paese. La delicatezza della materia suggerisce poi che l'apprezzamento legislativo abbia dimensione generale, coinvolgendo le forze politiche e l'opinione pubblica al più alto livello; ancora, la contiguità della materia all'ordinamento penale l'attrae, per simmetria, alla competenza legislativa centrale. Non va infine pretermesso che la normazione sull'uso della forza pare essere necessitata attribuzione dello Stato-persona, unico titolare della sovranità, pur entro una rinnovata logica autonomista.

Tracciate queste brevi riflessioni, va osservato come detta competenza normativa primaria abbia carattere trasversale, consentendo allo Stato d'invasione (legittimamente) sfere appartenenti alla potestà concorrente o residuale regionale (Bonfiglio 2011).

Come la funzione legislativa in tema di «concorrenza» e di «livelli essenziali d'assistenza», anche quella in materia di «ordine pubblico e sicurezza» permette al legislatore statale di dettare specifiche discipline in ambiti pur ad esso preclusi, così salvaguardando la tenuta dell'ordinamento.

In questa prospettiva, l'interpretazione in senso materiale dell'ordine e sicurezza pubblica ha inciso in due distinte direzioni. Da un canto, per la sua rigorosa delimitazione concettuale, ha negato allo Stato l'invasione di materie riservate alla potestà legislativa della Regione²⁷. Dall'altro, ha consentito, in casi specifici, la trasversalità della competenza legislativa, in

²⁷ V. le sentenze della Corte 26 luglio 2002, n. 407, che ha escluso che la materia delle attività a rischio di incidenti rilevanti ricadesse nell'art. 117, comma 2 lett. h); 13 gennaio 2004, n. 6, che esclude che la sicurezza tecnica dell'approvvigionamento di energia elettrica rientri nell'ordine pubblico; 1° giugno 2004, n. 162, che esprime analoga opinione per la sicurezza sanitaria. In linea generale, molto chiaramente, Corte cost., 25 luglio 2001, n. 290, secondo cui la chiara circoscrizione dell'ambito materiale «è necessaria ad impedire che una smisurata dilatazione della nozione di sicurezza e ordine pubblico si converta in



nome appunto delle esigenze securitarie di volta in volta riconoscibili nell'intervento normativo²⁸. Ad ogni modo, la vocazione espansiva della competenza va bilanciata, nei settori contigui, con le concorrenti prerogative regionali, anche in applicazione del principio di leale collaborazione²⁹.

Simmetricamente, il legislatore regionale deve astenersi dal disciplinare la materia della sicurezza, incorrendo altrimenti nella violazione della competenza riservata allo Stato. In proposito, si rilevano plurimi filoni di interventi regionali censurati dalla Corte costituzionale: sono state caducate tanto le norme istitutive di organi regionali preposti a prevenire la criminalità³⁰,

una preminente competenza statale in relazione a tutte le attività che vanificherebbe ogni ripartizione di compiti tra autorità statali di polizia e autonomie locali».

²⁸ V. Corte cost., 29 dicembre 2004, n. 428 (sulla nozione di sicurezza stradale, che, prevenendo i delitti di omicidio e lesioni colpose, è ricondotta nell'alveo della sicurezza pubblica); 13 giugno 2006, n. 222 (secondo cui la disciplina sulle potenziali aggressioni di cani pericolosi è pur essa considerata *species* dell'ordine e della sicurezza pubblica); 22 giugno 2006, n. 237 (secondo cui la legislazione sui giochi aleatori, sebbene non d'azzardo, si fonda sul titolo competenziale della sicurezza pubblica); 7 marzo 2008, n. 51 (che ascrive all'ordine e sicurezza pubblica anche la sicurezza aeroportuale). V. anche Corte cost., 28 gennaio 2010, n. 21 – invero abbastanza eccentrica – che assegna allo Stato la potestà legislativa in materia di sicurezza delle installazioni di impianti elettrici, radiotelevisivi e di riscaldamento.

²⁹ Cfr. Corte cost., 20 marzo 2019, n. 56, che ha dichiarato l'incostituzionalità della legge finanziaria per il 2018, laddove, nell'istituire un fondo statale destinato al cofinanziamento della redazione dei progetti di fattibilità tecnica ed economica e dei progetti definitivi degli enti locali per opere destinate alla messa in sicurezza di edifici e strutture pubbliche, escludeva qualsivoglia coinvolgimento delle Regioni. In realtà, la decisione sembra essere alquanto eccentrica nella parte in cui qualifica come rientranti nella materia dell'ordine pubblico i lavori pubblici finalizzati alla sicurezza degli edifici, che ricadrebbero – per altro verso – anche nel governo del territorio e nella protezione civile.

³⁰ Corte cost., 13 marzo 2001, n. 55 ha dichiarato incostituzionale la legge regionale siciliana istitutiva di un Comitato regionale per la sicurezza, nell'assunto che la materia



quanto quelle che hanno invaso la sfera riservata alla funzione di pubblica sicurezza³¹. Merita la citazione pure l'orientamento legislativo regionale teso

sia di spettanza statale; Corte cost., 2 dicembre 2011, n. 325 ha caducato le disposizioni della legge di bilancio pugliese istitutive di un'Agenzia regionale per i beni confiscati, evidenziando come si creasse una sovrapposizione non solo in termini di funzioni, ma persino subiettiva, con l'amministrazione dello Stato. Medesimo vizio presentava un'analogha legge della Regione Calabria, integralmente caducata da Corte cost., 23 febbraio 2012, n. 34. Ancora, Corte cost., 7 maggio 2004, n. 134 ha dichiarato incostituzionale la l.r. Marche 24 luglio 2002, n. 11, che prevedeva l'obbligatoria partecipazione al comitato di indirizzo presso l'osservatorio regionale per le politiche integrate di sicurezza di prefetti e magistrati – figure statuali, in quanto tali incoercibili da una legge regionale. È stata ritenuta non illegittima invece la disposizione di l.r. Basilicata 30 novembre 2018, n. 45, secondo cui la Regione promuove intese e accordi di collaborazione con organi dello Stato e con altri enti e associazioni al fine di contrastare i fenomeni di illegalità e criminalità comune e organizzata. Corte cost., 23 dicembre 2019, n. 285 ha avuto cura di precisare che, in questa fattispecie, il legislatore non invade la sfera di competenza statale, essendo rimessa alla determinazione delle articolazioni centrali la eventuale stipula di patti con la Regione.

³¹ Corte cost., 1° dicembre 2006, n. 396 ha dichiarato incostituzionale la legge sarda che contemplava il potere di rimuovere o sospendere gli amministratori locali da parte degli organi regionali anche per motivi di ordine pubblico, invadendo la sfera di legislazione esclusiva statale. Corte cost., 5 giugno 2013, n. 118 ha dichiarato incostituzionale la l.r. Campania 11 ottobre 2011, n. 16, contemplante la sospensione di diritto del consigliere regionale condannato, anche in via non definitiva, ai sensi dell'art. 416-bis c.p. Corte cost., 23 febbraio 2012, n. 35, ha annullato le disposizioni della l.r. Calabria 7 marzo 2011, n. 4 che prevedevano la tracciabilità dei flussi finanziari e il controllo dell'infiltrazione 'ndranghetista in ordine ai finanziamenti regionali eccedenti i 10.000 euro. Le stesse cadenze argomentative ha adottato Corte cost., 12 marzo 2015, n. 33, concernente una legge della Regione siciliana in materia di pubblici appalti che imponeva la tracciabilità dei flussi finanziari, nonché la risoluzione *ipso jure* del contratto in caso di condanna, anche non definitiva, per reati collegati alla criminalità organizzata. Corte cost., 24 marzo 2016, n. 63 ha scrutinato invece l.r. Lombardia 11 marzo 2015, n. 12, in materia di edilizia di culto. La legge regionale prevedeva che, nel procedimento autorizzatorio, l'istruttoria comprendesse l'assunzione d'informazioni dal prefetto, dal questore, dalle Forze di polizia presenti



a garantire il patrocinio in giudizio a spese dell'ente territoriale a favore dell'imputato che eccede l'esimente della difesa legittima, reputato illegittimo dalla Corte con una giurisprudenza ormai granitica³².

Sono ritenute, invece, valide le leggi regionali di promozione della legalità, valore condiviso dello Stato-comunità, che non implicano la spesa della forza legittima³³.

sul territorio e che s'avesse altresì cura, in sede provvedimento, di prescrivere l'adozione di un sistema di videosorveglianza che monitorasse accessi ed uscite dai luoghi di culto. I *media* hanno parlato, al riguardo, di "legge anti-moschee". La Corte ha ritenuto che la Regione si sia arrogata valutazioni di spettanza statale in materia di ordine e sicurezza. Nondimeno – e qui forse *l'obiter dictum* ha maggior rilievo della *ratio decidendi* – non esclude che la libertà di culto possa e debba essere contemperata con ulteriori interessi di rango costituzionale, tra cui senz'altro figura la sicurezza pubblica (Tucci 2016).

³² Corte cost., 13 luglio 2017, n. 172 ha esaminato l.r. Liguria 5 luglio 2016, n. 11, contemplante il patrocinio a spese dell'ente nei confronti delle vittime di reati contro la persona o il patrimonio, a propria volta indagati per un delitto commesso con eccesso colposo in difesa legittima ovvero assolti per la sussistenza dell'esimente; lo Stato, ricorrente in via principale, sottolineava come l'assegnazione d'un tal beneficio avesse carattere criminogeno e fosse feroce d'insicurezza. Di là da ulteriori parametri di costituzionalità, la Corte afferma che, attraverso regole che incidono sul patrocinio nel processo penale, «la norma [...] risulta funzionalmente servente rispetto a scelte in tema di sicurezza, per le quali le Regioni non hanno competenza». Vieppiù, la Corte sostiene che trattasi di «indirizzo regionale che necessariamente incide sulla percezione dei consociati circa l'atteggiamento, in questa materia, delle autorità pubbliche. È dunque la *ratio* ispiratrice della disposizione ad interferire anche con la materia ordine pubblico e sicurezza». La decisione assume particolare importanza: un'analogia legge veneta era stata dichiarata incostituzionale da Corte cost., 13 aprile 2017, n. 81 *ex art. 117, comma 2 lett. l)*, sulla potestà legislativa statale in punto di processo penale. Cfr., da ultimo, anche Corte cost., 23 dicembre 2019, n. 285.

³³ V. Corte cost., 17 marzo 2006, n. 105 (che ha ritenuto non illegittima l.r. Abruzzo 12 novembre 2004, n. 40, contemplante un comitato di studi sui fenomeni criminali, senza che fosse prevista la partecipazione di rappresentanti dello Stato); 6 maggio 2010, n. 167



In materia di sicurezza urbana, non è censurabile la legge regionale che ponga tra i propri fini il contrasto alla criminalità comune e organizzata, giacché un'interpretazione sistematica consente di ricondurre le iniziative promozionali ai settori amministrativi di precipua competenza regionale ("sicurezza secondaria")³⁴.

5. Potestà amministrativa

Sul finire degli anni Novanta, le "leggi Bassanini I e II"³⁵ avevano delineato, a Costituzione invariata, un rivoluzionario riassetto delle funzioni

(che ha ammesso la legittimità di interventi promozionali regionali anche nel settore delle politiche di sicurezza transfrontaliere); 27 febbraio 2019, n. 27 (favorevolmente pronunciata sulla l.r. Abruzzo 29 ottobre 2013, n. 40, finalizzata a prevenire la diffusione dei fenomeni di dipendenza dal gioco); n. 10 novembre 2011, n. 300 (che ha dichiarato infondata la questione di costituzionalità della l.pr. Bolzano 22 novembre 2010, n. 13, in tema di prevenzione del gioco compulsivo); 11 maggio 2017, n. 108 (che esclude l'illegittimità di l.r. Puglia 13 dicembre 2013, n. 43, anch'essa recante misure di prevenzione logistiche avverso il gioco d'azzardo patologico); 10 maggio 2019, n. 116 che ha ritenuto la validità di l.r. Umbria 9 maggio 2018, n. 4 sulla lotta al bullismo ed al cyberbullismo); 23 dicembre 2019, n. 285 (che ha respinto il ricorso dello Stato avverso la legge lucana contemplante politiche di contrasto agli abusi fisici e psicologici in danno di soggetti deboli, nonché iniziative formative contro le truffe agli anziani). In via generale, può dunque convenirsi con quest'ultima decisione, allorché, richiamando Corte cost n. 10 novembre 2011, n. 300, riafferma che «la potestà legislativa regionale può essere esercitata non solo per disciplinare generici interessi pubblici, ma anche per garantire beni giuridici fondamentali tramite attività diverse dalla prevenzione e repressione dei reati».

³⁴ Corte cost., 23 dicembre 2019, n. 285.

³⁵ Rispettivamente l. 15 marzo 1997, n. 59 e l. 15 maggio 1997, n. 127.



amministrative, allocandole al livello più prossimo al cittadino, salva necessità di assegnazione, per il miglior esercizio, ad un livello superiore. È il recepimento del principio di sussidiarietà, mutuato dal diritto comunitario (Cerulli Irelli 2004). La riforma del Titolo V ha costituzionalizzato i criteri di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza quali indirizzi al legislatore ordinario nella distribuzione delle funzioni amministrative. È, dunque, a tali principi che occorre ispirarsi per saggiare la permanente statualità della funzione di pubblica sicurezza.

Invero, la competenza legislativa dello Stato è, al riguardo, “muta”: altro è avere il potere normativo; altro il potere amministrativo. Il titolare della potestà legislativa dovrà, infatti, *ex art. 118 Cost.*, affidare le funzioni amministrative al livello di governo che appaia maggiormente idoneo a svolgerle, secondo i principi accolti da quella disposizione.

In proposito, non si dubita che la funzione di pubblica sicurezza debba spettare allo Stato. L’orientamento teleologico della funzione alla tutela di beni giuridici fondamentali e la penetrante portata dei conferenti poteri impone che sia garantita l’uniformità amministrativa sul territorio nazionale, apparendo intollerabili frazionismi o disallineamenti localistici. Del pari, l’elaborazione, la pianificazione e l’attuazione di *policy* di sicurezza esigono una visione complessiva, indisponibile agli enti infrastatali. Infine, può argomentarsi che la responsabilità di vertice, in ragione della crucialità delle questioni per l’orizzonte della convivenza comunitaria, debba rivestire carattere *nazionale*³⁶.

³⁶ Ai sensi dell’art 1 l. n. 121/1981 il Ministro dell’interno è espressamente qualificato come autorità nazionale di pubblica sicurezza.



Un sostegno implicito a queste conclusioni, forse non adeguatamente esplorato in dottrina, si rinviene nell'art. 118, comma 3 Cost. La previsione che la legge dello Stato disciplini forme di coordinamento tra Stato e Regioni in materia d'ordine pubblico riconosce implicitamente l'allocazione delle funzioni al livello nazionale³⁷.

La riforma, pertanto, conferma l'assetto organizzatorio perdurato sin dal 1861³⁸, che intesta alla Stato le funzioni securitarie³⁹.

³⁷ L'inattuazione dell'art. 118, comma 3 Cost. – autentico inadempimento di un obbligo del legislatore ordinario, considerato l'indicativo dispositivo impiegato dalla Carta – è stata finalmente superata dal d.l. 20 febbraio 2017, n. 14, convertito con modificazioni dalla l. 18 aprile 2017, n. 48. Corte cost., 6 maggio 2010, n. 167 aveva escluso che la legge regionale potesse introdurre forme di coordinamento con l'amministrazione statale in materia di sicurezza, riservate alla legge dello Stato.

³⁸ La struttura dello Stato chiamata a svolgere competenze di pubblica sicurezza è, tradizionalmente, il Dicastero dell'interno, che rappresenta – con le prefetture e le questure, sue articolazioni periferiche – l'architrave del sistema (Tosatti 2009). Sull'ampio margine di discrezionalità del legislatore in tema di organizzazione, v. Corte cost., 10 luglio 2019, n. 170, che – nell'esaminare la costituzionalità della soppressione del Corpo forestale dello Stato con contestuale assorbimento nell'Arma dei Carabinieri – ha affermato che spetta al legislatore ordinario stabilire i mezzi attraverso i quali tutelare i valori costituzionali. Non è affatto vero che organizzazione e funzioni *simul stabunt, simul cadent*, ben potendosi accedere a prospettive di riorganizzazione anche accentuatamente eterogenee rispetto a quella attuale. L'unico limite che il legislatore statale incontra risulta essere la garanzia dell'imparzialità e del buon andamento, preminenti principi in punto di organizzazione ed azione amministrativa proclamati dall'art. 97, comma 2 Cost.

³⁹ Ciò anche in costanza di una forte devoluzione in favore degli enti territoriali: con riferimento agli esercizi commerciali, Corte cost., 21 luglio 2010, n. 259 ha ritenuto legittimo il provvedimento del questore di sospensione d'una licenza per motivi di ordine e sicurezza pubblica, senza ritenere per ciò violati i poteri di polizia in materia di esercizi pubblici assegnati per Statuto al Presidente della Provincia autonoma di Bolzano. Per contro, Corte cost., 24 luglio 2019, n. 195 ha dichiarato illegittima la novella recata al Tuel dall'art. 28 d.l. 4 ottobre



Questa constatazione non esime, tuttavia, dal rilevare come le amministrazioni regionali e locali sempre più si interfaccino con quelle centrali, condizionando e partecipando alle strategie di ordine pubblico e sicurezza.

La complessità della società moderna, le istanze autonomistiche, la morfologia marcatamente differenziata del Paese, le tradizioni d'indipendenza di molti territori hanno indotto a valorizzare, ferma l'indivisibilità della Repubblica, gli enti pubblici intermedi, esponenziali delle comunità di riferimento. In questo senso, i prefetti, anche in qualità di cinghia di trasmissione *centro-periferia*, hanno da sempre alimentato il dialogo con le realtà locali (Mosca 2017). In continuità con la descritta esperienza amministrativa, il legislatore ha istituzionalizzato la presenza del sindaco del capoluogo di provincia e del presidente della provincia nel comitato provinciale per l'ordine e sicurezza pubblica⁴⁰.

La riforma recata dal c.d. "pacchetto sicurezza" del 2008⁴¹ ha assegnato al sindaco, *ex art. 54 Tuel*, un potere d'ordinanza atipica in materia di sicurezza urbana. La nozione assumeva, alla stregua del combinato disposto della citata novella e del d.m. 5 agosto 2008, il carattere di *species* della sicurezza pubblica⁴².

2018, n. 113, che aveva accentuato il controllo sugli organi dell'ente locale da parte dello Stato. La Corte ha ritenuto la violazione dell'autonomia garantita *ex art. 114 Cost. ai Comuni e alle Province*, affidando al prefetto un potere sostitutivo *extra ordinem* tale da determinare un'illegittima ingerenza nel processo gestionale dell'ente. La decisione mostra con chiarezza i limiti obiettivi della funzione di pubblica sicurezza, che – sul piano amministrativo – opera in termini di *extrema ratio*, senza consentire una surrettizia reintroduzione del regime dei controlli aboliti dalla riforma del Titolo V della Carta costituzionale.

⁴⁰ Cfr. d.lgs. 27 luglio 1999, n. 279, che ha modificato l'art. 20 della l. n. 121/1981.

⁴¹ D.l. 23 maggio 2008, n. 92, conv. con l. 24 luglio, n. 125.

⁴² Quasi una *sicurezza pubblica nella città*.



Di là dai profili di legittimità costituzionale, sopravveniva l'interrogativo circa il ruolo del vertice comunale nel sistema della pubblica sicurezza. La questione è stata affrontata valorizzando la sede topografica della disposizione, indice ermeneutico fondamentale, e la lettera della legge. L'art. 54, infatti, delinea i poteri del Sindaco quale ufficiale del Governo, e cioè organo dello Stato⁴³: in tale logica egli riferisce al prefetto e ne è coordinato⁴⁴.

Sotto il profilo delle competenze amministrative strettamente intese, dunque, il "pacchetto sicurezza" del 2008 ha confermato l'assetto fondamentale delle funzioni, rimettendole integralmente allo Stato, pur nella consapevolezza della necessità di un graduale coinvolgimento delle autonomie, anche tramite lo strumento della *cooptazione* degli organi di vertice dei Comuni.

6. Sicurezza urbana

Quantunque il concetto d'ordine e sicurezza pubblica abbia conservato il proprio spazio concettuale anche dopo la riforma del 2001, appaiono innegabili significative evoluzioni della materia.

⁴³ Sotto il profilo della tecnica organizzativa, potrebbe ritenersi un'ipotesi di c.d. *self-government*, formula secondo cui i rappresentanti dello Stato sul territorio sono eletti dalla comunità locale.

⁴⁴ Del resto – senza che alcuno abbia dubitato di uno slittamento *verso il basso* delle funzioni di pubblica sicurezza – il sindaco, in mancanza di commissariato distaccato, è autorità locale di pubblica sicurezza, inserendosi funzionalmente nell'architettura complessiva dell'amministrazione della pubblica sicurezza: v. art. 15 l. n. 121/1981.



Ove affiorino nuovi bisogni di tutela, sono anzitutto le amministrazioni, a legislazione vigente, a contribuire anche creativamente alla soluzione dei problemi dei cittadini. Sulla scorta di tali esperienze sul campo, il legislatore è poi chiamato a varare nuove leggi per corrispondere alle domande di tutela provenienti dalla società civile⁴⁵. È quanto accaduto a proposito della *sicurezza urbana*, concetto elaborato “dal basso”, in sede di riflessione regionale⁴⁶.

La recrudescenza del fenomeno criminale nelle periferie metropolitane, oggetto di disomogeneo e confuso popolamento, ha suscitato una forte percezione d’insicurezza⁴⁷. In questa prospettiva, anche sulla scorta di riflessioni criminologiche⁴⁸, il legislatore del 2008 ha novellato l’art. 54 Tuel, positivizzando il concetto di sicurezza urbana. La precisazione del significato della formulazione primaria era rimessa a un decreto del Ministro dell’interno, adottato il 5 agosto 2008, dalla cui interpretazione si evinceva come la sicurezza urbana costituisse una sfaccettatura della sicurezza pubblica, consistendo nella prevenzione dei reati, sia pure in ambito – appunto – urbano. La caratterizzazione di siffatto “sotto-interesse”,

⁴⁵ La disciplina sulla sicurezza è in prevalenza di matrice governativa, riproponendo – almeno per certi aspetti – lo stilema del *burocrate-legislatore*.

⁴⁶ Mutuando l’esperienza francese dei *contrat local de sécurité*, prodotto della nuova sensibilità inaugurata dal “rapporto Bonnemaïson”, la Regione Emilia Romagna, nel 1994, ha lanciato il programma «Città sicure», cui può ricondursi la prima elaborazione italiana della sicurezza urbana e dei patti per la sicurezza (Barbagli e Gatti 2005).

⁴⁷ Viene sovente evocato, quale episodio dalla forte valenza simbolica, l’efferato omicidio di Giovanna Reggiani, perpetrato a Roma, il 30 ottobre 2007.

⁴⁸ Il riferimento culturale parrebbe essere la teoria delle *broken windows* (Wilson.Kelling 1982).



che si poneva in relazione di specialità con la sicurezza pubblica, si giustificava alla luce delle peculiarità delle aree fisiche di riferimento e dell'allarme sociale ivi maturato.

In seguito, anche in ragione della persuasività di autorevole dottrina (Pajno 2010), si è assistito ad un profondo ripensamento dell'idea di sicurezza urbana, ora codificata dal d.l. n. 14/2017.

Giova premettere una breve considerazione sul piano delle fonti. È stavolta una norma di rango primario a definire e disciplinare la sicurezza urbana, superandosi così i dubbi in punto di violazione della riserva di legge (pur relativa) in materia amministrativa sollevati dalla precedente disciplina⁴⁹.

La «sicurezza urbana 2.0» (Giupponi 2017) rappresenta, più che specificazione della sicurezza pubblica, un settore che con essa s'incrocia, conservando tuttavia una propria autonoma dimensione. Ricorrendo all'insiemistica, si potrebbe parlare di intersezione, in cui soltanto alcuni tratti degli insiemi sono comuni⁵⁰.

⁴⁹ Il meccanismo di integrazione dell'art. 54 Tuel attraverso un decreto ministeriale metteva in questione la compatibilità con gli artt. 23 e 97, comma 2 Cost.

⁵⁰ È illuminante Corte cost., 23 dicembre 2019, n. 285, laddove afferma «Non a caso l'ordinamento conosce, accanto al nucleo duro della sicurezza di esclusiva competenza statale, discipline regionali in settori prossimi ancorché con essa non coincidenti. La sicurezza può ben assumere una possibile declinazione pluralista, coerente con la valorizzazione del principio autonomistico di cui all'art. 5 della Costituzione: ad una sicurezza in "senso stretto" (o sicurezza primaria) può essere affiancata, infatti, una sicurezza "in senso lato" (o sicurezza secondaria), capace di ricomprendere un fascio di funzioni intrecciate, corrispondenti a plurime e diversificate competenze di spettanza anche regionale. Alle Regioni è così consentito realizzare una serie di azioni volte a migliorare le condizioni di



La sicurezza urbana è dunque la sintesi di una pluralità di interessi localizzati nella città: la prevenzione della criminalità, il decoro urbano, la coesione sociale, la promozione della legalità⁵¹. Alla sua cura non possono che concorrere, ferme le rispettive competenze, lo Stato e gli altri enti territoriali, che si coordinano anche attraverso la stipula di mirati patti per la sicurezza⁵².

In coerenza con tali principi, il legislatore ha novellato l'art. 50 Tuel conferendo al sindaco, rappresentante della comunità locale, un potere d'ordinanza straordinaria con la finalità di rimuovere situazioni pregiudizievoli per la vivibilità urbana ed il riposo dei residenti. Tale tipologia provvedimento si iscrive nell'azione a tutela di quei profili della sicurezza urbana di competenza dell'ente locale.

La riforma rivisita, parimenti, l'articolo 54 Tuel⁵³, statuendo che il potere d'ordinanza contingibile e urgente diretto alla tutela della sicurezza

vivibilità dei rispettivi territori, nell'ambito di competenze ad esse assegnate in via residuale o concorrente, come, ad esempio, le politiche (e i servizi) sociali, la polizia locale, l'assistenza sanitaria, il governo del territorio».

⁵¹ Per la *definitio juris* v. art. 4 d.l. n. 14/2017, conv. con l. n. 48/2017. Criticamente, ritenendo un *vulnus* al principio di legalità e temendo la frammentazione della città secondo criteri censitari, v. Pighi (2019). Riconosce la costituzionalità di un intervento legislativo regionale di promozione della legalità volto a sensibilizzare soggetti potenzialmente a rischio di radicalizzazione terroristica Corte cost., 16 novembre 2018, n. 208, che si è favorevolmente pronunciata sulla legittimità della l.r. Lombardia 6 novembre 2017, n. 24.

⁵² Criticamente sull'assetto a tutela della sicurezza urbana recato dal decreto "Minniti", v. Ruga Riva, Biscotti e altri (2017). Per una ricostruzione dell'istituto dei patti per la sicurezza v. Bonfiglio (2011).

⁵³ Sulla precedente formulazione, cfr. la storica Corte cost., 7 aprile 2011, n. 115, che ha affrontato *funditus* la legittimità del potere d'ordinanza del sindaco-ufficiale del Governo



urbana è volto a prevenire e contrastare le situazioni che favoriscono l'insorgere di fenomeni criminosi o di illegalità.

Si tratta, anche in quest'ipotesi, di garantire la sicurezza urbana, ma in quel segmento di essa riconducibile all'ordine e sicurezza pubblica. In tal caso, il sindaco si spoglia del carattere d'organo comunale, per agire in veste di articolazione dello Stato⁵⁴.

Il sistema recato dal d.l. n. 14/2017 si colloca lungo quella linea normativa che innegabilmente favorisce la "porosità" del Dicastero dell'interno e delle sue articolazioni periferiche, chiamati all'acquisizione delle più diversificate istanze di tutela, onde elaborare ed attuare le migliori strategie d'azione con il coinvolgimento degli attori istituzionali locali e delle comunità di riferimento⁵⁵.

in tema di sicurezza urbana. Nello specifico, la disposizione conferiva al Sindaco il potere di emettere ordinanze, *anche* contingibili e urgenti, ai fini della tutela della sicurezza urbana. Veniva dunque rilevato che, mentre la previsione di un potere a contenuto atipico è giustificato nei casi di urgenza, il potere d'ordinanza "a regime" appare invece viziato da incostituzionalità. Il vuoto normativo circa presupposti, tipologia delle misure, durata nel tempo – tollerabile in caso d'impellenza del provvedere: *necessitas non habet legem* – è ritenuto infatti violativo del principio di legalità in materia amministrativa.

⁵⁴ La natura bicipite del sindaco – vertice elettivo dell'ente territoriale ed ufficiale del Governo – intende mettere a fattor comune tanto la sensibilità politica e la profonda conoscenza del territorio dell'organo rappresentativo, quanto la statualità della funzione, con le garanzie che da tale caratura nazionale derivano.

⁵⁵ Naturalmente, la costruzione di un complesso *reseau* amministrativo può indurre, fisiologicamente, a conflitti inter-istituzionali. In proposito, cfr. Corte cost., 24 luglio 2019, n. 195, che ha scrutinato la legittimità costituzionale dell'estensione agli ospedali del campo di applicazione del c.d. "Daspo urbano". A fronte della doglianza regionale di lesione dell'art. 32 Cost. – e, indirettamente, delle competenze regionali in materia di sanità – la Corte ha suggerito un'interpretazione costituzionalmente orientata, secondo la quale l'accesso ai presidi ospedalieri è sempre consentito in caso di bisogni di carattere medico.



Viene così istituito, accanto al Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, un ulteriore organo consultivo: il Comitato metropolitano per la sicurezza urbana. Presieduto dal prefetto e dal sindaco della Città metropolitana, vi siedono i sindaci dei Comuni del territorio interessato, con compiti d'analisi, valutazione e confronto in materia di sicurezza urbana. Si conferma, così, il carattere autonomo e complesso della sicurezza urbana e del ruolo – naturalmente centrale – che nella sua tutela spetta alle autonomie locali.

7. Sicurezza integrata

Fermo l'irrinunciabile ruolo protagonista dello Stato – con le proprie articolazioni centrali e periferiche – in materia di pubblica sicurezza, s'è cennato come l'evoluzione politica, sociale e persino urbanistica imponga l'edificazione di un più articolato sistema della risposta amministrativa. La vigente strutturazione pluralistica (o addirittura policentrica) dell'organizzazione repubblicana esige l'esaltazione del momento coordinamentale, la multifattorialità dell'intervento pubblico, la leale collaborazione tra i diversi livelli di governo. Persino la sicurezza pubblica, dunque, non può più essere affare del solo Stato e, per esso, del Ministero dell'interno⁵⁶.

Sulla scorta di queste variegate premesse è stato elaborato il concetto di *sicurezza integrata*. L'integrazione si riferisce ai contributi erogabili dalle diverse realtà territoriali, integrantisi appunto in un complessivo sistema

⁵⁶ A questi rilievi eminentemente di scienza dell'organizzazione, s'aggiunga che l'esiguità delle casse erariali determina la necessità di ricorrere a economie di scala ed al più razionale impiego delle risorse.



d'intervento volto alla tutela del bene pubblico. Può dirsi che *in nuce* la sicurezza integrata già albergasse nell'art. 118, comma 3 Cost., sia pur limitatamente al rapporto Stato-Regioni. Questa linea strategica è stata recepita e razionalizzata dal legislatore del 2017, che ha offerto una definizione, pur settoriale, della sicurezza integrata quale «insieme degli interventi assicurati dallo Stato, dalle Regioni, dagli enti locali, nonché da altri soggetti istituzionali, [...] ciascuno secondo le proprie competenze e responsabilità»⁵⁷.

Al riguardo, è stata approntata una panoplia di strumenti d'azione congiunta. All'apice di una costruzione "a cascata", si pongono le linee generali, adottate su proposta del Ministro dell'interno, con accordo sancito in sede di Conferenza unificata. Si tratta di indirizzi volti ad individuare modalità di collaborazione tra le Forze di polizia e le polizie locali. In attuazione delle linee generali, Stato e Regioni e Province autonome possono stipulare specifici accordi per la promozione della sicurezza, che si declinano in iniziative d'aggiornamento congiunto del personale di polizia ovvero in sostegno finanziario ai Comuni sottoposti a gravosi fenomeni criminali, nonché nel rafforzamento presidiario delle Forze di polizia.

In coerenza con le linee generali, su proposta del Ministro dell'interno, con accordo sancito in sede di Conferenza Stato-città e autonomie locali, sono adottate linee guida per costruire la cornice giuridica dei patti per la sicurezza urbana. Questi ultimi – *species* della figura *ex art. 15, l. 7 agosto 1990, n. 241* – sono accordi conclusi tra prefetto e sindaco, finalizzati a istituire una *partnership* interistituzionale. La messa a sistema degli apporti delle amministrazioni coinvolte consente politiche olistiche e integrate, la cui sintesi eccede la mera sommatoria dei contributi dei diversi attori.

⁵⁷ Art. 1, comma 2 del d.l n. 14/2017.



Risulta allora evidente la connessione tra *sicurezza urbana* e *sicurezza integrata*, laddove la prima costituisce un autentico interesse pubblico di nuova emersione, mentre la seconda un inedito modulo operativo, riconducibile al principio costituzionale di leale collaborazione e ai suoi corollari: coordinamento⁵⁸ e amministrazione per accordi.

Deve osservarsi come i nuovi scenari della minaccia abbiano imposto la proiezione del paradigma coordinamentale al di fuori del proprio ambito originario, ristretto alle tradizionali componenti del sistema securitario.

S'è assistito a un duplice moto inclusivo, verticale ed orizzontale. Sotto il primo profilo, si allude – *verso il basso* – alla partecipazione alla tutela della sicurezza degli enti locali, attraverso le articolazioni operative dei corpi di polizia municipale⁵⁹. L'assetto multilivello estende la responsabilità in materia di ordine pubblico e sicurezza anche *verso l'alto*, cooptando nel dispositivo di controllo del territorio le Forze armate⁶⁰. Lo *status* dei due nuovi attori è fortemente diversificato: la polizia locale interviene nel sistema “a

⁵⁸ Sul tema, v. Mosca (2005).

⁵⁹ Cfr., già sul finire del secolo scorso, l'art. 3, l. 7 marzo 1986, n. 65. Va rilevato che Corte cost., 23 dicembre 2019, n. 285 ha riconosciuto la legittimità costituzionale dell'art. 8 della l.r. Basilicata 30 novembre 2018, n. 45, laddove impegna la Regione a promuovere interventi diretti al «potenziamento delle attività di vigilanza delle aree più soggette al rischio di esposizione ad attività criminose». La Corte ha ritenuto che è ben vero che spetta allo Stato stabilire le forme di coordinamento tra Forze di polizia e polizie locali, ma appare consentito alle Regioni farsi parte diligente per promuovere livelli sempre più elevati di integrazione e di efficienza del modello di controllo del territorio. Se, dunque, ai fini delle priorità e delle modalità del controllo del territorio rimane centrale la posizione statale, sembra ammettersi almeno uno *jus postulandi* da parte delle Regioni.

⁶⁰ V. art. 18 l. 26 marzo 2001, n. 128, nonché art. 7-bis d.l. 23 maggio 2008, n. 92.



regime”⁶¹, mentre la missione delle Forze armate appare di circoscritto orizzonte temporale, sebbene il legislatore abbia sempre prorogato l’operazione «Strade sicure», sostanzialmente istituzionalizzandola⁶². I militari, pur dotati della qualifica di agente di pubblica sicurezza⁶³, svolgono esclusivamente attività di vigilanza fissa presso siti sensibili, rimanendo escluse le funzioni di pattugliamento⁶⁴.

⁶¹ Cfr. pure l’art. 5, l. n. 65/1986: al comma 3 prevede che il Prefetto possa conferire al personale di polizia locale la qualifica di agente di pubblica sicurezza (ma non di ufficiale).

⁶² L’eccezionalità della missione si trae pure dall’obbligo del Ministro dell’interno di riferire alle competenti Commissioni parlamentari circa il piano d’impiego dei militari con funzioni di pubblica sicurezza, provocando così un controllo diretto dell’organo massimamente rappresentativo della volontà popolare e depositario dell’investitura democratica primaria. Camerlengo (2019) ritiene che l’*ubi consistam* costituzionale dell’impiego delle Forze armate in servizi di ordine e sicurezza pubblica consista nella «cattura costituzionale» di tali istituzioni, il cui «spirito democratico», ex art. 52, comma 3 Cost., verrebbe rafforzato da una postura incline alla tutela della sicurezza interna dei cittadini. In realtà, quest’argomentazione pare invocare una eterogenesi dei fini forse troppo accentuata, atteso che non pare dubitabile la volontà del legislatore di liberare risorse delle Forze di polizia per compiti dinamici di controllo del territorio, affidando ai militari la vigilanza fissa. La legittimità costituzionale della misura allora va forse cercata a monte nella democratizzazione delle Forze armate e nel superamento della teorica dei *corpi separati*. Sotto altro profilo, l’ambiguità della “guerra asimmetrica” impone il ricorso a sempre più intense forme di collaborazione e coordinamento tra servizi di sicurezza, Forze armate e Forze di polizia. Sulle funzioni di difesa della patria, v. Luther (2006).

⁶³ Art. 7-bis, comma 3, d.l. n. 92/2008. Non è previsto, comunque, che i militari (non appartenenti all’Arma dei Carabinieri) possano rivestire la qualifica di ufficiale di pubblica sicurezza, in ragione della preminenza dell’amministrazione civile nel controllo del territorio entro i confini nazionali.

⁶⁴ Originariamente, la legge contemplava, tra i compiti delegabili ai militari, non soltanto la vigilanza a posti fissi, bensì anche il pattugliamento, sia pure in formazione congiunta con operatori di polizia. In seguito, la missione è stata riconfermata espungendo



Il riconoscimento della qualità di agente di pubblica sicurezza inserisce gli appartenenti alla polizia municipale ed alle Forze armate nel disegno complessivo dell'Amministrazione della pubblica sicurezza e nel suo schema di ordinazione funzionale⁶⁵. L'attività di direzione e coordinamento spetta, dunque, al prefetto e al questore, figure garanti della tenuta e della coerenza del sistema securitario.

In senso orizzontale v'è il coinvolgimento nel sistema-sicurezza dell'associazionismo privato, mediaticamente ricondotto al fenomeno delle "ronde"⁶⁶. Ha ridato slancio alla *sicurezza partecipata* (Bonfiglio 2011) il citato

quest'ultima attività: rimane dunque solo la possibilità di affidare ai militari la sorveglianza ed il controllo di obiettivi sensibili. Questo limite funzionale trova fondamento nella postura delle Forze armate, addestrate a scenari bellici, nonché nella distinzione – costituzionalmente rilevante – tra sicurezza interna ed esterna. A conferma della prevalenza dell'amministrazione civile nella gestione dell'ordine pubblico e sicurezza, cfr. artt. 13-15, l. n. 121/1981, ove si riconosce la qualifica di autorità provinciale e locale di pubblica sicurezza ai soli appartenenti alla carriera prefettizia ed alla Polizia di Stato, con esclusione del personale Forze di polizia a ordinamento militare. La descritta opzione di politica legislativa trova conferma nella circostanza che, anche in assenza di commissariato distaccato, la qualifica di autorità locale di pubblica sicurezza è attribuita al sindaco-ufficiale del Governo, rimanendo comunque preclusa ad ufficiali di corpi militari.

⁶⁵ L'art. 57, comma 2, lett. b) c.p.p. – in coerenza con l'art. 5, comma 1, lett. a), l. n. 65/1986 – riconosce al personale della polizia locale la qualifica di agente o ufficiale di polizia giudiziaria, limitatamente al Comune d'appartenenza. Detta qualifica viene invece esclusa per le Forze armate, al fine di garantire la demarcazione tra gli ambiti sovrani del potere civile e del potere militare. Mentre la cooptazione delle Forze armate nella polizia di sicurezza è apparsa, dunque, tollerabile per il sistema, non si è ritenuto di poter loro conferire prerogative di carattere repressivo.

⁶⁶ Al riguardo, cfr. Corte cost., 24 giugno 2010, n. 226. Quantunque sia stata ascritta l'iniziativa a una ben determinata forza politica, è dato rilevare come l'esperienza della "polizia di comunità" sia ben nota ai Paesi di *common law* (soprattutto agli Stati Uniti).



d.l. n. 14/2017, che consente a reti territoriali di volontari di contribuire al conseguimento del fine pubblico, nella cornice dei patti per la sicurezza. Tanto dimostra la neutralità dello strumento, che può rappresentare una declinazione della sussidiarietà orizzontale *ex art. 118*, ultimo comma Cost. In tale solco concettuale si pone anche l'art. 21-*bis*, d.l. n. 113/2018, che tipizza accordi pubblico-privato tra il prefetto e le organizzazioni maggiormente rappresentative degli esercenti, finalizzate alla più efficace tutela dell'ordine e sicurezza pubblica all'interno e in prossimità degli esercizi pubblici *ex art. 86 Tulp.* Coi patti possono individuarsi misure di cooperazione tra le Forze di polizia e i gestori degli esercizi, alle quali questi ultimi

L'approccio al tema può, dunque, sicuramente essere valutativo. L'istituto è stato introdotto nell'ordinamento con il "pacchetto sicurezza" 2009, ed ha disciplinato l'avvalimento da parte sindaco-ufficiale del Governo, previa intesa col prefetto, della collaborazione di cittadini non armati al fine di segnalare alle Forze di polizia dello Stato o locali eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale. Il legislatore è stato estremamente cauto, tanto che si è da più parti parlato di disposizione simbolica od inutile: ogni cittadino può infatti interloquire con le Forze di polizia, per denunciare o segnalare episodi ritenuti *contra legem*. D'altronde, ciò che rileva sembra essere la potenziale inserzione dei volontari non armati nel sistema sicurezza, mediante un formale riconoscimento del loro apporto. Di là da riflessioni politico-criminali e d'organizzazione amministrativa, la norma è parsa travalicare i confini del potere legislativo statale. Infatti, ferma la competenza a disciplinare l'ordine pubblico e sicurezza, in cui senza dubbio rientra la parte della disposizione relativa alla segnalazione d'episodi idonei ad arrecare danno alla sicurezza urbana nella restrittiva accezione *illo tempore* vigente, l'estensione della regolamentazione statale al «disagio sociale» non pare trovare fondamento nella Carta. La norma è stata dunque dichiarata incostituzionale limitatamente alle parole «ovvero situazioni di disagio sociale», propriamente pertinenti alla materia dei servizi sociali, spettante alla residuale potestà legislativa delle Regioni.



aderiscono⁶⁷. Non va, altresì, pretermesso il rapporto dell'amministrazione della pubblica sicurezza con gli istituti di vigilanza, tenuti a collaborare con le Forze di polizia statali e ad alimentare il flusso informativo verso il prefetto⁶⁸ (Pacilio 2008).

Trascorrendo al piano internazionale, s' assiste a un rilancio della cooperazione di polizia, pure in ambito Ue. In questo settore, il principio coordinamentale si declina non solo nelle relazioni con i collaterali stranieri, ma anche nell'apparato interno. Le relazioni internazionali di polizia, in raccordo con il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, per il Ministero dell'interno fanno capo – per i profili strategici – all'Ufficio per il coordinamento e la pianificazione delle Forze di polizia e – per quelli più eminentemente operativi – alla Direzione centrale per la polizia criminale. Non casualmente, si tratta di articolazioni del Dipartimento della pubblica sicurezza a composizione interforze, così che rimane confermata l'esigenza di rappresentanza unitaria del Paese

⁶⁷ Si prevedeva che gli accordi di livello territoriale dovessero conformarsi a linee guida nazionali approvate, su proposta del Ministro dell'interno, d'intesa con le organizzazioni maggiormente rappresentative degli esercenti, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali. Corte cost., 24 luglio 2019, n. 195 ha ritenuto l'incostituzionalità della norma nella parte in cui rimetteva il previo parere sulle linee guida ministeriali alla Conferenza Stato-città ed autonomie locali. In particolare, i parametri evocati consistevano negli artt. 117, comma 4 e 118, comma 3 Cost., che prevedono – rispettivamente – la competenza legislativa residuale delle Regioni in materia di commercio e la facoltà, per la legge statale, di disciplinare forme di coordinamento tra Stato e Regioni nella materia dell'ordine e della sicurezza pubblica. Con pronuncia additiva, il giudice delle leggi ha stabilito che, sul tema, dovrà essere sentita – invece che la Conferenza Stato-città ed autonomie locali – la Conferenza unificata, così garantendo il pieno coinvolgimento delle Regioni nella definizione delle politiche generali di sicurezza integrata, in coerenza con il disposto costituzionale.

⁶⁸ Cfr. art. 139 Tulps e art. 259 reg. att. Tulps.



verso l'esterno, nonché di rapida circolazione delle informazioni tra i diversi comandi delle Forze di polizia nazionali.

8. Sicurezza complementare e sicurezza sussidiaria

La sicurezza complementare è quel segmento materiale nel quale, a supporto dell'azione dei pubblici poteri, intervengono anche soggetti privati. Ad avviso della dottrina (Franco, 1993), l'istituto sarebbe estrinsecazione del naturale diritto di difesa⁶⁹ del proprietario per la tutela dei propri beni⁷⁰, ovvero dell'iniziativa economica del titolare dell'istituto di vigilanza, ai sensi dell'art. 41 della Carta.

Alla nozione appartengono le attività riservate alle *guardie particolari giurate*: la vigilanza a beni mobili e immobili⁷¹; la vigilanza presso porti, aeroporti, stazioni ferroviarie; la scorta di armi, esplosivi o altro materiale peri-

⁶⁹ *Vim vi repellere licet*. L'autodifesa è concetto trasversale dell'ordinamento: cfr., *inter alia*, la difesa legittima, di cui all'art. 52 c.p.; il diritto di ritenzione *ex art. 2756 c.c., u.c.* e il principio *inadimplenti non est adimplendum ex art. 1460 c.c.*; l'esecutorietà dei provvedimenti, ai sensi dell'art. 21-ter della generale sul procedimento amministrativo.

⁷⁰ Ad avviso di parte della dottrina (Franco 1993) si tratterebbe – oltre che di un diritto – anche di un dovere, implicando la autodifesa una indiretta collaborazione con le Forze di polizia.

⁷¹ Non è ammessa la tutela dell'incolumità della persona. Tanto parrebbe dunque escludere la legittimità dell'istituto della guardia del corpo (o *body guard*), sebbene l'attività venga da taluni giustificata in termini di difesa legittima *ex art. 52 c.p.*



coloso; la scorta valori; la vigilanza armata mobile o gli interventi su allarmi; la vigilanza presso infrastrutture sensibili⁷²; l'investigazione privata. Analogamente, declinano il modello di complementarità tra intervento pubblico e privato in tema di sicurezza i "buttafuori"⁷³ e gli *steward*⁷⁴.

Ai sensi del Tulps, gli enti pubblici, gli altri enti collettivi e i privati possono destinare guardie particolari⁷⁵ alla vigilanza o custodia delle loro proprietà mobiliari o immobiliari⁷⁶, ovvero, al medesimo fine, rivolgersi ad istituti di vigilanza (Dettori 1993). Si reputa che le guardie particolari giurate debbano essere dipendenti del titolare dei beni da vigilare ovvero dell'istituto di vigilanza cui quest'ultimo si rivolga (Iannuzzi 2013).

Per la sensibilità della materia, l'idoneità a svolgere le funzioni di guardia particolare dev'essere accertata dal prefetto, che rilascia una licenza in

⁷² Cui si è di recente aggiunto il contrasto alla pirateria, ai sensi del d.l. 12 luglio 2011, n. 107, conv. dalla l. 2 agosto 2011, n. 130 (Russo 2014).

⁷³ Figura introdotta dall'art. 3, comma 7, l. 15 luglio 2009, n. 94. Si tratta di personale chiamato a svolgere servizi di controllo in locali di intrattenimento e spettacolo aperti al pubblico o in pubblici esercizi, anche a tutela dell'incolumità dei presenti. Si tratta, comunque, di attività riservata agli iscritti in apposito albo prefettizio. I presupposti per l'ammissione all'albo sono fissati dal d.m. 6 ottobre 2009, come modificato dal d.m. 30 giugno 2011.

⁷⁴ Contemplati dal d.l. 24 febbraio 2003, n. 28 e dal d.l. 8 febbraio 2007, n. 8, nonché dal d.m. 8 agosto 2007, come modificato dai successivi correttivi del 24 febbraio 2010 e 28 luglio 2011. Gli *steward* concorrono alla sicurezza in occasione di manifestazioni sportive attraverso attività di bonifica, prefiltraggio, filtraggio, istradamento, ispezione.

⁷⁵ L'espressione discende dal più risalente sintagma «guardie de' particolari», da intendersi come «guardie private» (Franco 1993).

⁷⁶ Sul piano storico, merita osservare che l'art. 7 l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. B) ammetteva le guardie particolari soltanto per la tutela delle «terre», come portato di un'economia prettamente rurale (Celli 1993; Iannuzzi 2013).



favore del privato⁷⁷, ricorrendo i requisiti di onorabilità⁷⁸ stabiliti dal Tulp e dal regolamento d'attuazione; non esigono il titolo abilitante attività occasionali o meramente marginali⁷⁹. Analogamente, è prevista un'autorizzazione per l'esercizio, in forma professionale, di un istituto di vigilanza. Si danno dunque due titoli di polizia: uno per le guardie particolari; l'altro per la conduzione dell'istituto di vigilanza.

È discusso se la vigilanza privata, quale forma di sicurezza complementare, rappresenti un'eccezione al monopolio statale della forza legittima ovvero se si tratti di esplicazione della libertà imprenditoriale, che incontra il limite dell'interesse pubblico secondo lo schema autorizzatorio.

L'intento originario del legislatore di costruire un sistema della sicurezza a vocazione pubblica, che ammettesse solo eccezionalmente il con-

⁷⁷ Corte cost., 22 giugno 1965, n. 61 ha chiarito che la subordinazione dell'attività lavorativa di vigilanza all'emissione di un titolo prefettizio non viola l'art. 4 Cost., atteso che possono essere ragionevolmente imposte limitazioni ad attività lavorative sensibili per l'interesse pubblico.

⁷⁸ Corte cost., 25 luglio 1996, n. 311 ha dichiarato incostituzionale l'art. 138, comma 1, n. 5 Tulp nella parte in cui richiedeva, ai fini del rilascio della licenza, un'ottima condotta politica e morale, ritenendo discriminatorio il riferimento alle opinioni politiche, e sproporzionato il requisito dell'ottima condotta morale. In questa prospettiva, la normativa di risulta si limita a richiedere il requisito della buona condotta morale. Per contro, Corte cost., 17 luglio 1995, n. 326 ha escluso l'illegittimità del medesimo art. 138, comma 1, n. 4 Tulp, nella parte in cui prevede, in combinato disposto con l'art. 11, comma 3, l'automatica revoca delle autorizzazioni di polizia a seguito di condanna penale per delitto (Matteini 1996).

⁷⁹ Ci si riferisce all'attività di portieri, domestici, commessi, guardiani di animali, che solo in via indiretta e accessoria svolgono pure funzioni di vigilanza e custodia. Cons. St., sez. IV, 24 ottobre 1997, n. 1233 ha comunque escluso la necessità per un grande magazzino di servirsi di guardie particolari giurate per la gestione dell'attività antitaccheggio (Carbone 1998).



tributo del privato, pare superato (anche su impulso dell'Unione europea⁸⁰) dalla concezione per cui l'apporto privatistico viene considerato ordinario, dentro un'architettura plurale. Conseguenza, dunque, che – dietro autorizzazione prefettizia⁸¹, e con i limiti prescritti dalla legge – la vigilanza privata possa essere ammessa in settori specifici, in cui risulti compatibile con la riserva di statualità delle funzioni di sicurezza⁸².

⁸⁰ Cgce, 13 dicembre 2007, C-465/05 ha ritenuto la violazione, da parte delle norme italiane originariamente recate dal Tulp e dal regolamento d'attuazione, dei principi di libertà di stabilimento e di prestazione di servizi. In particolare, la Corte riteneva contrari al diritto comunitario l'imposizione, ai fini della nomina a guardia giurata, di un giuramento di fedeltà alla Repubblica italiana; la necessità che l'operatore straniero che volesse prestare un servizio in Italia dovesse ottenere un'autorizzazione prefettizia con validità territoriale, a prescindere dagli obblighi già adempiuti nello Stato di appartenenza; la stessa territorialità di tale autorizzazione; la circostanza che le imprese di vigilanza privata dovessero avere una sede operativa in ogni provincia in cui esercitassero la propria attività; il fatto che il personale di imprese di altro Stato membro dovesse essere individualmente autorizzato, a prescindere da assenti forniti dallo Stato membro; l'obbligo per le imprese di vigilanza di utilizzare un numero minimo o massimo per essere autorizzate; l'obbligo di versare una cauzione presso la Cassa di Risparmio e prestiti; la fissazione di tariffe per i servizi su autorizzazione del prefetto.

⁸¹ Riguardo la qualificazione giuridica della licenza – se sia *species* del *genus* autorizzazioni ovvero concessioni – si sono confrontati due contrapposti orientamenti. Ha infine prevalso la ricostruzione più favorevole all'iniziativa privata, così che appare ormai consolidata l'opinione che si tratti di autorizzazione (Di Raimondo 2016). Conferma quest'indirizzo l'abrogazione dell'art. 136, comma 2 Tulp, che prevedeva una limitazione alla concedibilità della licenza in ragione della eventuale saturazione del mercato sul territorio. Questo potere discrezionale del prefetto era inteso anche come valutazione *intuitu personae*.

⁸² È dubbio il regime giuridico cui soggiacciono le guardie particolari giurate. Ad una prima tesi che ne propugna il carattere di pubblico ufficiale, la più recente giurisprudenza oppone la qualificazione di incaricato di pubblico servizio, con le coerenti ricadute applicative (Pacilio, 2008). La questione parrebbe risolta *ex jure posito* dall'art. 138, ultimo



Accanto alla sicurezza complementare, viene evocata (Iannuzzi 2013) anche la *sicurezza sussidiaria*, quale forma di intervento privato succedaneo a quello pubblico⁸³. Il privato non integrerebbe l'operato delle Forze di polizia statuali, ma assumerebbe invece la responsabilità esclusiva di un ambito determinato. È il caso dei servizi di controllo, per cui non è richiesto l'esercizio di pubbliche potestà, in ambito aeroportuale⁸⁴ e presso porti, stazioni ferroviarie e metropolitane, anche con riferimento ai mezzi di trasporto e depositi⁸⁵.

comma Tulps che ascrive alle guardie particolari giurate la qualifica di incaricato di pubblico servizio. Va del pari precisato che l'ammissione prefettizia alla professione di guardia giurata non implica la concessione del porto d'armi, sicché la guardia particolare che volesse fruirne dovrebbe seguire l'ordinario procedimento amministrativo.

⁸³ Sembra invece usare i termini come sinonimi Celli (1993). Parte della dottrina (Di Raimondo 2011) osserva come dovrebbe prediligersi la definizione dogmatica di sicurezza *sussidiata*. Ciò in ragione della circostanza che, ai sensi dell'art. 118, ultimo comma Cost., sarebbe lo Stato a sussidiare il privato, originario titolare del diritto di difesa. Si tratterebbe, allora, di rovesciare i termini del ragionamento: le funzioni di pubblica sicurezza interverrebbero soltanto là dove vi fosse un fallimento del privato.

In via problematica, si potrebbe tuttavia obiettare – movendo dalla teoria weberiana – che il monopolio della forza legittima non può che spettare allo Stato, quale espressione storico-culturale di un modello di potere centralizzato tuttora insuperato. Potrebbe spiegarci così la ragione per cui, a differenza che per le altre materie, in tema di ordine pubblico e sicurezza l'asse portante dell'azione amministrativa rimanga in capo allo Stato a titolo originario e – solo in quanto compatibili con la tenuta dei principi dello Stato di diritto – frammenti di competenze possano discendere a livelli di governo sottostanti (sicurezza integrata) ovvero essere devolute alla società civile (sicurezza secondaria). Questa ricostruzione, pur "eccezionalista", non parrebbe confliggere con l'art. 118, ultimo comma Cost., laddove la promozione dell'autonoma iniziativa della società civile, se svolta in limiti tollerabili per il sistema, pare predicabile anche per funzioni *naturalmente* statuali.

⁸⁴ Art. 5 d.l. 18 gennaio 1992, n. 9, conv. con l. 28 febbraio 1992, n. 217.

⁸⁵ Art. 18 d.l. 27 luglio 2005, n. 144, conv. con l. 31 luglio 2005, n. 155.



A conferma della centralità dell'istituzione statale, l'art. 139 Tulps stabilisce che gli uffici di vigilanza e di investigazione privata sono tenuti a prestare la loro opera a richiesta dell'autorità di pubblica sicurezza e che i loro agenti sono obbligati ad aderire a tutte le richieste ad essi rivolte dagli ufficiali o dagli agenti di pubblica sicurezza⁸⁶.

Qualche nota specifica occorre dedicare all'investigazione privata, istituto anch'esso previsto dal Tulps e riservato alle guardie particolari giurate, che nondimeno si differenzia notevolmente dalla vigilanza. Anzi tutto, l'attività di investigazione non trova copertura costituzionale, non essendo previsto un diritto alla ricerca di informazioni per utilità privata. Inoltre, non pare sovrapporsi a funzioni tipiche di polizia, consistendo soltanto nell'osservazione e nella raccolta di dati, senza menomare in alcuna misura la sfera giuridica altrui. Appartenendo all'indifferente giuridico, l'investigazione può svolgersi soltanto nel rispetto delle situazioni giuridiche soggettive riconosciute dall'ordinamento. Ne consegue, coerentemente, che le guardie particolari che svolgono attività di investigazione non sono sottoposte all'autorità questorile; non indossano la divisa; debbono tenere un registro giornaliero delle operazioni, da mostrare su richiesta degli ufficiali o agenti di pubblica sicurezza⁸⁷.

L'apertura alla cooperazione tra amministrazione della pubblica sicurezza e mondo dell'associazionismo impone di tracciare i confini tra il fe-

⁸⁶ Il questore ha anche uno specifico potere di coordinamento sulle guardie particolari giurate, ai sensi dell'art. r.d.l. 26 settembre 1935, n. 1952, potendo impartire loro prescrizioni sulle modalità del servizio nel pubblico interesse, nonché sugli istituti di vigilanza, giusta il r.d.l. 12 novembre 1936, n. 2144.

⁸⁷ Art. 135 Tulps.



nomeno degli osservatori volontari e quello della vigilanza privata, riconducibili entrambi – in ragione dell’estraneità degli attori al sistema pubblicistico – al paradigma della *polizia privata*.

Invero, tratti comuni alle due discipline sono la qualità privatistica dei soggetti impegnati nelle attività securitarie, nonché la finalità di pubblica utilità di proteggere beni giuridici rilevanti per l’ordinamento, in via aggiuntiva o suppletiva rispetto allo Stato e in funzione di autodifesa (Celli 1993). Nondimeno, tra i due istituti si rinvencono anche referenti concettuali diversi.

Riguardo le “ronde” può evocarsi, quale fondamento costituzionale, il principio di sussidiarietà orizzontale, *ex art. 118 ultimo comma Cost.*, che valorizza la società civile, facendo arretrare i pubblici poteri laddove la comunità possa autoregolarsi e perseguire autonomamente i propri fini generali. L’autodifesa (nella logica del proprietario) e la libertà di iniziativa economica (nell’ottica degli istituti) paiono, invece, costituire il fondamento della vigilanza privata. Anche le modalità d’integrazione delle funzioni di polizia appaiono diversificate. Le ronde, infatti, ai sensi dell’art. 3, comma 40, l. 15 luglio 2009, n. 94, operano sotto l’egida del sindaco o – comunque – in attuazione di un patto per la sicurezza urbana, giusta l’art. 5, comma 2, lett. a) del d.l. 20 febbraio 2017, n. 14. Per contro, le guardie particolari giurate, fermo restando il dovere di collaborazione con la polizia, espletano i propri compiti a immediato vantaggio del proprietario che delega loro la vigilanza o custodia dei beni, contribuendo solo mediamente a fini di interesse generale.



9. Conclusioni

Il sistema, dunque, è in trasformazione, ma non sembra rinunciare ai propri pilastri essenziali: *statualità, coordinamento, ordinamento civile*.

Riguardo la *statualità*, le funzioni di sicurezza, nell'ordinamento italiano, rimangono inabdicabili per lo Stato. Sotto il profilo legislativo, la materia *ex art. 117, comma 2, lett. h) Cost.* può rappresentare una garanzia di tenuta e di razionalizzazione del sistema giuridico, nella misura in cui abilita il legislatore statale ad intervenire in ambiti pur riservati alle Regioni, assicurando il presidio dei beni fondamentali della comunità sull'intero territorio nazionale. Analogamente, sul piano amministrativo, le Forze di polizia statali – di cui art. 16, l. 1° aprile 1981, n. 121 – rappresentano tuttora il centro gravitazionale dell'architettura della pubblica sicurezza, imperniata sul sistema delle autorità (Mone 2011). Nondimeno, pare innegabile un'attenuazione di questo carattere, derivante dall'esigenza di governare una società complessa. In questa prospettiva si inscrivono tanto le decisioni della Corte costituzionale che riconoscono ai legislatori regionali una competenza a vocazione promozionale sulla tutela della legalità, nonché – *a fortiori* – la previsione costituzionale di cui all'art. 118, comma 3, attuato dalla riforma Minniti, che riconosce la *multifattorialità* della sicurezza urbana e la *multiattorialità* della sicurezza integrata, coinvolgendo così nella "questione sicurezza" gli enti territoriali infrastatali. Queste aperture non vanno lette come una contaminazione della purezza del modello, quanto piuttosto come una sua naturale evoluzione, dettata dai mutamenti socioeconomici e dalle rinnovate istanze delle comunità amministrative. Si tratta del corollario di uno scenario della minaccia sempre più mutevole ed ibrido, che trascorre dalle *incivilities* sino al



terrorismo internazionale, in un processo trans-scalare che rende necessario l'approntamento di un'articolata risposta interistituzionale.

Si potenzia così il *modulo coordinamentale*, che – pur in materia informata tralattivamente alla gerarchia – diviene meccanismo ineludibile di armonizzazione e temporizzazione dell'azione della pluralità di componenti, pubbliche e private, del sistema-sicurezza (Berti, 1982). Può discernersi, in un *climax* ascendente dell'operatività del principio: a) l'*autocoordinamento*, per cui l'amministrazione procedente opera tenendo conto dell'azione concorrente degli altri soggetti istituzionali; b) il coordinamento *interno*, che si attua tra le articolazioni della medesima Forza di polizia o tra le Forze di polizia, che si caratterizza per cadere su settori unitari e condivisi di intervento; c) il coordinamento *esterno* – tra Forze di polizia ed altri attori, pubblici e privati, quali enti territoriali, Forze armate, apparati di *intelligence*, organizzazioni private – che impone la costruzione di un linguaggio comune, tale da superare le distanze tra i diversi *background* culturali e terreni operativi; d) il coordinamento *internazionale*, che si svolge con i collaterali esteri, anche con il supporto del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale.

Come strumento di organizzazione, il coordinamento mira a una ricomposizione della frammentarietà dell'amministrazione moderna, valorizzando le specificità delle varie strutture pubbliche e, soprattutto, la democraticità dell'apparato burocratico. Se, infatti, la gerarchia si riconduce a una visione verticale, l'orizzontalità del coordinamento favorisce un approccio dialogico alla comparazione degli interessi pubblici in gioco. Questa logica ha forti ricadute sia sul bene «ordine pubblico e sicurezza», sia per le amministrazioni preposte alla sua tutela. Da un canto, la mediazione della sicurezza con altri interessi pubblici ne favorisce una visione



problematicizzante, che la cala nel contesto complessivo di una democrazia rappresentativa. Analogamente, l'esigenza di cooperazione e di scambio con altre realtà istituzionali segna il definitivo abbandono della teorica dei corpi separati, che ergeva una barriera alla democratizzazione della forza pubblica e persino un arretramento della Costituzione davanti alle mura perimetrali delle caserme.

Si coglie, allora, il valore *ideologico* dell'*ordinamento civile* cui si riconduce l'amministrazione della pubblica sicurezza, chiamata a proteggere l'ordine pubblico e la sicurezza, declinabile come sicurezza interna, in opposizione concettuale alle Forze armate, che tutelano la personalità esterna dello Stato. Non smentisce questa ricostruzione la presenza di Forze di polizia ad ordinamento militare, giacché nel sistema delle autorità delineato dalla l. 1° aprile 1981, n. 121 la primazia viene accordata ad autorità politiche o a funzionari civili dello Stato. Questo eloquente assetto del sistema securitario del Paese dovrà guidarlo al cospetto delle nuove sfide emergenti nel ventunesimo secolo. La pervasività del terrorismo internazionale potrebbe suggerire l'adozione di politiche securitarie illiberali, ispirate allo stato d'eccezione, e suscettive di determinare una caduta delle garanzie costituzionali (Agamben 2003). Analogamente, il dilagare della criminalità informatica potrebbe essere fronteggiato con l'attribuzione di occhiuti poteri di polizia alle autorità di sicurezza. Infine, il radicamento delle mafie – autoctone e straniere – potrebbe favorire l'evocazione di soluzioni *extra ordinem*, con il ricorso a discipline emergenziali⁸⁸. Un solido ancoraggio del valore della sicurezza alla Costituzione

⁸⁸ È vanto della Repubblica non aver mai adottato una legislazione speciale che prevedesse poteri straordinari. Anche negli anni di piombo e nella fase dell'offensiva mafiosa contro lo Stato, non si è mai ceduto a tentazioni sovversive della *rule of law*.



rappresenta un formidabile argine contro tentazioni autoritarie, così come la coerente costruzione di polizie autenticamente democratiche ne previene l'adozione di principi distonici con la Carta, sia nell'organizzazione interna sia nell'esercizio delle funzioni in confronto dei cittadini.

In questa prospettiva, assumono cruciale rilievo le pronunce della Corte costituzionale, la legislazione ordinaria e le pronunce giurisprudenziali in materia di sicurezza, così come il concreto agire dell'amministrazione, sia in senso provvedimentale che strettamente operativo.

È, dunque, un sistema di norme che, in quanto situato al crocevia del nostro ordinamento costituzionale, va riaffermato quotidianamente nella pratica democratica e su cui, in ultima istanza, si fonda la nostra stessa forma di stato.



Bibliografia

- Agamben, G. (2003), *Lo stato di eccezione*, Torino: Bollati Boringhieri.
- Amato, G. (1967), *La libertà personale*, in P. Barile (cur.), *La pubblica sicurezza*, Vicenza: Neri Pozza.
- Antonelli, V. (2019), *Il diritto amministrativo preventivo a servizio della sicurezza pubblica*, in *Diritto penale e processo*, 11, p. 1503 ss.
- Barbagli, M., U. Gatti (2005), *Prevenire la criminalità*, Bologna: il Mulino.
- Barile, P. (cur.) (1967), *La pubblica sicurezza*, Vicenza: Neri Pozza, 1967.
- Bernardi, E. (2007), *L'ordine pubblico nel 1947*, in *Ventunesimo secolo*, 12, p. 105 ss.
- Berti, G. (1982), *Il coordinamento, parola-simbolo tra gerarchia ed equiordinazione*, in G. Amato, G. Marongiu (cur.), *L'amministrazione della società complessa. In ricordo di Vittorio Bachelet*, Bologna: il Mulino, p. 31 ss.
- Bonfiglio, S. (2011), *Sicurezza integrata e sicurezza partecipata*, in *Democrazia e sicurezza – Democracy and Security Review*, 1.
- Bongiovanni, B., N. Tranfaglia (cur.) (2006), *Le classi dirigenti nella storia d'Italia*, Roma-Bari: Laterza.
- Camerlengo, Q. (2019), *Forze armate e ordine pubblico: le coordinate costituzionali*, in *Federalismi*, 23.
- Canosa, R. (1976), *La polizia in Italia dal 1945 ad oggi*, Bologna: il Mulino.
- Carbone, L. (1998), *Guardie giurate*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1, p. 60.
- Cassese, S. (2003), *Prefazione*, in S. Cassese (cur.), *Trattato di diritto amministrativo*, Milano: Giuffrè, p. V ss.
- Cassese, S., G. Guarino (cur.) (2000), *Dallo Stato monoclasse alla globalizzazione*, Milano: Giuffrè.



Celli, R. (1993), *Istituti di investigazione e vigilanza* (voce), in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, VIII, Torino: Utet giuridica, p. 597 ss.

Cerulli Irelli, V. (2004), *Sussidiarietà (dir. amm.)* (voce), in *Enciclopedia giuridica*, XII, Roma: Istituto dell'Enciclopedia Italiana.

Coco, V. (2017), *Polizie speciali. Dal fascismo alla Repubblica*, Roma-Bari: Laterza.

Corso, G. (1995), *Ordine pubblico nel diritto amministrativo* (voce), in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, X, Torino: Utet giuridica, p. 437 ss.

D'Angelo, A. (2018). *Scelba, Mario* (voce), in *Dizionario biografico degli italiani*, 91, Roma: Istituto dell'Enciclopedia Italiana.

Della Porta, D., H. Reiter (1996), *Da «polizia del governo» a «polizia dei cittadini»?*, in *Stato e mercato*, 3, p. 433 ss.

Dettoni, F. (1993), *Guardia giurata* (voce), in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, VIII, Torino: Utet giuridica, p. 8 ss.

Di Raimondo, M. (2011), *Ordine pubblico e sicurezza pubblica. Profili ricostruttivi e applicativi*, Torino: Giappichelli.

Di Raimondo, M. (2016), *Appunti di diritto dell'ordine e della sicurezza pubblica*, Napoli: Editoriale Scientifica.

Foà, S. (1999), *Sicurezza pubblica* (voce), in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XIV, Torino: Utet giuridica, p. 129 ss.

Franco, A. (1993), *Vigilanza e investigazione privata* (voce), in *Enciclopedia giuridica*, Roma: Istituto dell'Enciclopedia Italiana.

Giupponi, T.F. (2017), *Sicurezza urbana 2.0: luci e ombre del decreto Minniti*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, www.forumcostituzionale.it, 15 maggio.

Grevi, V. (1976), *Garanzie costituzionali, ordine pubblico e repressione della delinquenza*, in *Il politico*, 2, p. 345 ss.



Iannuzzi, A. (2013), *La c.d. "polizia privata"*, in F. Caringella, A. Iannuzzi, L. Levita (cur.), *Manuale di diritto della pubblica sicurezza*, Roma: Dike Giuridica, p. 609 ss.

Irti, N. (1999), *L'età della decodificazione*, Milano: Giuffrè.

Licciardello, S. (2016), *Il questore*, Milano: FrancoAngeli.

Luther, J. (2006), *Art. 52 (voce)*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (cur.), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino: Utet giuridica, pp. 1030-1054.

Matteini, P. (1996), *Nota a Corte cost. 17 luglio 1995, n. 326*, in *Foro it.*, 2, c. 440 ss.

Melis, G. (1996), *Storia dell'amministrazione italiana (1861-1993)*, Bologna: il Mulino.

Meoli, C. (2012), *Ordine pubblico [dir. amm.] (voce)*, in *Diritto on line – Treccani*, 2012.

Mone, L. (2011), *L'Amministrazione della Pubblica Sicurezza e l'ordinamento del personale*, Roma: Laurus Robuffo.

Mosca, C. (2005), *Il coordinamento delle Forze di polizia (teoria generale)*, Padova: Cedam.

Mosca, C. (2010), *Il prefetto rappresentante dello Stato al servizio del cittadino*, Soveria Mannelli: Rubettino.

Mosca, C. (2012), *La sicurezza come diritto di libertà. Teoria generale delle politiche della sicurezza*, Padova: Cedam.

Pace, A. (2015), *La sicurezza pubblica nella legalità costituzionale*, in *Rivista AIC*, 1.

Pacilio, C. (2008), *Guardie giurate e istituti di vigilanza*, in *Altalex*, 23 maggio.



Pajno, A. (cur.) (2010), *La sicurezza urbana*, Santarcangelo di Romagna: Maggioli.

Piantedosi, M. (1998), *Art. 159 decreto legislativo n. 112/1998*, in G. Falcon (cur.), *Lo Stato autonomista*, Bologna: il Mulino, p. 526 ss.

Pighi, G. (2019), *Spazi e destinatari delle politiche di sicurezza urbana: la città divisa*, in *Diritto penale e processo*, 11, p. 1518 ss.

Ranelletti, O. (1908), *La polizia di sicurezza*, in V.E. Orlando (cur.), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, IV, 1, Milano: Sel, p. 207 ss.

Ruga Riva, C., B. Biscotti, P. Rondini. R. Cornelli, A. Squazzoni (2017), *La sicurezza urbana e i suoi custodi (il sindaco, il questore e il prefetto). Un contributo interdisciplinare sul c.d. decreto Minniti*, in *Diritto penale contemporaneo*, 4.

Russo, L. (2014), *La vigilanza privata nel contrasto alla pirateria. Quali prospettive?*, in *Arch. nuova proc. pen.*, 4, p. 332 ss.

Schmitt, C. (1972), *Teologia politica*, in Id., *Le categorie del "politico"* (ed. orig. 1933), Bologna: il Mulino.

Tosatti, G. (2009), *Storia del Ministero dell'interno. Dall'unità alla regionalizzazione*, Bologna: il Mulino.

Tucci, G. (2016), *Moschee e diritti inviolabili. La Corte costituzionale e le leggi regionali anti-moschee*, in *Giur. it.*, 5, p. 1070 ss.

Vuoto, S. (2006), *Art. 109 (voce)*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (cur.), *Commentario alla Costituzione*, III, Torino: Utet giuridica, p. 76 ss.

Wilson, J.Q., G.L. Kelling (1982), *Broken Windows. The Police and Neighborhood Safety*, in *The Atlantic monthly*, 3.



Abstract

Public Order and Security in Italian Law

The essay analyzes the concept of public order and security in the drafting of administrative law. It is attempted to highlight the unavoidable historicity of any reconstruction of the notion, which is conditioned by the contingent cultural and political climate. We are, therefore, able to follow the evolution of the good-interest and the functions that oversee it in terms of substantive law, taking into account the recent emergence of urban security and integrated security.

Keywords: law and order; security; community policing.



Dal “giusto procedimento” alla democrazia di tipo partecipativo

di Paola Silvestri *

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Presupposti del giusto procedimento e il suo ancoraggio in Costituzione. – 2.1. La ricostruzione del giusto procedimento sul “modello” dell’art. 111 Cost. – 3. La funzione amministrativa sempre più democratica e trasparente. – 3.1. Il giusto procedimento nella dimensione europea. – 4. La partecipazione come forma di espressione della democrazia. – 5. Conclusioni.

1. Premessa

La democrazia moderna nasce e si sviluppa a partire dal Settecento sotto forma di democrazia rappresentativa; le rivoluzioni americana e francese, come già la precedente rivoluzione inglese del Seicento, hanno elaborato l’idea della rappresentanza come strumento per governare stati di larghe dimensioni fondati sulla sovranità del popolo o della nazione partendo dall’esperienza di istituti medievali. La nascita dell’idea di Stato induceva inevitabilmente a cercare nuove soluzioni organizzative di gestione del potere anche a livello territoriale, difatti gli Stati a differenza

* Avvocata funzionaria presso il Segretariato generale del Consiglio regionale della Puglia e Dottoressa di ricerca in Istituzioni e politiche comparate presso l’Università degli Studi di Bari “Aldo Moro”. Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo (*double blind peer review*); il testo è stato accettato l’8 ottobre 2020.



delle piccole comunità, non potevano più essere retti con forme di democrazia diretta, come lo erano state Atene e altre *polis* greche. Con l'età liberale post-rivoluzionaria, la rappresentanza – avente il suo strumento essenziale nell'elezione degli organi di governo da parte del corpo dei cittadini da rappresentare – si è infatti estesa a tutti i paesi conquistati dagli ideali liberali.

Il concetto di democrazia rappresentativa tuttavia è fortemente legata alla creazione di un'oligarchia dirigente, tale considerazione diviene ancora più evidente quando, richiamandoci alle sue origini, non possiamo negare la natura oligarchica delle idee e delle forme istituzionali che rispecchiano il liberalismo post-rivoluzionario; difatti la democrazia rappresentativa nasce in una società ancora oligarchica e come tale governata da sistemi di suffragio elettorale ancora ristretto, il cui sistema rappresentativo è stato trasmesso agli stati nel momento in cui si democratizzavano e accoglievano il suffragio universale.

Ma quando gli ordinamenti si sviluppano in senso democratico, tende a riprodursi un analogo difetto, anche in forma diversa, con un elettorato più largo e con un funzionamento dei parlamenti e dei governi più articolato: accade infatti che il rapporto eletti-elettori (ovvero governanti-governati) si faccia difficoltoso e il controllo dei primi sui secondi diventi più problematico proprio in funzione dell'accresciuta complessità del sistema, così che la rappresentanza tende a ridursi da rapporto a pura situazione di potere.

Ragione per cui, la democrazia rappresentativa all'atto pratico non ha mai potuto far a meno, con il consolidarsi di un fenomeno nato con lo stato moderno e le grandi monarchie dell'assolutismo, di una complessa struttura amministrativa e di un ceto burocratico, e più tardi anche di uno



strato di tecnici; che induce a dover riconoscere come a fondamento pratico della democrazia rappresentativa ci sia una “duplice legittimità” sia politica che tecnica.

2. Presupposti del giusto procedimento e il suo ancoraggio in Costituzione

L’intera storia del diritto amministrativo potrebbe essere scritta come storia dell’autorità e dei suoi modi di esercizio, storia delle forme del potere e delle sue trasformazioni; la matrice del procedimento amministrativo è infatti da ricercarsi nell’incontro tra autorità e libertà, tra governanti e governati, senza che vi sia conflitto tra i due termini posti a confronto quanto piuttosto una simbiosi, ove il procedimento, secondo una definizione coniata da Massimo Severo Giannini riguardo l’atto amministrativo «non è solo esercizio di autorità, ma è anche misura di tale autorità e dell’altrui libertà e, per ciò stesso, garanzia della libertà di ciascuno nel rapporto regolato con il potere e con l’altro da sé» (Volpe 2006). Per questa via il procedimento si svela come strumento principe di convivenza sociale e politica.

Da qui nasce l’interesse costituzionalistico per il tema del “giusto procedimento” e del suo formale ancoraggio al testo costituzionale; entrambi i termini in cui è scomponibile la locuzione «giusto procedimento» appaiono, infatti, di per sé intrisi di un’alta valenza costituzionale.

Infatti, il procedimento amministrativo, secondo l’antica e celebre idea di Feliciano Benvenuti, è inteso nel suo *proprium* di forma tipica di estrinsecazione della funzione amministrativa attraverso la quale entrano in contatto le libertà dei cittadini e l’assetto dei poteri pubblici.



Il termine che qualifica il «procedimento» come «giusto» rievoca alla mente l'idea di voler ricercare la “giustizia” nel procedimento; ricerca, questa, che risente del perenne confronto tra concezione sostanzialistica e proceduralistica della giustizia. Difatti il giusto procedimento nel primo caso presuppone una visione ideale di giustizia, che è appunto preesistente rispetto al diritto positivo e direttamente collegato ai diritti inviolabili della persona; nel secondo caso, invece, se si osserva con la lente “proceduralista”, la giustizia non pre-esiste più al procedimento ma si realizza attraverso l'esplicarsi del procedimento stesso, ovvero attraverso la comparazione degli interessi che emergono dal caso concreto (Nigro 1996), al fine di elaborare la decisione finale. Il procedimento è inteso quindi come fine e metodo di giustizia.

In entrambi i casi, però, la locuzione «giusto procedimento» appalesa l'insufficienza del mero riconoscimento di una legalità dell'azione amministrativa, intesa come corrispondenza alla legge: da qui il tentativo, da parte della dottrina, di verificare un possibile ancoraggio al testo costituzionale del principio del “giusto procedimento” amministrativo. La ricerca, volta all'individuazione di un saldo appiglio del principio al testo della nostra Costituzione è infatti apparsa alla dottrina come utile a consentire che la “giustizia” di un procedimento potesse essere definita sulla base della sua conformità agli elementi ricavabili dal diritto costituzionale, e non già solo dalle disposizioni del legislatore, integranti il “giusto procedimento”.

Ragione questa che indusse la dottrina giuspubblicistica a essere fortemente critica nei confronti della giurisprudenza costituzionale (Allegretti 1981) che a loro dire avrebbe mancato nel desumere dalle disposizioni co-



stituzionali il principio del “giusto procedimento” nell’attività amministrativa autoritativa; autoritatività che, come evidenziato dalla stessa dottrina amministrativa, non implica l’assenza di una giusta procedura (Berti 1975).

Tuttavia, dalla lettura di alcune pronunce costituzionali, antecedenti la legge sul procedimento amministrativo, si riscontrano i segni di una progressiva, anche se lenta erosione della pregressa posizione del giudice delle leggi: segnali che, sebbene non appaiono di per sé sufficienti per favorire un sovvertimento del giudizio formulato, costituiscono tuttavia la dimostrazione dei mutamenti genetici subiti dal potere pubblico e che incoraggiano la comunità scientifica nella continua attività di stimolo e sollecitazione del Giudice costituzionale per affrontare un coraggioso ripensamento della questione del fondamento costituzionale del giusto procedimento amministrativo.

La storia della giurisprudenza costituzionale in tema di giusto procedimento parte infatti dalla nota sentenza n. 13 del 1962, con la quale la Corte per la prima volta ragiona di «giusto procedimento» come forma di estrinsecazione della funzione amministrativa piuttosto che di quella giurisdizionale; il rispetto di modalità procedurali nell’esercizio della funzione amministrativa consente infatti «gli opportuni accertamenti, con la collaborazione, ove occorra, di altri organi pubblici» e la partecipazione dei privati «sia a tutela dell’interesse del privato sia a titolo di collaborazione nell’interesse pubblico». Secondo la Corte quindi, il giusto procedimento deve costituire il «punto costante di orientamento nella legislazione e nella interpretazione ed applicazione che delle leggi fanno la giurisprudenza e la prassi»; tuttavia, pur riconoscendo al giusto procedimento il valore di «principio generale dell’ordinamento giuridico dello



Stato» la Corte costituzionale non giunge ad attribuirgli alcun appiglio costituzionale.

Negli anni seguenti le aspettative della dottrina di vedere riconosciuto a livello costituzionale il principio del giusto procedimento, quale conseguenza della pronuncia poc'anzi citata, furono deluse dalle successive pronunce della Corte: essa si pose in continuità con la linea già tracciata dalla sentenza n. 60 del 1957, negando l'esistenza di un obbligo costituzionale di distinguere il "disporre" dal "provvedere" e con ciò stesso la "configurabilità" nel nostro ordinamento costituzionale di una "riserva di amministrazione".

Un vero e proprio svuotamento del significato garantistico del principio del giusto procedimento, si ebbe con la sentenza n. 143 del 1989 della Corte costituzionale attraverso la quale, nel sancire l'ammissibilità di leggi-provvedimento regionali alle quali definitivamente si riconosceva una portata precettiva con riferimento alla sola valenza procedimentale, ne veniva incrinata la qualità stessa di principio generale dell'ordinamento giuridico.

La Corte si dimostrò, infatti, ferma nell'opporsi all'"ascesa" costituzionale del principio del giusto procedimento, limitandosi a confermarne la sua natura di principio generale dell'ordinamento giuridico e di «criterio di orientamento così per il giudice come per l'interprete»; la ragione di siffatta scelta risiede nella circostanza che «la tutela delle situazioni soggettive è comunque assicurata in sede giurisdizionale dagli artt. 24, comma 1 e 113 Cost.».

In altri termini il Giudice costituzionale, aderendo a un'argomentazione di tipo autoritaria e filogiurisdizionale, giunge a ritenere il giusto



procedimento quale rimedio non costituzionalmente necessario a garanzia dell'effettività della tutela giurisdizionale nei confronti della pubblica amministrazione: poiché è proprio l'esistenza stessa della tutela in sede giurisdizionale a rendere superflua una tutela anticipata in sede procedimentale (Allegretti 1982, 281).

Sono queste le posizioni sulle quali muove la scelta della Corte costituzionale a non voler cogliere le sollecitazioni della comunità scientifica per un'interpretazione "evolutiva" di quelle disposizioni costituzionali che da sole avrebbero potuto consentire di dare fondamento costituzionale al giusto procedimento: ovvero gli artt. 24 e 97 della Costituzione.

In ordine al primo dei due articoli, infatti, la Consulta ritenne che il diritto di difesa garantito dall'art. 24 inerisse ai soli procedimenti giurisdizionali e non fosse, quindi, estensibile al giusto procedimento amministrativo, neppure se di carattere contenzioso, quale quello disciplinare. I principi di imparzialità e di buon andamento, nella loro visione impedirono anch'essi di fondare in Costituzione le istanze di proceduralizzazione della funzione amministrativa: il primo, perché inteso come mera parità di trattamento dei casi eguali in "attuazione concreta del principio di uguaglianza" (Corte cost. sentt. nn. 22 e 25 del 1966), ed il secondo, perché equiparato alle autoritative esigenze di "buona amministrazione" e di "ottimale funzionalità" (Corte cost. sent. n. 234 del 1985), si riteneva inidoneo a rompere con l'assetto storico dell'amministrazione pre-repubblicana.

Nel panorama giurisprudenziale appaiono poi delle pronunce che hanno scalfito con eloquenti allusioni la decisione n. 143 del 1989 della Corte costituzionale; talora hanno anche accennato a un accostamento tra il principio del giusto procedimento e gli artt. 24 e 113 Cost. In tali casi la



Corte (rif. sentenza n. 211 del 1998) dopo aver significativamente riconosciuto che «il principio del giusto procedimento [...] è strettamente collegato con la tutela delle situazioni dei cittadini nei confronti dei pubblici poteri» (Corte cost., sent. n. 151 del 1986), è parsa ammettere l'estensione della giusta procedura, *sub specie* di diritto al contraddittorio, ai procedimenti amministrativi di carattere contenzioso, facendo appello «al principio di proporzionalità nella sanzione» (Corte cost., sent. n. 151 del 1986).

In questa prospettiva il procedimento è divenuto «aspetto essenziale di una complessiva garanzia costituzionale del cittadino di fronte ad interventi pubblici incidenti sulle sue posizioni soggettive, garanzia che comprende sia tutele di carattere giurisdizionale (contro gli atti nei quali si articola il procedimento), sia aspetti partecipativi, attraverso i quali al privato è consentito di intervenire nella formazione degli atti, contribuendo a dimensionare la determinazione dell'interesse pubblico» (Zanon 1998).

A tutt'altro ordine di idee paiono ispirarsi, invece, quelle decisioni che adombrano una rispondenza del giusto procedimento ai principi costituzionali di imparzialità e buon andamento. Si è trattato di manifestazioni di un *favor* espresso dalla Corte, da un lato, per la garanzia del contraddittorio nel procedimento amministrativo, richiamando ora il principio di imparzialità (Corte cost., sent. n. 17 del 1991) e di buon andamento (separatamente o insieme rif. Corte cost., sentt. nn. 57, 126 e 128 del 1995), ora la determinatezza dei tempi dell'agire dell'amministrazione (Corte cost., sent. n. 41 del 1990). Quello che pare emergere dalle allusioni della Corte costituzionale in ordine a un rapporto di «strumentalità» tra «le garanzie procedurali a presidio della difesa» e i principi di buon andamento e



imparzialità dell'amministrazione, non è un rapporto di stretta e necessaria implicazione ma di positiva influenza di meccanismi, quali la determinatezza dei tempi procedurali ed il contraddittorio, sul rispetto di quei principi.

Ciò che, comunque, sembra continuare a mancare è un nesso di derivazione del giusto procedimento dal buon andamento e dall'imparzialità.

Un'altra occasione offerta all'interprete dalla Corte costituzionale è data quando discorre di «giusto procedimento» come «partecipazione equilibrata all'esercizio della funzione amministrativa dei diversi livelli di governo coinvolti» (Corte cost., sent. n. 353 del 2001).

Si tratta in ogni caso di timidi tentativi giurisprudenziali, volti a trovare un ancoraggio costituzionale del giusto procedimento, che oscillano tra la sua preordinazione alla garanzia delle situazioni giuridiche soggettive (rif. artt. 24 e 113 Cost.) e la sua configurazione come metodo obiettivo di esercizio della funzione amministrativa (rif. «buona amministrazione» ed «esigenze di funzionalità»).

Da parte sua la dottrina pubblicistica ha cercato di volgere lo sguardo, fin da subito, all'ordinamento costituzionale per tentare di trovare degli agganci che fossero in grado di combinare insieme l'"anima" soggettivo-garantistica del principio con quella oggettivo-funzionale, e tanto al fine indirizzare il giudice delle leggi.

In un primo momento il principio del giusto procedimento è apparso alla dottrina come conseguenza del principio democratico di cui all'art. 1 Cost. ovvero, attraverso la leva della rappresentanza in crisi a livello politico, si è pensato di poterla recuperare a livello amministrativo (Allegretti 1984), creando un rapporto di stretta implicazione tra giusto procedimento e teoria democratica. L'acquisita consapevolezza della crisi in



atto ha indotto a promuovere l'acquisizione di istanze partecipative nelle funzioni statuali di carattere esecutivo, quale è quella amministrativa, obbligando così ogni tentativo di fondazione costituzionale del giusto procedimento ad una relazione con alcuni degli aspetti più intimi dell'ordinamento costituzionale, ossia con quelli che attengono al rapporto tra governanti e governati.

In seguito la dottrina si è gradualmente addentrata nella riconduzione del principio del giusto procedimento, dapprima attraverso la generica disciplina dei diritti inviolabili di cui all'art. 2 della Costituzione, e nella sua specificazione per il tramite dell'art. 21 Cost. (Roehrssen 1987); quindi poi, nella sua diretta derivazione dal principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, comma 2, Cost. (Chiti 1977, 268); fino a giungere all'estrapolazione della "giusta" conformazione del procedimento dalle disposizioni degli artt. 13, 14, 15, 16 e 42 Cost. in cui la limitazione dei diritti di libertà è garantita dall'istituto della riserva di legge, sulla base del progressivo ampliamento del contenuto del principio di legalità (Puccini 1990).

La dottrina in questo modo ha inteso sottolineare l'alta valenza garantista del principio del giusto procedimento, che in questa prospettiva diviene la forma tipica di esercizio dell'azione amministrativa, incentrata sulla coppia: funzione sociale-diritti della persona.

In questa relazione, funzione sociale – diritti della persona, la "giustizia" nel procedimento è apparsa inestricabilmente connessa al diritto di difesa di cui all'art. 24, comma 2, ed alla garanzia della tutela giurisdizionale di cui all'art. 113, comma 1, Cost. Il diritto di difesa, in questo modo, travalicherebbe i confini della funzione giurisdizionale e si imporrebbe



anche alla funzione amministrativa che, nel perseguimento delle sue finalità istituzionali, incontra di solito le sfere giuridiche individuali; la garanzia della tutela giurisdizionale, invece, diverrebbe effettiva solo ove si consenta la difesa anche nella prodromica fase procedimentale, di cui il processo giurisdizionale rappresenta, secondo la celebre impostazione di Benvenuti, una continuazione (De Lucia 2005, 119-120).

I tentativi di agganciare la “giustizia” nella procedura amministrativa ai principi costituzionali di imparzialità e buon andamento si muovono, invece, all’interno del disegno costituzionale della funzione amministrativa. In questa direzione il «giusto procedimento», se inteso come partecipazione e contraddittorio, appare il mezzo utile per far emergere nell’azione amministrativa tutti gli interessi coinvolti da associare alle scelte amministrative (Nigro 1966, 67 ss); se invece è inteso in stretto legame con il principio democratico-rappresentativo e di eguaglianza, appare come l’unico strumento utile per mediare gli interessi privati nell’interesse pubblico inteso alla stregua di interesse generale sociale (Allegretti 1993). Nella seconda prospettiva, è stato poi osservato come lo sviluppo di moduli procedimentali partecipati sia funzionale alla completezza della fase istruttoria e, per quella via, alle esigenze di efficacia ed efficienza dell’azione amministrativa, riconducibili al principio di buon andamento.

2.1. La ricostruzione del giusto procedimento sul “modello” dell’art. 111 Cost.

L’occasione per reimpostare radicalmente i termini della questione è stata offerta alla dottrina dall’entrata in vigore della legge costituzionale n. 2 del 1999, che – come noto – ha costituzionalizzato nell’art. 111 Cost. il



principio del «giusto processo»; secondo la dottrina, infatti, l'art. 111 Cost. potrebbe essere la giusta norma per conferire quel crisma di costituzionalità che da tempo (e senza particolari successi) cerca di attribuire al principio del «giusto procedimento».

Tuttavia perché possa essere trovato un nesso tra «giusto processo» e «giusto procedimento» occorre domandarsi se l'art. 111 Cost. abbia effettivamente la forza per travalicare gli angusti confini della funzione giurisdizionale ed elevare il «giusto processo regolato dalla legge» ad archetipo della stessa funzione amministrativa.

Solo, infatti, la scoperta di una “trama processuale” comune alla giurisdizione e all'amministrazione potrebbe consentire una lettura “amministrativa” del contenuto precettivo dell'art. 111 Cost.; nell'ipotesi in cui questo tentativo non dovesse sortire gli effetti auspicati, l'art. 111 Cost. potrà sempre essere considerato un “modello” cui il legislatore deve opportunamente attenersi nello strutturare il procedimento amministrativo.

In tal caso, se osservate alla luce della teoria democratica e in particolare alla luce di quella visione processuale della democrazia che è la “democrazia deliberativa”, non risulterà vano il tentativo per l'essersi interrogati sul significato della “processualizzazione” della funzione amministrativa e con essa della realizzazione della giustizia attraverso il metodo del contraddittorio.

Il primo ostacolo che si frappone alla trasversalità delle forme del «processo» costituzionalizzato all'art. 111 Cost. è l'idea di un'irriducibile antitesi tra giurisdizione e amministrazione.

Tuttavia secondo gli studi di teoria generale del processo e gli speculari studi amministrativistici sul procedimento amministrativo, il processo al-



tro non è che una *species* del *genus* «procedimento». Difatti se confrontiamo le categorie dogmatiche attraverso le quali si è in presenza del «processo» (partecipazione al processo dei *legitimi contradictores*; comunicazione con atto recettizio del *thema disputandum* nel processo, ai fini dell'instaurazione del contraddittorio; nella pubblicità; nell'equi-ordinazione delle parti nell'allegazione dei fatti e delle prove, nonché nelle argomentazioni; nella scelta dei modi e contenuti della propria difesa; nella motivazione dell'atto finale; nella lealtà e probità dei contraddittori) con gli istituti della nostra legge generale sul procedimento amministrativo, non possiamo non riconoscere come il nostro ordinamento abbia realmente assistito alla trasfigurazione del «procedimento» amministrativo in «processo»; circostanza questa che avrebbe indotto taluni studiosi a ritenere che il «processo amministrativo» non sarebbe più solo quello giurisdizionale (Fazzalari 1986).

Istituti di diritto positivo come la motivazione dei provvedimenti amministrativi, il termine del procedimento, la comunicazione di avvio, la partecipazione mediante audizione e presentazione di documenti e memorie, richiamano alla mente i *substantialia processus* (Corte di Cassazione, sent. n. 7341 del 2002), ma è nelle recenti modifiche apportate alla legge n. 241 del 1990 che si rinvencono segni ancora più evidenti della tendenza alla “processualizzazione” della funzione amministrativa, il riferimento è all'art. 10-*bis* il quale sembra trasporre nel procedimento amministrativo l'istituto dell'“informazione di garanzia” tipica del procedimento penale.

A conclusioni non dissimili sembrano, del resto, condurre le sollecitazioni della migliore dottrina amministrativista che, misuratasi sull'argomento, ha osservato come le forme sono nel diritto mezzi, strumenti, cosicché non vi può essere alcuna ragione, logica o giuridica, per negare che



anche l'amministrazione attiva (di primo grado) si possa esercitare nelle forme del processo (Giannini 1962, 112).

Questa l'intuizione di Feliciano Bevenuti che ha, poi, trovato ulteriore affinamento nell'opera di sistematizzazione dei rapporti intercorsi tra procedimento e processo condotta da Mario Nigro, il quale individuava tre modi, storicamente verificatisi, di interrelazione tra procedimento e processo: la prima, propria della concezione classica della scienza del diritto amministrativo e contestuale alla stessa elaborazione concettuale del procedimento, di assoluta separatezza o indifferenza tra forme di procedimento e di processo; la seconda, tipica delle esperienze austriaca e statunitense, di rigida alternanza; la terza, accolta nella nostra Costituzione repubblicana, di "complementarietà" e "integrazione" (se non addirittura di "strumentalità"). Tipico di quest'ultimo modello è la conformazione dell'amministrazione «secondo fini di giustizia e metodi di giustizia», vale a dire la sua apertura alla partecipazione e, cioè, in sintesi, la processualizzazione dei suoi metodi di azione.

Non mancano tuttavia le opinioni più critiche tra chi, teorici generali del processo e amministrativisti, interrogandosi sui rischi legati ad una eccessiva diffusione del processo nell'esercizio delle funzioni amministrative ha intravisto possibili conseguenze negative in termini di celerità e speditezza dell'azione amministrativa e di sindacato in sede giurisdizionale.

Timori, questi, solo parzialmente superati, dalle argomentazioni del Nigro che riconosce come «la disciplina paraprocedurale del procedimento, lungi dal ridurre il sindacato giurisdizionale ad un mero, formalistico, controllo di legittimità dell'azione amministrativa, contribuisce a rendere effettiva la tutela giurisdizionale, "soggettivizzando" gli interessi



coinvolti e definendo, anticipatamente, gli elementi di fatto e di diritto dell'episodio amministrativo».

Le argomentazioni sopra esposte offrono, dunque, un'interpretazione dell'art. 111 Cost. che oltrepassa i confini della funzione giurisdizionale e fornisce una veste costituzionale al "processo"; esse, infatti, si scontrano con l'interpretazione letterale ed intenzionale che dell'art. 111 Cost. viene data dalla restante parte della dottrina la quale fa notare come l'art. 111 Cost., non solo sia contenuto nel documento costituzionale all'interno della Sezione II denominata "Norme sulla giurisdizione", ma al comma 1, del citato articolo, specifica in modo chiaro ed inequivocabile, l'ambito materiale di applicazione relativo al metodo di "attuazione" della sola giurisdizione (Cecchetti 2001). D'altra parte neppure la lettera del comma 2, dell'art. 111 Cost., che esordisce con il richiamo a «ogni processo» ovvero la consapevolezza, da parte della dottrina costituzionalistica, della «fallacia intenzionale» e del «vizio genetico» sembrano offrire all'interprete un utile spunto all'ancoraggio dell'interpretazione dell'art. 111 Cost.

Tuttavia, come ha rilevato la dottrina costituzionalistica, la lettera dell'art. 111 Cost. – diversamente dall'orizzonte in cui si muove l'art. 24 Cost. – delinea chiaramente il processo, e con esso i suoi connotati essenziali, più come canone obiettivo di esercizio della funzione che come garanzia di situazioni giuridiche soggettive. Pertanto una lettura obiettivata dell'art. 111 Cost. permetterebbe di estendere la copertura costituzionale del "metodo" processuale anche al di fuori della funzione giurisdizionale, senza snaturare l'istituzionale preordinazione della funzione amministrativa.

Ciò posto si può concludere osservando che, se da un lato appare insormontabile ogni tentativo volto a dare fondamento costituzionale al



giusto procedimento per il tramite dell'art. 111 Cost., dall'altro lato non vi sono ragioni per non ritenere che la norma costituzionale in questione soddisfi tale aspettativa meglio di altre disposizioni della Costituzione che sino ad oggi sono state scomodate dall'interprete nel tentativo di ricondurre a Costituzione il giusto procedimento.

Difatti la ricostruzione del giusto procedimento sul "modello" dell'art. 111 Cost., in cui esigenze di difesa e di efficienza convivono nel duplice, antinomico, richiamo alle garanzie del contraddittorio paritetico e della ragionevole durata, consente una adeguata sintesi tra le due anime difensivo-garantista e efficiente-funzionale ricomprese nella disciplina costituzionale dell'azione amministrativa ex art. 97 Cost.

3. La funzione amministrativa sempre più democratica e trasparente

È quindi attraverso questa continua tensione nel rapporto tra governanti e governati che con il passare del tempo, e in particolare a partire dagli inizi degli anni Novanta del XX secolo, che si assiste al progressivo affermarsi di una visione sempre più democratica e trasparente della funzione amministrativa che a sua volta conduce a un'idea di amministrazione non più fortemente gerarchizzata, ma intesa come un'organizzazione pubblica le cui finalità sono al tempo stesso l'interesse del singolo e della collettività.

Questo percorso di rinnovamento nel rapporto tra amministrazione e cittadini, voluto sia dalla dottrina che dalla giurisprudenza, si è reso possibile dapprima attraverso la valorizzazione delle autonomie e successivamente con la codificazione dei principi di partecipazione in funzione



collaborativa ai processi decisionali e alla fase istruttoria; del resto, come è stato sapientemente osservato dal F. Satta, poco prima dell'approvazione della legge n. 241 del 1990 sul procedimento amministrativo, «non esiste accertamento di fatto che possa avvenire in forma compiuta se ad esso non contribuiscano, in termini dialettici, tutti coloro che vi hanno interesse» (Satta 1989).

Infatti, in assenza di un appiglio costituzionale cui fare riferimento per fare discendere l'istituto della partecipazione all'interno del procedimento amministrativo e dopo decenni di discussioni della dottrina e della giurisprudenza sulla regola del giusto procedimento, la soluzione è arrivata per via legislativa con l'approvazione della prima legge sul procedimento amministrativo: essa ha introdotto in Italia una nuova concezione di amministrazione in linea con i principi della Costituzione.

L'intervento normativo ha segnato una svolta epocale nel rapporto tra garanzie procedurali e gestione efficiente e trasparente della cosa pubblica; il procedimento amministrativo, inteso come insieme eterogeneo di atti funzionalmente orientati alla produzione di effetti giuridici, è divenuto così un momento di verifica e strumento di equo contemperamento degli interessi, sia pubblici che privati coinvolti nella relativa funzione.

La distanza tra governanti e governati è stata colmata mettendo questi ultimi nelle condizioni di poter partecipare alla formazione delle decisioni finali e contestualmente divenendo titolari di pretese azionabili nei confronti dello Stato-amministrazione (Cerulli Irelli 1997, 418). Di contro è venuta a determinarsi una riduzione della discrezionalità e del potere autoritativo nell'attività provvedimentale dell'amministrazione (Savino 2002, 2286); ragione per cui l'individuazione di una sede di composizione di contrapposti interessi pubblici e privati e l'individuazione di un ruolo



di garanzia partecipativa viene fatta ricollegare agli art. 1, 2 e 3, comma 2, della nostra Costituzione. È quindi la migliore definizione dell'interesse generale e non più quello del singolo soggetto, la finalità sottesa alla partecipazione dei titolari degli interessi nel procedimento amministrativo (Cons. di Stato, sent. n. 6959 del 2004).

La legge sul procedimento amministrativo è nota anche come prima legge sulla trasparenza in ragione della quale deve essere garantita non solo la conoscibilità esterna dell'azione amministrativa e della controllabilità e accessibilità ai suoi atti e documenti, ma anche la diretta correlazione tra tale principio è quello di imparzialità determinabile sia dal divieto di aggravamento della procedura, sia dall'obbligatorietà della motivazione dei provvedimenti.

Il principio di imparzialità, come quello di trasparenza, è stato sempre ritenuto sussistente nel nostro ordinamento giuridico, esso presenta infatti forti legami con l'uguaglianza; tuttavia, la sua espressa menzione tra i principi generali della legge fondamentale del procedimento amministrativo, risponde a un disegno di più ampio respiro ovvero trasforma l'imparzialità da valore costituzionale immanente nell'ordinamento giuridico a strumento concreto attraverso il quale garantire al cittadino la certezza che la P.A. agisca esclusivamente in modo equo e ponderato.

L'imparzialità assurge in questo modo a "precepto" la cui violazione comporta conseguenze dirette e immanenti nei confronti dell'attività amministrativa; per cui è come se il legislatore avesse cristallizzato una forma di tutela anticipata in sede amministrativa rendendo ancora più formale il "controllo popolare" sull'attività dell'amministrazione. La partecipazione diviene così funzionale alla stessa imparzialità.



La legge sul procedimento amministrativo meglio di ogni altra esalta il momento partecipativo e il principio del contraddittorio attraverso ad esempio il c.d. “preavviso di rigetto”, contemplato nell’art. 10-*bis* e introdotto a seguito di un intervento di modifica del testo della legge n. 241 del 1990, intervenuto con legge n. 15 del 2005.

Solo per citare alcuni degli aspetti positivi, con l’introduzione dell’istituto del preavviso di rigetto, gli interessati possono cercare di indurre l’amministrazione a rivedere la propria decisione, deflazionando sensibilmente il contenzioso giurisdizionale. Non si tratta, come qualcuno avrebbe pensato, di una trattativa tra amministrazione e soggetto interessato ovvero di un accordo sostitutivo del provvedimento finale (Bottino 2005, 419), ma di una forma di anticipazione del provvedimento finale negativo, a seguito della quale comunicazione può aprirsi un’ulteriore, eventuale fase endoprocedimentale interruttiva dei termini di conclusione del procedimento (Cons. St., sent. n. 4828 del 2007).

Si tratta, nella sostanza, di una fase “pregiustiziale” in cui l’interessato interviene a sostegno delle proprie ragioni per meglio orientare le scelte dell’amministrazione procedente prima che il giudice diventi l’unico «titolare del sindacato sulla legittimità dell’atto impugnato» (Toschei 2005, 65).

3.1. Il giusto procedimento nella dimensione europea

Spostandoci in una dimensione sovranazionale possiamo riscontrare come la giurisprudenza europea da tempo abbia attribuito al giusto procedimento il valore di principio generale di diritto comune per gli Stati-



membri, non mancando talora di qualificarlo come principio fondamentale del diritto dell'Unione.

L'importanza riservata al giusto procedimento, sul piano europeo, passa attraverso le sue varie declinazioni: dal principio della parità delle armi tra i soggetti coinvolti nel procedimento a quello dell'*audita altera parte*, ai quali vanno aggiunti quello relativo alla doverosità dell'obbligo di motivazione degli atti amministrativi ed infine al coinvolgimento dell'individuo tramite la partecipazione.

In questa ricostruzione hanno assunto importanza, oggi, le disposizioni contenute sia nella Carta dei diritti fondamentali (in seguito anche Cdf Ue, rif. art. 41), sia nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (rif. art. 6).

Difatti, dopo la costituzionalizzazione del diritto amministrativo europeo (Provenzano 2014) intervenuta attraverso il Trattato di Lisbona del 2009, l'art. 41 della Cdf Ue ha assunto il ruolo di fonte di garanzie essenziali nell'ambito del procedimento (Bifulco et al. 2001, 285) nella misura in cui ha riconosciuto il diritto ad una buona amministrazione in capo a ciascun individuo. Nel sistema delle fonti europee, l'art. 41 Cdf Ue, rappresenta quindi il canone fondamentale al quale gli Stati-membri devono attenersi per valutare la conformità della disciplina procedimentale al parametro del diritto dell'Ue.

I due diversi profili evolutivi verso cui si indirizza il principio del giusto procedimento: il primo, di natura strettamente procedurale (quale principio generale del diritto dell'Ue (Nicoletti 2006, 783), e il secondo, di natura sostanziale (quale riconoscimento al singolo di una specifica posizione giuridica tutelata dall'ordinamento), emergono proprio dall'art. 41 Cdf Ue.

La codificazione tra i diritti fondamentali della persona di un diritto a carattere amministrativo come il diritto a una buona amministrazione con



il suo apparato di garanzie, che si aggiunge al contenuto classico della cittadinanza politica e concorre alla creazione di una cittadinanza amministrativa europea, è stata un'innovazione nel panorama giuridico dell'Unione (Celone 2017).

L'art. 41 Cdf Ue riconosce, infatti, in capo a ciascun individuo: il diritto alla ragionevolezza dei tempi procedimentali, all'imparzialità¹ e all'equità delle decisioni amministrative; il diritto di essere ascoltato prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che gli rechi pregiudizio; il diritto di accesso ai documenti che lo riguardino nel rispetto della riservatezza e del segreto professionale nonché l'obbligo per l'amministrazione di motivare le proprie decisioni. In questo ultimo caso la motivazione degli atti deve essere necessariamente comunicata all'interessato⁷ contemporaneamente alla decisione che gli arreca pregiudizio non essendo possibile una sua omissione né tale omissione può essere sanata dal solo fatto che l'interessato ne sia venuto a conoscenza nel corso del procedimento innanzi al giudice dell'Unione; in tal caso l'autorità giudiziaria interessata deve perciò limitarsi ad un controllo di legittimità dell'atto impugnato senza la possibilità di porre rimedio all'eventuale assenza di motivazione, integrandola, aggiungendo o sostituendo elementi che non derivano dalla stessa decisione impugnata.

Sotto una diversa angolazione, la Cedu, tenuto conto dell'interesse maturato nel riconnettere anche le questioni di tipo pubblicistico a una disciplina puntuale sulle garanzie dell'equo processo applicabili al procedi-

¹ Con riguardo all'obbligo di imparzialità, si segnala l'intervento valorizzatore della Corte di Giustizia in cause riunite 6, marzo 2003, T-228/99 e T-233/99 .



mento, nell'art. 6 par. 1 esplicitamente dispone il diritto di ciascuna persona «a che la causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile o sulla fondatezza di ogni accusa penale formulata nei suoi confronti» (Pedullà 2019).

Si tratta, in questo caso, di applicare in sede procedimentale le stesse garanzie applicabili alla fase giurisdizionale, connotata dalla tutela dell'“equo processo” assumendo così rilevanza tutto ciò che può garantire il pieno esercizio del diritto di difesa del cittadino, cominciando dal suo diritto di partecipazione nel procedimento sino alla previsione di un suo vero e proprio diritto alla trasparenza dell'agire dell'amministrazione, con conseguenziale obbligo alla motivazione degli atti provvedimenti: il tutto quale corollario di un ampio diritto di difesa.

L'approccio di tipo sostanzialistico offerto dalla Corte di Strasburgo determina che le garanzie codificate all'art. 6 Cedu debbano essere compensate in fase giurisdizionale laddove non siano state debitamente tutelate in fase procedimentale. L'operatività di tale intervento *ex post* comporta che il giudice subentri nel pieno esercizio dei poteri conferiti all'amministrazione, in applicazione alle garanzie dovute dall'art. 6 Cedu. Tale interpretazione vede un superamento del carattere di specialità della norma amministrativa, al fine di accogliere una visione volta all'ampliamento delle tutele del cittadino con carattere estensivo rispetto a quelle previste sul piano interno.



4. La partecipazione come forma di espressione della democrazia

L'essenza del diritto di partecipare all'azione amministrativa risiede, quindi, in una attività di controllo, né preventivo e né successivo, ma contemporaneo al procedimento ancora in corso; attività, questa, volta a verificare il corretto uso del potere discrezionale nonché l'opportunità del provvedimento finale. Oggetto del controllo non sono quindi i singoli atti bensì l'attività amministrativa nel suo complesso, in quanto la finalità è quella di verificare il conseguimento degli obiettivi prefissati anche attraverso l'osservazione del rapporto tra costi e risultati (Miele 1999).

Questa particolare forma di controllo può essere riferita alla partecipazione intesa sia in senso stretto, come conseguenza del Capo III della legge n. 241 del 1999, sia in senso lato, quale conseguenza di altri istituti di recente introdotti nel nostro ordinamento giuridico e disciplinati nel Testo unico sulla trasparenza amministrativa (d.lgs. n. 33 del 2013) come l'accesso civico e l'accesso civico generalizzato, attraverso l'esercizio dei quali emerge chiaramente il principio di democraticità, che trova il suo fulcro in un rapporto diretto e privilegiato tra la comunità e il cittadino, da un lato, e l'amministrazione, dall'altro.

Difatti, nell'ottica di assicurare forme di controllo dell'azione dei soggetti pubblici, di recente il legislatore nazionale ha introdotto appositi obblighi di pubblicazione delle informazioni in possesso delle PP.AA. a garanzia del quale adempimento, con l'art. 5 del d.lgs. n. 33 del 2013 (c.d. "Testo unico della trasparenza amministrativa"), è stato individuato l'istituto dell'accesso civico semplice; a causa del suo limitato ambito di applicazione il legislatore con il d.lgs. n. 97 del 2016 (intervenuto in attuazione della "riforma Madia", l. n. 124 del 2015) ha apportato delle modifiche



all'art. 5 del d.lgs. n. 33 del 2013. Si è pure introdotta, con l'art. 5-*bis*, una nuova forma di accesso civico che è stata ribattezzata «accesso civico generalizzato o universale» dall'Autorità Nazionale Anti Corruzione (Anac), ma che di fatto introduce nel nostro ordinamento il c.d. FOIA (*Freedom of Information Act*), ispirato al *right to know* di tradizione anglosassone che qualifica la trasparenza alla stregua di un indispensabile strumento diretto a garantire la pubblicità delle informazioni che riguardano le P.A., nella prospettiva di riconoscere alla trasparenza amministrativa le caratteristiche di un diritto umano fondamentale spettante a chiunque.

In particolare il legislatore, modificando l'art. 5, al comma 2, ha previsto che «allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'art. 5-*bis*».

Assistiamo quindi al farsi strada, nel nostro ordinamento pubblico, di nuove forme di manifestazione della democrazia partecipativa che attraverso l'obbligo generalizzato imposto alla P.A., di garantire la conoscibilità di informazioni, dati e documenti pubblicati *online* sta trasformando in modo rilevante il tradizionale rapporto tra cittadino e Stato dirigitico, verticistico e autoritativo.

Si tratta tuttavia di forme di democrazia distinte rispetto a quella a cui abitualmente ci riferiamo, la democrazia è infatti una realtà ben più complessa non riducibile alla sua elementare espressione di fenomeno della rappresentanza e delle elezioni: ridurla a questa dimensione vorrebbe



dire darne una «definizione minima» (Bobbio 1990). Essa è l'effetto di tappe storiche non indolori, è fatta del riconoscimento dei diritti di libertà delle persone e delle formazioni sociali; dell'uguaglianza formale e da un certo punto in avanti anche di quella sostanziale che si avvale della tutela di diritti sociali sia materiali che culturali; della tutela delle minoranze e del più vasto pluralismo sociale, religioso, culturale; della soggezione dello stato, inclusi gli atti legislativi, al diritto, garantita da magistrature indipendenti e specializzate, civili, penali, amministrative e costituzionali; dell'esistenza di una pluralità di autorità e, oltre quelle centrali, di una pluralità di livelli locali di governo, le une e gli altri in rapporto tra loro di distinzione di competenza e di possibilità di dialettica; inoltre, a seguito di recenti contrastati sviluppi va accettando di vincolare le attività internazionali dello stato a organizzazioni mondiali e continentali in funzione di pace e giustizia tra i popoli.

La sua complessità non toglie valore, anzi, sembra incrementare il costante riprodursi al suo interno di situazioni critiche che oggi vanno ben oltre quelle crescenti in ambito di rappresentanza politica, e che riguardano tutti gli aspetti richiamati: dalla crisi dei diritti di libertà a quella dell'uguaglianza e dei diritti sociali, alle difficoltà nei rapporti con le minoranze, alla crisi che investe la legalità sovrapponendovi una serie di illegalità e scorrettezze, ai rapporti problematici tra i vari poteri dello stato e tra i poteri centrali e i poteri locali, fino alle crisi nelle relazioni internazionali divenute globali e tali da produrre effetti sconvolgenti sulla vita interna delle singole democrazie.

Emerge quindi con evidenza come nelle moderne democrazie, la teoria classica della rappresentanza, mostri i segni del tempo ed esiga la speri-



mentazione di nuove forme di democrazia diretta, da attuarsi preferibilmente attraverso un confronto paritario e trasparente che conferisca nuova luce ai processi decisionali.

Appare a tal punto utile offrire una definizione delle altre forme di democrazia note al nostro ordinamento e che Luigi Bobbio riconduce alla democrazia deliberativa e partecipativa: «Le numerose esperienze pratiche che si richiamano alla democrazia deliberativa si fondano su due pilastri: da un lato l'uso del confronto argomentato, dall'altro l'inclusione di tutti gli interessi e i punti di vista che sono toccati dall'oggetto della discussione. La democrazia deliberativa è, quindi, una forma di democrazia partecipativa, ma i suoi contorni sono più circoscritti e più definiti. Esclude la pura e semplice azione di pressione dei movimenti o delle associazioni sulle istituzioni (che invece la democrazia partecipativa sembrerebbe ammettere) e pretende che tra i diversi punti di vista si instauri un confronto dialogico. Richiede inoltre che la discussione si svolga in forma aperta e generalizzata, ossia che tutti i punti di vista presenti nella società siano presenti nella discussione in condizione di effettiva parità, mentre questo requisito non è sempre esplicitato nelle formulazioni – specie in quelle più “politiche” – della democrazia partecipativa».

Parlando di democrazia partecipativa ci si riferisce, citando Umberto Allegretti, a «un relazionamento della società con le istituzioni» che comporta «un intervento di espressioni dirette della prima nei processi di azione delle seconde» (Allegretti 2006). «Ma come può svolgersi questo relazionamento? Quali e quante facce può assumere? Quali vantaggi e quali rischi comporta ciascuna di esse? La mia impressione è che non ci troviamo di fronte a una forma di democrazia, ma piuttosto di fronte a



insieme eterogeneo, contraddittorio e informe di aspirazioni, linee di tendenza e orientamenti politici che cercano spesso solo a parole, qualche volta anche con concrete esperienze, di aprire qualche breccia nella cittadella del governo rappresentativo» (Bobbio 2006).

La funzione di garanzia svolta dal c.d. controllo sociale rende quindi il cittadino più consapevole dell'importanza del suo ruolo nella società e ne accentua il suo senso di appartenenza alla comunità; anche i rapporti tra utente e amministrazione ne risultano profondamente migliorati, in quanto l'azione amministrativa diviene sempre più «visibile e comprensibile». Nasce così un nuovo concetto di «cittadinanza attiva» (Licciardello 2000, 172) secondo il quale i cittadini che costituiscono «una componente attiva del sistema» favoriscono un cambiamento radicale dei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione; difatti, la complessità degli interessi, la mediazione politica ed il potere discrezionale richiedono sempre di più l'impulso e la continua verifica da parte dei cittadini, i quali, non sono più intesi come meri destinatari di norme, ma vengono ora posti di fronte a delle scelte pubbliche. Il cittadino ha quindi diritto di partecipare attivamente all'azione dei pubblici poteri per fornire apporti, confrontare anche altri interessi, controllare risultati, esprimere il proprio livello di soddisfazione o insoddisfazione e "legittimare" in tal modo l'amministrazione.

Un grosso contributo al raggiungimento di tale attiva partecipazione del cittadino è dato dall'uso delle nuove tecnologie promosso dal legislatore nell'art. 9 del d.lgs. n. 82 del 2005, c.d. Codice dell'amministrazione digitale, secondo il quale: «lo Stato favorisce ogni forma di uso delle



nuove tecnologie per promuovere una maggiore partecipazione dei cittadini, anche residenti all'estero, al processo democratico e per facilitare l'esercizio dei diritti politici e civili sia individuali che collettivi».

Il quadro appena descritto, frutto di un progressivo mutamento culturale, richiede un assetto organizzativo rispondente alle odierne esigenze e aspirazioni dei cittadini; pertanto il modulo autonomistico, incentrato sulle amministrazioni territoriali più vicine al cittadino (c.d. democrazia partecipativa) appare essere quello più adeguato.

La democrazia partecipativa è un modello che è stato per troppo tempo dimenticato in quanto basata su di un altro tipo di democrazia, quella liberale; la democrazia partecipativa serve infatti ad avvicinare di più il cittadino (ma anche le organizzazioni civiche) all'interesse pubblico facendolo discutere insieme ad altri soggetti privati allo scopo di ricreare il simbolo della piazza (ovvero dell'agorà) inteso come punto di ritrovo per scambiare informazioni e opinioni.

Perché ciò sia possibile, la democrazia partecipativa non può prescindere dal decentramento istituzionale e amministrativo e dalla diffusione dei poteri sul territorio.

Il principio che nel privilegiare la prossimità dei rapporti tra cittadini e amministratori, inverte i criteri di attribuzione delle funzioni assegnando le competenze agli organi più vicini alla comunità e sposta l'attenzione sui bisogni da soddisfare, inserendo canoni di uguaglianza tra i soggetti interessati, è noto con il nome di principio di "sussidiarietà". In virtù di tale formula le autorità di livello gerarchico superiore si sostituiscono a quelle di livello inferiore solo quando queste ultime non siano in grado di compiere gli atti di propria competenza.



Presente già nel diritto europeo, tale principio ha assunto la natura di principio costituzionale a seguito della riforma del Titolo V della nostra Carta costituzionale (rif. legge costituzionale n. 3 del 2001). Esso non si limita a svolgere una mera funzione di riparto delle competenze, in senso verticale e orizzontale, e a privilegiare la prossimità territoriale, ma esprime una nuova idea di Amministrazione nonché un criterio ispiratore di un processo di democratizzazione dei poteri pubblici, in funzione sociale (Frosini 2004, 4).

Tale teoria giunge a riconoscere una sfera di competenza in cui il cittadino può provvedere autonomamente ovvero incidere significativamente nell'ambito di un procedimento destinato a sfociare in un provvedimento con il quale si cura contemporaneamente l'interesse pubblico e quello particolare.

Tuttavia enunciare il principio partecipativo senza indicare gli ulteriori strumenti attraverso il quale poter realizzare l'idea di giustizia nell'azione amministrativa equivale a descrivere una scatola vuota; il "dibattito pubblico" è la risposta che la Francia ha dato all'istituzionalizzazione a livello sovranazionale del principio di partecipazione (Amirante 2002), nonché il modello che il legislatore italiano ha scelto di replicare nel nostro ordinamento introducendolo (dopo diversi tentativi andati a vuoto) nell'art. 22 del d.lgs. n. 50 del 2016 (c.d. "nuovo codice degli appalti").

Tra gli altri dispositivi applicativi più noti della democrazia partecipativa, oltre i dibattiti pubblici di tipo francese, figurano i bilanci partecipativi, certe forme di giurie civiche e le valutazioni ambientali partecipate dai cittadini.

Nonostante il nostro ordinamento non sia sfavorevole agli istituti di partecipazione, la disciplina del dibattito pubblico non pare essere stata



ancora completata; migliore riscontro in termini di partecipazione si è avuto invece negli ordinamenti regionali e in particolare in quello della regione Puglia, una delle prime in Italia ad avere approvato la “legge sulla partecipazione” (l.r. n. 28 del 2017 e il relativo regolamento di attuazione n. 13 del 2018). Con tale intervento il legislatore regionale, al fine di promuovere e sostenere la sovranità popolare prevista dall’art. 1 della nostra Costituzione, ha inteso rendere ordinari gli strumenti di ascolto e di coinvolgimento dei cittadini che vogliono essere protagonisti delle scelte fondamentali, tra i quali vengono indicati il dibattito pubblico per le grandi opere (art. 7), la sessione annuale del Consiglio regionale, il *Town meeting* e il *Citizen meeting* (art. 8), nonché il diritto di tribuna (art. 12).

Il principio partecipativo-democratico tuttavia non deve essere confuso con la sussidiarietà orizzontale rispetto al quale la partecipazione è uno strumento fondamentale ma non la sua unica ed esclusiva declinazione (Allegretti 2006).

Difatti, pur rientrando entrambe nel rapporto tra stato e società, diverse sono le differenze che si possono riscontrare nel rapporto tra “forme” di democrazia partecipativa e c.d. “sussidiarietà orizzontale” prevista in Costituzione. Tra queste differenze ricordiamo: il rapporto tra il “fare” ed il “decidere”; il rapporto tra la partecipazione finalizzata alla produzione di soluzioni migliori da parte delle istituzioni e la partecipazione finalizzata al “governo” della società; il rapporto tra il diritto a essere consultate delle “parti interessate” e il potere di intervento delle organizzazioni civiche; il rapporto tra relazioni di tipo bipolare (Kohler-Koch 1999) e relazioni di tipo circolare; il rapporto tra approccio sistemico e approccio operativo (Moro 2002).



In alcune pronunce il giudice amministrativo, invece, ha intravisto dei punti di contatto tra i due “fenomeni” indagati. Un esempio di richiamo del principio di sussidiarietà orizzontale in chiave “rafforzativa”, difatti, si ritrova con riferimento alla partecipazione dei privati, singoli e associati ai procedimenti amministrativi.

In questo senso, sono stati considerati attuazione dell’art. 118, comma 4 Cost.: a) l’istituto della comunicazione dei motivi ostativi all’accoglimento dell’istanza di cui all’art. 10-*bis* della legge 7 agosto 1990, n. 241; b) la partecipazione di un’associazione di categoria al procedimento per la definizione degli orari degli esercizi commerciali e per la disciplina delle deroghe alle chiusure domenicali e festive; c) le osservazioni presentate dal privato proprietario nell’ambito di un procedimento di approvazione di progetto preliminare per lavori di riqualificazione urbana, con conseguente apposizione di un vincolo preordinato all’espropriazione del bene culturale di interesse storico artistico di sua proprietà.

In tale prospettiva, dunque, le pubbliche amministrazioni dovrebbero preferire quei modelli procedurali che consentano il coinvolgimento diretto dei singoli e dei gruppi sociali; questi ultimi sono infatti chiamati a co-gestire la funzione amministrativa, secondo il principio costituzionale della sussidiarietà orizzontale.

Sebbene sia innegabile che tale indirizzo possa condurre a una revisione di molte impostazioni tradizionali circa il valore e il senso degli istituti di partecipazione procedimentale, soprattutto quando questi garantiscano effettivamente un rapporto paritario tra amministrazione e amministrati; non convince, invece, questa assimilazione tra principio di sussidiarietà orizzontale e partecipazione ai processi decisionali fondata sull’implicito collegamento tra l’iniziativa di cui all’art. 118, comma 4



Cost. e l'iniziativa costituzionale intesa quale partecipazione democratica di cui, tra gli altri, agli artt. 3, 71 e 123 Cost.

5. Conclusioni

Negli ultimi anni il bisogno di partecipazione, rivolto ora al solo procedimento amministrativo ora alla elaborazione di politiche pubbliche regionali e locali, è stato da molti interpretato come fattore indicativo di una situazione di crisi-sfiducia nei confronti delle istituzioni, della politica e dei partiti politici che, con il tempo, si è tradotta in una maggiore richiesta di democrazia diretta in luogo di quella rappresentativa o, come l'avrebbe definita Bernard Manin, «democrazia del pubblico» (Manin 2010).

Tuttavia è bene fare presente che, nonostante la crisi in atto rafforzi la necessità di una rappresentanza politica e di una centralità del Parlamento, inteso quale unico luogo in cui è possibile ridurre ad unità i conflitti sociali e le degenerazioni del pluralismo (Luciani 2001), il sistema rappresentativo dovrà essere arricchito con la previsione e il rafforzamento di forme di democrazia diretta e, *a fortiori*, partecipativa.

Il perseguimento di forme di democrazia partecipativa, infatti, appare un obiettivo irrinunciabile, al fine di ampliare la base e il livello di condivisione delle scelte politiche; ma la democrazia partecipativa, sebbene sia preferibile alla forma di democrazia diretta, non potrà (dovrà) comunque sostituirsi a quella rappresentativa e, ancor meno, potrà porsi in antitesi o in competizione con gli altri aspetti della democrazia costituzionale (tutela dei diritti fondamentali, pluralismo dei poteri e superiorità della costituzione).



D'altro canto la democrazia diretta, che concettualmente presuppone l'assenza di intermediari tra cittadino e istituzioni e la partecipazione di tutti i cittadini alle decisioni pubbliche, si risolve in un mero ideale assolutamente inapplicabile nella società contemporanea, sia per la complessità dell'ordinamento e sia perché la maggioranza della popolazione è disinformata e disinteressata alla politica; forme di partecipazione spontanea si riducono, infatti, solo a quelle poche occasioni in cui la politica va a toccare direttamente gli interessi personali.

Come da più parti sostenuto, neppure la "globalizzazione informatica" si è rivelata un mezzo efficace per incrementare la partecipazione politica e la democrazia diretta (Wol 1999). Le comunità (sia *online* che *offline*) sono caratterizzate, infatti, da una diseguaglianza partecipativa, ovvero, vi sono pochissime persone che partecipano attivamente, mentre la maggioranza si limita ad osservare e fruire, senza contribuire al risultato dell'attività comune.

Numerosi sono i dubbi e le incertezze circa la reale efficacia e portata innovativa di taluni istituti giuridici, introdotti all'interno del nostro ordinamento giuridico al fine di favorire nuove forme di partecipazione democratica, e quindi con lo scopo di restituire alla politica il ruolo centrale di effettivo mediatore dei conflitti sociali. È ragionevole ritenere infatti che se la richiesta è quella di favorire una partecipazione dei cittadini a tutte le scelte che li riguardano, tale richiesta è da ritenersi «sostanzialmente insensata», come diceva Norberto Bobbio nel suo libro *Il futuro della democrazia* del 1984.

Bobbio, infatti, prima che il *web* fornisse soluzioni tecnologiche per la partecipazione politica, nell'esprimere la sua opinione sulla democrazia diretta precisava:



se per democrazia diretta s'intende alla lettera la partecipazione di tutti i cittadini a tutte le decisioni che li riguardano, la proposta è insensata. Che tutti decidano su tutto in società sempre più complesse come sono le società industriali moderne è materialmente impossibile. Ed è anche umanamente, cioè dal punto di vista dello sviluppo etico e intellettuale dell'umanità, non auspicabile. [...] Ma l'individuo rousseiano chiamato a partecipare dalla mattina alla sera per esercitare i suoi doveri di cittadino sarebbe non l'uomo totale ma il cittadino totale. E il cittadino totale non è a ben guardare che l'altra faccia non meno minacciosa dello stato totale. [...] Il cittadino totale e lo stato totale sono le due facce della stessa medaglia, perché hanno in comune, se pur una volta considerato dal punto di vista del popolo, l'altra volta dal punto di vista del principe, lo stesso principio: che tutto è politica, ovvero la riduzione di tutti gli interessi umani agli interessi della *polis*, la politicizzazione integrale dell'uomo, la risoluzione dell'uomo nel cittadino, la completa eliminazione della sfera privata nella sfera pubblica, e via dicendo (Bobbio 1984).

A ogni buon conto, fin dalla Grecia classica, è risaputo che la democrazia non si è mai pienamente realizzata in maniera stabile, ma si è quasi sempre tradotta, al meglio, in un sistema misto di governo del popolo e di un'oligarchia; al peggio, ha generato il ritorno a forme di governo autoritario pur basate sull'appello alla sovranità popolare (Allegretti 2010). Pertanto, affinché l'apertura di percorsi e dialettiche nuovi per l'affermazione di interessi generali possa dare dei buoni risultati, è opportuno che gli attori sociali (capaci di influenzare gli ambienti in cui prendono l'iniziativa) siano dotati di una radicata cultura dei diritti sociali e dell'autonomia e delle responsabilità anche individuali. Potranno crearsi così nuove alleanze con operatori del diritto e delle amministrazioni, e con attori propriamente politici che lottano per la riforma del sistema e contro corruzioni e sprechi.



Democrazia e Sicurezza – Democracy and Security Review
ISSN: 2239-804X

anno X, n. 2, 2020

data di pubblicazione: 13 ottobre 2020

Osservatorio sulla normativa

È attraverso l'interazione tra questi processi che si renderanno possibili i mutamenti, finora percepiti come molecolari, per divenire poco alla volta parte di processi di trasformazioni più ampi che a loro volta genereranno mutamenti di sistema.



Bibliografia

Allegretti, U. (1981), *La Corte costituzionale e l'amministrazione: un bilancio al 1981*, in *Le Regioni*, p. 1181 ss.

Allegretti, U. (1982), *Corte costituzionale e Pubblica amministrazione*, in P. Barile, E. Cheli, S. Grassi (cur.) (1982), *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, Bologna: il Mulino, p. 269 ss.

Allegretti, U. (1984), *Pubblica amministrazione ed ordinamento democratico*, in *Foro it.*, 7/8, col. 205.

Allegretti, U. (1993), *Imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione* (voce), in *Dig. disc. pubbl.*, VIII, Torino: Utet giuridica, p. 131 ss.

Allegretti, U. (2006), *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti*, in *Democrazia e diritto*, 3, pp. 151-166.

Allegretti, U. (cur.) (2010), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze: Firenze University Press.

Amirante, D. (2002), *Codificazione e norme tecniche nel diritto ambientale. Riflessioni sull'esperienza francese*, in *Diritto e gestione dell'ambiente*, 1, p. 9 ss.

Benvenuti, F. (1964), *Prefazione*, in G. Pastori (cur.) (1964), *La procedura amministrativa*, Milano: Giuffrè, pp. XIII-XIV.

Berti, G. (1975), *Procedimento, procedura, partecipazione*, in AA.VV., *Studi in memoria di Enrico Guicciardi*, Padova: Cedam, p. 796 ss.

Bifulco, R., M. Cartabia, A. Celotto (cur.) (2001), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Bologna: il Mulino.

Bobbio, L., G. Pomatto (2007), *Il coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche*, in *Meridiana*, 58, pp. 45-67.



Bobbio, N. (1990), *Democrazia* (voce), in N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino (cur.), *Dizionario di politica*, Torino: Utet.

Bottino, G. (2005), *Art. 10-bis. Comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza*, in AA.VV., *L'azione amministrativa. Commento alla L. 7 agosto 1990, n. 241 modificata dalla l. 11 febbraio 2005, n. 15 e dal d.l. 14 marzo 2005, n. 35*, Milano: Giuffrè, pp. 394-420.

Cecchetti, M. (2001), *Giusto processo* (voce), in *Enc. dir.*, V. agg., Milano: Giuffrè, p. 604 ss.

Celone, C. (2017), *Il "nuovo" rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione alla luce dell'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in F. Astone, M. Caldarera, F. Manganaro, F. Saitta, N. Saitta, A. Tiganò (cur.), *Studi in memoria di Antonio Romano Tassone*, Napoli: Editoriale scientifica, p. 439 ss.

Cerulli Irelli, V. (1997), *Corso di diritto amministrativo*, Torino: Giappichelli.

Chiti, M.P. (1977), *Partecipazione popolare e pubblica amministrazione*, Pisa: Pacini.

Chiti, M.P. (2011), *Diritto amministrativo europeo*, Milano: Giuffrè.

De Lucia, L. (2005), *Procedimento amministrativo e interessi materiali*, in *Diritto amministrativo*, 1, pp. 87-178.

Fazzalari, E. (1986), *Procedimento e processo, (Teoria generale)* (voce), in *Enc. dir.*, XXXV, Milano: Giuffrè, p. 819 ss.

Frosini, T.E. (2004), *Nell'emersione della conflittualità la necessità di ridisegnare il federalismo*, in *Guida al diritto*, mon. n. 9.

Giannini, M.S. (1962), *L'attività amministrativa*, Roma: Jandi Sapi.

Kohler-Koch, B. (1999), *Regional Institutions and Governance in the European Union*, London: Routledge.



Licciardello, S. (2000), *Profili giuridici della nuova amministrazione pubblica*, Torino: Giappichelli.

Luciani, M. (2001), *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. Zanon, F. Biondi (cur.), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica. Atti del convegno, Milano, 16-17 marzo 2000*, Milano: Giuffrè, pp. 109-117.

Manin, B. (2010), *Principi del governo rappresentativo*, Bologna: il Mulino.

Miele, T. (1999), *Spettano alle strutture già esistenti i monitoraggi interni sulla regolarità*, in *Guida al diritto*, 34, p. 48.

Moro, G. (2002), *The Citizen's Side of Governance*, in *The Journal of Corporate Citizenship*, 7, pp. 18-30.

Nicoletti, F. (2006), *Il principio di "buona amministrazione" nell'Unione Europea tra garanzia ed efficienza*, in *Il diritto dell'economia*, 4, pp. 775-800.

Nigro, M. (1966), *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano: Giuffrè.

Nigro, M. (1996), *Procedimento amministrativo e tutela giurisdizionale contro la pubblica amministrazione (Il problema di una legge generale sul procedimento amministrativo)*, già in *Riv. proc. civ.*, 1980, p. 252 ss., ora in Id., *Scritti giuridici*, III, Milano: Giuffrè, p. 1435 ss.

Pedullà, L. (2019), *Giusto procedimento e diritto europeo ad una "buona amministrazione": l'individuo e la sua dignità quale principio cardine dello stato di diritto*, in *KorEuropa*, 15.

Pizzorusso, A. (2002), *Il patrimonio costituzionale europeo*, Bologna: il Mulino.

Provenzano, P. (2014), *L'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e la "costituzionalizzazione" delle garanzie procedurali*,



in D.U. Galetta (cur.) (2014), *Diritto amministrativo nell'Unione europea. Casi e materiali*, Torino: Giappichelli, p. 332 ss.

Puccini, G. (1990), *La tutela dei diritti di libertà fra riserva di legge e garanzie procedurali: una ricostruzione della giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. it.*, IV, 3-48.

Roehrssen, G. (1987), *Il giusto procedimento nel quadro dei principi costituzionali*, in *Diritto amministrativo*, 1, p. 93 ss.

Satta, F. (1989), *Imparzialità della Pubblica Amministrazione* (voce), in *Enc. giur.*, XVII, Roma: Istituto dell'Enciclopedia italiana.

Savino, M. (2002), *Trattato di diritto amministrativo. Parte generale*, II, Padova: Cedam.

Toschei, S. (2005), *Maggiori poteri al responsabile del procedimento*, in *Guida al diritto*, 10, p. 61 ss.

Volpe, G. (2006), *Libertà e diritti dalla modernità alla biopolitica: l'individuo, la persona, l'uomo-specie, i diritti umani*, in C. Amato, G. Ponzanelli (cur.) (2006), *Global law v. Local law. Problemi della globalizzazione giuridica*, Torino: Giappichelli, pp. 335-338.

Wol, R.P. (1999), *In difesa dell'anarchia* (trad. it. di Guido Accolti Gil e Amedeo Bertolo), Milano: Elèuthera.

Zanon, N. (1998), *La legge di sanatoria non è onnipotente: un'ammissione importante in nome del "giusto procedimento" e degli artt. 24 e 113 Cost.*, in *Giur. cost.*, p. 1651 ss.



Abstract

From the “Right Procedure” to Participatory Democracy

The history of administrative law could be written as the history of the authority and ways of exercising the authority, the history of power forms and power transformations. In fact, the significance of the administrative procedure is the meeting between authority and freedom, between rulers and ruled.

In this way, the administrative procedure is the main instrument of social and political coexistence: from this last point, constitutionalists take their interest to study the “right procedure” and its formal connection to the Constitution.

Over time, in this continuous tension between rulers and ruled, from the early Nineties of the Twentieth century, we are witnessing the progressive affirmation of an increasingly democratic and transparent vision of the administrative function; a path desired both by scholars and by judges and made possible, first of all, through the enhancement of autonomy and, subsequently, codifying the principles of participation in a collaborative function in the decision-making processes and in the preliminary phase.

These are forms of “participatory democracy”: they are different from the representative one to which we usually refer, but today we increasingly turn to the latter, in order to meet the need for transparency and participation, deriving from the state of crisis of politics and political parties.

Keywords: right procedure; participatory democracy; transparency; crisis.



Osservatorio
sulla giurisprudenza



Las devoluciones de extranjeros en frontera y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos

di Pablo Meix Cereceda *

SOMMARIO: 1. Introducción. – 2. Jurisdicción, territorio y el concepto de “frontera operativa”. – 3. La prohibición de expulsiones colectivas. – 3.1. ¿Hubo “expulsión” en el sentido del artículo 4 del Protocolo nº 4? – 3.2. ¿Fue “colectiva” la expulsión de los recurrentes? – 3.3. Sobre la minoría de edad del primer recurrente. – 4. El derecho a un recurso efectivo en el Derecho interno. – 5. Reflexiones finales.

1. Introducción

El 13 de febrero de 2020 la Gran Sala del Tribunal Europeo de Derechos Humanos se pronunció en el asunto *N.D. y N.T. contra España*. La sentencia, favorable al Estado español, fue dictada por la Gran Sala y vino a revocar aquella dictada por una Sala del mismo tribunal el 17 de octubre de 2017¹. En la sentencia de 2017, la Sala había declarado infringidos tanto la

* *Profesor Contratado Doctor de Derecho Administrativo, Universidad de Castilla-La Mancha*. Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo (*double blind peer review*); il testo è stato accettato il 23 settembre 2020.

¹ Un estudio detallado de la sentencia de la Sala se encuentra en Sánchez Tomás (2018).



prohibición de expulsiones colectivas de extranjeros² como el derecho a un recurso efectivo en relación con la anterior prohibición³.

El presente trabajo no pretende examinar de manera exhaustiva el régimen jurídico de las devoluciones en el ordenamiento español ni en el Derecho internacional, sobre todo lo cual existen importantes estudios doctrinales⁴, sino poner de manifiesto los argumentos por los que la Gran Sala convalidó las devoluciones y exponer algunas críticas de tal razonamiento.

El asunto *N.D. y N.T.* constituye la primera ocasión en que el Tribunal enjuicia las devoluciones sumarias de extranjeros (conocidas mediáticamente como “devoluciones en caliente”) en las fronteras terrestres de un país miembro del Consejo de Europa. En efecto, otras sentencias dictadas en los últimos años trataban sobre la interceptación

² Art. 4 del Protocolo nº 4 al Convenio Europeo de Derechos Humanos. El Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, más conocido como “Convenio Europeo de Derechos Humanos”, se firmó en Roma el 4 de noviembre de 1950 y entró en vigor con carácter general el 3 de septiembre de 1953 y para España el 4 de octubre de 1979 (fecha también de su ratificación). Su texto actual es el resultado de distintas modificaciones, la última de las cuales se efectuó por el Protocolo nº 14 (STCE nº 194), hecho en Estrasburgo el 13 de mayo de 2004 y en vigor desde el 1 de Junio de 2010. Por su parte, el Protocolo nº 4 amplía el catálogo de derechos protegidos por el Convenio. Este Protocolo se firmó en Estrasburgo el 16 de septiembre de 1963 y entró en vigor el 2 de mayo de 1968, aunque España lo ratificó y está obligada por él desde el 16 de septiembre de 2009.

³ Art. 13 del Convenio en conjunción con el art. 4 del Protocolo nº 4.

⁴ Un estudio de la sentencia de la Gran Sala en el contexto del Derecho internacional y del Derecho español, incluyendo cita de las decisiones judiciales sobre distintos aspectos, en Sánchez Legido (2020). Para un recorrido por la jurisprudencia del TEDH en materia de expulsiones colectivas, véase Solanes Corella (2017).



de personas en el mar y su transporte a otros países bajo custodia de las propias autoridades que los interceptaron (italianas en los tres casos más recientes)⁵. La sentencia también es importante porque viene a avalar la escueta regulación de las devoluciones sin procedimiento por una ley orgánica española en el año 2015⁶.

De modo abreviado, los hechos guardaban relación con la práctica de saltos masivos sobre la línea fronteriza de Melilla, protegida por tres vallas paralelas (más precisamente, una valla exterior, un dispositivo intermedio denominado “sirga tridimensional” que pretende dificultar el movimiento y con ello demorar el acceso, y una valla interior)⁷. Los dos recurrentes, de nacionalidades maliense y marfileña respectivamente, habrían intentado acceder al territorio español desde suelo marroquí el 13 de agosto de 2014. Según el relato de la sentencia, los recurrentes se habrían dirigido hacia la valla con un grupo de unas seiscientas personas, de las cuales la policía marroquí habría detenido en torno a quinientas,

⁵ Me refiero a tres asuntos de la última década: *Hirsi Jamaa y otros c. Italia*, sentencia del TEDH (Gran Sala) de 23 de febrero de 2012; *Sharifi y otros c. Italia y Grecia*, sentencia del TEDH de 21 de octubre de 2014 y *Khlaifia y otros c. Italia*, sentencia del TEDH (Gran Sala) de 15 de diciembre de 2016.

⁶ La disposición adicional décima de la Ley Orgánica 4/2000, *de extranjería*, fue introducida en 2015 por una enmienda a la LO 4/2015, *de protección de la seguridad ciudadana*. En su apartado 1º, la disposición permite lo siguiente: «Los extranjeros que sean detectados en la línea fronteriza de la demarcación territorial de Ceuta o Melilla mientras intentan superar los elementos de contención fronterizos para cruzar irregularmente la frontera podrán ser rechazados a fin de impedir su entrada ilegal en España». No hay hasta la fecha un desarrollo de esta disposición en normas reglamentarias. Un análisis de esta disposición en Enériz Olaechea (2017).

⁷ Para una crítica de la fortificación de las fronteras en Ceuta y Melilla, véase Doménech de la Lastra (2017)



mientras que aproximadamente setenta y cinco habrían logrado llegar a la valla interior, de donde solo unos pocos individuos habrían descendido para ser inmediatamente detenidos por la Guardia Civil española. Los dos recurrentes, al igual que otras personas, habrían permanecido varias horas en lo alto de la tercera valla antes de descender con ayuda de escaleras facilitadas por agentes de la Guardia Civil. En ese momento, los agentes los habrían esposado y escoltado de vuelta a través de unas cancelas para entregarlos inmediatamente a las autoridades marroquíes. Según el relato de los recurrentes, las autoridades marroquíes los habrían conducido a la comisaría de Nador, donde habrían solicitado asistencia médica sin éxito, y seguidamente, en compañía de otros migrantes en circunstancias parecidas, a Fez, a unos trescientos kilómetros de distancia, donde habrían quedado en libertad aunque dejados a su suerte. Es importante tener en cuenta que el primer recurrente era menor de edad (15 años) en el año 2014.

El proceso ante el Tribunal Europeo se refiere a las devoluciones sumarias realizadas el día 13 de agosto de 2014. La sentencia de la Gran Sala, sin embargo, relata con cierto detalle las vicisitudes posteriores de ambos recurrentes, lo que puede resultar sorprendente dado que la argumentación jurídica subsiguiente no toma en consideración esos hechos (al menos no de modo explícito). A pesar de no ser objeto de valoración jurídica, los hechos posteriores a esa primera devolución probablemente sean determinantes en la sentencia de la Gran Sala. A todo ello dedicaré algunas reflexiones críticas más adelante.

Así pues, con posterioridad a las devoluciones sumarias, en concreto el 2 de diciembre y el 24 de octubre de 2014 respectivamente, los dos re-



currentes lograron acceder al territorio español y fueron detenidos, aunque esta vez se los internó en el Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI) de Melilla. Ambos fueron trasladados a centros de internamiento en la península y finalmente recibieron sendas órdenes de expulsión, que impugnaron sin éxito en la vía administrativa.

Durante su detención, el primer recurrente presentó una solicitud de protección internacional, que sin embargo fue desestimada por la Administración española de acuerdo con un dictamen de la oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en España. El recurrente impugnó la resolución en vía administrativa, que no obstante fue confirmada pocos días después, y el 31 de marzo de 2015 (con 16 años de edad) fue enviado de regreso a Mali en avión, donde al parecer vivirá en circunstancias precarias y sin domicilio fijo.

El segundo recurrente no solicitó la protección internacional del Estado español. Sin embargo, a pesar de que su recurso administrativo contra la orden de expulsión fue desestimado, la orden aparentemente no se ejecutó y fue puesto en libertad una vez transcurrido el período máximo de internamiento para inmigrantes, de sesenta días. En el momento de dictarse la sentencia de la Gran Sala se le suponía aún en territorio español y sin domicilio estable.

Por lo que respecta a la argumentación jurídica de la sentencia, distintos aspectos resultan dignos de atención. Por una parte, y en relación con una objeción preliminar del Estado, conviene referirse al concepto de jurisdicción y su relación con el territorio (2). Por otra parte, y en cuanto al fondo, la sentencia analiza dos obligaciones internacionales distintas: la prohibición de expulsiones colectivas (3) y el derecho a un recurso interno efectivo (4).



2. Jurisdicción, territorio y el concepto de “frontera operativa”

A modo de excepción preliminar, el primer argumento que el Estado esgrimía para sustraerse a la responsabilidad internacional se refería a la ausencia de *jurisdicción* en el sentido del artículo 1 del Convenio («Las Altas Partes Contratantes reconocen a toda persona bajo su jurisdicción los derechos y libertades definidos en el Título I del presente Convenio»).

En esencia, la alegación tendría que ver con la falta de competencia por razón del territorio. Para comprender este argumento resulta necesario detenerse en el concepto de “frontera operativa”, creado en 2014 por un Protocolo Operativo de la Guardia Civil para ser aplicado a las líneas fronterizas de Ceuta y Melilla⁸. Se trataría de un repliegue de la frontera española hacia el interior de la línea fronteriza oficial, de tal manera que, a juzgar por los Acuerdos con Marruecos, las tres vallas quedarían dentro del territorio español tal como se habría delimitado por última vez en 1891⁹.

Como explicaba en 2014 ante la Comisión de Interior del Congreso de los Diputados el entonces ministro de Interior, Jorge Fernández Díaz, el Gobierno español no considera que una persona haya entrado en el territorio

⁸ El Protocolo Operativo de Vigilancia de Fronteras es un documento fechado el 26 de febrero de 2014 y elaborado por la Dirección Operativa Adjunta de la Guardia Civil. Aunque lógicamente no se trata de un documento secreto, tampoco está publicado y solo he podido acceder al extracto publicado en la propia sentencia del TEDH.

⁹ Sobre los sucesivos planteos del territorio de Melilla desde 1859 hasta 1891, véase Ponce Gómez, A. (1988).



del Estado hasta que logre rebasar la última de las vallas o la línea de agentes que vigilan la frontera¹⁰. Este argumento, que se había utilizado inicialmente para negar la aplicación del Derecho español de extranjería a los migrantes, se empleaba en este caso por primera vez ante un tribunal internacional con el propósito de eludir la responsabilidad¹¹. Como había indicado tempranamente Acosta Sánchez, se trata de una «modificación unilateral de los límites fronterizos por parte de España» y de «una aplicación discriminatoria o parcial de la normativa en la materia», que no se basa en los acuerdos internacionales alcanzados con Marruecos para delimitar la frontera en el norte de África (Acosta Sánchez 2014, 2).

En efecto, en su sentencia de 2020, la Gran Sala rebatió el concepto de frontera operativa. Así, como tribunal que aplica el Derecho internacional, acudió al concepto de jurisdicción territorial, de acuerdo con el cual un Estado no puede alterar o limitar unilateralmente su ámbito de competencia por el hecho de que exista una valla a cierta distancia de la frontera (párr. 109). Por otra parte, la Gran Sala recordó la presunción de que los Estados ejercen la jurisdicción sobre todo el territorio estatal (párr. 105), confirmada en la práctica por el control efectivo de la valla por la Guardia Civil en solitario (sin la colaboración de las fuerzas marroquíes), tal como revelaron los testimonios y las grabaciones en vídeo aportados por las partes (párr. 107). De hecho, en varias ocasiones a lo largo de la sentencia, el Tribunal reafirmó el derecho y el deber de los Estados de custodiar sus fronteras (párr. 167, 168 y 212).

¹⁰ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 500, 13 de febrero de 2014, pp. 6 y 7.

¹¹ En el párrafo 91 de la sentencia se refleja la argumentación del Gobierno sobre la cuestión.



En segundo lugar, como tribunal especializado en derechos humanos, declaró abiertamente que una situación especial en términos migratorios «no puede justificar un espacio al margen del Derecho en el que las personas no quedan amparadas por ningún ordenamiento jurídico que pueda garantizar el disfrute de los derechos y garantías protegidos por el Convenio» (párr. 110). Este principio, sin embargo, quedará olvidado en los puntos dispositivos de la sentencia, que consideraron adecuadas las devoluciones a pesar de no haberse aplicado procedimiento administrativo alguno.

En todo caso, los argumentos del control efectivo del territorio y de la obligación de garantizar los derechos individuales desautorizaron de forma contundente el concepto de frontera operativa, que sería contrario al Derecho internacional (y también al ordenamiento español¹²). Con ello, además, la Gran Sala desestimaba la excepción formulada por el Estado español y decidía continuar con el análisis del asunto.

3. La prohibición de expulsiones colectivas

Aunque el Estado español formuló algunas otras objeciones preliminares (en particular relativas a la pérdida de la condición de víctima y a la falta de agotamiento de recursos internos), su interés resulta mucho más limitado y por ello no parece necesario detenerse en ellas.

Continuando con el análisis de los argumentos, el elemento central de la sentencia consistió en la *prohibición de expulsiones colectivas*, enunciada en el artículo 4 del Protocolo nº 4 en los lacónicos términos que siguen:

¹² En este último sentido, Martínez Escamilla (2016, 86).



«Quedan prohibidas las expulsiones colectivas de extranjeros».

En relación con ello se pueden comentar al menos dos problemas distintos: por una parte, el amplio concepto de *expulsión* utilizado en la sentencia y, por otra, qué criterio se utiliza para determinar el carácter *colectivo* de la expulsión como elemento decisivo para valorar su legitimidad. Junto a ello, conviene preguntarse por la condición de menor de edad del primer recurrente y la falta de valoración de este aspecto por la Gran Sala.

3.1. ¿Hubo “expulsión” en el sentido del artículo 4 del Protocolo nº 4?

Por lo que respecta en primer lugar al concepto de expulsión, el Estado español consideraba que el ámbito de aplicación del artículo 4 había sido ampliado por la jurisprudencia del Tribunal y que solo sería aplicable a extranjeros que llegan de forma pacífica, lo que no siempre podría afirmarse de quienes saltan la valla de Melilla, que en ocasiones han agredido a agentes de la Guardia Civil.

Conviene examinar este argumento, que parece confundir el control de fronteras con la defensa militar. En este sentido, los representantes del Estado trataban de justificar las devoluciones sumarias con el argumento de la legítima defensa frente a ataques armados contra el Estado español, es decir, basándose en el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas. Este artículo, como es conocido, obliga a los Estados a comunicar inmediatamente las medidas adoptadas al Consejo de Seguridad. Tal argumento debe criticarse con dureza porque incurre en una grave desproporción, dado que no cabe equiparar agresiones armadas contra personas o bienes con intentos de personas desarmadas por entrar de manera irregular en el Estado, por más que en ocasiones los inmigrantes puedan emplear la



fuerza física contra quienes intentan detenerlos. Ciertamente, el argumento no se empleó en el seno de un discurso político, que podría tener efectos mucho más peligrosos para la convivencia, sino en un debate jurídico ante un tribunal internacional. Pero recurrir al discurso del miedo para eludir la responsabilidad internacional resulta en todo caso preocupante. La Gran Sala hizo patente lo inadecuado de este argumento al indicar que España no había puesto en conocimiento del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ninguna agresión que le permitiera aplicar la legítima defensa (párr. 166).

Por lo demás, buena parte del debate se centró en dilucidar si la “no admisión” sería una forma de expulsión –y por tanto quedaría afectada por la prohibición–, o bien si se trata de situaciones jurídicamente distintas. Así pues, la Gran Sala analizó distintos elementos para decidir sobre la aplicabilidad del concepto de expulsión. En particular, merece ser destacado el Proyecto de artículos sobre la expulsión de extranjeros, aprobado por la Comisión de Derecho Internacional en 2014 y del que la Asamblea General de Naciones Unidas tomó nota en su Resolución A/RES/69/119 de 10 de diciembre de 2014. El comentario de la Comisión al artículo 1 afirma que el concepto de expulsión engloba también a extranjeros que se encuentren de manera irregular en el territorio del Estado en cuestión. Sin embargo, el artículo 2 distingue entre “expulsión” y “no admisión”, y el relator especial Maurice Kamto precisaba que la devolución de un inmigrante irregular que se encuentra en la frontera o que acaba de cruzarla no es en sentido estricto “expulsión”, sino “no admisión” (párr. 66).

El debate, no obstante, adquiere un carácter distinto cuando se valora la posibilidad de rechazar, aunque sea de modo inadvertido, la entrada



de refugiados o de solicitantes de protección internacional. En este caso, según el Proyecto de artículos de la Comisión de Derecho Internacional (art. 6), cualquier persona que haya solicitado la condición de refugiado tiene derecho a permanecer en el territorio del Estado al que ha formulado la solicitud al menos hasta que esta se resuelva, salvo que la solicitud tenga el propósito manifiesto de evitar la expulsión (párr. 181). Sobre ello, la Gran Sala manifestó que la persona interesada debería hacer constar su intención de solicitar protección, bien sea por medio de una solicitud formal, bien de cualquier conducta que manifieste tal intención (párr. 180), aunque en realidad asumió implícitamente la afirmación del Estado francés (en calidad de tercero interviniente, párr. 149) de que el Estado receptor no tiene obligación de informar de esta posibilidad en las zonas fronterizas que no estén habilitadas para la entrada.

Pero la Gran Sala no se conformó con aplicar este concepto de devolución, sino que decidió ampliar notablemente el concepto de expulsión. Teniendo en cuenta que finalmente se desestimaron los recursos, esta ampliación obligó a la Gran Sala a interpretar algunos otros elementos de forma discutible, como más adelante se examinará.

Para apoyar su interpretación del Derecho internacional, la Gran Sala acudió al Derecho de la Unión Europea. En particular, la sentencia mencionaba la “Directiva de Retorno” (2008/115/CE), que permite aplicar procedimientos simplificados de retorno para las personas interceptadas cruzando la frontera de forma irregular (art. 2.2). Tales procedimientos simplificados pueden utilizarse *solo* si se cumplen las condiciones del artículo 4.4 de la propia Directiva, como, entre otras, las relativas a los cuidados sanitarios básicos o a las necesidades especiales de las personas vulne-



rables. De hecho, al menos en el caso del primer recurrente no se valoraron tales necesidades a pesar de que esta persona era menor de edad, por lo que no se habría cumplido con este requisito. Pero, volviendo al régimen de la Directiva, en los demás casos el Estado debería aplicar el procedimiento estándar y proceder a la expulsión solo después de haber emitido una decisión fundamentada (art. 12) y sujeta a la posibilidad de un recurso (art. 13).

Después de exponer las bases anteriores, la Gran Sala razonaba que la protección dispensada por el Convenio no puede hacerse depender de consideraciones formales como la regularidad o no de la entrada en el territorio del Estado por parte de las personas en cuestión (paradójicamente, sin embargo, al final de la argumentación la Gran Sala acabaría exonerando al Estado). De acuerdo con este argumento, se construyó un concepto amplio de *expulsión*:

el término ‘expulsión’ [...] se refiere a *cualquier devolución forzosa de un extranjero, con independencia de la regularidad de su estancia, del tiempo que haya pasado en el territorio, del lugar en el que fue aprehendido, de su situación como migrante o solicitante de asilo y de su comportamiento al cruzar la frontera* (párr. 185, cursivas añadidas)¹³.

¹³ Un concepto parecido de expulsión había sido utilizado en otras sentencias recientes, como *Khlaifia* (GS, párr. 243) y *Hirsi Jamaa* (GS, párr. 174). Sin embargo, en *N.D. y N.T.* el concepto vino a desarrollarse con una formulación aún más amplia. Así, como manifestó el juez Koskelo en su voto parcialmente disidente a la sentencia de la Gran Sala en *N.D. y N.T.*, se trataría de una interpretación extraordinariamente amplia del concepto de expulsión, que iría más allá de lo definido en otras fuentes del Derecho internacional (párrafos 20 y 23 del voto).



En línea con lo declarado al resolver la excepción preliminar de falta de jurisdicción, la Gran Sala reiteró en este punto que los recurrentes fueron sin lugar a dudas capturados en territorio español por agentes fronterizos españoles, y que «un Estado no puede pretender de modo unilateral ser eximido del Convenio ni modificar sus efectos en relación con una parte de su territorio aunque sea por razones que considere legítimas» (párr. 190). Así pues, la Gran Sala declaró que sí tuvo lugar una *expulsión* en el caso de los recurrentes y que, por lo tanto, el artículo 4 del Protocolo nº 4 resultaba aplicable y los recursos merecían ser examinados en cuanto al fondo.

3.2. ¿Fue “colectiva” la expulsión de los recurrentes?

Para la Gran Sala se produjo, como se ha explicado, una expulsión en el sentido del artículo 4 del Protocolo nº 4. Sin embargo, ello no es suficiente para declarar que la norma internacional fue infringida, sino que tal expulsión debería haberse realizado de forma *colectiva*.

Sobre ello, la Gran Sala reiteró de manera general la concepción de la prohibición de expulsiones colectivas elaborada por el Tribunal. En primer lugar, reiteró que el artículo 4 fija «un conjunto de aspectos procedimentales dirigidos a impedir que los Estados puedan expulsar (*remove*) extranjeros sin examinar sus circunstancias personales y, por tanto, sin permitirles exponer sus argumentos en contra de la medida» (párr. 197). No obstante, la Gran Sala precisó que el derecho a ser oído en una entrevista no queda cubierto por el artículo 4 del Protocolo Nº 4 «en todo caso», ya que «las condiciones de este precepto pueden ser satisfechas si un ex-



tranjero tiene la posibilidad real y efectiva de manifestar argumentos contra su expulsión y si esos argumentos son examinados de forma adecuada por las autoridades del Estado demandado». Por último, la Gran Sala recordó que «el número de personas afectadas por una medida determinada es irrelevante», y que lo decisivo sería la «falta de un *examen razonable y objetivo* del caso particular de cada extranjero *individualmente considerado*» (párr. 203, cursivas añadidas). Con todo ello, al igual que en la sentencia *Khlaifia*, se construía la prohibición de expulsiones colectivas como un derecho a *ciertas garantías procedimentales individualizadas*. Este derecho, por tanto, consistiría en la posibilidad “real y efectiva” de que el extranjero manifieste sus argumentos y en el examen adecuado de tales argumentos por las autoridades, al menos en teoría.

Sin embargo, el propio Tribunal prescindió más adelante de esta dimensión procedimental para centrar su atención únicamente en otros aspectos del caso, como la presunción de que los migrantes de la valla no tienen razones lícitas para permanecer en España o la «voluntaria» exposición al riesgo de sufrir torturas y tratos inhumanos o degradantes. Como a continuación explicaré, con ello se confunden los planos del procedimiento y el fondo (los medios y el fin), lo que casi siempre resulta indeseable o incluso peligroso desde el punto de vista del Derecho.

En primer lugar, la Gran Sala consideró que el artículo 4 del Protocolo nº 4 no obliga necesariamente a realizar una entrevista individual (aunque según la Ley española, ni siquiera sería necesario un expediente de expulsión¹⁴). Con ello se reiteraba el razonamiento de la sentencia *Khlaifia* (GS),

¹⁴ La Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, más conocida como Ley de Extranjería, ordena en su



según el cual «los representantes de los recurrentes fueron incapaces de indicar el más mínimo motivo de hecho o de Derecho para justificar, de acuerdo con el Derecho internacional o nacional, la presencia de sus clientes en el territorio italiano e impedir su devolución» (párr. 199 de la sentencia *N.D. y N.T.*, que transcribe el párr. 253 de la sentencia *Khlaifia*). Ello explicaría por qué la sentencia del caso español continuaba con el relato de los hechos posteriores a la expulsión de 2014¹⁵.

Este argumento, sin embargo, viene a consistir en la idea de que “el fin justifica los medios” y por ello debe criticarse con toda firmeza. En este sentido, el Tribunal convalida la falta de un trámite procedimental decisivo (como es el derecho de audiencia antes de la devolución) por el hecho de que, años después, los abogados no aportaran ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos razones suficientes para justificar la presencia de los señores *Khlaifia*, *N.D.* y *N.T.* en los Estados que los expulsaron. Ello conduce a conclusiones extraordinariamente peligrosas: ante todo, se anulan en la práctica los derechos procedimentales, pues se está permitiendo al Estado prescindir de ellos sistemáticamente en las líneas fronterizas¹⁶. En este sentido, cabe presumir que esta sentencia se utilizará por el Estado español para justificar la práctica de las devoluciones sumarias en frontera en otros casos.

artículo 58.3 que «*No será preciso expediente de expulsión para la devolución de los extranjeros en los siguientes supuestos: a) Los que habiendo sido expulsados contravengan la prohibición de entrada en España. b) Los que pretendan entrar ilegalmente en el país*» (cursivas añadidas).

¹⁵ En esta línea Sánchez Legido (2020, 252, párr. 29).

¹⁶ En este sentido también González García (2015, 323 ss.).



Por otra parte, una segunda consecuencia peligrosa de este razonamiento tiene que ver con la presunción de estancia ilícita que se atribuye a toda persona arrestada en las inmediaciones de la frontera entre Marruecos y Melilla. En su voto parcialmente disidente a la sentencia *Khlaifia*, el juez Serghides realiza una amplia crítica de este argumento de la Gran Sala por razones parecidas a las que se acaban de exponer, añadiendo también algunas otras, como la necesidad de garantizar la dignidad humana al evitar que un grupo humano sea tratado como un rebaño.

La presunción de estancia ilícita fue utilizada por la Gran Sala en relación con el argumento en el que se basó para exonerar de responsabilidad a España: la responsabilidad de los propios recurrentes en el surgimiento del riesgo. No obstante, la argumentación de la Gran Sala en este punto dio un giro que no es fácil de comprender ni, por lo demás, de compartir. En efecto, no se llega a entender por qué en el razonamiento sobre el concepto de expulsión “colectiva” (que parece de naturaleza esencialmente procedimental según la caracterización del propio Tribunal) se introduce el argumento de la responsabilidad individual de los migrantes al exponerse al riesgo de tortura. En este sentido, parece haber una cierta confusión entre el contenido de la prohibición de expulsiones colectivas (art. 4 del Protocolo nº 4) y el de la prohibición de torturas y tratos inhumanos o degradantes (art. 3 del Convenio).

Con todo, y para analizar adecuadamente el razonamiento, es importante detenerse en las aportaciones de distintas organizaciones, como terceros intervinientes, en contra de las devoluciones en frontera. Entre otras intervenciones, cabe mencionar la del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la de la organización no gubernamental



mental Comisión Española de Ayuda a los Refugiados (CEAR), o la actuación conjunta del Centro AIRE (*Advice on Individual Rights in Europe*), Amnistía Internacional, el *European Council on Refugees and Exiles* (ECRE), el *Dutch Council for Refugees* y la Comisión Internacional de Juristas.

Todos los organismos mencionados pusieron de manifiesto las graves dificultades que las personas de origen subsahariano sufren para acceder a los puntos regulares donde solicitar la protección internacional. El ACNUR señaló que a los migrantes subsaharianos se les impide de manera sistemática aproximarse a la frontera y que la duración del procedimiento de asilo, unida a las condiciones de los centros de internamiento – y en especial la sobreocupación– disuaden a los migrantes de solicitar esa protección internacional (párr. 155)¹⁷. La CEAR refirió que la mayor parte de los migrantes que intentaban acceder a la oficina del ACNUR en Rabat son arrestados y detenidos, además de citar un informe del Relator Especial de Naciones Unidas para la Tortura, según el cual los “refugiados” (*sic*) subsaharianos son sometidos a graves violencia y abusos sexuales de camino a Ceuta y a Melilla (párr. 158). Por último, los organismos que intervinieron conjuntamente reiteraron que la policía marroquí impide a personas de ciertas nacionalidades acercarse al punto fronterizo de Beni Enzar en función de su perfil racial, como reflejan varios informes de Amnistía Internacional y de la CEAR (párr. 163).

¹⁷ Sobre las condiciones de los centros de acogida y el derecho a no sufrir trato inhumano, el TEDH había declarado que el traslado forzoso de una familia afgana a Suiza hubiera sido contrario al artículo 3 del Convenio (el propio TEDH había paralizado provisionalmente la orden de expulsión). Se trata del asunto *Tarakhel c. Suiza*, sentencia de la Gran Sala de 4 de noviembre de 2014. La sentencia ha sido analizada por Di Maio (2014).



A pesar de estos argumentos, la Gran Sala decidió otorgar mayor peso a las estadísticas proporcionadas por el Estado, según las cuales las solicitudes de migrantes subsaharianos serían muy poco numerosas (párr. 216), a diferencia del alto número de solicitudes de ciudadanos sirios formuladas desde el último cuatrimestre de 2014 (párr. 215). El uso de estadísticas fue aceptado por el Tribunal por primera vez en 2007, pero en aquel momento se utilizó para poner de manifiesto una práctica discriminatoria de un Estado e invertir la carga de la prueba en favor de los recurrentes¹⁸. En el caso *N.D. y N.T.*, sin embargo, las estadísticas del Estado sobre solicitudes de asilo se utilizaron por la Gran Sala para reforzar una presunción de estancia ilícita de todos los migrantes subsaharianos, dejando de lado los informes oficiales y de ONGs que reflejan la práctica de arrestos sistemáticos por parte de las fuerzas de seguridad marroquíes.

Además, la Gran Sala afirmó que ninguno de los recurrentes había manifestado que los malos tratos se realizaran por las autoridades españolas o bajo su supervisión, y de acuerdo con ello no podría responsabilizarse a España de esa situación (párr. 220). Sin embargo, acudir a la percepción de los propios recurrentes para desvirtuar la responsabilidad del Estado español parece un argumento poco convincente. En este punto cabe preguntarse por las razones de las autoridades marroquíes para proteger con tanto celo la frontera con España *hacia el interior*, y sería conveniente comprobar si se lleva a cabo un control equivalente en las fronteras meridionales de Marruecos. En efecto, parece difícil presumir que los operativos policiales marroquíes para dificultar la llegada de migrantes a la línea

¹⁸ Me refiero al asunto *D.H. y otros contra la República Checa*, sentencia de la Gran Sala de 13 de noviembre de 2007, que significó un avance muy significativo en materia de no discriminación.



fronteriza se deban a la iniciativa espontánea de las propias fuerzas de seguridad o del Gobierno alauita. En relación con ello, España mantiene con Marruecos un *Acuerdo relativo a la circulación de personas, el tránsito y la readmisión de extranjeros entrados ilegalmente*, firmado en Madrid el 13 de febrero de 1992. Ello pone de manifiesto el interés del Estado español por contar con la ayuda de Marruecos para evitar la entrada de inmigrantes y facilitar su “readmisión”.

A pesar de todo ello, la Gran Sala otorgó un peso decisivo a la conducta de los propios recurrentes en el riesgo de sufrir torturas y tratos inhumanos o degradantes a manos de las fuerzas de seguridad marroquíes. Para la Gran Sala, la existencia de medios para entrar regularmente en el territorio español (como el puesto fronterizo de Beni Enzar o las oficinas diplomáticas en las ciudades de Nador, Rabat y en otros países, párrafos 222 y 227) constituye argumento suficiente para descartar la responsabilidad del Estado español al expulsar a los migrantes que cruzan por otros lugares¹⁹.

Sin embargo, en la propia sentencia se recoge un informe del Representante Especial del Secretario General en materia de Migración y Refugiados, elaborado en 2018 como resultado de una misión de reconocimiento en España²⁰. En este informe, el embajador Boček ponía de manifiesto (una vez más) que «las autoridades marroquíes impiden el acceso

¹⁹ Sánchez Legido (2020, 258, par. 43) critica que el Tribunal de Estrasburgo no exija a los Estados parte «la creación de vías de acceso seguras».

²⁰ Informe de 3 de septiembre de 2018 a partir de una visita realizada entre el 18 y el 24 de marzo del mismo año (SG/Inf(2018)25). Algunos extractos del informe han sido transcritos en el párrafo 58 de la sentencia.



de los migrantes subsaharianos a los pasos fronterizos regulares, especialmente en Melilla», y que estos mismos migrantes acaban acudiendo a «redes de delincuencia organizada, escondiéndose en coches o embarcándose en balsas para acceder a las ciudades autónomas de Melilla y Ceuta, exponiéndose con ello a los riesgos de tráfico de seres humanos, violencia y abuso sexual».

Para el Representante Especial, el Estado español conocía, o debería haber conocido, que las personas interceptadas por las autoridades marroquíes quedaban expuestas a un riesgo concreto de tortura o de tratos o castigos inhumanos o degradantes. Ello contrasta singularmente con el énfasis de la Gran Sala en la responsabilidad individual de los propios migrantes por la exposición a los riesgos mencionados, que finalmente llevó a desestimar sus recursos.

A mi juicio, sin embargo, la Gran Sala debería haber evitado la confusión entre el riesgo de sufrir torturas o tratos inhumanos y la prohibición de expulsiones colectivas, que, como he mencionado, tiene también, según la propia definición teórica del Tribunal, una vertiente procedimental muy importante: permitir a cada interesado formular argumentos y que las autoridades tomen en consideración tales argumentos de modo adecuado.

3.3. Sobre la minoría de edad del primer recurrente

En relación con el primer recurrente subsiste al menos un aspecto que la Gran Sala no abordó en su sentencia. Se trata de la falta de análisis, por el Estado español, de los riesgos *en concreto* inherentes a la devolución. La sentencia de la Gran Sala transcribe, entre los materiales que se presume



ha tomado en consideración, un dictamen del Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas relativo a la devolución de otro joven maliense (llamado D.D.) en un caso muy similar al del primero de los recurrentes en el proceso ante el Tribunal Europeo²¹. El dictamen argumenta cuáles fueron las vulneraciones procedimentales, como se comentará más adelante, pero en este punto es importante detenerse en otro aspecto como es la edad del recurrente D.D. en el momento de la devolución: solamente quince años, a juzgar por la fecha de nacimiento certificada por el Consulado de Mali en Madrid. Es muy probable que el joven no tuviera documentos en el momento de ser arrestado, pero los agentes que lo aprehendieron deberían haber sospechado que podía tratarse de un menor de edad. El Protocolo Operativo, sin embargo, no parece realizar distinciones en función de la edad, lo que conformaría otro poderoso argumento para revisarlo en profundidad.

Es cierto que no existe, bajo el sistema del Convenio, una obligación genérica de los Estados de proteger a los menores de edad, pero la actuación de la Guardia Civil pone de manifiesto la falta de valoración de las circunstancias individuales que el artículo 4 del Protocolo nº 4 requiere, y la Gran Sala debería cuando menos haber valorado esta circunstancia.

Por otra parte, al igual que en la sentencia se toman en consideración otros sistemas normativos cuando ello conviene a la argumentación del Tribunal, existen normas internacionales y europeas por las que España

²¹ Dictamen del Comité de Derechos del Niño adoptado el 12 de febrero de 2019 en aplicación del Protocolo Facultativo de la Convención de Derechos del Niño relativo a un Procedimiento de Comunicaciones, a propósito de la comunicación nº 4/2016. Varios extractos del dictamen se transcriben en el párrafo 68 de la sentencia del TEDH. En especial, párrafos 14.6 a 14.9.



sí ha adquirido distintas obligaciones de proteger a los menores de edad. Así, la Directiva de Retorno ordena a las autoridades asegurarse, antes de ejecutar una expulsión, de que el menor será entregado a una persona responsable, como un miembro de su familia, un tutor o unos servicios de acogida (art. 10.2). Por su parte, la Convención de Derechos del Niño obliga a los Estados a que toda medida administrativa que afecte a los menores tome en consideración su interés superior (art. 3.1), a que el menor sea escuchado en todo procedimiento administrativo que le afecte (art. 12.2), a la protección y asistencia de los menores privados de su medio familiar (art. 20) y a velar por que ningún menor sea sometido a torturas ni a tratos crueles, inhumanos o degradantes (art. 37).

Nada de esto se habría cumplido en la devolución sumaria realizada el 13 de agosto de 2014. Sin embargo, la sentencia de la Gran Sala omite estos aspectos de su argumentación y ni siquiera se detiene a justificar tal omisión.

4.El derecho a un recurso efectivo en el Derecho interno

Un último elemento que merece la pena comentar consiste en el derecho a formular un recurso efectivo que, según el Convenio, debe arbitrar el ordenamiento jurídico interno. De acuerdo con el artículo 13 del Convenio, «Toda persona cuyos derechos y libertades reconocidos en el presente Convenio hayan sido violados tiene derecho a la concesión de un recurso efectivo ante una instancia nacional, incluso cuando la violación haya sido cometida por personas que actúen en el ejercicio de sus funciones oficiales».



En 2017, la sentencia de la Sala había considerado este derecho como una garantía de otros derechos, que en caso de ser vulnerados podrían hacerse valer por medio de un recurso (administrativo o judicial) habilitado por el Derecho interno.

La Gran Sala, sin embargo, acudió nuevamente al argumento de la responsabilidad individual de los recurrentes. Consideró que, al haber accedido irregularmente, habían optado por no utilizar los procedimientos administrativos disponibles para el acceso regular, y por tanto la falta de procedimiento individualizado en la expulsión *y también la falta de un recurso* eran consecuencia de su propia conducta (párr. 242). Se trata, nuevamente, de una interpretación poco atenta a los aspectos procedimentales, que constituyen una garantía fundamental de legalidad en toda actuación administrativa. Lógicamente, la falta de un examen individualizado previo colocaba a los recurrentes en una situación de incertidumbre porque no había decisión contra la que recurrir. Pero precisamente por ello el derecho al recurso debería haberse considerado como una garantía procedimental autónoma. Como reclama Sánchez Tomás (2018, 130), «es preciso establecer un tratamiento normalizado de este tipo de supuestos frente a la pretensión de excepcionalidad» en la valla.

El razonamiento de la Sala en 2017 parece mucho más acorde con la importancia del procedimiento administrativo como garantía de los derechos individuales, lo que, en un vocabulario más propio del Tribunal, quedaría englobado en el principio de *efectividad de los derechos* (este principio es tan importante que se cita prácticamente en todas sus sentencias, incluso en la de la Gran Sala en este asunto: párrafos 171, 172 y 221). De acuerdo con ello, la Sala consideraba que el derecho al recurso debería



reconocerse siempre que la solicitud fuera «defendible» (*arguable* en inglés). Interpretando esta idea *a contrario*, solo sería lícito omitir el derecho a recurrir cuando la petición fuera manifiestamente abusiva. El modo en que la Sala introdujo esta idea, sin embargo, relacionaba la falta de un recurso efectivo con la ausencia de todo procedimiento declarada en relación con el artículo 4²².

Esta forma de razonar puede disminuir la importancia del derecho al recurso en sí mismo considerado. No obstante, a mi juicio conviene defender con rigor el derecho al recurso enunciado en el artículo 13 del Convenio. De acuerdo con ello, el derecho a un recurso efectivo debería construirse como un derecho autónomo, pues su aplicación vinculada a vulneraciones de otro derecho –aunque sea solo a efectos retóricos– lo coloca en una posición de suma fragilidad. A este razonamiento podría oponerse que, literalmente, el Convenio requiere que otros derechos sustantivos «hayan sido violados». Una interpretación estrictamente literal de esta fórmula requeriría que se haya acreditado de forma concluyente la vulneración de otro derecho protegido por el Convenio. Pero con ello se vaciaría de contenido el derecho al recurso, que perdería por completo su función de garantía y su sentido.

La interpretación de la Sala, aunque no incidió tanto en la autonomía del derecho al recurso, asumía una posición más cercana a la que aquí se postula. En este sentido, al considerar que el carácter “defendible” de la petición era suficiente para justificar la existencia de un recurso, la Sala asumía una interpretación flexible del artículo 13 y favorable al principio

²² Vid. párrafos 120 y 121 de la sentencia de la Sala.



pro actione, así como al principio de efectividad de los derechos reconocidos en el Convenio.

5. Reflexiones finales

En síntesis, la sentencia de la Gran Sala contiene varios pronunciamientos interesantes, aunque incurre también en algunos giros argumentativos singulares que la llevan, por último, a una peligrosa desnaturalización del Derecho en las fronteras, o, en palabras de Javier de Lucas, a un «estado de excepción permanente»²³.

Entre los aspectos más destacables, queda desautorizado con rotundidad el concepto de “frontera operativa” que el Gobierno de España había propugnado desde 2014. Asimismo, el Tribunal niega que los intentos de entrar irregularmente en el territorio español, aunque sea por varios centenares de individuos al mismo tiempo, puedan considerarse agresiones armadas que justifiquen el recurso a la legítima defensa como si de un ejército invasor se tratase.

Por otra parte, la Gran Sala profundiza en una interpretación amplia del concepto de expulsión que ya había anticipado en la sentencia *Khlaifia* y que desnaturaliza el concepto tal y como había quedado reflejado en el Proyecto de artículos de la Comisión de Derecho Internacional desde 2014. Dado que el propósito final de la Gran Sala parecía ser la desestimación de los recursos, tal interpretación amplia del concepto de expulsión obliga al propio órgano a vaciar la prohibición de expulsiones colectivas

²³ Lucas Martín (2015, 19). En el mismo sentido Doménech de la Lastra (2017).



de su esencial carácter procedimental. Para ello, y apoyándose en el argumento de la asunción voluntaria del riesgo por los recurrentes, la Gran Sala desdibuja la prohibición de expulsiones colectivas al aproximar su contenido al de la prohibición de torturas y tratos inhumanos.

En términos de solidez argumental hubiera sido preferible, como propugnaba el juez Koskelo (párr. 43 del voto), atenerse a un concepto más restringido de expulsión y a las obligaciones que el principio de no devolución impone a los Estados en relación con los solicitantes de protección internacional o con personas en riesgo de sufrir malos tratos. Con una argumentación así, la exoneración del Estado español habría resultado fácil aplicando la misma valoración de la prueba: conceder menos importancia a los informes de los terceros sobre las detenciones y malos tratos en territorio marroquí que a las estadísticas del Gobierno español sobre la falta de solicitudes de protección.

En todo caso, el argumento más peligroso de la Gran Sala tiene que ver con justificar la supresión de garantías procedimentales por el hecho de que más tarde se demostrara que los recurrentes no tenían derecho a la protección internacional. Con ello se sienta el principio de que toda entrada irregular equivale a una falta de razones lícitas para permanecer en territorio europeo, o, dicho de otra manera, se presume que quien sufra persecución tiene siempre la posibilidad de formalizar su llegada a Europa. Y, lo que es más grave, se legitima que en las fronteras no se aplique el Derecho administrativo, sino lo que suele definirse como “vía de hecho”: tomar decisiones prescindiendo de aspectos procedimentales esenciales. Toda esta concepción se refleja de nuevo en la interpretación del derecho al recurso que realiza la Gran Sala.



Por último, resulta difícil comprender que la Gran Sala no reflexione en ningún momento sobre la minoría de edad del primer recurrente. En el sistema del Convenio, los Estados no tienen una obligación autónoma de protección de los menores, pero el hecho de que la Guardia Civil ni siquiera valorase frenar su devolución confirma la negación de todo derecho a los migrantes en la valla. A partir de esta constatación, cabe concluir estas páginas insistiendo en una idea fundamental: en el Estado de Derecho, el fin no justifica los medios. Por ello, y aunque el número total de devoluciones pueda ser muy parecido, realizarlas con unas mínimas garantías procedimentales es una exigencia jurídica y ética que Europa no puede permitirse eludir.



Bibliografia

Acosta Sánchez, M.Á. (2014), *Las fronteras terrestres de España en Melilla: delimitación, vallas fronterizas y 'tierra de nadie'*, in *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 28, pp. 1-34.

Di Maio, C. (2014), *Tarakhel v. Suiza: Estrasburgo cuestiona (otra vez) el Sistema Dublín*, in *Diritticomparati.it*, 20 novembre.

Doménech de la Lastra, P. (2017), *Excepción en la frontera. Laberintos legitimadores de la violencia soberana en los límites del Estado*, in *Agora – Papeles de Filosofía*, 36 (2), pp. 75-100.

Enériz Olaechea, J. (2017): *El rechazo de extranjeros en las fronteras de Ceuta y Melilla. Alcance de la disposición adicional décima de la Ley Orgánica de Extranjería*, in *Revista Aranzadi Doctrinal*, 3, pp. 51-65.

González García, J.V. (2015), *Expulsiones en caliente, devoluciones y petición de asilo en Ceuta y Melilla*, in *Revista de Administración Pública*, 196, pp. 309-329.

Lucas Martín, J. de (2015), *Mediterráneo: el naufragio de Europa*, Valencia: Ed. Tirant lo Blanch.

Martínez Escamilla, M. (2016): *'Devoluciones en caliente': un análisis jurídico*, in J.L. Villena Higuera (coord.), *Derechos humanos y justicia universal en la frontera sur*, Granada: Ed. Universidad de Granada, pp. 77-96.

Ponce Gómez, A.A. (1988), *El término jurisdiccional de Melilla*, in *Trápana. Revista de la Asociación de Estudios Melillenses*, 2, pp. 93-97.

Sánchez Legido, Á. (2020), *Las devoluciones en caliente españolas ante el Tribunal de Estrasburgo: ¿apuntalando los muros de la Europa fortaleza?*, in *Revista Española de Derecho Internacional*, 72 (2), pp. 235-259.

Sánchez Tomás, J.M. (2018), *Las 'devoluciones en caliente' en el Tribunal*



Democrazia e Sicurezza – Democracy and Security Review
ISSN: 2239-804X

anno X, n. 2, 2020

data di pubblicazione: 13 ottobre 2020

Osservatorio sulla giurisprudenza

Europeo de Derechos Humanos (STEDH, As. N.D. y N.T. vs España, de 03.10.2017), in Revista Española de Derecho Europeo, 65, pp. 101-135.

Solanes Corella, Á. (2017), *Contra la normalización de la ilegalidad: La protección judicial de los extranjeros frente a las expulsiones colectivas y las devoluciones 'en caliente'*, in *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, 36, pp. 195-225.



Abstract

Removals of Foreigners at the Border and the European Court of Human Rights

The ECHR's Grand Chamber delivered in February 2020 a judgment in the first case on summary removals of migrants at the border. Different from the Chamber, the Grand Chamber rejected all of the alleged violations. However, the judgment also dismissed the concept of "operational border" that the Spanish Government supported and rejected the argument of self-defence as a justification for the removals. Concerning the alleged violations, the Grand Chamber firstly addressed the prohibition of collective expulsions. While it held that there had been an expulsion, the Grand Chamber ruled that the lack of an individual examination was justified given that the migrants had placed themselves in an unlawful situation. The Grand Chamber thus confused procedural safeguards with the right to remain in the State, and legitimised expulsions at the border even if executed without due process. Secondly, the Grand Chamber discussed and dismissed the right to an effective remedy with a similar argument. Lastly, the Grand Chamber failed to assess the fact that one of the applicants was a minor at the time of the summary removal.

Keywords: non-refoulement; Melilla border fence; collective expulsions; right to an effective remedy; right to a hearing.



Osservatorio
europeo e internazionale



Anaciclosis en Venezuela y la crisis del orden westfaliano

di Edgar E. Blanco Carrero *

SOMMARIO: 1. Introducción. – 2. Anaciclosis a la venezolana. – 3. El paradigma westfaliano y su impacto en Venezuela. – 4. Proceso y realidad: para la comprensión de la realidad venezolana. – 5. La anaciclosis venezolana: superación o nuevo comienzo. – 6. Corolario.

1. Introducción

Pensar la situación política que vive la Venezuela actual y su impacto en la región y las posibles vías para su superación hace necesario la adopción de un enfoque hermenéutico que permita comprender el sentido dinámico de su existencia como expresión de una serie de eventos localizados dentro de un contexto espacio-temporal debido a que a finales del siglo XIX y principios del XX el país padeció una crisis política interna que significó a su vez la guerra civil, la pérdida de grandes territorios, y un bloqueo naval internacional.

* Ph.D., Especialista en análisis político-estratégico, planificación estratégica y desarrollo de modelos teóricos, Universidad Central de Venezuela. Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo (*double blind peer review*); il testo è stato accettato l'8 luglio 2020.



Como esta situación se produjo dentro de un proceso de reordenamiento global producto de los acelerados cambios sociales que estaba generando la revolución industrial observamos la existencia de un patrón que podría ayudar a comprender la realidad venezolana. Es decir, antes del periodo de crisis antes citado acaecieron dos periodos de convulsiones internas, una producto de la crisis de la monarquía española que desembocó en la independencia y otra como consecuencia de la decadencia del modelo político implantado por los libertadores y, después del periodo de referencia, Venezuela sufrió otras convulsiones políticas en un contexto signado por la Guerra Fría y los grandes cambios sociales que estaban acaeciendo a escala mundial dentro del marco del fin de ese conflicto. La estabilización del país en todos estos momentos no fue producto de una superación de la situación planteada sino de la supresión de los factores desestabilizantes y esta supresión es la que ha creado las condiciones de posibilidad de pensar en la ocurrencia de una anaciclosis.

En el presente, Venezuela está viviendo el agotamiento de un orden político dentro de un contexto de reordenamiento de la comunidad internacional producto de los grandes cambios sociales que siguen acaeciendo. Pero este reordenamiento se está produciendo no sólo en la estructura, sino también en la naturaleza de un orden que tiene sus raíces en el Tratado de Paz de Westfalia y ello permite explicar el talante y el impacto internacional de la crisis venezolana. Por ello me he propuesto valorar la relación existente entre la crisis venezolana y el reordenamiento del orden global que está acaeciendo. Para tal fin, haré unas precisiones del concepto de anaciclosis y su aplicabilidad en Venezuela, seguidamente voy a examinar la naturaleza dinámica del orden westfaliano, los cambios de su estructura y su impacto en el devenir venezolano, luego analizaremos la



dinámica de dicho impacto como proceso y acontecimiento y finalmente haré unas consideraciones sobre qué podría pensarse desde una nueva perspectiva republicana.

2. Anaciclosis a la venezolana

La palabra «anaciclosis», siguiendo a Polibio (203-120 a.C. [1991]), remite a la idea de ciclo de órdenes políticos en una comunidad determinada. Como se sabe esta teoría fue planteada para explicar la efectividad del orden republicano romano. Para ello Polibio partió de las teorías clásicas esgrimidas por Platón y Aristóteles de la existencia de tres formas políticas buenas y tres degeneradas, pero colocó a la democracia como forma buena y la oclocracia, su contraparte, como forma degenerada. Seguidamente, Polibio dispuso estas formas en orden cronológico permitiéndole con ello mostrar su teoría de los ciclos. Veamos lo dicho por el propio autor:

El primero que se forma por un proceso espontáneo y natural es el gobierno de uno solo, y de él deriva, por una preparación y una enmienda, el reino. Pero se deteriora y cae en un mal que le es congénito, me refiero a la tiranía, de cuya disolución nace la aristocracia. Cuando ésta, por su naturaleza, vira hacia la oligarquía, si las turbas se indignan por las injusticias de sus jefes, nace la democracia. A su vez, la soberbia y el desprecio de las leyes desembocan, con el tiempo, en la oclocracia.

Como se puede observar el ciclo polibiano se desenvuelve en una alternancia de constituciones buenas y malas, en la cual, por lo demás, la



constitución buena que sigue es menos buena que la buena anterior y la mala siguiente es más mala que la mala precedente, por lo que estos ciclos hacen una espiral descendente hasta que se produce un nuevo inicio. De acuerdo con esta concepción, la historia es una continua repetición de acontecimientos que regresan sobre sí mismos como en cierta forma ha ocurrido en Venezuela. En cierta forma porque dadas las condiciones en que se ha producido la alternancia en nuestro país han permanecido de forma explícita remanentes que se han acumulado permitiendo con ello que se produzca el ciclo y no se haya llegado a una situación de estabilidad. La inestabilidad permanente ha sido producto del hecho de que la fuerza ha prevalecido por encima del consenso y lo privado sobre lo público.

La idea del ciclo en Venezuela la desarrollaron originalmente Víctor Fernández Bolívar (Fernández, 2009) y José Giacopini Zarraga. El primero trató de relacionar los procesos globales con la realidad venezolana a partir de la teoría de Alexandre Deulofeu en *Matemática de la Historia*, es decir, una concepción determinista basada en la aplicación de un modelo matemático a partir de la adopción de un concepto amplio de civilización que ha sido objeto de cuestionamiento en términos teóricos (sobre esto volveremos más adelante) (Casas, 2018), y el segundo trató de explicar el proceso histórico de cambio político que ha vivido el país en la era republicana a partir de la identificación de constantes, es decir, de lo que se ha repetido y cómo se ha producido esa repetición en la historia del país. Estas constantes le indicaron a Giacopini la existencia de períodos que oscilaron entre 35 y 45 años mediado por un proceso de transición variable que osciló entre 10 y 20 años. Nosotros con el concepto de anaclo-sis hemos tratado de ir más allá.



Aplicar la teoría polibiana a la situación venezolana históricamente ha resultado difícil debido a que mayoritariamente ha sido aceptado que el anclaje ontológico que indica el punto cero de inicio del país es la era republicana, sin embargo considero que si tenemos presente cuándo se constituyó Venezuela tal cual como la conocemos nos encontramos que esta constitución se produjo cuando el soberano del país era un monarca que decidió reunir bajo una misma estructura administrativa a diversos pueblos (europeos, africanos y aborígen) que vivían un proceso de sincretización luego de haber sufrido un encuentro traumático. Un monarca hispano absoluto de la época ilustrada que inició un proceso de gestación de la comunidad venezolana en el plano político-administrativo que se remonta a la década de los años cuarenta del siglo XVIII y permaneció en ese estado de cosas hasta que se inició el proceso de ruptura en el año 1810. Esta monarquía como espacio unificado en proceso de transición duró entre 1743 y 1786. Ahora la monarquía efectiva dentro de un espacio unificado duró entre 1786 y 1810, extendiéndose un poco más con la caída de la primera y segunda república. Este anclaje para nosotros es capital porque la huella monárquica-absolutista y en algunos casos ilustrada va a marcar la naturaleza de los órdenes políticos que se sucedieron posteriormente bajo la figura del caudillo o de la autoridad carismática o populista.

Así pues, si seguimos la secuencia polibiana degenerativa signada por la alternancia de momentos buenos y malos que asumimos así de manera ilustrativa, del monarca ilustrado se produjo un proceso de deterioro que condujo a la tiranía francesa (1808-1812) y de ahí a una situación excepcional (guerra civil y de independencia) que condujo posteriormente a lo que podríamos denominar la aristocracia criolla de 1830 luego de la



muerte del Libertador. Es decir, la aristocracia conformada por los hombres que de alguna u otra manera participaron en el proceso independentista y participaron en la formación de la república. Estos fueron esencialmente los gobiernos de José Antonio Páez, José María Vargas, Carlos Soublette y los hermanos Monagas. Ahora esta aristocracia estuvo tutelada por un individuo que en cierta forma no fue un monarca pero que tuteló el orden político y garantizó su permanencia de forma casi absoluta. Este fue el denominado *caudillo* y en esta fase aristocrática fue José Antonio Páez.

La aristocracia posteriormente devino en oligarquía cuando los sucesores de los que libraron la guerra de independencia accedieron al poder. Ello se inició con la corta presidencia de José Ruperto Monagas (1869-1870), pero se consolidó con Antonio Guzmán Blanco (1870 ± 1888). Este período oligárquico duró más o menos, con la excepción del período gomecista (1908-1958) donde entraron en juego otros actores políticos, hasta los primordios de la denominada democracia. La democracia se inició con el proceso de cambio político que lideró una coalición de partidos políticos conocida como Pacto de Punto Fijo que comenzó formalmente en el año 1958 y comenzó a degenerar en oclocracia efectivamente a partir del año 1999 luego de un proceso de deterioro que para algunos comenzó con la nacionalización de la actividad extractiva de recursos minerales y fósiles y para otros comenzó en el año 1989 con el denominado *Caracazo*.

Es importante destacar que la degeneración política, siguiendo a Polibio, en Venezuela no se ha correspondido con una degeneración social de una manera paralela y absoluta. Si bien, en los periodos de transición el país ha padecido crisis sociales, en el siglo XX, a pesar de la degeneración política, las condiciones sociales del país mejoraron ostensiblemente.



Ahora, el paso de un periodo a otro se produjo luego de un proceso de transición cargado de violencia de variable intensidad e intermitencia en función del tipo de guerra que marcó la transición, es decir del monárquico al aristocrático fue una guerra fratricida revolucionaria e independentista de quince años; del aristocrático al oligárquico fue una guerra revolucionaria que duró once años¹; del oligárquico al gomecista fue una guerra enmarcada dentro de la revolución industrial, la expansión económica y los imperialismos de finales del siglo XIX y principios del XX que duró trece años²; la transición de la oligarquía a la democracia fue un proceso enmarcado dentro de la guerra fría que duró veintitrés años debido a la marcada incidencia de factores externos³; finalmente la transición de la democracia a la oclocracia duró 23 años y estuvo enmarcada dentro del fin de la guerra fría, el advenimiento de un orden unipolar y el reordenamiento de la comunidad internacional caracterizada por lo que se denomina *stasis* en una doble acepción: discordia (o guerra civil) y quietud entendida como la detención por la fuerza de la evolución de la sociedad por parte del orden político oclocrático en función de la prevalencia de intereses privados⁴.

¹ Desde el inicio de la guerra federal en 1859 hasta la asunción de Guzmán Blanco al poder.

² Desde la caída de Joaquín Crespo hasta la consolidación efectiva de Juan Vicente Gómez en 1908.

³ Desde la revolución de octubre en 1945 hasta la derrota de la subversión armada en el año 1968.

⁴ Desde el llamado *Caracazo* en 1989 hasta el presente. Por otra parte, la *stasis* la estamos tomando conceptualmente en el sentido descrito por Tucídides de discordia y guerra civil y de quietud estamos siguiendo la exégesis realizada por Alberto Rosales (1971 [2018]) en



Para salir de este estado de quietud oclocrática los venezolanos hemos hecho grandes esfuerzos al menos desde el año 2014 para provocar el acontecimiento de cambio y diversos factores políticos nacionales e internacionales lo han impedido. Al menos desde ese año debido a que la muerte, con sus caras infinitas, y como normalmente ocurre en circunstancias similares, se hizo presente mucho antes de que se iniciaran las grandes agitaciones sociales en el país.

Frente a esta circunstancia que impide a los venezolanos tener una capacidad de decidir su devenir se han producido acontecimientos individuales, es decir: han optado por resistir o asumir la diáspora generando en consecuencia una espiral atroz de lucha civil que ha involucrado a gran parte del mundo occidental. Vale decir que no sólo lo peor de la humanidad se ha evidenciado en Venezuela, también lo mejor. Esto siempre ha sido así. Ocurre que en las circunstancias de quietud oclocrática que vivimos todo se presenta con mayor intensidad que cuando los eventos fluyen armónicamente en el río de la historia. Por supuesto que estas acciones no han significado la superación del estado de cosas, más bien ha significado un modo de mitigar la situación en espera de que se creen las condiciones

Dynamis y Energeia en Aristóteles, es decir, como «... *praxis* no tiene límite, es decir, es un movimiento en sentido amplio, este movimiento significa *metabolé*, (cambio). Este cambio es un venir a ser algo que el poder percibir era esencialmente por poder». Este cambio es lo que le permite a Rosales afirmar que «... *praxis* es acabada y por tanto *energeiai*». El cambio visto entonces como «...ser-en-obra es una *práxis*» que incluye un movimiento que se extiende en el tiempo. En consecuencia, «...como *energeia* significa presencia acabada sin límites, Aristóteles expresó que es *práxis* y opuso a ella la palabra *stásis*, que interpreta como quietud y fuente de discordia». O sea la discordia se produce por la detención del movimiento histórico.



de posibilidad de provocar un acontecimiento que produzca una ruptura que represente la superación de lo vivido individual y socialmente.

Según Polibio después de este ciclo degenerativo se retorna de nuevo al principio, es decir, a un nuevo inicio, pero, si tenemos presente que la tesis de este autor griego estuvo orientada a demostrar que en Roma, con respecto a las demás polis griegas, había sucedido algo diferente, es decir, una superación materializada en la constitución de un régimen político mixto más estable que presentó como modelo ideal entendido como único en ese contexto histórico ¿cómo pensar en un modelo ideal cuando el orden internacional que permitió la contención de la anaciclosis venezolana se encuentra en crisis? Este orden internacional que se constituyó después de concluirse el Tratado de Paz de Westfalia en 1648 que puso fin a la guerra civil alemana de los *Treinta Años*, también ha estado sujeto a ciclos que lo han llevado a un estado de discordia y de quietud en condiciones similares a las que prevalecieron en Europa antes de la guerra civil alemana permitiendo con ello describirla como guerra civil europea y hoy en día guerra civil mundial. Esto nos lleva a examinar el paradigma westfaliano.

3. El paradigma westfaliano y su impacto en Venezuela

El orden westfaliano surgido en 1648, después del proceso de fragmentación de la Roma cristiana y medieval como entidad política supraestatal inauguró la era de los estados-nacionales modernos caracterizados originalmente por tender a la autarquía y estar conducidos por órdenes monárquicos absolutistas (soberanos). Los principios que rigieron a estos



Estados dentro del orden westfaliano fueron: independencia política, no injerencia en los asuntos internos, libre determinación (como se puede observar en la carta de la Naciones Unidas) y la libertad de navegación y comercio. Este orden que se tradujo en equilibrio de poderes a escala global, comenzó a cambiar con las revoluciones: inglesa, francesa y estadounidense desde el mismo momento que los órdenes comenzaron a dejar de ser absolutistas.

En Iberoamérica, y particularmente en Venezuela, con la independencia se tendió originalmente a seguir ese curso histórico, pero, como ya hemos indicado, hubo digamos un *mon-arche*, un caudillo que en la práctica hizo que se siguiese más o menos, un orden cuasi absolutista. En nuestro caso, el liberalismo y la revolución estadounidense y francesa constituyeron el motor inicial que produjo la independencia en las condiciones que impusieron el *estado de cosas* establecido por la restauración europea del año 1815. La independencia venezolana (en sus dos fases) y el reconocimiento hicieron que ella y el resto de los jóvenes estados formasen parte del orden westfaliano de acuerdo con las pautas antes indicadas, pero, dentro del marco de expansión económica provocado por la revolución industrial se produjeron tensiones políticas entre los países en expansión y los jóvenes estados que marcaron, en nuestro caso específico, el devenir venezolano. La revolución industrial y la expansión económica posterior produjeron en Venezuela la guerra federal y las mutilaciones territoriales de finales del siglo XIX y la crisis internacional de inicios del siglo XX en medio de un proceso de transición política.

La crisis del orden westfaliano comenzó con la Primera Guerra Mundial. Este acontecimiento constituyó el punto de inicio de la decadencia de Occidente. Es decir, con el inicio de movimientos independentistas en



todo el globo y con el impacto de la revolución en Rusia acaecido al final del conflicto se produjo un cambio de circunstancias de naturaleza acontecimental que generó un nuevo estado de cosas para individuos y sociedades. El fin de la Segunda Guerra Mundial aceleró este proceso de decadencia agregándose además otros elementos como el surgimiento de organizaciones supra nacionales que limitaron la capacidad de los estados en su devenir histórico y el crecimiento geográfico de los estados a expensas del mar. Venezuela no fue la excepción: crecimiento económico acelerado, revoluciones, golpes de estado, subversión armada fueron los síntomas que marcaron esos cambios globales dentro del país.

Estos hechos en sí mismo significaron una relativización del concepto de soberanía. Es decir, de una concepción absolutista en relación con el concepto de soberanía se pasó a una concepción flexibilizada basada en la autonomía, plenitud y exclusividad de competencias. Esta concepción relativizada se flexibilizó aún más por el auge de las tecnologías de información y comunicación que hicieron a las poblaciones más asertivas. La asertividad fue un elemento que posibilitó el colapso de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, la caída del muro de Berlín, la insurrección de Tiananmén y el fin de la Guerra Fría. Con el fin de la Guerra Fría en el 1989, un enfrentamiento que en sí se manifestó como guerras civiles en gran parte del mundo, hubo autores como Francis Fukuyama que observaron los hechos acaecidos como un acontecimiento anunciando el *fin de la historia* desde el mismo momento que el orden westfaliano había quedado resquebrajado por el surgimiento de una potencia hegemónica global, es decir, Estado Unidos, en condiciones similares a la potencia hispánica previo al Tratado de Paz de Westfalia.



Este fue el marco contextual de la crisis venezolana. El *Caracazo* en Venezuela, una de sus manifestaciones, y la crisis china de Tiananmén fueron los otros dos acontecimientos que acaecieron ese año que marcaron el proceso histórico que transitó la humanidad hasta la declaración de la pandemia global a inicios de 2020.

Cuando Polibio ideó el concepto de anaciclosis debió haber pensado en responder cómo factores externos influyeron en dicho proceso sobre todo teniendo como modelo las guerras del Peloponeso, sin embargo, Esparta y Atenas ya eran regímenes degenerados que después de la unificación macedonia y posterior fragmentación quedaron sometidos a los designios romanos por lo que la influencia externa fue poco determinante en el desarrollo de ese ciclo. Aquí habría que pensar en el proceso de cambios del orden westfaliano en sí mismo para comprender la situación en que se encuentra inmersa Venezuela.

Así pues, esta ruptura del equilibrio de poderes a escala global y el paso a otro estado de cosas similar al vivido por Occidente antes de 1648 nos indica el acaecimiento de un ciclo histórico, o sea el paso de una realidad hegemónica unipolar a una estructura multipolar, luego bipolar y actualmente unipolar, pero con la presencia de dos tendencias contrapuestas: un orden multipolar y/o un orden global regido por una estructura de poder en red como se ha podido observar en el modo en que se ha respondido frente a la pandemia global generada por el virus de Wuhan COVID-19. Raymond Aron (1985), en el clásico *Paz y Guerra entre las naciones*, tomando como modelo las Guerras del Peloponeso nos habló de los cambios estructurales de la relación entre los órdenes políticos para hablar de multipolaridad y bipolaridad en el siglo XX.



El orden multipolar se mantuvo más o menos estable desde 1648 hasta 1945 con diversas variantes bajo una misma visión del mundo, después de 1945 y hasta 1989 fue bipolar y basado en el antagonismo entre dos visiones del mundo. Desde 1989 hasta el año 2012 el orden global ha sido hegemónico estadounidense y después de esa fecha comenzaron a visualizarse dos tendencias: la multipolaridad y una especie de globalismo o internacionalismo que denominamos estructura de poder global en red⁵.

Con respecto a la primera, hay autores como Chantal Mouffe que abogan por el establecimiento de un nuevo orden westfaliano o postwestfaliano, pero la tendencia antes indicada se está produciendo dentro de un contexto donde se están observando prácticas pre-estatales o pre-westfaliana sobre todo si tenemos presente la situación política en la frontera venezolana donde participan actores políticos extraestatales que conspiran contra el orden estatal westfaliano y/o postwestfaliano. Con respecto a la segunda, Hardt y Negri y otros autores como Yuval Harari, Byung Chul Han, Alain Touraine o Luigi Ferrajoli se han apoyado, en este contexto antes indicado, para plantear su tesis de la democracia global, un nuevo orden global semejante al medieval europeo pero de talante post-marxista⁶.

⁵ Sobre esta red de poder en red se recomienda de Hardt y Negri (2000).

⁶ Ver al respecto: *La emergencia viral y el mundo de mañana*. Byung-Chul Han, el filósofo surcoreano que piensa desde Berlín. [Documento en línea]. Disponible: <https://el-pais.com/ideas/2020-03-21/la-emergencia-viral-y-el-mundo-de-manana-byung-chul-han-el-filosofo-surcoreano-que-piensa-desde-berlin.html> , “Yuval Harari: El mundo después del coronavirus” [Documento en línea]. Disponible: <https://www.lavanguardia.com/internacional/20200405/48285133216/yuval-harari-mundo-despues-coronavirus.html> Alain Touraine, sociólogo: “Esta crisis va a empujar hacia arriba a los cuidadores” [Documento



Sin embargo, no fue sólo la ruptura del equilibrio de poderes globales lo que estuvo en el primer plano en la crisis del orden westfaliano, sino también el hecho de que los estados tendencialmente pasaron a ser menos autónomos, menos plenos y menos exclusivos.

¿Qué otros cambios habían ocurrido además del surgimiento de organizaciones supranacionales que limitaron el poder de los Estados? El surgimiento de individuos y grupos como sujetos y objetos de la acción de los actores internacionales westfalianos clásicos que recuerda el orden medieval antes referido. Si observamos a Venezuela en el primer caso tenemos a un país que en el proceso de anaciclosis que no sólo ha perdido su autonomía, su plenitud y su exclusividad de competencias sino que sus elementos constitutivos, es decir, territorio, población y gobierno han perdido su consistencia histórica. Es decir, se ha disminuido el control del territorio por la acción de grupos paraestatales o antiestatales; la población ha migrado en una diáspora de proporciones inimaginables en el hemisferio Occidental o ha sido sometida mediante dispositivos de control de naturaleza biopolítica y; el gobierno ha cedido, por una parte, el monopolio de la violencia a grupos nacionales e internacionales y, por la otra, parte de sus facultades administrativas a agentes pertenecientes a otros Estados.

Por lo que la expresión de la quietud oclocrática y discordia resultante de la detención de su ciclo histórico Venezuela se encuentra frente a otro

en línea]. Disponible: <https://elpais.com/ideas/2020-03-28/alain-touraine-esta-crisis-va-a-empujar-hacia-arriba-a-los-cuidadores.html>, Luigi Ferrajoli, filósofo: “Los países de la UE van cada uno por su lado defendiendo una soberanía insensata” [Documento en Línea]. Disponible: <https://elpais.com/ideas/2020-03-27/luigi-ferrajoli-filosofo-los-paises-de-la-ue-van-cada-uno-por-su-lado-defendiendo-una-soberania-insensata.html>



ciclo histórico de alcance global cuya situación de transición pareciera expresar un estado de quietud y discordia afectada por otros fenómenos como pandemias y cambios climáticos acelerados que también hace difícil avizorar el futuro posible.

Así pues, la crisis del orden westfaliano no sólo se observa en cómo vivió la humanidad desde 1914 por la acción deliberada de agentes estatales. Al menos desde el año 1989 esta crisis se evidencia por la viabilidad misma de los propios estados con lo cual podemos afirmar que, desde ese año, han acaecido factores internos y externos que han influido en la crisis venezolana de forma más o menos equilibrada. Podemos decir, consecuentemente, que *crisis política* es quietud oclocrática por la detención de un proceso histórico y discordia que es generada por dicha detención debido a que es en sí la separación indeseada de un flujo histórico que acaece.

Lo que se hace evidente es que muchos de los esfuerzos que se hacen para mitigar los efectos de la crisis venezolana tienen como referente el modelo estatal westfaliano y la realidad es que este referente perdió su vigencia desde el mismo momento en que ese orden se encuentra en transición. Por lo que el proceso en que estamos inmersos los venezolanos en sí mismo y a escala global indica que la forma de encararlo ha sido hasta ahora inadecuada debido a que se buscan referentes externos cuando en realidad debemos autoreferenciarnos a partir de la superación de lo que realmente impide el proceso de movimiento de la historia. Por ello vamos a examinar ahora las visiones que existen de futuros posibles en función de cómo diversos autores observan la realidad global y el proceso que la determina.



4. Proceso y realidad: para la comprensión de la realidad venezolana

Ya hemos señalado que el propósito de Polibio fue explicar cómo Roma había superado la *anaclosis* y se había convertido en un poder estable y dominante por un importante período histórico. En el caso de Venezuela hemos descrito como sus ciclos históricos habían llegado a una fase en el presente caracterizada como *stasis*, es decir, como discordia y quietud oclocrática, una quietud caracterizada por la ausencia de movimiento histórico dentro de un contexto global cuyo movimiento, por la naturaleza de los antagonismos presentes, muestra también quietud y discordia y diversas tendencias, diversos futuros posibles planteándonos la necesidad de examinar si estos son determinados o no, no desde la perspectiva de que obedezcan a un fin o un destino terminal como nos lo ha indicado Walter Benjamin o cómo podemos observarlo en las *Sagradas Escrituras*, sino desde la perspectiva de su naturaleza procesual entendida como acontecimientos que acaecen en un horizonte temporal indefinido teniendo como referente la pandemia global vista como acontecimiento.

Teniendo presente lo antes indicado y más allá del determinismo historicista que asumieron los intérpretes de Hegel, hay otro determinismo que ya hemos anunciado y debemos considerar como el expuesto por Alexandre Deulofeu en su teoría acerca de la *Matemática de la Historia*. Según esta teoría,

... las civilizaciones duran 5.100 años, divididos en tres ciclos de 1.700 años... Durante el primer ciclo las civilizaciones, incapaces de crear una cultura original propia, se inspiraban en otras culturas para construir su identidad. Durante el segundo ciclo, la civilización alcanzaba la madurez, es decir



una plenitud social y cultural propia que la hacía incomparable. Y finalmente en el tercer ciclo, equiparado a la vejez, la civilización experimentaba un renacimiento que en la práctica sólo copiaba el apogeo del ciclo anterior y que irremediamente acababa con su desaparición.

A su vez, cada uno de estos ciclos se dividía en dos etapas: una de fragmentación demográfica o federal de 650 años, y otra de unificación política o imperial de 1.050 años, que comenzaba con la constitución de un imperio que se alargaba unos 550 años (Casas, 2018).

De esta teoría nos interesa destacar tres aspectos que merecen ser tenidos en cuenta desde la perspectiva del acontecimiento y del proceso considerando que desde el punto de vista de la física cuántica también hay estudios analíticos que apuntan a ese campo epistémico (Witten, 1982 y Brown y Dahlen, 2011): 1) para el cristianismo hubo un principio y hay un fin que entendemos se refiere a la manera de entender el mundo, 2) para Ibn Jaldún, Giambattista Vico y Georg F. Hegel su foco de atención fue la comprensión del movimiento de la historia y finalmente, 3) para Nietzsche, Badiou y Hardt y Negri, lo importante es el acontecimiento por sus implicaciones en cuanto a la posibilidad de un cambio político. La importancia de estas concepciones acerca del proceso y el acontecimiento estriba en que los segundos buscaron entender la naturaleza del cambio y los terceros pensaron y piensan el cambio en función de una intencionalidad política.

Por otra parte, para Heidegger (1957[1990]), Whitehead (1929[1978])⁷ y Deleuze y Guattari (2008 y 1991[2005]) su interés fue también el acontecimiento, pero en un sentido diferente. Para los dos primeros, desde una

⁷ Ver también: Llanes (2018).



perspectiva teleológica o teológica, lo importante fueron las entidades que conforman lo múltiple y lo hacen una totalidad en el sentido que Heidegger buscó evitar con su concepción la objetivación del ser tratando de crear, con ello, las condiciones de posibilidad de pensar en un sujeto trascendente y Whitehead a partir de un ser visto como una *entidad actual* entendida como un proceso que acaece conformando redes de prehensiones que abarcan todo el universo considerado como el conjunto en avance de dichos procesos buscó pensar este de manera expansiva e infinita de una manera que hoy día lo denominan “inflación cósmica”. Para los últimos, desde un enfoque naturalista, fue el modo como una entidad en sí misma, como parte de una multiplicidad, sigue un devenir sin ningún *telos* definido. Finalmente, el primero es el que nos marca y nos determina y hace que observemos las circunstancias que vivimos cubiertas por un halo de incertidumbre que ha precisado de la ciencia para tratar de disiparlo y hacer reinterpretaciones convenientes.

Si retornamos a la tesis de Deulofeu podemos hacer dos indicaciones: en primer lugar, su teoría se fundamenta en un tiempo lineal que coincide con la temporalidad cristiana, es decir, si consideramos el siglo XVII con el momento en que la iglesia romana perdió formalmente el poder político sobre la Europa Occidental los diecisiete siglos a los que se refiere el autor constituyen un indicador que pudiera ser visto como la preparación para una nueva era que supone una fase de unificación y, en segundo lugar, en sus conclusiones hace tres predicciones que nos permiten contextualizar un anclaje ontológico que vamos a adoptar, para tratar de contrastar los enfoques antes indicados y comprender la realidad como proceso y/o acontecimiento en Venezuela desde una perspectiva individual y como



parte de una comunidad global que también enfrenta los mismos problemas. El anclaje ontológico es el año 1989, año en que acaecieron tres acontecimientos que han marcado el rumbo de la humanidad: el *Caracazo*, la represión en la *plaza Tiananmén* y la *caída del muro de Berlín*. Estos acontecimientos muestran de una manera superficial su estrecha relación a la luz de la realidad del primer cuarto del siglo XXI y nos plantean el problema de comprender estos como parte o no de un proceso de gran trascendencia histórica que permiten comprender, a su vez, las tensiones y conflicto en Venezuela de una manera diferente.

Estas orientaciones nos llevan a examinar los tres acontecimientos antes mencionados desde estos diversos enfoques para determinar su origen causal, teniendo presente que ‘acontecimiento’ vamos a entender desde una perspectiva individual y relacional, es decir, lo vamos a entender como un proceso interno de esencia del ser, en sentido heideggeriano, en un mundo observado teleológicamente o teológicamente como entidades (acontecimientos) relacionales irrepetibles que se entrecruzan determinando regiones espacio-temporales que avanzan e individualizan procesualmente el paso de la naturaleza en sentido whiteheadiano⁸. Esta procesualidad es la que nos permite observar momentos de fragmentación y de unificación y nos permite entender la vida a partir de la esencia como la producción de cosas nuevas de acuerdo con una conformidad de objetivos que se sintetizan en la concreción de un ser auténtico desde una perspectiva individual y colectiva.

⁸ En este carácter teleológico estamos considerando, siguiendo a Whitehead (1961) que «la teleología del universo, al aspirar a la intensidad, y a la variedad, origina épocas con tipos de orden distintos que dominan nexos subordinados entremezclados entre sí».



La causa de la orientación que hemos adoptado obedece a la necesidad de reducir la posibilidad de objetivación de un Ser permitiendo que siga buscando el camino de la trascendencia. Esta orientación nos diferencia de otros autores contemporáneos como Gilles Deleuze y Feliz Guattari que desde una visión materialista cuestionan el orden westfaliano y Alain Badiou y Michael Hardt y Antonio Negri que también cuestionan dicho orden pero además de la visión materialista le agregan una concepción ideológica. Todos, de alguna u otra manera, favorecen la objetivación del ser y niegan al individuo alguna posibilidad de trascendencia. Estas concepciones observadas a la luz de la tesis de Deulofeu nos permiten afirmar que este autor se enmarca en un teleologismo que buscó evitar la recurrencia de los ciclos, pero no indicó si este es dirigido desde adentro o desde afuera. La intencionalidad del teórico catalán se entiende que apuntó a los momentos de ruptura y de unificación porque creemos que operan como catalizadores de los ciclos y pueden ser provocados intencionalmente por agentes internos al sistema. Al seguir la temporalidad cristiana, este autor catalán se ubica en una posición intermedia debido a que le dio carácter teleológico desde una perspectiva naturalista estableciendo un principio y un fin. Esta posición intermedia en sí misma es riesgosa debido a que quien la asuma como cierta, algo que supuestamente es un hecho natural, puede ser direccionado para evitarlo o retardarlo en su caso y acelerarlo en otros afectando un devenir. Desde la perspectiva teológica, la religión pudiera actuar como un operador de los actos intencionales antes mencionados.

En relación con Whitehead, Deulofeu necesitó un punto de inicio dentro de su sistema metafísico, pero el filósofo inglés además de establecerlo no indicó el final además de no dar una dirección. Badiou, por su parte,



se limitó a valorar la fragmentación y la unificación política y estableció una finalidad de talante ideológico (marxista) que no especifica Deulofeu pero que pudieran tender a coincidir desde una perspectiva cristiano-histórica. Podemos decir que Hardt y Negri también se encuentran dentro de esta categoría. Deleuze y Guattari, en relación con Deulofeu, piensan la fragmentación y unificación como proceso pero no hablan de finalidad. Heidegger, de igual forma, buscó romper con la finalidad pero coincide con el español en la existencia de un fin del sujeto no del mundo.

Por otra parte, si contrastamos la teoría de Deulofeu con la línea de tiempo del cristianismo observamos el carácter paradigmático que podría asumir esta y las fuentes sobre las cuales se erigió porque podría asumir caracteres proféticos. Este es el 'desde adentro' que nos lleva al tema de la anaciclosis venezolana y la crisis del orden westfaliano. Deulofeu habla de un Occidente en guerra civil. La guerra civil nos interesa destacarla debido a que coincide con la tesis de Hardt y Negri de la guerra civil global⁹.

En todo caso, el problema que enfrentamos en Venezuela es que hubo una detención en los ciclos que evidencia incapacidad de autodefinición dentro de un contexto en que el ciclo de la estructura del orden internacional evidencia también una detención por su falta de autodefinición como hemos indicado. Es decir, estamos frente a un problema teleológico o teológico donde la objetivación del ser o del mundo está en juego. En este contexto, la discordia y quietud tendría su presunto fin desde varias perspectivas: Ideológica, teológica, ideológico-teológica, todas conducidas desde dentro del universo, frente a otras consideraciones que buscan

⁹ Ver también: Agamben (2015).



evitar la objetivación (Heidegger) dentro de una estructura de relaciones expansivas e infinitas (Whitehead).

Si consideramos el *Caracazo* como una acción deliberada dentro del marco de la confrontación ideológica iniciada *a posteriori* de la Segunda Guerra Mundial podemos afirmar categóricamente que podría ser visto, en este contexto global, como el replanteamiento de la guerra desde una nueva-vieja mutación que recuerda a los desórdenes civiles de la era medieval. La mutación en sí misma fue un *ritornello*, es decir, un retorno a las formas de conflicto político anterior a la guerra civil alemana de los Treinta Años. Esto, junto con lo acontecido en Alemania y China nos da la idea del preludio de una anaciclosis tanto a nivel global como venezolano que intencionalmente se pretende romper explicando con ello la sincronía del estado de cosas que acontece en el país y en Occidente.

A la luz del presente, Badiou y Hardt y Negri coinciden con Deulofeu en el sentido de observar 1989 como tres momentos de ruptura, es decir, acontecimientos que promovieron no la fragmentación y la unificación, sino la fragmentación-unificación, es decir, el inicio de una recomposición del orden político, pero a una escala global. Desde este ángulo de análisis, la situación venezolana es expresión de esa realidad que *mutatis mutandi* se puede extender en diversas gradaciones a muchos gentilicios en todo el mundo. Con ello se puede afirmar, tal como se presentaron los hechos, que desde el inicio del proceso independentista Venezuela ha vivido una situación de inautenticidad política hasta 1989 donde comenzaron a estar presentes de forma equilibrada factores externos e internos. La inautenticidad del proceso histórico venezolano obedece entonces a que el papel



de los venezolanos ha sido menor que las tendencias provenientes del exterior. Esta inautenticidad es más manifiesta en este presente que se apresta a encarar un nuevo estado de cosas post-pandemia global.

Así pues, todas estas lecturas están presentes en las visiones de parte de los actores políticos que participan en el juego dentro del país y a escala global pudiendo pensarse como procesos de experiencia en donde cada ser debería ser visto como “un hecho individual y el Universo entero es el conjunto en avance de dichos procesos” de modo que, de forma individual y en conjunto fuese capaz de producir su propia realidad. Teniendo presente esta afirmación estamos frente a dos concepciones del mundo que coexisten con otras derivadas y encadenadas a partir de la objetivación o no del ser evidenciando con ello la existencia de diversos futuros posibles signados por la autenticidad y la inautenticidad. Desde este enfoque la situación venezolana no presenta todavía posibilidades de solución puesto que hay una estrecha interrelación entre la situación interna y la situación internacional.

5. La anaciclosis venezolana: superación o nuevo comienzo

La inautenticidad de la situación de los venezolanos ha obedecido a que los procesos de cambio de que ha sido objeto el país desde la independencia hasta el año 1989 han sido producidos por la prevalencia de factores externos que por factores internos. Frente a esta situación y a lo interno del país también se han presentado antagonismos que no fueron y no han sido superados trayendo como consecuencia la reproducción periódica e histórica de los mismos.



Esta incapacidad de superar esa situación es producto de la división originaria que desgarró la sociedad venezolana desde su constitución en la fase histórica que correspondió al proceso independentista. Desde ese momento, las diversas formas de coexistencia en el país se articularon de una forma tal que la tendencia a la disolución ha sido la más recurrente. Las diversas formas que ha adquirido la sociedad venezolana en su devenir no han sido entonces resultado de cómo se ha resuelto la lucha entre grupos antagónicos ‘desde adentro’, sino en cómo se ha suprimido al contrario, con la diferencia de que en esta última fase histórica no hubo una supresión sino un intento de asimilación fallido generándose, en consecuencia, un poder que por más de dos décadas se elevó por encima de la comunidad y de los grupos que históricamente ejercieron el dominio subordinándolos completamente a su *suma potestad* hasta que se produjo su propio colapso en la segunda década del milenio llevando a la comunidad a un estado de incapacidad para establecer un orden político viable. Ello explica porque la forma de gobierno histórica desde 1856 ha tendido a ser una síntesis entre oligarquía y olocracia que modernamente ha recibido la denominación de populista.

La incapacidad para establecer un orden estable ha obedecido históricamente a la existencia de una estructura de dominación que ha imposibilitado el establecimiento de dispositivos institucionales idóneos para mantener el equilibrio entre grupos antagónicos. Por ello, históricamente el poder en Venezuela, entendido sólo a partir del consenso, ha funcionado sólo como un complemento de dicha estructura de dominación y se ha expresado en la fórmula electoral indiferentemente de las condiciones en que esta se ha instrumentado.



Desde esta perspectiva, la discordia y la quietud oclocrática que vivimos se está produciendo dentro de un contexto de un movimiento indefinido donde se observan diferentes visiones que apuntan a no provocar un cambio o provocarlo dentro de la amplitud de tendencias más arriba indicadas. Ahora, en nuestro caso, estas diversas visiones se oponen al resto de la población que lleva un curso histórico que persigue la superación mediante la ruptura del ciclo de modo tal que se pudiese erigir una comunidad estable tal como lo pensó Polibio. Es decir, una ruptura que lleva a una fase que permita auténticamente la erección de una identidad común que posteriormente conduzca al establecimiento de normas basadas en ese antagonismo histórico y permitan la organización de la comunidad política. El problema, como indicamos, es el carácter ideológico e intencional de una parte importantes de las visiones antes indicadas porque quieren, de alguna u otra manera, mantener un estado de cosas determinado por el dominio.

Por otra parte, si pensamos políticamente esta situación a la luz de las visiones de Whitehead y Heidegger acerca del acontecimiento podemos afirmar que el esfuerzo por provocar la ruptura y evitar la objetivación expresada en la continuación de la dominación y lograr así abrirse a un devenir infinito son expresiones de libertad y liberalidad que permiten pensar un orden político concordante con el orden del universo dentro de un contexto republicano. No obstante, ya indicamos que la situación venezolana no presenta todavía posibilidades de solución a no ser que ocurra un acontecimiento externo que destrabe el *estado de cosas* presente. Si consideramos cuales han sido las expresiones de la crisis en Venezuela podemos observar, más allá de muchas tragedias personales acaecidas,



una serie de síntomas que nos indican la ocurrencia de un cambio de circunstancias, es decir, la diáspora que en sí misma indica el rechazo a todas las tendencias de futuros posibles presentadas, la drástica reducción de las demostraciones públicas partidistas de apoyo o rechazo al orden político tiránico que muestra que la población en sí no se está dejando engañar a no ser que sea sometida bajo coacción de cualquier naturaleza y, la capacidad de la población, en general, de resistir el *estado de cosas* que hemos estado padeciendo que se evidencia en la actitud de recuperar sus proyectos de vida que de ningún modo significa pasar la página. Estas tres manifestaciones son indicadores del *estoicismo del venezolano*. A qué hacemos referencia cuando hablamos del *estoicismo del venezolano*.

En realidad, si consideramos que en veinte años de lucha hemos conocido cada vez con una gran precisión la realidad que nos afecta sin falsas expectativas y hemos comenzado a utilizar ese saber adquirido acerca de la naturaleza de las cosas para vivir con serenidad, sin ser perturbado por miedos y situaciones angustiantes que generen conflictos sin fundamento podemos decir que de alguna u otra manera estamos superando la crisis. Esta superación que es en sí un proceso de esencia, además de lo indicado, no se evidencia en la normalidad fingida por una situación económica o por la flexibilización de los dispositivos de coacción, sino por la fortaleza, es decir, la fuerza individual de muchos venezolanos para resistir lo inauténtico viviendo con la serenidad antes indicada y con un margen de perturbaciones capaz de ser tolerado.

La libertad, en nuestro caso, se ha ido construyendo en la medida en que se han ido develando las causas de todo lo que ha sucedido y, en la actualidad, sucede. Y parafraseando a Victoria Camps (2013), hemos estado buscando alcanzar nuestra propia autosuficiencia, es decir, hemos



buscado conocer nuestros propios límites, en la medida en que hemos podido «distinguir entre lo que depende de nosotros y lo que depende de otras causas que no dominamos... ». Con ello, los venezolanos hemos comenzado a crear las condiciones de posibilidad de ordenar nuestra propia vida y salvarnos nosotros mismos de la quietud oclocrática en que nos encontramos como paso previo para establecer el orden político republicano que nos sea más conveniente.

El modo en cómo se ha gestado esto ha sido aprendiendo a vivir en consonancia con la naturaleza por dos vías: por una parte, distinguiendo entre lo que es necesario y razonable para vivir pues es lo único que nos lleva a nuestra propia conservación y nuestra felicidad y, por la otra, determinando lo que es contrario a la naturaleza del buen vivir por ser inaccesibles o irrelevantes.

La causa de esta tendencia en el modo de ser de los venezolanos se debe a que hemos comprendido que formamos parte de un orden que nos afecta y que somos capaces de afectar, es decir, formamos parte de un cosmos integrado por todos los seres del universo desde una perspectiva whiteheadana donde todos estamos sujetos a relaciones recíprocas. Esto nos coloca en el plano teológico. Hemos comenzado a creer que existe una causa que determina lo que ocurre y gobierna el universo más allá de las diferentes visiones expuestas según Deulofeu, Badiou, Hardt y Negri y Deleuze y Guattari. De ahí que la función del conocimiento que hemos estado adquiriendo haya sido para adentrarnos en ese *logos* o en esos *eternal object* que lo dirigen todo y penetrar así en la razón de ser del cosmos para llegar a comprenderlo lo máximo posible de modo que podamos alcanzar la armonía con el todo desde un ángulo político.



Desde esta perspectiva podemos decir entonces que es posible que se mantenga el estado de cosas determinado por una estructura de dominación que pueda intentar hacer cambios gatopardianos dentro de esta quietud oclocrática que promueva un nuevo ciclo, pero este ciclo será de corta duración, debido a la transición en que se encuentra inmersa la humanidad. De igual forma, el grado de intensidad de la experiencia vivida por los venezolanos hace difícil que un nuevo ciclo se pueda sostener sin que se superen las causas del estado de cosas que lo hicieron posible.

6. Corolario

Las tensiones y conflictos que ha vivido y vive Venezuela han sido consecuencia de la incapacidad de superar una situación histórica cuyo origen se remonta a la misma génesis del proceso independentista. Esta incapacidad ha obedecido al establecimiento de una forma de dominio que se ha convertido en un logos que ha impedido reflexionar acerca de aquellos factores que generan inestabilidad. Briceño Guerrero (2002) al respecto expresó que Venezuela al ser la resultante del sincretismo producido por el encuentro traumático de tres tradiciones, todavía no ha sido capaz de dar respuesta a sus problemas vitales debido a que la estructura de dominio no ha permitido que el mestizaje resultante de este sincretismo se exprese positivamente “en la creación de formas culturales propias”.

De ahí que la reacción se ha manifestado negativamente “como oposición, obstáculo y entorpecimiento de las instituciones que nos rigen”. Después, a la pregunta de



... si esas oscuras fuerzas creadoras, que constituyen lo más auténtico de nuestro ser y que no han podido manifestarse sino negativamente, tuvieran libre campo de acción, fueran liberadas de la red de estructuras formales que las ocultan y oprimen ¿a dónde conducirían? ¿Qué nuevas formas generarían? ¿A qué cultura insospechada darían nacimiento? Es de imaginar que entonces pelearíamos combates íntima y auténticamente nuestros, con total compromiso, en ejercicio de nuestra originaria libertad, con la más genuina autonomía existencial.

Nosotros creemos que en la actualidad estamos combatiendo nuestras propias guerras a pesar de que como aún prevalece y prevalecerá en nuestra esencia la visión del Occidente que está en declive y en conflicto por su propia supervivencia, la lucha que libramos es contra nosotros mismos para aceptarnos tal cual somos y creemos que en ello ya hemos avanzado bastantes, quizás lo suficiente para acelerar los procesos de cambio para abrimos a un devenir infinito de forma auténtica y de acuerdo con nuestras determinaciones.



Referencias Bibliográficas

Agamben, G. (2015). *Stasis. La guerra civile come paradigma político. Homo sacer II, 2*, Torino: Bollati Boringhieri.

Aron, R. (1985), *Paz y Guerra entre las Naciones. Tomos I y II*, 8ª ed., Madrid (T. L. Cuervo): Alianza Editorial.

Briceño Guerrero, J. M. (2002), *¿Qué es la filosofía?*, Mérida: ULA, Proyecto Iconos.

Brown, A., A. Dahlen (2011), *On 'Nothing'*, https://arxiv.org/PS_cache/arxiv/pdf/1111/1111.0301v1.pdf (Consultado el 30 de abril de 2020)

Camps, V. (2013), *Breve historia de la Ética*, Barcelona: Ediciones RBA.

Casas, S. (2018), *¿Qué es la Matemática de la Historia?*, en *Sàpiens*, 197, <http://www.deulofeu.org/es/que-es-la-matematica-de-la-historia-a-sapiens/> (Consultado el 13 de febrero de 2020)

Deleuze, G. F. Guattari (2008), *Mil Mesetas. Capitalismo y Esquizofrenia*, 8º éd, Valencia (T. J. Vásquez y U. Larraceleta): Editorial Pre-Textos.

Deleuze, G., F. Guattari (1991 [2005]), *Qu'est-ce que la Philosophie?*, París: Editorial Minuit.

Fernández Bolívar, V.J. (2009), *Los Principios Matemático-Históricos y la Evolución de la Libertad*, Windermere: Fernández Minguero, <http://www.gutenberg.org/files/30175/30175-pdf.pdf> (Consultado el 3 de diciembre de 2019).

Hardt, M. y A. Negri (2000), *Empire*, Cambridge: Harvard University Press. Edición en castellano: Barcelona (T. A. Bixio): Ediciones Paidós Ibérica.

Heidegger, M. (1957[1990]), *Identidad y Diferencia*, Barcelona (T.H. Cortés y A. Leyte): Editorial Anthropos.



Heidegger, M. (2003), *Aportes de la filosofía: acerca del evento*, Buenos Aires (T. D. Picotti): Biblia: Biblioteca Internacional Heidegger.

Llanes, G. (2018), *Whitehead: Proceso y Substancia, Una reconsideración desde la filosofía medieval*, Caracas: UCV.

Polibio de Megalópolis (203-120 a.C. [1991]), *Historias. Tomos I, II y III*, Madrid (T. M. Balasch): Editorial Gredos.

Rosales, A. (1971 [2018]), *Dynamis y Energeia en Aristóteles*, Caracas: Editorial Apuntes Filosóficos.

Whitehead, A. (1929[1978]), *Process and Reality an Essay in Cosmology*, New York: Free Press Macmillan Publishing Co.

Whitehead, A.N. (1961), *Aventuras de las Ideas*, Buenos Aires: Editorial Compañía General Fabril Editora.

Witten, E. (1982), *Instability of the Kaluza-Klein Vacuum*, en *Nuclear Physics B*, 195 (3), pp. 481-492, <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0550321382900074> (Consultado el 19 de abril de 2020).



Abstract

Anacyclosis in Venezuela and the Crisis of the Westphalian Order

Venezuela is historically and cyclically living the exhaustion of a political order within a context of reorganization of the international community. But this reordering that has its roots in the Westphalian Peace Treaty is taking place not only in structure, but also in nature, and this explains the spirit and international impact of the Venezuelan crisis. For this reason, I have proposed to assess the relationship between the Venezuelan crisis and the reordering of the global order that is taking place. To this end, I will make an analysis of the concept of anacyclosis, next, we will examine the dynamic nature of the Westphalian order and its impact on the Venezuelan future, then we will analyze the dynamics of said impact as a process and event and, finally, I will make some considerations about what could be done from a new republican perspective.

Keywords: Anacyclosis; Venezuela; westphalian order; process; reality.



Osservatorio
sociale



Covid-19, rischio e complessità sociale. Scenari in metamorfosi

di Anna Maria Paola Toti *

SOMMARIO: 1. Ripensare l'immagine-mondo. – 2. La pandemia come fatto sociale. – 3. Percorsi e prospettive post Covid-19.

1. Ripensare l'immagine-mondo

La storia dell'umanità è caratterizzata da corsi e ricorsi storici legati a epidemie/pandemie¹ che hanno stravolto la *texture* sociale e materiale a livello globale. Nella società complessa, i processi di urbanizzazione, di deforestazione, di sfruttamento degli *habitat* naturali degli animali, di de-

* Ricercatrice di Sociologia generale presso l'Università di Roma «La Sapienza». Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo (*double blind peer review*); il testo è stato accettato il 20 luglio 2020.

¹ Tra la fine del XX e il XXI secolo, l'umanità è stata colpita da un susseguirsi di epidemie/pandemie causate da processi di *spillover* – il salto di specie dall'animale all'uomo: HIV nel 1980, Ebola nel 1996/2013, Marburg nel 1998, Nipah nel 1998, Sars nel 2002, H5N1 nel 2003, H1N1Mers nel 2014, Zika nel 2016.



vastazione di interi ecosistemi, di *climate change* sono tra le cause principali degli eventi pandemici. Il Covid-19 – forma abbreviata di Coronavirus² *disease* 2019, denominazione attribuita dall'OMS nel febbraio 2020 – ci pone di fronte a quello che Ulrich Beck ha definito la «metamorfosi del mondo» (Beck 2017) e dimostra che la comunità umana globale è ugualmente precaria.

Questa grande rottura socio-antropologica richiede un ripensamento a livello economico, politico, culturale, sociale. Il virus fa parte di una famiglia di problemi più ampi, che sono quelli del rischio e dell'insicurezza³. Ogni società produce le proprie peculiari vulnerabilità. Le malattie epidemiche sono lo specchio dei comportamenti degli individui, non sono eventi casuali che affliggono le società, di conseguenza studiarle significa comprendere la struttura della società, il suo tenore di vita e le sue priorità politiche (Snowden 2019). Questa pandemia è un *game changer*, sancisce un *degré zéro*, in quanto ha comportato un repentino annientamento del mondo che non sarà più lo stesso: interviene uno sconvolgimento radicale e profondo tra il “prima” e il “dopo”, il salto da uno stato ad un altro, una mutazione di forma. Le epidemie alterano la società, influenzando i rapporti personali, il lavoro e gli ambienti naturali e artificiali.

Tale evento pandemico impone una rivisitazione dei paradigmi, delle categorie, di un «penser autrement» (Touraine 2007) per comprendere un

² La forma del virus gli ha fatto guadagnare il nome di «coronavirus»: dal latino *corōna* e dal greco κορώνη. Lo stato di pandemia viene dichiarato dal direttore generale dell'Oms Tedros Adhanom Ghebreyesus nella conferenza stampa dell'11 marzo 2020, a causa dell'elevato numero di casi di Covid-19 al di fuori della Cina.

³ Rientrano all'interno di questa famiglia di rischio e di insicurezza: il terrorismo, il cambiamento climatico, il disastro nucleare, le grandi crisi finanziarie.



mondo radicalmente trasformato. L'individuo nel rivedere il sistema-mondo, è chiamato a fare delle scelte e a pensare in modo diverso per superare questo *shock* personale e collettivo – a vari livelli dal globale al locale – che deriva dal venire meno del *common sense*. La sfida riguarda gli individui, l'intera umanità, ma al contempo non è uniforme e mette in discussione l'equilibrio geopolitico, il ruolo e l'influenza della Cina, che costituisce la potenza più grande. A livello sociale, vengono messe in discussione le politiche pubbliche in molti settori, primo fra tutti quello della salute.

Secondo Beck più la modernizzazione procede e si afferma nel mondo, tanto più le sue conseguenze inattese, gli effetti collaterali, sconvolgono le basi della modernità ed il mondo diventa sempre più difficile da decodificare e da capire. Di grande rilevanza sono quei processi di apprendimento collettivi che fanno crescere la sensibilità nei riguardi dei rischi attraverso un'analisi dettagliata di come cambiano le forme di esperienza e le modalità di argomentazione politica quando la società viene investita dai rischi che diventano sempre più determinanti per la vita sociale⁴. Niklas Luhmann collega l'analisi del rischio alla società globalizzata, alla

⁴ Deborah Lupton ha individuato tre grandi prospettive teoriche sul rischio: 1) l'approccio simbolico-culturale proposto da Mary Douglas; 2) l'orientamento relativo alla società del rischio, di cui Ulrich Beck e Anthony Giddens sono i principali esponenti 3) l'approccio relativo alla cosiddetta governamentalità, i cui teorici si ispirano al pensiero di Michel Foucault. Ognuno di questi teorici propone una visione diversa sul rischio così come viene affrontato e vissuto nelle società occidentali contemporanee. Questi diversi paradigmi nell'individuare i rischi come pericoli oggettivi, considerano da una parte che la loro percezione sia mediata da processi politici e socio-culturali e, dall'altra che il rischio sia esclusivamente il risultato di una costruzione sociale. Nel primo caso si fa riferimento al costruttivismo debole, nel secondo al costruttivismo forte (Lupton 2006).



teoria dei sistemi sociali e al concetto di complessità. Quanto più un sistema è complesso, quanto più vi sono molteplici variabili in gioco, di conseguenza ogni decisione sarà più incerta, incontrollabile e rischiosa. Ogni sottosistema ha bisogno che siano assicurate le funzioni necessarie e dipende dal funzionamento degli altri sistemi: tutti procedono in modo autonomo. Quando le cose vanno bene, l'interdipendenza tra le parti passa inosservata, ma emerge quando ci sono problemi, come nel caso dell'emergenza da Covid-19 (Esposito 2020).

La definizione del rischio è il risultato di un processo di negoziazione tra coloro che devono prendere le decisioni e quelli che ne sono coinvolti. Ne deriva che il futuro della società è connesso alle decisioni prese nel passato. Luhmann si interroga su come riesca la società, nell'adempiere alle sue operazioni, ad avere a che fare con un futuro sul quale non si può sapere nulla di certo, ma soltanto qualcosa di più o meno probabile o improbabile:

gli individui di solito si occupano di probabilità di media frequenza senza curarsi di ciò che è molto improbabile e mentre ciò che è molto probabile (per esempio che non si riesca a far quadrare il bilancio) è normalizzato, nell'ambito della consapevolezza del rischio si trovano oggi delle fattispecie insolite, soprattutto il fascino della possibilità di eventi estremamente improbabili ma catastrofici. [...]. La spiegazione dovrebbe stare nel fatto che nel caso attuale ci sono persone o organizzazioni, dunque decisioni, che possono essere identificate come cause scatenanti (Luhmann 1996, 4).

Secondo Luhmann sarebbe necessario comunicare di essere contro tali decisioni «l'ossessione per i danni estremamente improbabili ma gravi, si



può spiegare con la comunicazione, cioè sociologicamente, e questo sullo sfondo di una realtà assolutamente normale che è plausibile dare per scontata, e cioè che il futuro dipende da decisioni che vengono prese nel presente o che non possono più essere riviste, nel caso si tratti di decisioni individuare già prese» (Luhmann 1996, 4). Per lo studioso il concetto di comunicazione va elaborato in maniera ulteriore; di grande importanza dovrebbe essere la selettività che viene operata dai mezzi di comunicazione di massa, che spesso fanno vedere in maniera vistosa certe improbabilità quando accadono, mentre altre improbabilità non sono rese note. I concetti di decisione e di tecnica rivestono un ruolo di grande rilievo; l'analisi della società si interessa di comunicazione: «la comunicazione è l'operazione con la quale la società si produce e riproduce autopoieticamente come sistema sociale» (Luhmann 1996, 7).

È necessario domandarsi come deve essere fatta una comunicazione che intenda accrescere la consapevolezza del rischio. La minaccia della pandemia da coronavirus destabilizza in quanto la società non può pianificare il suo intervento, ma soltanto vedere se le decisioni prese per affrontare il virus sono corrette e vederne le conseguenze (Esposito 2020). Mentre la ricerca sul rischio comprende normalmente il rischio come un'entità che può essere calcolata utilizzando statistiche e probabilità – e che quindi può anche diventare l'oggetto della tecnologia assicurativa – è la produzione di nuovi rischi non calcolabili e quindi anche di rischi non assicurabili, che è al centro della teoria della società del rischio di Ulrich Beck.

Nell'epoca del rischio si impongono all'attenzione pericoli che non sono né visibili né percepibili e che spesso non manifestano i loro effetti



nell'arco di vita di quanti ne sono investiti, ma in quello dei loro discendenti. Tali pericoli necessitano degli "organi di senso" della scienza – teorie, esperimenti, strumenti di misurazione – per poter essere visibili e interpretabili (Sørensen 2017). Beck, che ha aperto la strada alle riflessioni più feconde sulla società del rischio, guarda alla modernità come un progetto valido ma incompiuto, che può superare le proprie contraddizioni solo radicalizzandosi, facendosi riflessiva.

Lo studioso sostiene che nella modernità avanzata la produzione sociale di ricchezza è direttamente proporzionale alla produzione sociale dei rischi, quest'ultimi prodotti dalla scienza e dalla tecnica. Beck si interroga su come fare per impedire, minimizzare, canalizzare i rischi e i pericoli prodotti sistematicamente come parte del processo di modernizzazione. E quando i rischi si presentano sotto forma di effetti collaterali latenti, come limitarli, diluirli in modo da non ostacolare il processo di modernizzazione. Il sociologo tedesco mette in evidenza come non si ha soltanto a che fare con lo sfruttamento della natura, ma dal fatto di essere messi a confronto principalmente con problemi che si delineano dallo stesso sviluppo tecnico-economico. Occorre riflettere sulla gestione politica e scientifica – nei termini di amministrazione, riconoscimento, elusione od occultamento – dei rischi: «la promessa di sicurezza cresce assieme ai rischi; e di fronte a un'opinione pubblica vigile e cristallizzata deve essere continuamente riaffermata con interventi nello sviluppo tecnico-amministrativo, siano essi reali o di cosmesi» (Beck 2000, p. 26).

Nasce nella società del rischio il potenziale politico delle catastrofi: il bisogno di tutelarsi da esse e di gestirle può comportare una riorganizzazione sia dei poteri che delle competenze: «la società del rischio è una società catastrofica. In essa lo stato di emergenza minaccia di diventare la



norma» (Beck 2000, 31). Emergono rischi e insicurezze di ordine sociale, biografico, culturale che riplasmano il tessuto sociale: le forme familiari, lo *status* di genere, il matrimonio, la professione e così via. I rischi dipendono dalle decisioni, essi sono il riflesso delle azioni ed omissioni degli individui:

L'origine dei rischi che inquietano gli uomini non sta dunque più nell'esterno, nell'estraneo, nel non-umano, ma nella capacità, storicamente acquisita dall'uomo, di auto cambiamento, di autocostruzione e di auto annientamento delle condizioni riproduttive di tutta la vita su questa terra. Ciò significa che la fonte del pericolo non è più l'ignoranza, ma la conoscenza; non un dominio carente, ma un dominio perfetto della natura; non ciò che si sottrae alla presa umana, ma il sistema di norme e di vincoli oggettivi stabilito con l'età industriale (Beck 2000, 255).

I rischi possono essere legati nella forma di un effetto latente collaterale che ammette e legittima la realtà del pericolo, ossia sono conseguenze non previste, cui i singoli non possono sottrarsi:

Nella civiltà sviluppata civile che aveva fatto la sua comparsa per superare le ascrivibilità, aprire agli uomini nuove possibilità di scelta e liberarli dal giogo della natura, sta quindi emergendo una nuova forma di ascrivibilità globale del rischio di fronte a cui i margini di decisione individuale non esistono quasi più [...]. L'esperienza di questa esposizione al rischio senza spazi di decisione rende comprensibile gran parte dello shock, della rabbia impotente e del senso di perdita di un orizzonte futuro (Beck 2000, 54).



Nelle definizioni del rischio il privilegio di razionalità della scienza viene infranto: vi sono richieste in competizione, interessi e punti di vista dei diversi agenti e dei gruppi in essa coinvolti. Le soglie di rischio non sono fissate soltanto su base scientifica e statistica, ma da una eterogenea valutazione in cui possono acquisire importanza la razionalità, l'abitudine, l'esperienza, lo stato emotivo e così via. Il discorso sul rischio inizia quando termina la nostra fiducia nella sicurezza e finisce «di essere rilevante allorché la potenziale catastrofe si verifica. Il concetto di rischio caratterizza quindi uno stadio particolare, intermedio tra la sicurezza e la distruzione, dove la percezione dei rischi minacciati determina pensieri e azioni» (Beck 2000, 327).

Beck asserisce che il rischio e la definizione pubblica di rischio rappresentano un tutt'uno: «questa peculiare condizione di non-più-ma-non-ancora (non più fiducia-sicurezza, non ancora distruzione-disastro) è quello che il concetto di rischio esprime e ciò che lo rende un contesto pubblico di riferimento. La sociologia del rischio è una scienza di possibilità e giudizi riguardanti le probabilità, ciò che Max Weber ha definito *Möglichkeitsurteile* (giudizi di possibilità)» (Beck 2000, 328). Il concetto di rischio capovolge la relazione tra passato, presente e futuro. Il passato perde il suo ruolo di determinare il presente. Il suo posto è preso dal futuro, ossia qualcosa di non esistente: «nell'inviolata sicurezza del mondo della vita, l'inconsapevolezza è spesso considerata come l'essere non ancora consci o non più consci, cioè come una conoscenza potenziale» (Beck 2000, 333).

La nozione di metamorfosi – elaborata da Beck nel suo testo postumo – racchiude tutti i temi da lui sviluppati ed aiuta a *cum prehendere* ed affrontare il mondo ai tempi del Covid-19. Beck distingue tra cambiamento



nella società e metamorfosi del mondo. Se nel primo caso si tratta di concentrare l'attenzione su di un carattere del futuro – gli altri concetti rimangono costanti – nella metamorfosi tutte le certezze della società moderna vengono sradicate. La metamorfosi destabilizza le certezze della società moderna, l'intero essere nel mondo; quello che era inimmaginabile accade ora, all'improvviso, come evento globale. Il pensiero di Beck si posta «sull'essere nel mondo e sul vedere il mondo: su eventi e processi non intenzionali, che passano generalmente inosservati e si affermano, al di là della sfera della politica e della democrazia, come effetti collaterali di una radicale modernizzazione tecnica ed economica» (Beck 2017, XIII).

Beck aveva forgiato l'idea della «metamorfosi del mondo» per spiegare che stiamo vivendo molto di più di una trasformazione in cui le realtà precedenti cambiano senza necessariamente scomparire. La «metamorfosi», significa che quello che era escluso a priori in quanto considerato inverosimile, adesso è reale e sopraggiunge: «per cogliere questa metamorfosi del mondo è necessario indagare i nuovi inizi, puntare lo sguardo su ciò che sta emergendo dal vecchio, cercare d'intravedere, nel tumulto del presente, le strutture e le norme future» (Beck 2017, 5). Per il sociologo la teoria della metamorfosi non concerne soltanto «gli effetti collaterali negativi dei beni, ma gli effetti collaterali positivi dei mali. Questi ultimi generano orizzonti normativi di beni comuni e ci spingono al di là del quadro nazionale verso una visione cosmopolita» (Beck 2017, 6). Beck propone il paradigma di catastrofismo emancipatorio⁵, ossia qualsiasi tragedia – la pandemia è una di

⁵ Secondo Beck le moderne catastrofi ambientali possono apportare dei cambiamenti pregnanti e costruttivi nel modo in cui gli attori sociali organizzano la loro vita e le loro società: «in other words, extreme "bad" harbors the potential to create normative horizons



queste – può portare a una svolta cosmopolita. Per questo egli auspica nuovi scenari di equilibrio economico, politico, sociale e nuovi modi di ripensare il mondo. La metamorfosi del mondo comprende la «metamorfosi dell'immagine del mondo, che a sua volta ha due dimensioni: la metamorfosi dell'inquadramento generale (*framing*) e la metamorfosi della pratica e dell'agire» (Beck 2017, 25). Gli spazi di azione sono costruiti in termini cosmopolitici e il nazionalismo metodologico: «la dottrina secondo cui il mondo gira attorno alla nazione, va sostituito con il cosmopolitismo metodologico, la dottrina secondo cui è la nazione a girare attorno al mondo a rischio» (Beck 2017, 42).

Secondo Beck accettare il concetto di metamorfosi non significa credere in un imminente catastrofe, ma ripensare il mondo che ci circonda tenendo conto degli effetti dei rischi delle novità che ci troviamo a vivere. Bisogna prendere coscienza dei pericoli che ci minacciano pena una più grave crisi: «rischio globale non significa catastrofe globale: è previsione della catastrofe. Significa che ormai è tempo di agire, di strappare la gente alle sue abitudini e i politici ai vincoli da cui si dicono accerchiati. Il rischio globale è il quotidiano senso d'insicurezza che non possiamo più accettare. Ci apre gli occhi, ci ridà speranze» (Beck 2017, 47). I rischi globali non riguardano/colpiscono gli altri, ma vanno «costruiti socialmente» come previsioni di catastrofi del genere umano per noi. Di conseguenza in che maniera la prospettiva cosmopolitica si fa reale al di là dei confini – «per noi»? La sfida della metamorfosi impone di ripensare il *Weltbild* (imma-

of common “good,” stimulating reflection on questions of justice» (Lombardo e Sabetta 2020, 104).



gine mondo), di modificare radicalmente la relazione tra le organizzazioni e gli individui alla luce di nuove forme di collaborazione e di certezza e solidarietà cosmopolita. La consapevolezza che le catastrofi della nostra epoca sono tutte globali, sia nelle loro cause che nelle loro conseguenze, fa sì che si profili un orizzonte cosmopolitico di esperienza e di aspettativa: è necessaria una responsabilità globale (Beck 2002). Nella sua laconica brevità, Beck afferma: «rappresentiamo il tempo della ragione minima e della distruzione massima» (Beck 1988, 14). Il problema pregnante è di come impedire ai rischi di trasformarsi in realtà e questo dovrebbe configurare nell'agenda politica del futuro «altrimenti, potrebbe non esserci un futuro da forgiare: o, piuttosto, non ci saranno esseri umani in grado di forgiarlo» (Bauman 1999, 147).

Considerare il mutamento che stiamo attraversando in termini di metamorfosi significa comprendere il nesso fondamentale: sono cambiati i parametri, in quanto si sono modificate le certezze che fondano il nostro mondo. Gli individui sono esposti al rischio globale, ma proprio questa traumatica vulnerabilità di tutti, aumenta «la responsabilità per la sopravvivenza di tutti, ciascuno di noi compreso. Ci costringe a ricordare a noi stessi i modi in cui il genere umano mette a repentaglio la propria esistenza. Perciò, la coscienza dell'umanità diventa il punto di riferimento fisso» (Beck 2017, 47). Secondo Beck gli *shock* antropologici accadono quando le popolazioni pensano di aver subito eventi orrendi che lasciano segni indelebili nella loro memoria e sono destinati a trasmutare il loro futuro. Questi traumi comportano un ripensamento sul modo di essere nel mondo, di vedere il mondo e di fare politica. Da questo può emergere una sorta di catarsi sociale che implica riflesso, riflessività e riflessione, in



quanto lo *shock* antropologico dà origine ad una sorta «di memoria compulsiva collettiva che ci ricorda come le decisioni e gli errori del passato siano contenuti in ciò cui ci troviamo esposti; e che anche la più alta delle istituzioni concrete è una realizzazione che può essere revocata, una modalità d'azione adottata al momento ma che può e deve essere cambiata se ci mette a repentaglio» (Beck 2017, 129).

L'analisi di Beck propone che la politica delle città mondiali «si trasforma in politica mondiale che collega *governance* locale e globale e si pone in competizione e cooperazione con la politica mondiale nazionale-internazionale e in cooperazione con la subpolitica globale dei movimenti della società civile» (Beck 2017, 176-177). Lo studioso introduce il concetto di «comunità di rischio cosmopolitica». Nella storia dell'umanità l'interesse per la politica inizia con la *polis* «la città ha creato la democrazia. [...] Oggi, di fronte ai rischi globali lo Stato-Nazione sta fallendo. Nell'attuale mondo cosmopolitizzato delle minacce globali, le città - che storicamente sono state il terreno sociale dei movimenti civili - potrebbero tornare a essere fonte di speranza» (Beck 2017, 194). Soltanto una innovativa democrazia cognitiva può consentire di far rinascere la democrazia politica. Il segreto di una buona città consiste nell'offrire alle persone la possibilità di diventare responsabili delle proprie azioni in una società che per sua natura è imprevedibile storicamente e non un mondo di sogno, di armonia e di ordine prestabiliti (Bauman 2001). In questo modo appare di fondamentale importanza la ridefinizione dello spazio sociale.

Le città diventano quindi il luogo dove il rischio viene affrontato, la metamorfosi vissuta e il futuro ridisegnato in funzione dell'emergere delle nuove generazioni. Generazioni che Beck definisce «del rischio globale»: giovani capaci di futuro, di speranza, di cognizione e pratica del



digitale, ma anche consapevoli che il mondo è una intrica matassa di complessità in aumento e le sfide che ci pone sono tali proprio perché in perenne trasmutazione. La sociologia *mainstream*, secondo Beck, perde di vista il carattere storico della modernità, proprio per questo egli sostiene la necessità di un ritorno alla storia sociale⁶. Queste sociologie – «da-fine-della-storia» – celano la metamorfosi del mondo, la sua imprevedibilità e incontrollabilità: non colgono la natura socialmente e politicamente travolgente dei rischi globali: «lo si coglie bene quando ci si rende conto che tutti i classici – da Marx a Weber fino a Bourdieu – si sono sempre concentrati sulla produzione e distribuzione di beni, ignorando i mali» (Beck 2017, 83).

Per cogliere le mutazioni è necessario una rottura con le teorie dominanti della riproduzione dell'ordine sociale e il ricorso ad un'architettura concettuale in grado di far emergere le strutture recondite dei vari mondi sociali, i meccanismi che tendono a garantirne la riproduzione o la trasformazione. Occorre una mappa concettuale in grado di organizzare punti di incontro tra prospettive diverse, esperienze collettive e condivisibili con l'altro globale: «il teorizzare cosmpolitico va immaginato e organizzato come spazio di collocazioni dialogico, riconducendo alla teoria

⁶ Il ritorno alla storia sociale che Beck invoca è quello che è stato delineato all'interno della rivista *Annales d'histoire économique et sociale*, fondata nel 1929 da Lucien Febvre e Marc Bloch. Tra gli obiettivi della rivista vi è il tentativo di pervenire a una storia il più possibile globale, contrapponendo la storia tradizionale o *événementielle* con la storia-problema, la storia interdisciplinare, ossia una storia non storicistica. In particolare, essa si occuperà dei temi relativi alla storia della mentalità e della coscienza collettiva (gli atteggiamenti verso la vita e la morte, i sentimenti familiari, le simbologie e i riti sociali, i diversi aspetti della cultura e della religione popolare) che hanno consentito alla nuova storia di scardinare le consolidate tradizioni delle storie politiche nazionali.



sociale storie aventi diverse radici» (Beck 2017, 58). Per cercare di comprendere questo evento pandemico occorre un attento esercizio di immaginazione sociologica che sia sensibile ai paradossi e ai mutamenti concreti della società-mondo.

2. La pandemia come fatto sociale

Dalla città di Wuhan⁷ – epicentro del virus – il contagio si è velocemente propagato con un effetto domino a livello globale a causa della crescente mobilità e interconnessione fisica di ampi segmenti della popolazione, dell'intensificazione delle relazioni sociali a livello mondiale che «collegano tra loro località distanti facendo sì che gli eventi locali vengano modellati dagli eventi che si verificano a migliaia di chilometri di distanza e viceversa» (Giddens 1994, 71). Il Covid-19 si presenta come un «fatto sociale totale», un fenomeno strettamente legato a tutti gli aspetti della vita, che nel

⁷ Il 23 gennaio 2020 alla città di Wuhan – circa undici milioni di abitanti – e successivamente alla provincia di Hubei – circa sessanta milioni di persone – viene imposto un blocco: vengono isolate con soldati e poliziotti intere aree geografiche e comunità. Se da un verso la Cina è stata in grado di attuare immediatamente le misure necessarie mobilitando notevoli risorse (nel giro di pochi giorni è stato edificato un ospedale e dopo tre mesi, l'epidemia è stata quasi sradicata); dall'altro, è emersa l'immagine di un potere centrale che ha cercato di occultare la gravità dell'epidemia emergente. Dalla Cina l'epicentro della pandemia si è spostato in Europa. L'Italia, *in primis* la regione Lombardia, è tra i paesi al mondo che hanno subito le maggiori perdite. Inoltre, seguendo i modelli della Cina, di Singapore e della Corea del Sud, è stato chiesto a molti paesi di far ricorso all'uso della tecnologia digitale per monitorare le persone colpite e contenere il contagio, riaprendo così il dibattito sul ruolo della *privacy* nella società dei dati.



suo accadere coinvolge i diversi livelli di riferimento della società e consente di interpretare frammenti apparentemente lontani e diversi della stessa società: «the emergency is experienced in a dramatic way also because it is global. The risk affects the entire world, from Hubei to Italy to New York to Rwanda, all sectors of society and each of us. The virus is a threat to people's lives, but also to the stability of institutions, the soundness of finance, interpersonal relations, democracy, the maintenance of jobs, international links and many other things» (Esposito 2020, 5).

L'emergenza pandemica ha rimesso in luce la complessità del mondo umano, l'interdipendenza tra le varie componenti economiche, sanitarie e sociali e le fratture nel processo di secolarizzazione del nostro modello di civilizzazione a prima vista inarrestabile. Tale evento rappresenta l'emblema di una società globalizzata che nel suo propagarsi a macchia d'olio riporta con forza alla luce la disuguaglianza: questo virus può affliggere tutti, ma in modo preferenziale e sproporzionato colpirà primariamente i poveri e le persone più vulnerabili: «il *Neanderthal* e l'*Homo cosmopolitanus* vivono in un mondo in cui la disuguaglianza è ormai socialmente e politicamente esplosiva. Il problema della disuguaglianza emerge oggi in un contesto di catastrofi cosiddette naturali, ma in realtà create dall'uomo, che si stagliano su un orizzonte in cui a tutti è stata promessa la libertà» (Beck 2017, 208).

L'incapacità di alcuni stati o regioni di prepararsi in anticipo, il rafforzamento delle politiche nazionali e la chiusura delle frontiere testimoniano la rapidità con cui la disuguaglianza radicale, il nazionalismo e lo sfruttamento capitalistico trovano il modo di riprodursi e rafforzarsi all'interno delle zone pandemiche. Beck mette in evidenza la relazione tra



il processo di modernizzazione che ha come obiettivo la produzione e distribuzione di beni e il processo di produzione e distribuzione dei mali «più la modernizzazione ha successo, più si producono mali. Più la produzione di mali viene ignorata e liquidata come danno collaterale del processo di modernizzazione, più i mali aumentano di dimensione e di forza» (Beck 2017, 77). Il capitalismo incontrollato, spinto dalla sete di profitto e favorito da una politica neoliberale, è diventato dannoso e provoca crisi di ogni tipo, tra queste il degrado della biosfera. La crisi della globalizzazione e la recessione causata dal coronavirus modificano l'aspetto del mondo e prescrivono un cambio di paradigma nelle *policy*, nel rapporto tra sfera pubblica e sfera privata. La comprensione di questi fenomeni richiede di capire nel contempo l'individuo e il suo ambiente, il locale e il globale: «la comprensione ci chiede innanzitutto di comprendere l'incomprensione» (Morin 2015, 55).

Per superare le incomprendimenti, è necessario far ricorso a una metastruttura di pensiero complesso che richiede un approccio interdisciplinare. La tragicità di questo evento pandemico attraversa ogni cellula della vita sociale: «i flagelli, invero, sono una cosa comune, ma si crede difficilmente ai flagelli quando ti piombano sulla testa. [...]. Come avrebbero pensato alla peste, che sopprime il futuro, i mutamenti di luogo e le discussioni? Essi si credevano liberi, e nessuno sarà mai libero sino a tanto che ci saranno i flagelli»⁸ (Camus 1997, 30-31). Con la crisi epidemica sono cambiati i comportamenti, le pratiche e le dinamiche quotidiane degli individui, costretti a

⁸ Vi sono molti libri che parlano di epidemie, tra questi *La peste* (1947) di Albert Camus che racconta la storia di un virus che si diffonde in modo incontrollato e finisce per distrug-



vivere nell'incertezza, generata dal rischio permanente di contagiare ed essere contagiati – la figura più emblematica dell'epidemia di Covid-19 è il paziente asintomatico, «untore» inconsapevole. L'incertezza costituisce una parte inespugnabile della condizione umana. La pandemia ci pone di fronte al venir meno dell'ordine delle cose: «non si sa nulla con certezza, ed ogni aspetto dello scibile si può conoscere in modi differenti: tutte le modalità di conoscenza sono comunque provvisorie e precarie, ed ognuna vale l'altra. [...]». In questo tipo di mondo, dunque, poche cose possono essere considerate solide e affidabili» (Bauman 1999, 65).

L'infodemia – la sovrabbondanza delle informazioni come è stata definita dall'OMS – rende impossibile orientarsi e distinguere tra fonti attendibili e non, causando una serie di *information disorder*. Il nuovo *status quo* è lo spaesamento, il senso di estraneità al mondo: l'abituale sistema di vivere è sospeso con la conseguente perdita degli orizzonti. Le strutture sociali, le abitudini e i modi di vita che davamo per scontati si dissolvono e la realtà stessa tende a divenire una realtà spazializzata e sradicata. Una società di monadi, di individui chiusi tra le pareti della propria individualità, sparse per l'intero pianeta. Si assiste a un continuo ricorso da parte dei politici e dei media alle metafore della guerra: combattiamo un nemico invisibile e gli altri sono possibili fonti di contagio. La vita è plasmata dall'inevitabile e ineluttabile approccio della morte. È cambiata la dimensione cronotopica, l'individuo si ritrova isolato spazialmente, privo di interazioni e della quotidianità.

gere metà della popolazione di una città ordinaria chiamata Orano, sulla costa algerina. Camus credeva che gli incidenti storici, le piaghe, siano soltanto concentrazioni di un presupposto universale, casi drammatici di una regola costante: tutti gli uomini sono destinati a morire in qualsiasi momento, a causa della decomposizione e del *non-sense* del mondo.



A partire dall'emergenza sanitaria il tempo è scandito dai dati forniti dai bollettini della Protezione civile relativi al numero dei contagiati, dei guariti e dei morti. I richiami a rimanere a casa e le garanzie sulle aperture dei supermercati non rassicurano le famiglie che si ritrovano all'improvviso senza lavoro o che sono senza casa, costrette a vivere in condizioni inadeguate e di emergenza. Come ritrovare la dialettica tra normalità e normazione, tra cura di sé e cura dell'altro e come riconciliare l'umanità con i suoi mali visti come grande opportunità per riflettere sul senso stesso della vita. La realtà sociale è costituita da una «rete di relazioni», da «una rete causale complessa», che dà conto di ogni singolarità come mero effetto; di qui la necessità di relazioni molteplici e differenziate, della proliferazione delle forme di concatenamenti, di intrecci e processi eterogenei. Lo spazio, infatti, non è soltanto un luogo fisico e naturale, ma è soprattutto uno spazio di vita, di flussi, di reti sociali che si declina in una molteplicità di microspazi, di intersezioni all'interno dei quali l'individuo vive e interagisce: un reticolo che incrocia dei punti e che intreccia la sua matassa.

Le riflessioni di Georg Simmel sullo spazio rappresentano un punto di partenza ineludibile. Per il sociologo tedesco lo spazio svolge una funzione sociale fondamentale in quanto è un'attività dell'anima, il modo umano di collegare in visioni unitarie affezioni sensibili in sé slegate (Simmel 1989). Nello spazio si realizzano le configurazioni delle cose e l'azione reciproca tra gli individui, esso diviene modello di relazioni umane: «L'azione reciproca tra gli uomini viene sentita - oltre a tutto ciò che essa è altrimenti - anche come riempimento dello spazio. [...]. Il "tra" come reciprocità meramente funzionale, i cui contenuti rimangono in ognuno dei suoi portatori personali, si realizza qui anche come pretesa sullo spazio



esistente tra questi, si svolge realmente sempre tra le due posizioni spaziali [...]» (Simmel 1989, 525).

Simmel constata che per Kant lo spazio è la possibilità dell'essere insieme: «esso corrisponde anche sociologicamente a questa definizione, in quanto l'azione reciproca fa sì che lo spazio, prima vuoto e nullo, divenga qualcosa per noi, e riempie lo spazio in quanto lo spazio la rende possibile» (Simmel 1989, 525). Lo spazio diventa ricettacolo di memoria e di identità, quest'ultima denota la capacità di un individuo di stabilire una continuità temporale e una consistenza simbolica, malgrado i cambiamenti e di fronte a eventi traumatici che la minacciano. In piena pandemia da Covid-19 ci troviamo, di contro, all'interno di una grande eterotopia – così definita da Michael Foucault per indicare degli spazi differenti, dei luoghi altri in relazione con tutti gli altri – dove la presenza ubiquitaria del virus da Covid-19 è in grado di sospendere, neutralizzare, invertire l'insieme dei rapporti che essi rispecchiano o riflettono. L'eterotopia funziona a pieno quando gli individui si trovano in una specie di rottura assoluta con il loro tempo tradizionale.

Le eterotopie presuppongono un sistema di apertura e di chiusura che «le isola e le rende penetrabili [...]. Non è possibile entrarvi se non si possiede un certo permesso e se non si è compiuto un certo numero di gesti» (Foucault 2011, 30). Luoghi all'interno dei quali la vita degli uomini è relegata. L'accrescimento del coronavirus ha comportato l'infrangersi della relazione individuo/spazio e ha determinato un incremento esponenziale degli apparati digitali (*smartphone*, *pc* e *tablet*) e dello *smart working*. Tutti questi dispositivi – diventati strumenti di interazione necessari in regime di *lockdown* – per quanto utili, costituiscono esperienze smaterializzate, in quanto sono privati delle esperienze incarnate. Assistiamo



ad una erosione di un mondo comune condiviso. L'aumento delle relazioni digitali, ha messo in ulteriore evidenza le disuguaglianze e le stratificazioni sociali. Lo stare a casa rilancia le distinzioni, in quanto significa qualcosa di diverso per ciascun cittadino: ci sono situazioni abitative di tipo diverse, persone sole o in case sovraffollate.

Quale saranno gli scenari e le conseguenze che il distanziamento sociale avrà sul comportamento degli individui nelle successive fasi del Covid-19? Questa situazione dovrebbe far rinascere una solidarietà umana nella consapevolezza di un destino comune e di un umanesimo nuovo (Morin 2015). Per questo motivo per superare la drammaticità del presente, si pensa al "dopo" e diviene pregnante analizzare gli effetti collaterali e prospettici del Covid-19 sulle relazioni economico-sociali. Questa pandemia sta dimostrando che per assicurare i beni primari a tutta la collettività occorre la programmazione dei mercati e la riscoperta della dimensione sociale del lavoro rispetto a quella capitalistica di merce. È necessario delineare nuove prospettive per pensare il futuro: sia strategie di governance mondiali, consapevoli del fatto che i recenti cambiamenti ambientali sono inediti e complessi, sia un periodo di tempo riflessivo sul significato e sulle implicazioni di una nuova era dell'uomo, nella consapevolezza che è impossibile comprendere o gestire il mondo e il proprio «posto nel mondo, senza analizzare la società del rischio. La sua dinamica di conflitto è un prodotto di minacce senza precedenti e di opportunità d'azione politica anch'esse senza precedenti» (Beck 2017, 76).

Il ripensamento del mondo deve avvenire al di là dell'evento apocalittico del Covid-19 e, una volta constatata l'impotenza della politica nazionale, è necessario il ricorso ad una politica globale. Il rischio implica la



previsione della catastrofe e la «nascita di una cultura civile della responsabilità» (Beck 2017, 47) che pone lo sguardo alla pluralità. Emerge la responsabilità per la sopravvivenza di tutti. Il concetto di «catastrofismo emancipativo» sembra essere una trasformazione dell'«effetto di rischiaramento del rischio» (Beck 2008) secondo il quale la società diventa riflessiva come risposta al rischio in cui incorre. Punto determinante è che d'ora in poi il compito principale è la preoccupazione per il tutto. Nella prospettiva cosmopolita gli individui e la collettività non sono più «vulnerabili vittime», ma cittadini titolari di diritti da affermare, conquistare e proteggere.

Una delle conseguenze del virus è il ripensamento della fisionomia/cartografia delle città, dei luoghi di aggregazione (teatri cinema, stadi e così via), dei servizi collettivi (a partire da quelli sanitari), del sistema nervoso della mobilità (aerei, metro, autobus) e delle nuove modalità di comportamento. La riconfigurazione degli spazi vitali, consente di ricreare un oggetto diverso da prima, dal punto di vista della forma e della funzione. Inoltre, gli economisti si interrogano sulla rivisitazione delle catene globali, su come sarà il traffico aereo e navale del futuro. Uno dei paradossi della complessità è che dalle macerie sociali ed economiche si sta generando un miglioramento ecologico. È sorprendente notare come mentre l'umanità è in quarantena, la natura si è riappropriata degli spazi urbani: volpi nel centro di Firenze, cigni nei Navigli, delfini nel porto di Cagliari, i canali di Venezia popolati da pesci. In poche settimane la natura è uscita dagli interstizi, dove di solito è relegata a causa dalla presenza dell'uomo, conquistando le strade, i giardini e le piazze delle grandi città italiane insolitamente quiete dopo essersi svuotate dal traffico e dalle persone chiuse in casa per fronteggiare l'emergenza sanitaria.



Mentre gli individui vivono in una dimensione di sospensione, di effetto straniamento, la natura non si ferma: aria pulita e cielo terso. Inoltre, si assiste ad una mutazione improvvisa e significativa dei *soundscape* urbani. La pandemia sta modificando il paesaggio sonoro urbano, tra una quiete irreali e il recupero di rumori sommersi. La crisi del coronavirus deve diventare l'occasione per fermare i processi che minano la nostra salute e quella del pianeta e per avviare invece un processo che le rigeneri entrambe.

Come viene messo in evidenza, una crisi può essere sia regressiva e portare il sistema a riorganizzarsi su una base meno complessa di prima, oppure può essere anche creatrice e consentire soluzioni nuove che fanno emergere qualità nuove: «è per questo che una crisi può produrre il meglio, il peggio o un semplice ritorno alla stabilità anteriore dopo diversi danni» (Morin 2015, 46). Una sfida storica senza precedenti che ci costringe ad un cambio di prospettiva e a ridisegnare forme inveterate di vita comune trasformando, nei casi migliori, una esperienza di privazione in una opportunità di *empowerment* collettivo. La conoscenza si accresce e la scienza progredisce attraverso gli errori. La critica delle congetture è di importanza decisiva, in quanto nell'evidenziare i nostri errori, essa ci fa comprendere le difficoltà del problema che stiamo cercando di risolvere: «è in questo modo che prendiamo meglio conoscenza del problema e ci mettiamo in grado di proporre soluzioni più avanzate: la stessa confutazione di una teoria – cioè, di qualsiasi serio tentativo di soluzione del problema – è sempre un passo avanti» (Popper 1972, 3-4).



3. Percorsi e prospettive post Covid-19

Nell'immagine della nona delle *Tesi di Filosofia della Storia*, Walter Benjamin nell'interpretare *l'Angelo* di Klee, riflette sui tumulti della storia, sugli sconvolgimenti dovuti allo sviluppo e sulle forme di nostalgia suscitate:

vi si trova un angelo che sembra in atto di allontanarsi da qualcosa su cui fissa lo sguardo. Ha gli occhi spalancati, la bocca aperta, le ali distese. L'angelo della storia deve avere questo aspetto. Ha il viso rivolto al passato. Dove ci appare una catena di eventi, egli vede una sola catastrofe, che accumula senza tregua rovine su rovine e le rovescia ai suoi piedi. Egli vorrebbe ben trattenersi, destare i morti e ricomporre l'infranto. Ma una tempesta spira dal paradiso, che si è impigliata nelle sue ali, ed è così forte che egli non può più chiuderle. Questa tempesta lo spinge irresistibilmente nel futuro, a cui volge le spalle (Benjamin 1995, p. 80).

L'Angelo della storia, che non considera altro che il mucchio di rovine del passato, viene sospinto a ritroso nel futuro. Quell'Angelo raffigura oggi un'altra metamorfosi epocale, che accomuna tutti a livello globale. La tempesta comporta un cambiamento radicale, una lacerazione, una rottura/trauma. La parola catastrofe è ritenuta sinonimo di disastro, distruzione – dal latino tardo *catastrōpha*, *catastrōphe* e dal greco *καταστροφή* (rivolgimento, rovesciamento) che deriva da *καταστρέφω* (capovolgere). La fine delle cose può venir intesa come la consumazione di tutto quello che, fino a quel momento, apparteneva all'ordine naturale delle cose, ma al contempo può essere vista come sconvolgimento profondo che è destinata a divenire altro. All'interno di tale termine, infatti, risuona anche il



verbo greco στρέφω che ha, tra i suoi molti significati, anche quello di girare, ossia volgere lo sguardo verso nuovi orizzonti cognitivi.

Nel riprendere l'immagine dell'Angelo della storia, Burawoy asserisce:

Oggi, all'alba del Ventunesimo secolo [...] la demolizione continua inarrestabile. Un capitalismo sfrenato alimenta la tirannide del mercato e inedite disuguaglianze su scala globale, mentre troppo spesso le nuove democrazie si rivelano un sottile velo sotto il quale si celano potenti interessi, diritti disconosciuti, frode e addirittura violenza. Ancora una volta l'angelo della storia è travolto da una tempesta, una bufera terroristica che spira dal paradiso (Burawoy 2007, 1).

L'epidemia da Covid-19 ha messo in evidenza lo iato tra la realtà, la crescente vulnerabilità e le profonde disuguaglianze che attraversano il sistema-mondo. Il contesto di costante riassetto degli equilibri, impone una riflessione a livello di *policy* e spinge a ripensare il rapporto con i servizi pubblici – sia quelli sanitari che quelli socio-assistenziali. All'interno di questo scenario la sociologia – eminentemente quella pubblica – ha un ruolo fondamentale, in quanto proprio come quell'Angelo della storia, è impegnata e nella ricerca di un ordine tra le rovine della modernità e nel salvare le speranze del progresso, attraverso un dialogo costante fra i sociologi e i cittadini secondo un processo *bottom-up*. Soltanto, questa relazione dialettica consente all'Angelo della storia di aprire le ali e di volare sopra la tempesta (Burawoy 2007).

A partire da ciò si delineano le due grandi finalità etico-politiche del nuovo millennio: «stabilire una relazione di controllo reciproco fra la società e gli individui attraverso la democrazia, portare a compimento l'umanità come comunità planetaria» (Morin 2015, 102) per realizzare la



cittadinanza terrestre. La pandemia ha messo in evidenza che non si può fuggire dalla dimensione del globale e che gli spazi di azione sono ineluttabilmente formati in termini cosmopolitici, in quanto viviamo in una società mondiale del rischio. La *conditio humana* è sempre più caratterizzata da un'epoca alle prese con la percezione di minacce autogenerate, prodotte dall'individuo, dalla sua civiltà del progresso, impossibili da localizzare, calcolare e arginare (Beck 2008). Queste incertezze imposte dalle repentine innovazioni tecnologiche e dalle reazioni sociali accelerate, stanno creando un paesaggio del rischio globale fondamentalmente nuovo: «in tutte queste nuove tecnologie dal rischio incerto, noi siamo separati dal possibile e dagli effetti da un oceano di non sapere» (Beck 2016, 209). Per comprendere le conseguenze della pandemia Covid-19, occorre focalizzare l'attenzione sui cambiamenti intervenuti nei comportamenti, nelle pratiche sociali, nella riconfigurazione degli spazi, nonché sulle conseguenze economiche e politiche della società.



Bibliografia

- Bauman, Z. (1999), *La società dell'incertezza*, Bologna: il Mulino.
- Bauman, Z. (2001), *Dentro la globalizzazione. Le conseguenze sulle persone*, Roma-Bari: Laterza.
- Benjamin, W. (1995), *Angelus Novus*, Torino: Einaudi.
- Burawoy, M. (2007), *Per la sociologia pubblica*, in *Sociologica*, 1, pp. 1-45.
- Beck, U. (1988), *Gegengifte: die organisierte Unverantwortlichkeit*, Frankfurt: Surkamp.
- Beck, U. (2000), *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Roma: Carocci.
- Beck, U. (2002), *Potere e contropotere nell'età globale*, Roma-Bari: Laterza.
- Beck, U. (2008), *Conditio humana. Il rischio nell'età globale*, Roma-Bari: Laterza.
- Beck, U. (2016), *Paura e società del rischio* (intervista a cura di J. Yates), in *Lo Sguardo*, n. 21 (II), pp. 209-218.
- Beck, U. (2017), *La metamorfosi del mondo*, Roma-Bari: Laterza.
- Camus, A. (1997), *La peste*, Milano: Bompiani.
- Esposito, E. (2020), *Systemic Integration and the Need for De-Integration in Pandemic Times*, in *Sociologica*, 1, pp. 3-20.
- Foucault, M. (2011), *Spazi altri. I luoghi delle eterotopie*, Milano: Mimesis.
- Giddens, A. (1994), *Le conseguenze della modernità*, Bologna: il Mulino.
- Lombardo, C., L. Sabetta (2020), *Sustainability Through Unsustainability? Unintended Consequences and Emancipatory Catastrophism*, in M. Nenczi, A. Sannella (cur.), *Perspectives for a New Social Theory of Sustainability*, Cham (Sw): Springer Nature.
- Luhmann, N. (1996), *Sociologia del rischio*, Milano: Mondadori.



Lupton, D. (2006), *Sociology and Risk*, in G. Mythen, S. Walklate (cur.), *Beyond the Risk Society: Critical Reflections on Risk*, New York: Open University Press, p. 11 ss.

Morin, E., M. Ceruti (2013), *La nostra Europa*, Milano: Raffaello Cortina.

Morin, E. (2015), *Insegnare a vivere*, Milano: Raffaello Cortina.

Popper, K.R. (1972), *Congetture e confutazioni*, Bologna: il Mulino.

Simmel, G. (1989), *Sociologia*, Milano: Edizioni di Comunità.

Snowden, F.M. (2019), *Epidemics and Society: From the Black Death to the Present*, New Haven - London: Yale University Press.

Sørensen, M.P. (2017), *Ulrich Beck: exploring and contesting risk*, in *Journal of Risk Research*, 1, pp. 6-16.

Touraine, A. (2007), *Penser autrement*, Paris: Fayard.



Abstract

Scenarios in Metamorphosis. Covid-19, Risk and Social Complexity

The essay analyzes scenarios, consequences and side effects of the global Covid-19 pandemic. Coronavirus presents itself as a “total social fact”, a phenomenon closely related to all aspects of life, involving different levels of society and allowing to comprehension of apparently distant and different fragments of the same society. The pandemic emergency has highlighted the complexity of the human world, the interdependence between the various economic, health and social aspects and the gaps in the process of secularisation of our model of civilisation which at first sight seems to be unstoppable. This event confronts us with a “metamorphosis of the world”, a great socio-anthropological rupture that requires a rethinking of paradigms, of categories, of thinking otherwise, in order to understand a radically transformed world.

Keywords: global risk; vulnerability; uncertainty; solidarity; cosmopolitanism.



C'era una volta un virus. Metafore e narrazioni della pandemia

di Francesca Farruggia *

SOMMARIO: 1. Potenzialità e limiti della metafora bellica. – 2. La pandemia figlia della modernità. – 3. Osservazioni conclusive.

«L'epidemia è il diavolo». Con queste parole il 28 gennaio 2020, una settimana dopo il primo decesso registrato in Cina per Coronavirus, il presidente Xi Jinping si è rivolto al suo popolo, per rassicurarlo. Se a noi occidentali il rifarsi a demoni può sembrare un ulteriore propulsore di ansia, in Cina è un paragone usuale e confortante. Appena dieci giorni dopo il discorso del Presidente cinese, l'Organizzazione mondiale della sanità (Oms) dichiarerà l'emergenza globale e nei giorni seguenti il direttore generale Tedros Adhanom Ghebreyesus sosterrà che un virus può creare più sconvolgimenti politici, economici e sociali di qualsiasi attacco terroristico, intimando: «il mondo si deve svegliare e considerare questo virus come il nemico numero uno». Così, ancora una volta, la metafora

* Dottoressa di ricerca in Sistemi sociali, organizzazione e analisi delle politiche pubbliche presso l'Università di Roma «La Sapienza»; segretaria generale dell'Istituto di Ricerche Internazionali Archivio Disarmo (IRIAD). Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo (*double blind peer review*); il testo è stato accettato il 17 giugno 2020.



più usata di tutti i tempi – quella bellica – è riapparsa sulla scena politica e mediatica.

1. Potenzialità e limiti della metafora bellica

Nella primavera del 2020 basta sintonizzarsi sui notiziari o gli approfondimenti televisivi, aprire i giornali o accedere al *web* e ai *social network* per sentirci ribadire che «siamo in guerra contro un nemico invisibile», che negli ospedali si è «in trincea contro il virus» e «i medici sono caduti al fronte» e che «la corsa agli armamenti» per annientare il virus continua. Il Coronavirus è antropomorfizzato, rappresentato come un nemico e come tale descritto nei suoi comportamenti: minaccia la nostra salute, la nostra economia, ma anche il consueto svolgimento della nostra vita sociale. A utilizzare la metafora bellica non sono solo gli operatori dei *media* e i politici, ma anche i cosiddetti “esperti”, rappresentati da virologi, biologi e personale sanitario. Il linguaggio bellico appare d'altronde in quasi tutti i settori scientifici: in biologia della conservazione si parla di «specie invasive» e di «biosicurezza», in biomedicina di «cellule killer» e di «colpire più bersagli».

Il carattere intuitivo della metafora della guerra è dimostrato dal fatto che uno tra i primi a usarla fu nientemeno che Pasteur. Al chimico francese, che nella seconda metà dell'800 diede vita alla Batteriologia, si deve il protocollo terapeutico oggi ufficialmente accettato dalla medicina occidentale ortodossa, basata sulla *Teoria dei Germi della Malattia*. Nella sua teoria, batteri e virus sono i portatori di malattie infettive e il corpo umano viene descritto come un campo di battaglia dove le difese immunitarie si



battono contro quei subdoli e invisibili “nemici” (Sturloni 2020). Le malattie per Pasteur sono dunque provocate da microbi aggressivi e specifici provenienti da una fonte esterna di contagio, che è in grado di replicarsi e diffondere nell’organismo. L’ignara vittima di essi è l’uomo, che è in questo modo esonerato da eventuali responsabilità nel processo di genesi delle proprie malattie, mentre il dito viene puntato contro terzi, i microbi, colpevoli invasori dell’organismo (Belfronti 2012).

A prescindere dalle epidemie, a partire dalla seconda metà del XIX secolo si sviluppa la comunicazione scientifica “su larga scala”, non più diretta esclusivamente a un pubblico specializzato. In questo processo di avvicinamento tra scienza e “grande pubblico”, i giornalisti hanno rivestito – e tuttora rivestono – un ruolo di protagonista assoluto. Riconosciuti come i responsabili della disseminazione della conoscenza scientifica, essi sono la categoria in grado di mediare e spiegare conoscenze complicate e iper-specializzate a un pubblico generalista (Bucchi 2000). In questo processo di “traduzione”, la comunicazione pubblica della scienza ha sempre fatto largo uso di metafore (Jacobi e Schiele 1988; Lievrouw 1990).

Secondo il fisico americano Gerald Holton (1986) vi sarebbero tre motivi fondanti per cui uno scienziato non potrebbe fare a meno di utilizzare le metafore: innanzitutto esse sono in grado di supportare la riflessione teorica laddove non è sufficiente il ricorso ai più tradizionali strumenti logici e induttivi; le metafore permettono all’immaginazione creativa degli scienziati di muoversi tra mondo scientifico e mondo della vita quotidiana; infine permettono di mantenere il linguaggio scientifico al passo con il rapido mutamento delle teorie. Passando dall’emittente al ricevente, studi di psicologia cognitiva e sociale hanno mostrato come la conoscenza scientifica sia essenziale nella formazione di valori, nozioni e



pratiche che riguardano gli oggetti sociali (Woolgar 1988), quello che Moscovici (1984) chiama un «senso comune di seconda mano» derivato dalla scienza.

Di fronte a epidemie provocate dal diffondersi di un virus “sconosciuto” anche al sapere esperto, gli attori sociali si servono di tutte le informazioni a disposizione per interpretare l’evoluzione del contagio. Se ciò avviene a livello individuale, a livello collettivo si assiste alla costruzione di narrazioni sulla malattia da parte dei media, degli esperti e del pubblico (Briggs e Martini-Briggs 2003). Per narrare l’evoluzione della pandemia da Coronavirus, ancora una volta l’utilizzo della metafora della guerra ha assolto il compito di facilitarne la comprensione fungendo da ponte tra scienza e pubblico. Ancora una volta essa si conferma la più ovvia per “presentare” una pandemia che costringe un intero Paese a chiudersi in casa, causando un numero di decessi che si aggira intorno ai 30.000.

In *Malattia come metafora* Susan Sontag (1979) spiega la ragione per cui è così semplice rappresentare le emergenze sanitarie come una guerra. Secondo la scrittrice statunitense «la guerra è pura emergenza», una situazione nella quale nessun sacrificio è considerato eccessivo e che rende chi ne è coinvolto docile e ubbidiente, nonché una potenziale vittima. Pochi altri fenomeni come la guerra evocano difatti scenari di distruzione, sofferenza, privazione e, soprattutto, la possibilità di perdere la vita, sovrapponibili a quelli evocati in pandemie come quella attualmente in corso (Battistelli 2020a). È così che, per far capire l’alta pericolosità di questo nuovo virus, non uno scrittore ma uno scienziato come il virologo Roberto Burioni sostiene in televisione che il paragone tra l’influenza e il Coronavirus sconta la stessa differenza che c’è «tra petardo e bomba a mano»



(08/03/2020). Per chiarire l'equivoco strategico che ha inficiato la "campagna contro la pandemia" abbandonando il territorio, il direttore del reparto Malattie infettive dell'ospedale Luigi Sacco di Milano, Massimo Galli, dichiara alla stampa che «gli ospedali vanno considerati non la prima linea, ma la retrovia di questa guerra [...]. La vera prima linea, come in guerra, è dove il virus attacca e cioè il territorio, in mezzo alla gente» (14/03/2020). Dal canto suo il consigliere dell'Oms Walter Ricciardi, per richiamare i cittadini italiani al rispetto delle restrizioni in arrivo, avverte che «sarà una lunga guerra» e che «ogni singola persona deve contribuire in questa battaglia contro il virus» (09/03/2020).

Ancor più degli esperti, sono stati i politici a fare largo uso della metafora bellica. Lo scorso 17 marzo, in occasione del 159° anniversario della proclamazione dell'Unità di Italia il presidente del Consiglio Giuseppe Conte ha scritto sulla sua pagina Facebook: «lo Stato siamo noi: 60 milioni di cittadini che lottano insieme, con forza e coraggio, per sconfiggere questo nemico invisibile». In quei giorni appelli pressoché identici erano stati avanzati dal presidente Emmanuel Macron che il 16 marzo si rivolgeva così al popolo francese: «Siamo in guerra, una guerra sanitaria è ovvio, ma il nemico esiste, è invisibile, ma si diffonde e si propaga». Analogamente un giorno più tardi il primo ministro britannico Boris Johnson affermava in una conferenza stampa: «Dobbiamo agire come un governo in tempo di guerra e fare il possibile per supportare la nostra economia. [...] questo nemico può essere letale, ma può anche essere sconfitto». Oltreoceano Donald Trump, dopo essersi presentato come un Presidente "in tempo di guerra" dichiarava il 18 marzo alla stampa: «Stiamo combattendo contro un nemico invisibile e vinceremo». È interessante osservare che tali accostamenti, ricorrenti nella fase di polarizzazione mediatica e



concentrazione politica sul Coronavirus e le sue conseguenze, non possono definirsi neanche del tutto originali né nel caso di un'epidemia in generale, né tanto meno nel caso di un'epidemia da Coronavirus in particolare.

Appaiono perfettamente applicabili a questi giorni i risultati di uno studio del 2003 relativi alla rappresentazione mediatica della Sars in occasione dell'epidemia del 2003, un'emergenza già in quel caso globale, sebbene coinvolgente solo marginalmente l'Europa e l'Italia (Galantino 2010). In riferimento a una delle emergenze globali del XXI secolo, Maria Grazia Galantino ha ricostruito le rappresentazioni della malattia diffuse dai media italiani mediante l'analisi di 466 articoli del *Corriere della Sera* e 300 servizi del Tg1 e del Gr1. Ne risulta che, fin dal suo esordio sui *media* nella primavera 2003, la Sars era stata inserita in una narrazione basata su metafore riconducibili all'utilizzo della forza militare. Nel discorso mediatico un agente biologico come il Coronavirus della Sars era stato trasformato fin dall'inizio in un vero e proprio nemico: «Rischio polmonite killer in Europa», «La battaglia mondiale contro la malattia», «Crociata anti-Sars» sono solo alcuni dei titoli di quotidiani e telegiornali del marzo del 2003, che risulterebbero perfettamente attuali diciassette anni dopo.

Oggi l'automatismo che porta ad applicare a epidemie come la Sars o il Covid-19 metafore belliche è da più parti criticato, poiché militarizzare il discorso pubblico può limitare i diritti dei cittadini nell'immediato e addirittura le loro libertà nel futuro. A denunciarne l'uso e l'abuso troviamo quindi giornalisti, linguisti, filosofi, ecc., tra cui l'esperta di comunicazione Annamaria Testa, secondo la quale quella al Coronavirus non è una guerra ed è pericoloso azzardare un accostamento capace di innescare de-



rive autoritarie (Testa 2020). Adriano Solidoro (2020), docente all'Università Bicocca di Milano, intitola un suo articolo *Guerra alle metafore di guerra sul Coronavirus*. Per l'autore il linguaggio bellico è divisivo ed elementi divisivi innescati dalla pandemia sono rinvenibili nella chiusura dei confini, nelle accuse di Trump alla Cina, nella tesi di una guerra commerciale all'Italia in atto sostenuta da Salvini, nel mercato nero delle mascherine, nell'incapacità di portare avanti un piano sanitario condiviso tra diversi Stati, perfino all'interno dell'Unione Europea. La stessa Susan Sontag, parlando di tubercolosi, cancro e Hiv, afferma che l'uso di metafore belliche rischia di renderci ancora più passivi e spaventati, impedendoci di cogliere le complessità sociali, politiche e culturali dei fenomeni medici. Sontag era infatti contraria a assegnare qualsiasi significato alle malattie, poiché ogni significato sarebbe moralistico e conferirebbe ad esse un potere ulteriore (Sontag 1979; 1989).

Non si può tuttavia sottovalutare che, come osserva Fabrizio Battistelli (2020b), la metafora della pandemia come una guerra può essere molto insidiosa, proprio in quanto dotata di un'indubbia efficacia. Essa, difatti, non solo richiama con chiarezza l'immagine di un fenomeno che mette in pericolo la nostra salute e – nel caso più estremo – la nostra vita, ma è anche in grado di indicare un rimedio «consistente nel fare massa critica per fronteggiare l'emergenza stessa». Ciò grazie a un meccanismo ben noto a psicologi sociali e sociologi come l'accresciuta coesione del gruppo in situazioni di conflitto (Coser 1967). Da uno studio sull'emergenza Coronavirus basato sull'analisi dei quotidiani, degli articoli accademici e dei *tweet* in Spagna e negli Stati Uniti emerge come la metafora bellica abbia giocato un ruolo importante nell'incoraggiare i cittadini al mantenimento della distanza sociale e nello spingerli a rispettare il confinamento a casa



(Martinez-Brawley e Gualda 2020). La ricerca evidenzia inoltre come nei due Paesi – uno anglosassone e l'altro latino, caratterizzati da una cultura e una storia differenti – non si rilevano significative differenze nella narrazione della pandemia, a testimonianza del grande potere evocativo della metafora di guerra.

Riconoscere l'efficacia comunicativa della metafora bellica non autorizza comunque a mettere sullo stesso piano due fenomeni – l'epidemia e la guerra – la cui essenza è intrinsecamente differente. La differenza emerge nelle due distinte azioni del contrasto e della prevenzione (peraltro comuni a entrambe le situazioni). Se nella fase del contrasto guerra ed epidemia sanitaria presentano una certa "parentela", nella fase della prevenzione le due circostanze si rivelano *competitor* irriducibili, a causa del rapporto di sostituzione per cui quanto si spende per preparare la difesa nei confronti dell'una (la guerra), tanto si riduce per preparare la difesa nei confronti dell'altra (la sanità). Da qui l'importanza di risolvere la confusione che cancella le differenze tra eventi apportatori (anche) di danni, quali sono i "pericoli", i "rischi", le "minacce", distinguendo queste tre categorie di eventi in base a chi compie l'azione (*agency*) e perché (intenzionalità) (Battistelli e Galantino 2019).

2. La pandemia figlia della modernità

Nonostante la sociologia e l'antropologia culturale contemporanee si siano ampiamente occupate di un concetto chiave nella nostra epoca come quello di rischio (Beck 2000; Giddens 1994; Luhmann 1996), a nostro avviso la rappresentazione sociale dell'epidemia da Coronavirus che si sta



consolidando mostra anche la necessità di fare maggiore chiarezza allo scopo di superare la confusione terminologica e logica tra pericoli, rischi e minacce. Perché è così importante distinguere tra concetti solo in apparenza simili e fungibili, tanto da venire equivocati come sinonimi? In termini complessivi la risposta è che il linguaggio non ha solo una funzione descrittiva volta a definire e connotare un fenomeno, ma ne ha anche una performativa, che co-determina l'azione e i comportamenti individuali e sociali. Le parole, dunque, non solo descrivono il mondo, ma contribuiscono a crearlo (Austin 1987). In termini specifici, etichettando un avvenimento come minaccia, si reclama il diritto e anche il dovere di affrontarla con misure d'emergenza (Galantino 2010).

I tre fenomeni sopracitati condividono parzialmente il dato di *poter arrecare* un danno (i rischi), ovvero di arrecarlo con certezza (i pericoli e le minacce), ma nei tre casi differisce la natura dell'agente che lo determina (*agency*) e la presenza o meno di intenzionalità (negativa o positiva) che lo anima. Un conto è il pericolo, che ha come agente la natura ed è per questo privo di intenzionalità (pensiamo ad esempio a un terremoto o a un uragano); un altro conto è il rischio, che ha come agente un essere umano mosso da un'intenzionalità positiva, la cui azione può però generare conseguenze inattese di segno negativo (ad esempio l'avaria di una centrale nucleare o la ricaduta sull'ambiente del processo di industrializzazione), sino alla minaccia, in cui l'agente è sempre un essere umano mosso in questo caso dalla chiara intenzione di arrecare un danno (si pensi a un attentato terroristico o a una rappresaglia militare in un conflitto) (Battistelli e Galantino, 2019).



Se si tiene ferma questa distinzione, l'emergenza sanitaria che stiamo attraversando non si colloca tra le minacce, come le metafore belliche utilizzate per rappresentarla inducono a credere, in quanto manca di un agente umano intenzionalmente diretto ad arrecarci un danno. Escludendo le screditate (e solitamente dannose esse stesse) teorie del complotto, l'epidemia va piuttosto inquadrata tra i pericoli, in quanto l'agente è la natura, un'entità come tale priva di intenzionalità. Il microbiologo americano Joshua Lederberg (1998) ci ricorda d'altronde che la specie umana è destinata a vivere in un equilibrio instabile con i propri patogeni e non è detto che potrà sempre avere la meglio.

Seppure la natura abbia un ruolo principe nello sprigionamento del Covid-19, questo non significa affatto che il genere umano non vi abbia alcuna corresponsabilità e che questa non sia rinvenibile nella fase sia preventiva sia successiva all'esplicarsi del fenomeno, cioè nella fase della gestione dell'emergenza e di ripristino dello *status quo*. Concentrandoci sulla fase preventiva, registriamo che già secondo Pasteur una malattia epidemica è il risultato dell'interazione o equilibrio, di una relazione ecologica fra tre attori principali: le popolazioni, gli altri esseri viventi, l'ambiente fisico e geografico.

Come è stato anche per altre malattie del XX secolo quali la Sars, l'Ebola o l'Aids, il Covid-19 non ha origine spontanea nell'uomo, ma è un virus che è stato trasmesso ad esso dagli animali (zoonosi) con le tragiche conseguenze che inevitabilmente intervengono quando i virus oltrepassano la barriera della specie. Secondo ipotesi che vanno sempre più affermandosi, sarebbero i mercati dove vengono venduti anche animali selvatici a creare le opportunità ideali di trasmissione delle malattie emergenti (Diamond e Wolfe 2020). Le epidemie del passato hanno anche insegnato



che i patogeni non rispettano i confini. Trasportate dalle imbarcazioni, dalle carovane o dagli eserciti, le fiammate epidemiche di malattie come la peste, il vaiolo, il tifo, l'influenza, la sifilide o la poliomielite hanno colpito per secoli città e campagne, decimando le popolazioni e gli eserciti, cambiando spesso il corso della storia (Fantini 2014). Oggi gli effetti della globalizzazione portano a una sempre più rapida diffusione delle epidemie: la crescente mobilità degli individui e delle merci rendono inefficace qualsiasi barriera politica o geografica.

Guardando al passato, il più grande errore che potremmo fare è quello di considerare il Coronavirus come un fenomeno isolato, ignorando le cause strutturali che ne sono all'origine. Più di ogni altro fattore vanno considerati i tragici effetti dell'industrializzazione capitalistica del ciclo alimentare (Wallace 2016). La connessione tra i pipistrelli, principale riserva vivente di Coronavirus al mondo, e gli allevamenti intensivi viene egregiamente spiegata da Ángel Luis Lara (2020) in un articolo pubblicato sul quotidiano *online* spagnolo *El Diario*. Ricostruendo la propagazione delle diverse epidemie intercorse nel XXI secolo, Lara segnala le conclusioni a cui è giunto un gruppo di ricercatori cinesi, pubblicate sulla rivista *Nature*. Nell'articolo viene evidenziato come la crescita dei macro-allevamenti di bestiame, fenomeno altamente sviluppato in Cina, abbia alterato le nicchie vitali dei pipistrelli a causa della deforestazione, con ciò moltiplicando i possibili contatti tra animali selvatici e bestiame. Le condizioni di affollamento in cui versano le macro-fattorie rendono poi ogni animale un potenziale laboratorio di mutazioni virali, in grado di sprigionare nuovi morbi e relative epidemie.



Circa quarant'anni fa Ulrich Beck sosteneva che «nella modernità avanzata la produzione industriale di ricchezza procede con la produzione industriale di rischi» (Beck, 2000: p.25). Per il sociologo tedesco il processo di modernizzazione crea sistematicamente rischi e pericoli che tendono a presentarsi come “effetti latenti collaterali”: la modernizzazione si fa riflessiva, nel senso letterale di rispecchiamento dei progressi nel loro contrario di costi e di possibili danni indotti involontariamente (Beck, 2003), quello che Giddens (1994) ha definito il «dark side of modernity». Sottolineando la complessità dei sistemi umani, biologico e sociale, Bruna De Marchi (2020) applica all'analisi della pandemia la Normal Accident Theory (Nay) di Charles Perrow (1984). Secondo tale teoria i sistemi organizzativi complessi non sono esenti da possibili malfunzionamenti, in quanto ogni singola parte del sistema può potenzialmente operare in modo scorretto o non programmato. L'origine degli incidenti, tuttavia, non risiede nei fallimenti imputabili alle singole parti del sistema, ma nelle possibili e imprevedibili interazioni tra tali fallimenti. Perrow definisce tali incidenti come “normali”, non in quanto particolarmente frequenti, ma in quanto derivanti dal regolare funzionamento di sistemi altamente complessi.

3. Osservazioni conclusive

Seppur risulti difficile pensare di semplificare la complessità della realtà, rivolgendo il pensiero al futuro bisognerebbe guardare oltre le caratteristiche biologiche del Coronavirus e soffermarsi anche a riflettere su



quanto i governi abbiano concentrato gran parte delle loro risorse finanziarie sul contrasto delle minacce piuttosto che sulla prevenzione dei pericoli. Pensiamo all'emblematico caso della sicurezza strategico-militare, per finanziare la quale il mondo spende annualmente poco meno di due trilioni, cioè duemila miliardi di dollari, una cifra astronomica alla quale l'Italia contribuisce nel suo piccolo con 26 miliardi di euro (2020). L'attuale contesto di sofferenza per le vittime e i loro cari, di sacrificio per coloro che le assistono e di elevato stress per tutti noi deve indurci a riflettere. Dovremmo dedicarci a proteggerci dai pericoli naturali. Una volta compreso che anche un fenomeno naturale come l'epidemia è in misura più o meno ampia co-determinato da noi, il migliore apporto che potremmo offrire sarebbe quello di evitare di aggravare ulteriormente la distruzione ambientale del pianeta.

Se la metafora dell'epidemia come una guerra ha senso in relazione alle vittime che entrambe provocano e alle mobilitazioni che impongono, dunque in riferimento alla fase del contrasto, non ne ha nessuno in riferimento alla ben più cruciale fase della prevenzione. È giunto il momento di capovolgere le priorità a favore della vita e della salute, e dunque da un lato della protezione ambientale ed ecologica, dall'altro della promozione della ricerca scientifica in ambito farmacologico, del perseguimento del benessere e del mantenimento (dove c'è) e della realizzazione (dove non c'è) dell'assistenza sanitaria universale e gratuita per tutti.



Bibliografia

- Austin, J.L. (1987), *Come fare cose con le parole*, Genova: Marietti.
- Battistelli, F. (2020a), *Coronavirus: metafore di guerra e confusione di concetti*, in *Micromega online*, 24 marzo, <http://temi.repubblica.it/micromega-online/coronavirus-metafore-di-guerra-e-confusione-di-concetti/>.
- Battistelli, F. (2020b), *Guerra al Coronavirus. Prevenire è meglio che combattere*, in *Vita.it*, 31 marzo, <http://www.vita.it/it/article/2020/03/31/guerra-al-coronavirus-prevenire-e-meglio-che-combattere/154794/>.
- Battistelli, F. M.G. Galantino (2019), *Dangers, risks and threats. An alternative conceptualization to the catch-all concept of risk*, in *Current Sociology*, 67 (1), pp. 64-78, DOI: 10.1177/0011392118793675.
- Beck, U. (2000), *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Roma: Carocci.
- Beck, U. (2003), *Un mondo a rischio*, Torino: Einaudi.
- Belfronti, R. (2012), *Parassiti o simbiotici? Il paradigma della cooperazione attiva*, in *Madaat*, 1, pp. 5-12.
- Briggs, C.L., C. Mantini-Briggs (2003), *Stories in the time of cholera: Racial profiling during a medical nightmare*, London Berkeley (CA): University of California Press.
- Bucchi, M. (2000), *La scienza in pubblico. Percorsi nella comunicazione scientifica*, Milano: McGraw-Hill.
- Coser, L. (1967), *Le funzioni del conflitto sociale*, Milano: Feltrinelli.
- De Marchi, B. (2020), *Societal Vulnerability and Resilience in the COVID-19 Crisis*, in *Culture e studi del sociale*, 5 (1 – Special issue), pp. 163-174.



Diamond J., Wolfe, N. (2020), *Come nascono i virus*, in *Repubblica.it*, 21 marzo, https://rep.repubblica.it/pwa/commento/2020/03/21/news/come_nascono_i_virus_le_nuove_malattie_e_gli_animali_covid_19-251918560/.

Fantini, B. (2014), *La storia delle epidemie, le politiche sanitarie e la sfida delle malattie emergenti*, in *Idomeneo*, 17, pp. 9-42, DOI: 10.1285/i20380313v17p9.

Galantino, M.G. (2010), *Salute, rischio e comunicazione: il caso della polmonite atipica (Sars)*, in Galantino M.G., *La società della sicurezza*, Milano: FrancoAngeli, pp. 81-126.

Galantino, M.G. (2012), *La rappresentazione mediatica delle minacce globali per la salute*, in R. Biancheri, M. Niero, M. Tognetti Bordogna (cur.), *Ricerca e sociologia della salute fra presente e futuro*, Milano: FrancoAngeli, p. 237 ss.

Giddens, A. (1994), *Le conseguenze della modernità. Fiducia e rischio, sicurezza e pericolo*, Bologna: il Mulino.

Holton, G. (1986), *Metaphors in science and education*, in G. Holton, *The advancement of science and its burdens*, Cambridge: Cambridge University Press.

Jacobi, D., B. Schiele (1989), *Scientific imagery and popularized imagery*, in *Social studies of science*, 19 (4), pp. 731-753. DOI: 10.1177/030631289019004014.

Lara, A.L. (2020), *Covid-19, non torniamo alla normalità, la normalità è il problema*, in *Ilmanifesto.it*, 5 aprile, <https://ilmanifesto.it/covid-19-non-torniamo-alla-normalita-la-normalita-e-il-problema/>.

Lederberg, J. (1998), *Emerging infections: an evolutionary perspective*, in *Emerging Infectious Diseases*, 4 (3), pp. 366-371. DOI: 10.3201/eid0403.980306.

Lievrouw, L. (1990), *Communication and the social representation of scientific knowledge*, in *Critical Studies in Mass Communications*, 7 (1), pp. 1-10.

Luhmann, N. (1996), *Sociologia del rischio*, Milano: Bruno Mondadori.



Martinez-Brawley E., E. Gualda (2020), *Transnational Social Implications of the Use of the “War metaphor” Concerning Coronavirus: A Bird’s Eye View*, in *Culture e Studi del Sociale*, 5 (1 – Special Issue), pp. 259-272.

Moscovici, S. (1984), *The Phenomenon of Social Representations*, in R.M. Farr, S. Moscovici (cur.), *Social Representations*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 3-69.

Perrow, C. (1984). *Normal accidents: Living with high-risk technologies*. Princeton: Princeton University.

Solidoro, A. (2020), *Guerra alle metafore di guerra sul Coronavirus*, in *Il-manifesto.it*, 3 aprile, <https://ilmanifesto.it/guerra-alle-metafore-di-guerra-sul-coronavirus/>.

Sontag, S. (1979), *Malattia come metafora. Il cancro e la sua mitologia*, Torino: Einaudi.

Sontag, S. (1989), *L’Aids e le sue metafore*, Torino: Einaudi.

Sturloni, G. (2020), *Il linguaggio militare della pandemia*, in *Il Tascabile*, 31 marzo, <https://www.iltascabile.com/scienze/pandemia-guerra/>.

Testa, A. (2020), *Smettiamo di dire che è guerra*, in *Internazionale.it*, 30 marzo, <https://www.internazionale.it/opinione/annamaria-testa/2020/03/30/metafora-guerra-coronavirus>.

Wallace, R.G. (2016), *Big Farms Make Big Flu. Dispatches on Infectious Disease, Agribusiness, and the Nature of Science*, New York: NYU Press.

Woolgar, S. (1988), *Knowledge and Reflexivity: New Frontiers in the Sociology of Knowledge*. New York: Sage Publications, Inc.



Abstract

«Once Upon a Time a Virus...»: Metaphors and Narratives of the Pandemic

The current narrative about Coronavirus pandemic uses war as a metaphor in order to facilitate its understanding. Unfortunately putting together two phenomena – war and the epidemic – whose essence is intrinsically different, is wrong and proves the need to clarify the terminological and logical confusion between “dangers”, “risks” and “threats”. Reconstructing the historic narrative about viruses, the article aims at demonstrating how an emergency such as Coronavirus is not a “threat” (contrary to what the war metaphor implies) as far as it lacks a human agent intentioned to cause a harm. Pandemic is rather a “danger” and it ought to be dealt by focusing on the crucial phase of prevention.

Keywords: Coronavirus; epidemic; metaphors; danger; threat.



La soggettività femminile in Alain Touraine tra ostacoli e cambiamenti

di Michela Luzi *

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La costruzione del genere. – 3. La Soggettività femminile. – 4. Conclusioni.

1. Introduzione

Tra i vari diritti universali e inalienabili che l'Onu ha riconosciuto con la Dichiarazione di Vienna del 1993 è determinante il diritto alla parità di genere (Vitali 2009, 62). L'Organizzazione delle Nazioni Unite ribadisce da anni che solo riconoscendo alle donne il loro giusto ruolo nella società si possono combattere la povertà, la fame e le malattie, riuscendo così a perseguire uno sviluppo sostenibile (Latouche 2007). La parità è, dunque, un diritto che garantisce alle donne il rispetto e conferisce loro la possibilità di scegliere, di essere autonome e libere di gestire la loro vita al pari degli uomini (Prandstraller 2013).

* Ricercatrice di Sociologia dei processi economici e del lavoro presso l'Università Niccolò Cusano. Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo (*double blind peer review*); il testo è stato accettato il 2 agosto 2020.



Tuttavia, il raggiungimento della parità di genere è un percorso accidentato e pieno di insidie, che si colloca all'interno di un processo relazionale tra l'universo femminile e quello maschile. Gli ostacoli che si presentano sono delle sfide da vincere, soprattutto grazie alle azioni promosse dalle medesime donne. Sono esclusivamente loro che possono dare avvio a questa grande rivoluzione culturale, grazie alla quale la parità di genere può garantire alle donne la medesima dignità e il medesimo valore riconosciuto all'uomo nei differenti contesti sociali. È, questa, l'interessante tesi sostenuta dal sociologo francese, Alain Touraine, nel suo libro *Le monde des femmes*.

L'affermazione della soggettività femminile, senza alcun condizionamento e discriminazione, non solo rende la donna artefice del proprio destino, ma, annullando il modello relazionale dicotomico con l'uomo a favore di una matrice relazionale orizzontale e paritaria, rende democraticamente più matura e libera la società. Nondimeno, i modelli culturali e sociali predominanti sono difficili da scalfire e superare. Ne deriva che i rapporti tra uomo e donna possono sfociare addirittura in episodi di violenza, frutto dell'egoismo autoritario maschile e di un rapporto disuguale di potere tra i due generi.

La violenza, inevitabilmente, mette in discussione la costruzione della parità di genere ed interrompe il percorso di maturazione di nuovi paradigmi culturali. Nello stesso tempo, emerge con evidenza che l'affermazione della soggettività femminile da parte della donna stessa è condizione necessaria ma non sufficiente per la completa conquista della parità e dei diritti ad essa connaturati. Infatti, se non vi è fiducia nelle reciproche



relazioni, se non si coltiva la solidarietà, se non viene riconosciuta l'uguaglianza risulta difficile che l'universo femminile possa acquisire e conservare la giusta dignità, il necessario rispetto e la dovuta libertà.

2. La costruzione del genere

La questione del genere ha origini molto lontane. Già nel '700 Mary Wollstonecraft, fondatrice del femminismo liberale, faceva appello ad una rivoluzione nei costumi sociali e accusava gli uomini di privare le donne del diritto all'istruzione, impedendo loro di educare e far crescere il proprio intelletto e, per questo, le esortava a cimentarsi in attività ben più alte dell'affettazione e della ricerca di un buon partito da sposare, incitandole ad armarsi, conseguentemente, di spirito rivoluzionario per rivendicare i propri diritti.

Le mie simili vorranno scusarmi se le considererò alla stregua di creature razionali piuttosto che adularne le grazie *seducenti* e trattarle come se fossero in uno stato di perpetua fanciullezza, incapaci finanche di sostenersi sulle proprie gambe. Desidero ardentemente mostrare in che cosa consistano la vera dignità e la felicità umana. Desidero esortare le donne a impegnarsi per acquisire forza, sia fisica che mentale, e persuaderle che frasi tenere, animi impressionabili, delicatezza di sentimenti e raffinatezza del gusto, sono pressoché sinonimi di debolezza, e coloro che sono semplicemente oggetto di compassione e di quel tipo di amore che è stato definito suo parente, diventeranno presto oggetto di disprezzo (Wollstonecraft 2008, 30).



Le affermazioni della Wollstonecraft mostrano ancora la forza prorompente della loro attualità. La parità di genere sembra essere una meta non facilmente raggiungibile ed è sempre attuale e animato il dibattito sulle disuguaglianze tra uomini e donne. Una questione che investe la sfera democratica e quella culturale e, in quest'ultimo ambito, si celano le maggiori resistenze (Evans 2016). La parità non può che essere il risultato di una conquista culturale nel momento in cui diventa dapprima valore e poi diritto da difendere.

D'altronde, il genere si definisce nella dinamica delle conseguenze che la struttura sociale può riuscire ad esercitare sui corsi di vita individuali, definendo il percorso di costruzione sociale delle differenze biologiche. In altri termini, rappresenta tutto quell'insieme di processi, con i quali i sistemi sociali trasformano i corpi sessuati e le loro specificità in identità, compiti e ruoli, differenziando socialmente le donne dagli uomini anche attraverso l'imposizione e la legittimazione di comportamenti distinti e distintivi, appropriati e culturalmente approvati (Piccone Stella *et al* 1996). Il sociale è permeato da una resistenza personale a certe cristallizzazioni che tendono a circoscrivere patologicamente la libera definizione del sé, poiché spesso celano un'egemonia, una persuasione, una coercizione o una posizione di rendita sociale esistente e persistente (Villa 2012).

È indubbio che per i due sessi esistano diversità sia in termini fisici che biologici, ma è soprattutto grazie al rinforzo culturale che queste diversità acquistano quel peso e quel significato che provocano evidenti disuguaglianze a danno, soprattutto, dell'universo femminile (Calloni 2012). Il processo di costruzione sociale del genere si realizza, tuttavia, attraverso le agenzie di socializzazione: la famiglia, la scuola, il gruppo dei pari, i media, ma anche grazie alle esperienze personali risultanti dal contributo



individuale. Quest'ultimo aspetto assume una sua intrinseca sfera valoriale, in quanto chiama in causa l'individuo quale persona e quale soggetto sociale (Ruspini 2018, 8).

Analizzando il processo di costruzione sociale del genere attraverso la prospettiva dell'individualità soggettiva e del suo patrimonio esperienziale, il fenomeno si arricchisce di non scontate connotazioni e risultanze. È questa, ad esempio, la tesi sostenuta da Alain Touraine, il quale è convinto che spesso sia proprio il contributo individuale a determinare la costruzione sociale del genere. Nei suoi testi riesce a dimostrare come le donne possano essere considerate come soggetti attivi e pensanti della realtà contemporanea e della sua relativa comprensione (Touraine 2005). È soprattutto con il libro *Le monde des femmes* (2006) che il sociologo francese analizza la realtà femminile, a conclusione di un percorso di ricerca durato tre anni. Nel libro viene ricostruito il senso *culturale* e il significato storico dell'azione delle donne, tentando di spiegare, al contempo, la natura e la portata degli ostacoli con cui spesso si scontrano. Le donne come attrici collettive creano la posta in gioco e il campo culturale del conflitto con altri attori sociali. Riescono a costruire se stesse e ad affermarsi positivamente anche durante il processo di globalizzazione (Touraine 2009, 86).

Touraine non si propone di *parlare* delle donne, ma di dimostrare che sono creatrici di una nuova cultura e lo fa definendo la natura storica e sociale del rivoluzionario capovolgimento che potrebbero attuare (Gammon 2011).



Basterà qui accennare alla più importante rivoluzione culturale, quella riguardante le donne. La posta in gioco non è soltanto la lotta per l'uguaglianza e la libertà o, al contrario, la ricerca della specificità dell'esperienza femminile in rapporto a quella maschile, bensì l'affermazione che l'universale umano non s'incarna in una figura, quella dell'Uomo – che era di fatto quella dell'uomo adulto, istruito, economicamente indipendente – ma nella dualità dell'uomo e della donna, i quali danno vita – ora in maniera diversa, ora in maniera identica – al medesimo processo di coniugazione fra essere particolare e razionalità generale, sostanziale o strumentale che sia. [...] La critica avanzata dalle donne ha infatti un valore generale: si tratta di eliminare l'identificazione della cultura o della modernità con un soggetto sociale particolare – nazione, civiltà, classe, genere, classe di età, professione, livello di istruzione – poiché tale identificazione confina con gli altri soggetti in uno stato di inferiorità e di dipendenza (Touraine 1998, 43).

L'approccio touraniano comporta il superamento dei valori tradizionali dominanti nelle relazioni uomo-donna, in quanto emerge l'esigenza necessitante della decostruzione della dicotomica e verticale relazione tra i due universi, maschile e femminile, per addivenire alla costruzione di modelli relazionali orizzontali, grazie ai quali le specifiche individualità pari sono e si nutrono dei medesimi diritti.

Quando gli appartenenti a un contesto sociale sono in grado di definirsi in base alla loro capacità di cambiare piuttosto che in base alla capacità di mantenere un ordine costituito, diventa protagonista l'attore sociale, perché si riesce ad andare oltre la semplice dicotomica coscienza del singolo - coscienza collettiva, e grazie a questo si concretizza l'affermazione di diritti universali di libertà e uguaglianza. Se allo stato attuale



all'interno della società non sembrano palesarsi attori sociali in grado di portare avanti istanze sociali collettive (Boltanski 2009), intese nel senso a cui ci si riferisce storicamente, potrebbero essere proprio le donne il motore propulsivo di un nuovo paradigma, visto che per secoli hanno dovuto subire un modello sociale storico che le ha collocate in una posizione di subordine (Nussbaum 2004).

Il riconoscimento dell'appartenenza ad un determinato gruppo sociale permette agli individui di identificarsi con il gruppo stesso e tale meccanismo, spesso, si esplicita con un'ideologia ben definita, congiunta a un'idea di conflitto ed opposizione verso una categoria *altra* (Bonanno 2016). Nel caso delle donne, invece, la coscienza che esse hanno come attori sociali le porta a riuscire ad affermare se stesse, travalicando la necessità di esprimersi attraverso una relazione dicotomica con il *maschio* (Touraine 2009). La conquista della soggettività femminile si consolida, infatti, attraverso la consapevolezza di se stesse come individui capaci di agire in maniera libera, affrancandosi da una posizione di accettazione del dominio imposto. Le donne sembrano farsi portatrici di una rivendicazione di soggettività che prescinde sia dalle ricadute in termini di politiche positive a loro favore (dunque in termini di regolamentazione istituzionale) sia dallo sforzo, pur necessario, di costruire la propria personalità in relazione con l'interlocutore maschile.

Nessuna donna ignora o minimizza le situazioni di difficoltà derivanti da una certa definizione del ruolo sociale che da sempre caratterizza l'universo femminile, ma preferisce rivendicare una soggettività all'interno della quale determinare la propria identità e non subirla e, così facendo, addivenire alla costruzione di un nuovo modello societario non più dicotomico (Castells 2003).



Le donne esprimono con chiarezza ed orgoglio la *volontà* di essere donne; dunque, una specifica intenzione che mette al centro della vita un determinato rapporto con se stesse e la costruzione della loro immagine, semplicemente, come donne (Bhavnani *et al* 2016). Nel definire la propria identità, il dichiararsi 'donna' costituisce una verità, al cui fondo si ancora ogni altra affermazione. Per contro, come afferma Simon de Beauvoir, un uomo «non comincia mai col classificarsi come un individuo di un certo sesso: che sia uomo è sottinteso» (2012, 21). Per la donna, la soggettività è rinserrata nelle sue particolari condizioni anatomiche, mentre quella maschile rappresenta il tipo umano assoluto, dimentico della sua corporeità e capace di instaurare una relazione normale con un mondo oggettivabile ai suoi occhi (Mattucci 2015).

La società degli uomini ha dato per secoli priorità alla conquista del mondo; le donne, invece, vorrebbero orientare la società verso una nuova priorità, l'edificazione di se stesse. Più precisamente, mentre la società maschile ha sfruttato al massimo la polarizzazione della società tra l'élite e la massa, le donne, invece, si pongono l'obiettivo di riunificare gli elementi che sono stati separati: vita pubblica e vita privata; sessualità e spirito, razionalità ed emozioni. Questo sarà possibile se si riescono ad annullare le opposizioni binarie, ma grazie anche alla capacità, prerogativa delle donne, di fare più cose contemporaneamente (Benadusi *et al* 2010).

Attribuirsi il diritto di essere donna, semplicemente donna senza dicotomia alcuna, diventa, quindi, non solo una prova di libertà, ma anche testimonianza della capacità di definirsi, di comportarsi e di giudicarsi. Le donne non ignorano le funzioni attribuite dalla società alla loro natura, ma, nonostante tutto, devono affermare la loro soggettività sociale e, dunque, la capacità di intendere, agire e sperare per se stesse nella costruzione



di una propria identità consapevole ed attiva, che si caratterizza per il valore assoluto della propria dignità, affrancata, come tale, dal riconoscimento indiretto operato dal maschio (Piazza 2003).

3. La Soggettività femminile

Per secoli, le donne sono state dominate e private di soggettività, vincolate dal loro fisico e da qualità irrazionali e apolitiche, estranee all'ordine del discorso maschile, escluse dalla cittadinanza, portatrici di una irriducibile differenza incarnata nel corpo che la cultura maschile ha assoggettato in un falso concetto di universalità (Ammirati 2016). Una situazione che non poteva perdurare ulteriormente e che ha richiesto un'inversione di rotta per eliminare pregiudizi e discriminazioni.

Tale cambiamento, tuttavia, è il risultato delle azioni condotte dalle medesime donne, che hanno, dunque, prodotto lo sforzo maggiore (Farro 2012). Basti pensare che, per potersi organizzare una vita più rispondente ai loro bisogni, hanno preteso di essere meglio istruite e professionalizzate, sposandosi più tardi, hanno fatto meno figli e, nei casi in cui il loro rapporto di coppia non funzionava, hanno scelto di separarsi. Hanno agito su quei fronti dove avevano possibilità di contenere il peso dei doveri familiari, che avrebbe potuto impedire loro di esprimersi in altri settori (Palomba 2013).

Ne sono testimonianza la crescente partecipazione femminile alla vita lavorativa e politica, l'investimento nell'istruzione, la possibilità di decidere in merito all'espressione della propria sessualità e alle scelte ripro-



duttive, la convinzione che può essere possibile costruire un'identità propria di donna senza dover necessariamente sperimentare l'evento maternità e anche il coraggio di assumere responsabilità che prima appartenevano esclusivamente agli uomini (Ruspini 2018). Piccole rivoluzioni, non sempre semplici da attuare, ma necessarie per ricostruire una società più umana ed integrata, al fine di superare quella polarizzazione storica che per secoli ha visto i due generi contrapposti. L'eliminazione delle opposizioni e delle gerarchie dovrebbe portare a costruire una società nuova, caratterizzata da una cultura condivisa da tutti e dalla centralità dell'individuo, considerato in tutte le sue funzioni e i suoi diritti senza alcun tipo di distinzione stereotipata (Nussbaum 2002).

La capacità di superare visioni dicotomiche dovrebbe essere un elemento fondamentale in una società globalizzata, quale quella contemporanea. Ed è proprio la soggettività femminile, molto più di quella maschile, ad essere al passo con i cambiamenti della storia e con il passaggio da un lungo periodo, in cui l'egemonia si basava sulla polarità e sulle opposizioni, a una nuova fase nella quale, invece, ciò che conta è la capacità di ricostruire l'esperienza individuale e collettiva ovvero la capacità di riunificare, di tenere insieme e di convivere con le ambivalenze (Antonelli 2014). Il tema del genere femminile è diventato dunque centrale negli studi sociologici per la sintonia con i cambiamenti sociali in corso e le potenzialità che ha la soggettività femminile di farsi portatrice di istanze, che, andando ben oltre le rivendicazioni di genere, sono proiettate alla conquista di nuovi spazi non solo per i diritti delle donne, ma per una visione più ampia e universalistica di consolidamento della democrazia, grazie alla quale il soggetto diventi elemento centrale dell'affermazione di libertà dell'essere umano (Touraine 2012).



Le donne, in questa prospettiva, non sono solamente gli attori centrali, ma rappresentano la capacità e la volontà degli individui e dei gruppi di costituirsi nel loro diritto ad agire liberamente, perché pur parlando di se stesse in termini personali, si proiettano in una dimensione universalistica, grazie alla quale si evidenzia la necessità di superare ingiustizie e conquistare diritti, che valgano per tutti, senza generare conflitti, ma considerando il «diritto ad avere diritti», felice concetto elaborato da Hanna Arendt, quale esigenza connaturata nell'essere umano indipendentemente dalla sua appartenenza di genere (Arendt 2000). La conquista di tali diritti da parte dell'universo femminile si estrinseca attraverso la costruzione di sfere di libertà sempre più ampie tali da travalicare modelli culturali anacronistici e superati ed affermare una reale democrazia matura e compiuta, senza discriminazione né discriminanti.

La donna si identifica con l'affermazione del diritto individuale alla libertà, che si oppone a quel determinismo culturale, sociale e politico che l'ha costretta finora ad una condizione di vittima della società (Lombardo *et al* 2017). Ne è derivata una libertà civile che non è universale, ma maschile ed è esercitabile a partire da un diritto patriarcale o ancor peggio fondato su un "mancipio" patriarcale, quel «mancipium quod manu capitur», che corrisponde a un vero e proprio diritto di proprietà (Brezzo 1891). Il contratto sociale ed i paradigmi a esso connessi sono stati forgiati entro un ordine fondato sul potere maschile e alla base di molte istituzioni politiche e sociali contemporanee.

È opportuno ricordare quanto tematizzato da Montesquieu circa la libertà politica, garantita da leggi che consentono il pluralismo e rendono possibile la convivenza tra uomini grazie a una struttura separata e limitata di potere (Pacelli 2013). A tal proposito, nella sua opera *Lo spirito delle*



leggi Montesquieu (1965, 321-322) scrive: «Quando l'innocenza dei cittadini non è garantita, non lo è neppure la libertà. Per avere una tale libertà, occorre che il governo sia tale, che un cittadino non abbia ragione di dover temere un altro cittadino [...]. La libertà non consiste nel fare ciò che piace. Chi è che stabilisce quello che si deve fare? Le leggi. La libertà allora è il potere delle leggi, non già quello del popolo. La libertà è il diritto di fare tutto ciò che le leggi permettono! Infatti, se un cittadino potesse fare ciò che esse proibiscono, non avrebbe più libertà, poiché anche gli altri acquisterebbero un tale potere». Tutto si basa, quindi, sul concetto di potere, che è l'elemento che consente ad uno dei due poli della relazione di raggiungere i propri obiettivi obbligando l'altro all'obbedienza e alla sottomissione (Weber 1961).

Spesso obbedienza e sottomissione sono due comandi che vengono imposti nel modo più becero e meschino possibile, tramite l'uso della violenza. Violenza che vede nelle donne le vittime privilegiate in un rapporto malato e distorto con l'universo maschile, che, così facendo, mostra di non avere gli strumenti e le basi valoriali per esercitare altri registri espressivi e relazionali.

La violenza contro le donne è un fenomeno triste e drammatico che non si riesce ad arginare, che mostra l'inutilità di quelle basi culturali che erano state individuate, diffuse e partecipate, per la soluzione delle questioni di genere. Uno dei *milieu* in cui trova terreno fertile la cultura della violenza è la famiglia perché quasi sempre i casi di violenza si verificano nel suo seno, ma anche in quel rapporto interpersonale tra uomo e donna che il più delle volte si fonda su un mercato scambievole di convivenza e



sulla concezione dell'amore come possesso, un possesso che inevitabilmente implica un compromesso e, quindi, la perdita della libertà individuale e il trionfo dell'egoismo autoritario (Pulcini 2001).

A mio giudizio tutti gli elementi di cui disponiamo portano ad affermare che la violenza contro le donne è fisica, materiale, non simbolica. Il corpo è il luogo primordiale di sintesi passiva della persona, il luogo per eccellenza del sé medesimo e del sentire, sul quale si edificano le sintesi attive che sono l'esistenza e la responsabilità. Per questo il corpo offre agli altri la possibilità di una sua oggettivazione. La brutalità della violenza naturalizza la vittima, la riduce a oggetto fissato dentro un modello rigido di identità. La violenza contro le donne insiste sulla materialità del corpo perché quest'ultima riduce l'incertezza del pensiero intorno alle categorie che dovrebbero classificare e comprendere il corpo stesso. Sono esistite ed esistono ancora oggi strutture simboliche che tendono a porre la figura femminile in una situazione di sudditanza e dipendenza; oltre a quelle molto visibili, come le rappresentazioni dei mass-media, ve ne sono di meno ovvie e, per questo, forse più potenti come l'amore (Corradi 2018, 168).

La violenza sulle donne è la manifestazione di un rapporto di potere disuguale tra uomini e donne, che ha condotto il maschio a prevaricare e a discriminare la "femmina", innescando quel meccanismo sociale che costringe la donna a una posizione subordinata rispetto all'uomo (Santangelo 2008). Alcuni uomini violenti esercitano il loro potere nell'ambito delle relazioni interpersonali attraverso la forza fisica, illudendosi di avere potere sulla vittima, che invece è succube perlopiù della paura (Corradi 2009).



La violenza sulle donne, intesa come violenza di genere, viene definita dall'Organizzazione delle Nazioni Unite come qualsiasi atto di violenza contro il genere femminile che si traduce in lesioni o sofferenze fisiche, sessuali o psicologiche per le donne, incluse le minacce di tali atti, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà, sia nella vita pubblica che nella vita privata. Anche l'Organizzazione Mondiale della Sanità denuncia che la violenza di genere costituisce il principale problema di salute pubblica e di violazione dei diritti umani nel mondo e viene definita dalla legislazione internazionale come crimine contro l'umanità. Pertanto, qualsiasi atto di violenza che, per motivi di genere e non, provochi o possa verosimilmente provocare danno fisico, sessuale o psicologico, comprese le minacce di violenza, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà personale, sia nella vita pubblica che nella vita privata, deve necessariamente essere condannato (Casadei 2012).

Ancora una volta possono tornare utili le parole di Mary Wollstonecraft, la quale scriveva che le donne

spogliate delle virtù che dovrebbero avvolgere l'umanità, sono state rivestite di grazie artificiali che permettono loro di esercitare una tirannide di breve durata. Nel loro petto l'amore sovrasta ogni altra ben più nobile passione, la loro unica ambizione è di essere belle, suscitare emozioni piuttosto che ispirare rispetto; e quest'ignobile desiderio, come il servilismo nelle monarchie assolute, distrugge tutta la forza del carattere. La libertà è la madre delle virtù e se le donne sono, per costituzione, delle schiave, e non è concesso loro di respirare l'aria rigenerante e penetrante della libertà, allora sono destinate a languire sempre, come piante esotiche, ad essere riconosciute solo come bellissime imperfezioni della natura. L'unica imperfezione della natura (Wollstonecraft 2008, 57).



Sono state fatte molte battaglie, lotte, proteste. Ma le donne sono ancora, troppo spesso, vittime della mancanza di rispetto, di una cultura maschilista, di un'apparenza fisica che prevarica tutti gli altri valori. Le donne si sono battute per anni per ottenere l'uguaglianza nel diritto e l'estensione dei diritti esistenti al loro sesso. Questa uguaglianza è stata conquistata, ma il diritto e i diritti non sembrano sufficienti per garantire in pieno la libertà e l'autonomia femminile, poiché si sono dimostrati strutturalmente incapaci di scalfire il potere maschile e, dunque, di tradurre le aspettative delle donne in procedure e abitudini consolidate e condivise socialmente (Crespi 2016). L'elemento di espressione massima della democrazia dovrebbe risiedere nella possibilità di garantire ad ognuno un elevato grado di coscienza della propria libertà. Una libertà che preveda anche la possibilità che siano «le donne stesse a dire cosa e chi sono» (Cavarero 1990). Perché il saper essere implica quelle capacità e quelle libertà che Amartya Sen, nel suo testo *Lo sviluppo è libertà* (2000), associa al diritto di partecipazione, di riconoscimento, di stima nelle relazioni sociali, in quanto strumento di sviluppo mediante l'espansione della propria e altrui libertà.

La democrazia, nell'epoca contemporanea, richiede una maggiore complessità, perché in termini normativi dovrebbe soddisfare le esigenze della vita sociale attraverso l'unione della ragione, lo sviluppo economico e la sovranità popolare e privata, attribuendo autonomia a tutte le sfere della vita sociale. La democrazia non è solo il governo del popolo o «l'insieme delle garanzie istituzionali o il regno della maggioranza, ma è so-



prattutto rispetto per i progetti individuali e collettivi, che combinano l'affermazione della libertà personale con il diritto di identificazione con una collettività sociale» (Touraine 1994, 26).

L'individuo contemporaneo, invece, lotta per il riconoscimento delle proprie identità, perché è un attore sociale, proprietario del suo destino e in quanto tale riconosce che la democrazia è l'unico sistema di governo che permette e promuove la sua libertà. La democrazia è alimentata dall'azione del soggetto che trasmette l'insieme dei valori della cultura democratica, superando la sua dimensione istituzionale. «Un regime democratico è basato, quindi, sull'esistenza di personalità democratica e il vostro obiettivo principale dovrebbe essere la creazione di individui-soggetti in grado di resistere la dissociazione tra il mondo dell'azione e il mondo dell'essere, tra il futuro e il passato» (Touraine 2005, 381).

La realtà post-sociale autorizza a qualificare gli attori non più come sociali, cioè situati in un posto specifico nelle loro relazioni e nei rapporti, essendo motivati dai loro interessi economici o personali, ma vengono identificati attraverso la volontà di difendere i loro diritti ossia di fondare il loro desiderio di libertà e di giustizia sulla coscienza di essere essi stessi soggetto umano (Mele 2006). Soggetto la cui azione può essere efficace solo se trasforma il suo universalismo in leggi e regolamenti capaci di fermare la marcia di conquista dell'egoismo economico. E in questa prospettiva non si ha bisogno solo di pari opportunità, ma anche di proteste che vadano contro il potere dei più potenti e dei più ricchi, che spesso hanno acquisito il potere con procedure illegali, praticando la concussione e la corruzione, il ricatto e la manipolazione dei testi e delle istituzioni.



Occorre dunque riprendere il cammino originale della democrazia che va dal basso in alto, ma una democrazia partecipativa riformata è solo un primo passo verso la giusta direzione [...]. Non si tratta però di ritornare ai grandi modelli del passato, la presenza del soggetto nell'individuo non eleva questo al di sopra degli altri; lo impegna al contrario nella vita sociale. L'individuo-soggetto difende per sé e per gli altri uno spazio di libertà, grazie a cui l'individuo non sarà ridotto ai suoi ruoli sociali e non sarà dunque sottomesso al potere (Touraine 2012, 147).

Il principio rappresentato da Touraine è un principio sovra-sociale che si fonda sull'universalismo dei diritti umani, il diritto alla conoscenza, il diritto al rispetto, il diritto alla capacità creativa, il diritto, *tout court*, alla libertà, nella legalità delle azioni e nella legittimità dei comportamenti (Antonelli 2017). Sono queste le coordinate di una prospettiva e, contemporaneamente, di una sfida irta di difficoltà ed ostacoli, ma proiettata verso l'edificazione della soggettività femminile, foriera di nuovi modelli culturali e, conseguentemente, di mutamenti in campo sociale e politico (Latouche 2016). È necessario identificare le condizioni di creazione di un ordine economico e istituzionale che rispetti prima di tutti i diritti universali li riconosca effettivamente per tutti e, in particolare per i più deboli. Quest'ultima condizione potrà effettivamente realizzarsi solamente se il concetto della solidarietà riuscirà a contaminare positivamente le matrici relazionali, scardinando i precostituiti fattori dicotomici nella orizzontalità dei rapporti tra l'universo maschile e quello femminile (Bobbio 2001).

Tuttavia, la semplice solidarietà non sarebbe comunque sufficiente, se ad essa non venisse associata anche la fiducia verso chi fattivamente riconosce i diritti degli altri, illuminati e vivificati dal principio cardine



dell'uguaglianza. Ecco dunque che la soggettività femminile, nell'accezione touraniana, può trovare cittadinanza piena ed estrinsecare al massimo grado le sue potenzialità, se saprà creare l'efficace triangolazione tra i principi della solidarietà, della fiducia e dell'uguaglianza. Allora, la democrazia potrà definirsi compiuta solamente se i tre principi cardine potranno imporre i nuovi valori e i nuovi modelli culturali.

Se si pone l'attenzione alla quotidianità e ai molteplici episodi che vedono la donna protagonista, suo malgrado, di sopraffazione, violenza, subordinazione, allora la soggettività femminile risulta essere frustrata e bloccata, interrompendo ogni volta il processo della sua definitiva affermazione in una società democratica, nella quale il riconoscimento dei diritti di tutti, senza distinzione alcuna, non sia solamente formale ma concreto e tangibile.

4. Conclusioni

Seppur con modalità di espressione diverse e con riferimenti a esperienze personali differenti, tutte le donne hanno una coscienza positiva della propria identità. Possiedono una grande consapevolezza del loro essere soggetti e sono coscienti di ricoprire un ruolo fondamentale nella società, in particolare per quanto riguarda la possibilità di rivendicare i propri diritti e la capacità di colmare i vuoti esistenti nel tessuto sociale attraverso un approccio riunificatore e propositivo, del quale sentono la necessità e a cui sembrano accostarsi anche gli uomini.

È il frutto maturo dell'affermazione della soggettività femminile, nei termini e nella prospettiva indicati da Touraine, che sta consentendo alla



donna di godere della medesima dignità di cui gode l'uomo e di rapportarsi nei confronti di quest'ultimo in posizione non più subalterna ma paritaria (Rosin 2012). È un nuovo e più fecondo approccio culturale che tenta di imporsi e che muta le prospettive e le analisi sul genere. Tanto è vero che oggi risulta bandito il concetto di emancipazione, in quanto foriero di una evidente accezione negativa, perché esalta la visione vittimistica della donna, mentre si preferisce affermare e ribadire che la donna è un soggetto agente, libero ed autonomo. Soprattutto, consapevole del proprio ruolo nella società, quale risultato delle sue conquiste e non un gratuito riconoscimento da parte dell'uomo.

Dopo accese rivendicazioni condotte da circoli, associazioni, leghe e movimenti politici che hanno caratterizzato il secolo passato, e che sono riuscite a far ottenere buoni risultati in termini di emancipazione e suffragio, nella società odierna la lotta per la parità dei diritti si è spostata su altri binari che riguardano la professionalità, la gestione della famiglia e della paternità, le difficoltà della conciliazione, la retribuzione lavorativa, il soffitto di cristallo, le quote rosa, la corresponsabilità dei coniugi in fatto di educazione dei figli, eccetera (Rebughini 2009).

È su questi terreni che ormai si gioca la partita tra uomini e donne e la posta da conquistare definitivamente è la parità di genere, che non può essere solamente una dichiarazione formale, ma deve essere sostanziale nella misura in cui una nuova cultura riesca ad imporsi e sradicare pregiudizi e preconcetti.

Tuttavia, il risultato non è definitivamente acquisito, in quanto la quotidianità fa registrare ancora episodi nei quali l'atavica dicotomia dei rapporti tra uomo e donna si caratterizza con i tratti della violenza, della prevaricazione, della sottomissione e della mortificazione della donna da



parte dell'uomo. Allora, non sembrerebbe essere sufficiente aver acquisito da parte della donna la necessaria consapevolezza del proprio ruolo nella società e nella storia ed aver agito e continuare ad agire di conseguenza (Saraceno 2017).

La soggettività femminile nell'accezione touraniana può trovare piena e compiuta affermazione solamente se la società saprà incardinare il processo della democrazia matura sui principi della solidarietà, della fiducia, dell'uguaglianza.

La parità di genere potrà essere effettiva, se le insidie e le fascinazioni del potere, in ogni sua dimensione, saranno neutralizzate da nuovi modelli culturali, che solamente le donne potranno contribuire ad imporre.

Molta strada è stata percorsa e notevoli sono i risultati ottenuti relativamente alla conquista dei diritti fondamentali da parte delle donne e al loro riconoscimento da parte degli uomini. In egual misura, nuovi paradigmi culturali hanno fornito elementi di analisi e di riflessione concettualmente e sociologicamente più avanzati anche dal punto di vista della formulazione terminologica. Basti pensare che inappropriato e singolare risulta parlare attualmente di emancipazione della donna, che, invece, trova la sua degna collocazione nella società solo ed esclusivamente in termini di parità di genere. Ciò nonostante, la costruzione della parità di genere resta la sfida delle sfide, dal momento che nella dialettica tra l'universo maschile e quello femminile entrano in ballo i valori fondanti e qualificanti della democrazia e delle società democratiche. Anzi, si può affermare che attraverso la lente della parità di genere è possibile osservare e valutare lo stadio di avanzamento dei valori democratici, cui corrisponde conseguentemente la riduzione, fino all'annullamento, della guerra insensata tra l'uomo e la donna.



Democrazia e Sicurezza – Democracy and Security Review
ISSN: 2239-804X

anno X, n. 2, 2020

data di pubblicazione: 13 ottobre 2020

Osservatorio sociale

Il mondo delle donne, dunque, è il mondo della definitiva consacrazione dei valori dell'uguaglianza, della dignità, del rispetto, della solidarietà e della libertà. Il mondo delle donne è un auspicio ed una prospettiva e la parità di genere è la sua declinazione culturale e sociologica.



Bibliografia

Ammirati, A. (2016), *Neouniversalismo. Le teorie di genere oltre l'uguaglianza e la differenza*, Roma: Aracne.

Antonelli, F. (2014), *Dignità e azione sociale*, in *Studi di Sociologia*, vol. 4, pp. 379-396.

Antonelli, F. (2017), *Il ritorno della nazione e il futuro del Soggetto. Colloqui con Alain Touraine*, in *Democrazia e Sicurezza*, 1, pp. 355- 364.

Arendt, H. (2000), *Vita activa*, Milano: Bompiani.

Benadusi, L., B. Pentimalli (2010), *Scuola del Soggetto, riconoscimento delle diversità culturali e società delle donne. Intervista con Alain Touraine*, in *Scuola Democratica. Learning for Democracy*, vol. 1.

Bhavnani, K., J. Foran, P.A. Kurian, D. Munshi (cur.) (2016), *Feminist Futures: Reimagining Women, Culture and Development*, London: Zed Books.

Bobbio, N. (2001), *Dialoghi intorno alla Repubblica*, Roma-Bari: Laterza.

Bonanno, F. (2016), *Sociologia dei gruppi*, Acireale: Bonanno.

Boltanski, L. (2009), *De la critique. Précis de sociologie de l'émancipation*, Paris: Gallimard (trad. it.: *Della critica. Compendio di sociologia dell'emancipazione*, Torino: Rosenberg & Sellier, 2014).

Brezzo, C. (1891), *La mancipatio*, Torino: Bocca editori.

Calloni, M. (2012), *Generi e femminismi*, in L. Cedroni e M. Calloni (cur.), *Filosofia politica contemporanea*, Milano: Mondadori, pp. 60-85.

Casadei, T. (2012), *Diritti umani e soggetti vulnerabili. Violazioni, trasformazioni, aporie*, Torino: Giappichelli.

Castells, M. (1997), *The Power of Identity*, Oxford: Blackwell Publishing (trad. it.: *Il potere dell'identità*, Milano: Egea, 2003).



Cavarero, A. (1990), *Nonostante Platone. Figure femminili nella filosofia antica*, Roma: Editori Riuniti.

Cedroni, L., M. Calloni (cur.) (2012), *Filosofia politica contemporanea*, Milano: Mondadori.

Chatterjee, D.K. (cur.) (2004), *The Ethics of Assistance: Morality and the Distant Needy*, Cambridge: Cambridge University Press.

Cipolla, C., G. Boccia Artieri, L. Fassari (cur.) (2012), *Innovazione tecnologica e disuguaglianze territoriali*, Milano: FrancoAngeli.

Crespi, I. (2016), *Identità sessuale/di genere*, in P. Terenzi, L. Boccacin, R. Prandini (cur.), *Lessico della sociologia relazionale*, Bologna: il Mulino, pp. 129-132.

Corradi, C. (2009), *Sociologia della violenza. Modernità, identità, potere*, Roma: Meltemi.

Corradi, C. (cur.) (2008), *I modelli della violenza contro le donne. Rileggere la violenza nella modernità*, Milano: FrancoAngeli.

de Beauvoir, S. (2012), *Il secondo sesso*, Milano: il Saggiatore.

De Greiff, P., C. Cronin (cur.) (2002), *Global Justice and Transnational Justice*, Cambridge: MIT Press.

Evans, M. (2016), *The Persistence of Gender Inequality*, Cambridge: Polity Press.

Farro, A.L. (2012), *Il percorso sociologico di Alain Touraine*, in A.L. Farro (cur.), *Sociologia e movimento. Teoria e ricerca sociale di Alain Touraine*, Milano: Guerini scientifica, pp. 15-33.

Gammone, M. (2011), *Democrazie, donne, futuro. La sociologia e Alain Touraine*, Milano: FrancoAngeli.

Ghisleni, M., W. Privitera (cur.) (2009), *Sociologie contemporanee*, Torino: Utet.



Latouche, S. (2007), *La scommessa della decrescita*, Milano: Feltrinelli.

Latouche, S. (2016), *Les Précurseurs de la Décroissance. Une anthologie*, Lyon: Le Passeger Clandestin (trad.it.: *La decrescita prima della crescita. Precursori e compagni di strada*, Torino: Bollati Boringhieri, 2016).

Lombardo, E., P. Meyer, M. Verloo (2017), *Policy making from a Gender+ Equality Perspective*, in *Journal of Women, Politics & Policy*, vol. 38.

Mattucci, N. (2015), *I confini sessuali del politico*, in *Postfilosofie*, 8, pp. 82-94.

Mele, V. (2006), *Nuove tendenze nella teoria dell'agire sociale: Touraine, Bourdieu, Giddens*, in M.A. Toscano, *Introduzione alla sociologia*, Milano: FrancoAngeli, pp. 365-384.

Montesquieu, C.L. (1965), *Lo spirito delle leggi*, Torino: Utet.

Nussbaum, M. (2002), *Capabilities and Human Rights*, in P. De Greiff, C. Cronin (cur.), *Global Justice and Transnational Justice*, Cambridge: MIT Press, pp. 117-150.

Nussbaum, M. (2004), *Women and Theories of Global Justice: Our Need for a New Paradigm*, in D.K. Chatterjee (cur.), *The Ethics of Assistance: Morality and the Distant Needy*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 147-176.

Pacelli, D. (2013), *Il senso del limite. Per un nuovo approccio di sociologia critica*, Roma: Carocci.

Palomba, R. (2013), *Sognando parità. Occupazione e lavoro, maternità, sesso e potere, violenza e povertà: le pari opportunità, se non ora quando?*, Milano: Ponte alle Grazie.

Piccone Stella, S., C. Saraceno (1996), *Genere. La costruzione sociale del maschile e del femminile*, Bologna: il Mulino.

Piazza, M. (2003), *Le trentenni. Fra maternità e lavoro, alla ricerca di una nuova identità*, Milano: Mondadori.



Prandstraller, G.P. (2013), *La rinascita del ceto medio*, Milano: FrancoAngeli.

Pulcini, E. (2001), *L'individuo senza passioni. Individualismo moderno e perdita del legame sociale*, Torino: Bollati Boringhieri.

Rebughini, P.A. (2009), *Alain Touraine. Modernità, soggetto, movimenti*, in M. Ghisleni, W. Privitera (cur.), *Sociologie contemporanee*, Torino: Utet, pp. 155-197.

Rosin, H. (2012), *The End of Man: And the Rise of Woman*, New York: Penguin Group (trad.it.: *La fine del maschio e l'ascesa delle donne*, Roma: Cavallo di ferro, 2013).

Ruspini, E. (2018), *Dinamiche di genere, generazioni, riflessività*, in *Studi di Sociologia*, 1, pp. 7 - 22.

Santangelo, F. (2008), *La prevaricazione fisica all'interno della coppia: analisi empirica di una tipologia di uomini violenti*, in C. Corradi (cur.), *I modelli della violenza contro le donne. Rileggere la violenza nella modernità*, Milano: FrancoAngeli, pp. 203-220.

Saraceno, C. (2017), *L'equivoco della famiglia*, Roma-Bari: Laterza.

Sen, A. (2000), *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza decrescita*, Milano: Mondadori.

Terenzi, P., L. Boccacin, R. Prandini (cur.) (2016), *Lessico della sociologia relazionale*, Bologna: il Mulino.

Toscano, M.A. (2006), *Introduzione alla sociologia*, Milano: FrancoAngeli.

Touraine, A. (1994), *Qu'est-ce que la démocratie?*, Paris: Fayard.

Touraine, A. (1997), *Pourrons nous vivre ensemble? Égaux et différent*, Paris: Fayard (trad. it., *Libertà, uguaglianza, diversità. Si può vivere insieme?*, Milano: il Saggiatore, 1998).



Touraine A. (2005), *Un nouveau paradigme. Pour comprendre le monde aujourd'hui*, Paris: Fayard (trad. it.: *La globalizzazione e la fine del sociale. Per comprendere il mondo contemporaneo*, Milano: il Saggiatore, 2005).

Touraine, A. (2006), *Le monde des femmes*, Paris: Fayard (trad. it.: *Il mondo è delle donne*, Milano: il Saggiatore, 2006).

Touraine, A. (2007), *Penser autrement*, Paris: Fayard (trad.it.: *Il pensiero altro*, Roma: Armando, 2009).

Touraine, A. (2012), *Après la crise*, Paris: Fayard (trad. it.: *Dopo la crisi. Una nuova società possibile*, Roma: Armando, 2012).

Touraine, A. (2013), *La fin des sociétés*, Paris: Seuil.

Villa, A. (2012), *Il soggetto dell'azione in Alain Touraine*, in C. Cipolla, G. Boccia Artieri, L. Fassari (cur.), *Innovazione tecnologica e disuguaglianze territoriali*, Milano: FrancoAngeli, pp. 155-165.

Vitali, F. (2009), *I luoghi della partecipazione. Una ricerca su donne, lavoro e politica*, Milano: FrancoAngeli.

Weber, M. (1961), *Economia e società*, Milano: Edizioni di comunità.

Wollstonecraft, M. (2008), *Sui diritti delle donne*, Milano: Bur.



Abstract

Female Subjectivity in Alain Touraine Between Obstacles and Changings

Social sciences argue that discrimination against women is not a cultural universal, but it represents the need to assign values and norms that regulate behaviour between the sexes. For society it is necessary to regulate, control and reproduce gender-based patterns of relationships and not to lay down rules that only penalize one pole of the relationship. Why, then, is discrimination so widespread and persistent? In order to respond to this difficult question it is necessary to take under consideration the strength and power relationships that exist between men and women. Power is the element that allows a pole of the relationship to reach its goals by obliging the other pole to obedience and submission. The concept of power is closely linked to the imposition of one's human domination over another.

Keywords: Touraine; women; gender issues; subject; violence.



La rappresentazione sociale della criminalità organizzata nelle scuole dell'hinterland milanese. Un'analisi sulla percezione e sulla conoscenza del fenomeno mafioso tra gli studenti delle superiori di Eleonora Clerici *

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Diffusione della mafia al Nord e sua percezione. Un'introduzione. – 3. Mafia, scuola e immaginario. – 4. Ricerca, disegno e risultati. – 5. Conclusioni.

1. Introduzione

L'articolo presenta gli assunti e i risultati di una ricerca svolta nel 2018 nelle scuole della Provincia Nord-Ovest di Milano per comprendere percezioni, rappresentazioni e conoscenze sui fenomeni di mafia e antimafia da parte degli studenti. Precisamente, gli obiettivi che hanno orientato la

* Dottoressa magistrale in Scienze sociali applicate presso l'Università di Roma «La Sapienza». Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo (*double blind peer review*); il testo è stato accettato l'8 settembre 2020.



ricerca sono stati: riflettere sulle rappresentazioni sociali, la percezione e la conoscenza di mafia e di antimafia; indagare il ruolo dei media e della scuola; riflettere sull'efficacia delle attività antimafia.

La ricerca prende avvio dall'esigenza di comprendere, da un lato, quanto i media e la scuola abbiano influenzato la conoscenza e l'immaginario della mafia tra i giovani, dall'altro, quanto gli studenti siano effettivamente informati e coscienti sull'argomento. Questa esigenza si manifesta in maniera sempre più urgente, sia a causa dell'intrinseca caratteristica della mafia di perdurare nel tempo ed essere in grado di modificarsi e adattarsi ai mutamenti storico-sociali e a nuovi contesti, sia perché negli ultimi anni sta vivendo una nuova centralità a livello mediatico.

D'altro canto, la scelta di studiare questo tema nelle scuole dell'hinterland milanese è dovuta alla possibilità di indagare e di comprendere quanto i giovani siano a conoscenza dell'espansione mafiosa in aree non tradizionali. Infatti, questa zona presenta sia un passato connesso all'infiltrazione della criminalità organizzata e al negazionismo dei cittadini locali, sia un presente e un futuro con interessi economici e politici non indifferenti alla mafia.

L'articolo si struttura in tre parti: nella prima parte si presentano le prospettive sociologiche attraverso cui è stato analizzato il fenomeno mafioso, la sua rappresentazione e la sua espansione, con una particolare attenzione alle vicende della Lombardia; nella seconda parte è tematizzato il ruolo della scuola nell'educazione alla legalità e l'immaginario dei giovani rispetto a questi fenomeni; nella terza e ultima parte si presentano la metodologia, il contesto e i risultati più rilevanti dell'analisi condotta nel 2018.



2. Diffusione della mafia al Nord e sua percezione. Un'introduzione

A partire dalla fine del XX secolo, l'analisi sociologica si interroga sulla comprensione dei fattori che hanno permesso alle attività e ai gruppi mafiosi di espandersi nelle cosiddette "aree non tradizionali", ovvero sia di radicarsi, oltre che nel Mezzogiorno d'Italia, anche in altre regioni italiane¹ e internazionali.

Gli studi a riguardo sono stati principalmente connotati da due prospettive opposte: la visione stanziale² e quella mafiocentrica³. Essendo entrambe considerate deboli⁴ per la completa comprensione del fenomeno

¹ La questione della diffusione ed espansione del fenomeno mafioso nelle regioni italiane emerge fin dagli anni Novanta, quando la Commissione parlamentare antimafia (Cpa) redige una relazione in cui sostiene che «non c'è praticamente una delle aree considerate che vada esente da fenomeni di insediamento di tipo mafioso o di infiltrazioni dello stesso tipo nel tessuto economico e nel mondo degli affari. Che poi vi siano forti differenze nell'entità del fenomeno nelle singole aree, è del tutto pacifico e lo si vedrà meglio appresso. Ma ciò che può essere affermato con assoluta sicurezza è che non vi sono ormai più nel nostro Paese, le cosiddette "isole felici"» (Cpa 1994, 14).

² Teorizzata da autori quali Diego Gambetta (1992), Robert Putman (1993) e Yiu Kong Chu (2000), sostiene la tesi della non esportabilità della mafia. Questi autori giungono alla conclusione che difficilmente le mafie si muovono, perché sono troppo integrate nel contesto e tessuto sociale locale.

³ Teorizzata da accademici come Manuel Castells (2007), asserisce che «il crimine organizzato si sposta con facilità, grazie alla diffusione della globalizzazione e ai flussi migratori, e le multinazionali del crimine sono sempre più indipendenti da un territorio specifico» (Varese 2011, 6). Secondo questa visione, le mafie sfruttano in maniera razionale ogni occasione ed ogni fattore a loro favorevole.

⁴ Infatti la tesi stanziale, sebbene dal punto di vista analitico rappresenti una cornice di riferimento per questi studi, presenta delle lacune e delle mancanze dal punto di vista empirico (vi sono stati casi in cui le organizzazioni mafiose si sono infiltrate e riprodotte



mafioso, Federico Varese (2011) e Rocco Sciarrone (2014) hanno sviluppato dei modelli più esaustivi. Varese intende studiare l'espansione mafiosa a partire da alcuni assunti di macro-economia: l'offerta e la domanda. In questa prospettiva, l'offerta di mafia è l'insieme dei fattori intenzionali e non intenzionali che spingono un'organizzazione mafiosa a infiltrarsi in altri contesti, mentre la domanda di mafia è costituita da quei fattori contestuali che permettono oppure ostacolano il radicamento di queste organizzazioni in ambienti nuovi.

Nello specifico, rientrano nei *fattori intenzionali* quelli che spingono la mafia a migrare volontariamente: *resource-seeking*, cioè per acquisire risorse che non hanno nel territorio originario o che vogliono a un costo inferiore; *investment-seeking*, ovverosia per investire in un nuovo territorio; e *market-seeking*, al fine cioè di aumentare e incrementare la sua presenza nel mercato, poiché oggi rappresenta il *core business* per eccellenza. Al contrario, per *fattori non intenzionali* si intendono quei fattori non razionali che hanno in parte favorito l'emersione e il radicamento della mafia in contesti non tradizionali, quali la repressione delle forze dell'ordine, lo scoppio di guerre di mafia nel territorio d'origine e il soggiorno obbligato. Infine, nei *fattori contestuali* rientrano: la presenza o assenza di fiducia e/o capitale sociale e di mafie locali, che sono fattori che possono comportare un maggiore o minore interesse a muoversi verso un territorio; l'emersione di mercati nuovi e improntati verso l'*export*; la presenza di mercati illegali ampi, in quanto in essi la domanda di protezione dei diritti e di

in territori lontani e diversi da quelli d'origine). Mentre la seconda tesi, seppur affascinante, appare più debole intellettualmente e rischia di non cogliere completamente la complessità del fenomeno.



proprietà è elevata e lo Stato non riesce a tutelarli; e le dimensioni del comune.

Similmente, Sciarrone sostiene che sia possibile comprendere l'infiltrazione mafiosa prendendo in analisi due fattori, quelli di contesto e quelli di agenzia, e osservare come interagiscono tra loro nel favorire o impedire i processi di espansione mafiosa. In particolare, nei *fattori di contesto* si rintracciano la dimensione socio-economica, quella culturale e relazionale, e quella politica e istituzionale dei contesti interessati dalla diffusione di gruppo mafiosi; mentre nei *fattori di agenzia* rientrano i fattori non intenzionali, quelli intenzionali e le competenze. Nei primi ritroviamo le motivazioni non volontarie per cui un mafioso o un'organizzazione criminale sono costretti a spostarsi. Nei secondi si rintracciano le diverse logiche per cui la criminalità organizzata sente l'esigenza e la volontà di espandersi altrove. Nei terzi si annoverano le risorse e le competenze di cui dispongono i mafiosi, cioè «l'uso specializzato della violenza, la capacità di costruire o manipolare relazioni sociali, le tradizionali funzioni di protezione e mediazione, ma anche la disponibilità di risorse finanziarie, l'offerta di servizi illeciti e l'abilità di inserirsi nei meccanismi degli scambi occulti in ambito sia economico sia politico» (Sciarrone 2014, 24).

Pertanto, sia Varese sia Sciarrone sostengono che, per analizzare in modo più esaustivo i meccanismi di diffusione delle mafie in aree non tradizionali, sia necessario studiare il contesto, prendere in considerazione una rete di concause e svolgere studi comparativi tra diversi casi.

Inoltre, usufruendo di questi riferimenti teorici, è stato possibile comprendere le dinamiche che hanno prodotto, fin dagli anni Sessanta, l'espansione mafiosa nel Nord d'Italia. In particolar modo, i modelli proposti da Varese e Sciarrone sono stati ripresi dagli studi condotti da



Nando Dalla Chiesa, che ha riassunto e identificato quattro sotto-paradigmi in grado di spiegare l'infiltrazione mafiosa in Lombardia: «a) quello storico-ecologico⁵; b) quello della varietà genetica⁶; c) quello dell'ospitalità ambientale⁷; d) quello del capitale sociale⁸» (Dalla Chiesa 2016, 57). Attraverso questi quattro sotto-paradigmi Dalla Chiesa, da un lato, sottolinea come studiare la mafia da una prospettiva di concause sia l'unico modo per comprenderla e contrastarla; dall'altro, presenta i fattori che hanno maggiormente permesso l'espansione mafiosa in Lombardia. Si tratta di un intreccio di elementi storici e strutturali, quali i flussi migratori, il primato dei comuni piccoli e densamente popolati; la presenza di alcune situazioni, come il soggiorno obbligato e il degrado urbano; l'esistenza di alcuni fattori contestuali che hanno favorito l'espansione

⁵ Questo primo sotto-paradigma risponde sostanzialmente a una specifica domanda: *perché e attraverso quali passaggi si è verificata l'espansione?* Per rispondere a tale quesito, è necessario identificare un intreccio di elementi storici e strutturali, quali i flussi migratori, il primato dei comuni piccoli e densamente popolati.

⁶ Questo secondo sotto-paradigma è caratterizzato dalla presenza o assenza di alcune situazioni e convinzioni. La prima è che l'istituzione del confino o soggiorno obbligato dei boss in alcune città del Nord abbia favorito la loro espansione. La seconda è quella del degrado urbano, ovverosia che la necessità di continue costruzioni popolari e di un'alta densità urbana possano incentivare l'arrivo di mafiosi. La terza è che un particolare colore politico nelle amministrazioni o nella politica locale abbia favorito lo sviluppo e il radicamento di mafiosi al Nord.

⁷ Questo terzo sotto-paradigma fa riferimento alla serie di fattori contestuali presenti nel luogo di arrivo che hanno favorito l'espansione mafiosa, come la zona grigia, la rimozione (o negazionismo) e la corruzione.

⁸ Questo quarto sotto-paradigma tenta di spiegare il verificarsi della compatibilità tra il capitale sociale della mafia con quello delle regioni settentrionali.



mafiosa, come la zona grigia⁹, la rimozione (o negazionismo)¹⁰ e la corruzione; e il verificarsi della compatibilità tra il capitale sociale della mafia, arretrato e chiuso, con quello delle regioni settentrionali.

Fin dalle prime indagini sociologiche sul fenomeno mafioso, lo studio delle rappresentazioni sociali¹¹ (Moscovici 1989) e della percezione ha assunto un ruolo centrale nella comprensione e nella risoluzione della mafia. Infatti, studiosi come Gigliola Lo Cascio (1986) e Franco Ferrarotti (1978) avevano sottolineato l'importanza dell'analisi dell'immaginario e

⁹ Con la nozione di "zona grigia" si intende sia «l'infiltrazione mafiosa nella sfera dell'economia legale, della politica e della società civile», sia «l'effetto emergente di interazioni e scambi ripetuti, significativamente da attori famosi» (Sciarrone 2014, 135). Il ruolo della zona grigia è cruciale nelle dinamiche di gestione e di infiltrazione mafiosa, ma purtroppo questi soggetti non sono perseguibili per via legale, poiché non esiste una legge specifica. Le figure che compongono questa area possono essere raffigurate come "uomini-cerniera", che riescono a unire due mondi che dovrebbero essere e rimanere separati: quello legale e quello mafioso. Questi possono essere «direttori o funzionari di banca, oppure ancora imprenditori, commercialisti, broker, finanziari, ragionieri, direttori di finanziari, di agenzie o di società immobiliari, colletti bianchi di varia estrazione e provenienza» (Ciconte 2010, 60). Le attività e i servizi degli uomini-cerniera sono cruciali sia per la quantità di persone coinvolte sia per le operazioni economiche effettuate in questo modo: la loro presenza nel sistema economico lombardo è devastante.

¹⁰ Per "rimozione" si intende la convinzione dell'inesistenza della mafia nelle regioni settentrionali. Questa negazione è stata alimentata, da un lato, da un profondo mutismo istituzionale e da un'omertà sociale, dall'altro, da un'enorme sottovalutazione e indifferenza delle regioni e della popolazione rispetto a questo fenomeno. Infatti, per decenni, lo Stato ha taciuto o sminuito il fenomeno mafioso, comportando l'incapacità di contrastarlo in maniera efficace ed efficiente.

¹¹ Tendenzialmente, le rappresentazioni sociali si costruiscono attraverso l'interazione interpersonale, la visione di immagini, la lettura, le credenze religiose, le considerazioni pregresse, le proprie esperienze e le nozioni derivate dalla propria cultura e contesto sociale. Inoltre, negli ultimi decenni, si evidenzia il ruolo centrale che hanno i *media*, la televisione, internet e i giornali nella costruzione e formazione di queste rappresentazioni.



delle rappresentazioni sociali sia per comprendere il livello di informazione e di responsabilizzazione degli intervistati, sia per mutare la concezione e le condotte verso la criminalità organizzata e l'antimafia.

Poiché la mafia è un fenomeno sommerso, viene spesso considerata dicotomicamente attraverso delle contrapposizioni nette o raffigurata in maniera stereotipata. L'elenco degli stereotipi con cui viene rappresentata è sufficientemente ampio, ma i più diffusi sono: la mafia come emergenza, evidenziando come qualsiasi sua manifestazione venga gestita e considerata con allarmismo; la mafia come antistato, sottolineando la contrapposizione tra questa e le diverse istituzioni come la magistratura, la politica e la scuola; la mafia come subcultura, rimarcando come l'opinione pubblica utilizzi questo termine antropologico in modo negativo e come sinonimo di inciviltà, diseducazione e marginalità; e la mafia come "piovra invincibile", enfatizzando negativamente sia i rapporti privilegiati con le istituzioni sia la sua capacità pervasiva e duratura di riadattarsi e resistere ai cambiamenti (Santino 2006).

Un altro modo per stereotipare la mafia è considerarla e analizzarla dicotomicamente, distinguendo tra: la rappresentazione arcaica e moderna, con la quale si alterna l'immagine tradizionale del mafioso con coppola e lupara (quindi, della mafia come fenomeno legato all'arretratezza e al sottosviluppo del Sud Italia) a quella come fenomeno moderno ormai legato in prevalenza a dinamiche finanziarie e internazionali; il confine (sempre più labile) tra legale e illegale, con il quale si continua a rappresentare le mafie come fenomeno esclusivamente criminale, da contrastare con i soli strumenti della repressione militare, in una prospettiva di completa de-responsabilizzazione individuale; e, infine, l'ambivalenza tra bisogno e paura *vs.* potere e denaro, con la quale si sottolinea l'idea che le



organizzazioni mafiose possano svolgere funzioni positive legate al mantenimento della sicurezza su un territorio e alla garanzia di lavoro e occupazione per le classi sociali svantaggiate.

Contrariamente alla mafia, l'antimafia è visibilmente presente sul territorio italiano con molteplici misure e soggetti ma, nonostante ciò, anche l'immaginario a questa connesso è stato enfatizzato e rielaborato negli ultimi decenni. Infatti, le rappresentazioni sociali dell'antimafia si distinguono in due raffigurazioni principali: l'antimafia intesa come eroi solitari, ossia coloro che, pur essendo stati abbandonati dalle istituzioni, hanno perseguito i loro ideali di lotta alla mafia, in particolare con riferimento alle tante vittime innocenti, e l'antimafia come genere poliziesco caratterizzata solo di arresti di latitanti e maxi operazioni (Della Ratta, Ioppolo e Ricotta 2012; Ravveduto 2017).

La questione delle rappresentazioni e della percezione assume un ruolo centrale nello studio della mafia: è proprio in base alla sua sottovalutazione e distorsione che è stata in parte possibile l'infiltrazione in Lombardia. Fin dai primi omicidi o rapimenti a stampo mafioso¹², la maggioranza dei media e della stampa si sono dimostrati disinteressati rispetto all'argomento e solo i servizi d'inchiesta menzionavano la gravità della situazione. Inoltre, gli stessi politici e le amministrazioni hanno taciuto, o

¹² I primi omicidi di mafia, archiviati come puri episodi di cronaca nera, risalgono al 1954 (quello di Ignazio Norrito a Campo dei Fiori, sopra Varese) e al 1955 (quello di Salvatore Licandro a Como). Gli anni Settanta sono stati invece la stagione dei sequestri di persona e rappresentano anche il primo momento in cui la borghesia settentrionale si rese davvero conto di cosa fosse capace la mafia; la Lombardia, inoltre, è stata la regione che ha avuto il numero maggiore di sequestrati, contandone ben centocinquantotto (Cicone 2010).



addirittura negato, l'esistenza della mafia al Nord¹³. Questo ha creato ovviamente un vuoto e un'indisponibilità nella conoscenza di tale fenomeno, che ha portato, da un lato, al negazionismo, dall'altro, alla produzione di una duplice immagine del mafioso in Lombardia: come un soggetto classico con coppola e lupara oppure come un individuo che agisce a livello finanziario (Sciarrone 2014).

3. Mafia, scuola e immaginario

La scuola ricopre un ruolo nodale nella lotta e nella prevenzione della criminalità organizzata fin dagli anni Settanta, quando si prende coscienza che educare le nuove generazioni alla legalità sia l'unico mezzo efficace per contrastare la mafia. La scuola rappresenta il luogo dove i movimenti e le istituzioni antimafia convivono e, per questo, è stata spesso scenario di

¹³Per esempio, l'ex prefetto di Milano, Gian Valerio Lombardi, nel 2010 sosteneva che «a Milano e in Lombardia la mafia non esiste. Sono presenti singole famiglie»; *Il Giornale* nel 1993 titolava «La mafia a Milano? Tutte fantasie» (<https://www.ilfattoquotidiano.it/2011/03/27/la-mafia-non-esiste-il-blob-del-negazionismo-milanese/100466/>). Probabilmente le dichiarazioni che rendono maggiormente l'idea di come fosse considerata assurda la presenza della mafia al Nord e di come la politica e la popolazione preferissero chiudere gli occhi dinanzi a questa realtà sono quelle dell'ex sindaca di Milano, Letizia Moratti. Questa infatti, prima, nel 2009 durante il programma «Annozero» sminuì i risultati dell'inchiesta giornalistica sulla mafia nel capoluogo lombardo, evidenziando come Milano non potesse «essere descritta così perché [...] non corrisponde all'anima del nostro territorio» (<https://www.youtube.com/watch?v=0h9FpKfKyQA>); successivamente, nel 2010, affermò «io parlerei più che di infiltrazioni mafiose di infiltrazioni della criminalità organizzata» (v. di nuovo <https://www.ilfattoquotidiano.it/2011/03/27/la-mafia-non-esiste-il-blob-del-negazionismo-milanese/100466/>).



studi sul fenomeno sia da parte di sociologi e pedagogisti, come Ferrarotti (1978), D'Alessandro (1977-1978) e Di Vita (1986), sia da parte di associazioni, come *Libera. Associazione, nomi e numeri contro le mafie*¹⁴.

Benché l'educazione alla legalità e la promozione di valori antimafia siano ormai consuetudini assodate, si rintracciano alcune problematiche. La prima è il rischio di una banalizzazione dell'educazione alla legalità, poiché spesso le attività didattiche dedicate alla lotta alla mafia hanno perso la loro connotazione specifica per divenire iniziative generiche per il rispetto delle regole. La seconda è prettamente connessa ai modi attraverso cui vengono proposte queste attività dai docenti. Infatti, si nota come spesso i docenti propongano attività – quali la visione di un film, l'ascolto di un magistrato o la lettura di un libro sulla mafia – che collocano gli alunni in un ruolo passivo, non permettendo loro lo sviluppo di senso critico, di ragionamento e di comprensione attiva della realtà che li circonda (Ioppolo 2011, 64). Queste preoccupazioni sono state espresse e sottolineate anche da don Luigi Ciotti nel 2011, quando scriveva «Mi chiedo però se questo modo di raccontare la mafia e l'antimafia, attraverso biografie nel bene e nel male "eccezionali", non accrediti l'idea che si tratti di vicende distanti dalla vita quotidiana, e quindi dal possibile impegno di ciascuno di noi. Così come mi preoccupano gli effetti di questa mitizzazione sulle persone che hanno coscienze meno attrezzate» (Ciotti 2011, 84).

¹⁴ L'associazione *Libera. Associazione, nomi e numeri contro le mafie* ha condotto una serie di ricerche sulle rappresentazioni della mafia tra gli studenti delle scuole superiori in diverse regioni d'Italia: in Toscana, nel Lazio e in Liguria dal 2010 al 2012 (Della Ratta, Ioppolo e Ricotta 2012); in Provincia di Trento nel 2012; in Piemonte nel 2013 e in Lombardia nel 2014 (Ioppolo, Della Ratta e Ricotta 2015).



In questa prospettiva, si ricorda che il ruolo centrale, e spesso sottovalutato, dell'educazione antimafia è ricoperto dall'insegnante. Il docente riveste la figura dell'educatore e, in quanto tale, deve essere testimone e promotore di una pedagogia civile, cioè «una pedagogia predisposta a tematizzare e orientare un'educazione che intende occuparsi del crescere con gli altri» (Schermi 2010, 107).

Avendo citato in precedenza il ruolo decisivo che ha avuto la mancata conoscenza e identificazione della mafia nella sua espansione e nel suo radicamento, risulta necessario indagare come le nuove generazione concepiscono e percepiscono questo fenomeno. Ai fini della ricerca qui presentata, riportiamo in linea generale quale sia l'immaginario e la conoscenza dei fenomeni di mafia tra i giovani in Lombardia, sulla base di una precedente ricerca (Ioppolo, Della Ratta e Ricotta, 2015). Per quanto riguarda la percezione e l'immaginario mafioso, permangono alcuni stereotipi nell'identificazione e alcune lacune rispetto alla conoscenza del fenomeno e dei personaggi ma, al tempo stesso, si registra una maggiore consapevolezza della presenza mafiosa nella regione. In particolare, si evidenzia come i giovani intervistati, pur sottostimando la sua presenza, sono consapevoli del radicamento della criminalità organizzata e ne identificano alcune attività illecite.

4. Ricerca, disegno e risultati

Il contesto entro cui si è svolta la ricerca è la Provincia Nord-Ovest di Milano, nota per essere un'area costellata da comuni densamente popolati



e con un alto livello di produttività economica. Questi due elementi possono essere considerati come fattori di interesse per l'insediamento mafioso ed è per questo che si è scelta questa zona per condurre la ricerca¹⁵. I comuni che rientrano in questa area, secondo la divisione redatta dal Comune di Milano¹⁶, sono sedici: Arese, Baranzate, Bollate, Cesate, Cornaredo, Garbagnate Milanese, Lainate, Novate Milanese, Pero, Pregnana Milanese, Pogliano Milanese, Rho, Senago, Settimo Milanese, Solaro e Vanzago.

A partire dagli anni Sessanta i comuni qui citati hanno subito grandi mutamenti. Con il *boom* economico e l'elezione di Milano a "capitale del miracolo italiano", i comuni limitrofi al capoluogo meneghino sono stati soprafatti da molteplici fenomeni: l'industrializzazione, che ha portato alla comparsa massiccia di fabbriche e raffinerie; un forte cambiamento demografico, caratterizzato dai flussi migratori; un mutamento urbano, dovuto sia all'aumento della popolazione sia alla presenza delle industrie;

¹⁵ Dagli studi condotti è emerso come un ruolo centrale nell'espansione del fenomeno mafioso sia stato svolto dai piccoli comuni. Infatti, si è registrato che i mafiosi hanno privilegiato queste città di minori dimensioni per tre ragioni principali: «a) l'inesistenza o la debole presenza di presidi delle forze dell'ordine, la quale già di per sé ha garantito e garantisce ai gruppi armati una facilità di esercizio *de facto* di una giurisdizione parallela; b) il cono d'ombra protettivo assicurato alle azioni dei clan dall'interesse oggettivamente ridotto assegnato alle vicende dei comuni minori dalla grande stampa e dalle stesse istituzioni politiche nazionali; ossia quella risorsa del silenzio rivelatasi così preziosa per le organizzazioni nel lungo arco della loro storia; c) la facilità di accesso alle amministrazioni locali che si registra nei centri minori grazie alla disponibilità di un piccolo numero di preferenze, specie in contesti in cui il ricorso alla preferenza sia poco diffuso tra gli elettori» (Dalla Chiesa; 2016: 80). Questo elemento, in aggiunta ai grandi flussi migratori e alla elevata densità demografica sono stati i fattori ambientali per eccellenza dell'espansione mafiosa.

¹⁶ http://www.cittametropolitana.mi.it/portale/territorio/zone_omogenee/index.html.



e tutte le problematiche economico-sociali ad essi connesse. A partire da questo periodo di cambiamento, si sono manifestate molteplici infiltrazioni mafiose, che perdurano in questi territori da più di quarant'anni¹⁷.

¹⁷ In particolare: ad Arese risultano infiltrazione mafiose nella costruzione del centro commerciale "Il Centro" e nella gestione e progettazione di Expo 2015, dove si è rilevato l'interessamento e l'infiltrazione delle famiglie mafiose Aquino-Coluccio di Marina di Gioiosa Jonica e Piromalli-Bellocchio di Rosarno (http://www.rhoneews.com/news/cronaca/63943/infiltrazioni_Ndrangheta_arese_corre_ai_ripari; http://www.rhoneews.com/news/65/63665/l_ombra_della_ndrangheta_su_expo_e_mall_di_arese. <https://www.ilfattoquotidiano.it/2016/10/25/Ndrangheta-expo-e-nuove-ombre-della-mafia-le-mani-delle-cosche-sui-padiglioni-di-cina-e-ecuador-e-ipermercato-di-arese/3119938/>); inoltre l'operazione "Rent", svolta nel 2016 dalla Guardia di Finanza, ha svelato un insieme di società del nord Italia, sull'orlo del fallimento, che venivano rilevate delle cosche calabresi, per poi essere utilizzate nell'aggiudicarsi importanti appalti e sub-appalti in Lombardia. A Baranzate, secondo le indagini e le inchieste di narcotraffico svolte dal Ros di Milano, si trovano degli esponenti del clan camorristico Nuvoletta, noto per aver intrattenuto accordi e relazioni con i boss Totò Riina e Luciano Liggio di Cosa Nostra (<https://francescomacri.wordpress.com/2017/10/22/criminalita-la-mappa-delle-cosche-mafiose-a-milano-e-lombardia/>). A Bollate si sono insediati contemporaneamente due famiglie differenti, appartenenti a due aree geografiche differenti della Calabria: il gruppo Mandalari legato alla cosca dei Gallace-Novella di Guardavalle e il gruppo Ascone facente riferimento alla 'ndrina degli Oppedisano di Rosarno (Cusin 2015; Confcommercio Milano-Lodi-Monza Brianza, 2017). A Cesate si sono registrate delle relazioni tra la politica e l'organizzazione criminale dei fratelli Giovanni e Domenico Vottari, dediti all'importazione e spaccio di cocaina. A Cornaredo vengono mandati in soggiorno obbligato Giuseppe Mazzaferro (le cui attività vengono fermate con le operazioni "Leopardo" del 1992 e "I fiori della notte di San Vito" del 1994, arrestando più di 300 mafiosi) e Costantino Mangeruca, la cui 'ndrina è molto attiva nell'edilizia, nei mobilifici e negli esercizi pubblici. A Pero è stata scoperta una delle più grandi discariche abusive della Lombardia, riconducibile alle ecomafie. A Rho è radicata la 'ndrangheta dagli anni Sessanta (<http://www.ilgiornale.it/news/milano/rho-i-pentiti-i-clan-calabresi-ancora-attivi-1404384.html>). A Settimo Milanese, infine, l'operazione "Mar Jonio" iniziata nel 2011 ha rivelato l'esistenza di un laboratorio per il taglio, il confezionamento e lo stoccaggio della droga (https://milano.repubblica.it/cronaca/2016/04/16/news/_Ndrangheta_milano-137744866/).



L'indagine è stata realizzata nei mesi di settembre ed ottobre del 2018 e ha avuto principalmente tre obiettivi: comprendere la generale visione dell'immaginario, della percezione e della conoscenza della criminalità organizzata; indagare il ruolo dei *media* e della scuola nell'informare gli studenti; riflettere sull'efficacia delle attività antimafia.

Per rispondere a tali quesiti, è stato costruito un questionario di 23 domande di cui 3 a risposta aperta, 5 di carattere generale e le restanti 15 a risposta pre-codificata: queste ultime sono state riprese dalle precedenti ricerche svolte da *Libera. Associazioni, nome e numeri contro le mafie*¹⁸. Si è scelto di usare dei quesiti già posti e di somministrare il questionario a un campione simile a quello di ricerche già svolte¹⁹ per avere l'opportunità di confrontare questi risultati con quelli ottenuti nelle ricerche passate e, in particolar modo, con quelli relativi alla regione Lombardia. Le domande a risposta aperta sono state classificate in base all'argomento e al tipo di risposta²⁰, mentre le domande a risposta multipla sono state analizzate con il software SPSS (*Statistical Package for the Social Sciences*)²¹.

¹⁸ «Con i loro occhi. L'immaginario mafioso tra i giovani», condotta nel 2013 in Toscana, Lazio e Liguria (Della Ratta, Ioppolo e Ricotta 2012) e «Vista dal Nord. Educazione antimafia e immaginario mafioso» svolta nel 2014 in Piemonte e Lombardia (Ioppolo, Della Ratta e Ricotta 2015).

¹⁹ Come nelle ricerche precedenti, si è somministrato il questionario a ragazzi che frequentavano la terza, la quarta e la quinta superiore, perciò che avevano tra i 15 e i 22 anni; a studenti sia di licei sia di istituti tecnici; a giovani con un capitale culturale diversificato; e che risiedono in città diverse, quindi provengono da contesti differenti. Il questionario è stato compilato da 1877 studenti.

²⁰ Facendo riferimento al testo di Losito (1996).

²¹ Facendo riferimento ai testi di Di Franco (2009), Fideli (2002) e Vanin (2014).



Il questionario è stato articolato secondo le seguenti aree tematiche: percezione e consapevolezza territoriale del fenomeno mafioso; atteggiamento verso il fenomeno mafioso; motivazioni che spingono un soggetto a diventare un mafioso; percezione del rapporto tra Stato e mafia; contrasto alla mafia; conoscenza dei personaggi di mafia e dell'antimafia; dati relativi ai mezzi di informazione e divulgazione della tematica.

Il questionario è stato somministrato *online* durante l'orario scolastico attraverso il supporto di Google Moduli²², che permette la compilazione diretta via internet e l'inserimento dei dati delle risposte in maniera automatica nel database complessivo (file Excel).

Il questionario è stato proposto ai dodici istituti superiori presenti nella provincia Nord-Ovest di Milano, ma solo sette di questi si sono resi disponibili: ad Arese il Liceo Falcone e Borsellino e i Salesiani; a Bollate l'Istituto Erasmo da Rotterdam; a Rho il Liceo Clemente Rebola, il Liceo Ettore Majorana, l'Istituto di istruzione superiore G. Puecher - A. Olivetti e l'Istituto Enrico Mattei.

Pertanto, il campione raggiunto nell'indagine è di 1877 studenti e non è statisticamente rappresentativo, bensì auto-selezionato²³.

²² https://docs.google.com/forms/d/1pRrpl0F4uJqhvBIrgwWbQUeho-sxKCI3C7Fy-7_5E7w/edit?usp=drive_web.

²³ Infatti, nonostante la proposta sia stata inviata a tutti gli istituti superiori dell'area di interesse, solo quelli sopra citati si sono resi disponibili per la somministrazione, mentre i restanti cinque hanno deciso di non aderire sia per mancanza di organico e risorse umane per la gestione e organizzazione dell'inchiesta sia per assenza di interesse nella tematica. Le scuole che non hanno aderito alla ricerca sono: il Liceo linguistico internazionale di Baranzate (poiché, essendo un liceo a carattere internazionale, non ha ritenuto che la tematica presentata potesse essere interessante per i docenti); il Liceo Russell di Garbagnate



Nello specifico le caratteristiche del campione che ha attivamente preso parte all'indagine sono le seguenti: il 55,9% degli intervistati sono ragazze e il restante 44,1% ragazzi; frequentano la terza, la quarta e la quinta superiore²⁴ e hanno un'età compresa tra i 15 e i 21 anni, quindi nati tra il 1997 e il 2003; il 52,7% degli studenti frequenta un liceo e il 45,2% un istituto tecnico o professionale²⁵, mentre il 2,1% non ha indicato nessuna preferenza; gli intervistati provengono da 48 città diverse, il 83,75% è residente nell'area d'analisi, il 10,55% in altre zone della Provincia di Milano, il 2,18% nella Provincia di Varese, l'1,28% nella Provincia di Monza e Brianza, lo 0,11% nella Provincia di Como, lo 0,05% a Piacenza e il restante 2,08% non ha risposto o la risposta non è stata considerata valida.

Milanese e il Liceo Fontana di Arese (per mancanza di organico e risorse per la gestione della somministrazione dei questionari); l'Itis Primo Levi (perché, a causa della continua mancanza o sostituzione di reggenti o dirigenti, non è stato possibile organizzare e disporre le modalità di esecuzione della ricerca); l'Itis Cannizzaro di Rho (che, nonostante le mail e le telefonate, non ha mai dato risposta).

²⁴ Si è scelto di intervistare solo gli studenti che frequentano queste classi per due motivi: primo, perché anche nella precedente ricerca condotta in Lombardia nel 2014 si era somministrato il questionario a questa fascia d'età e questo rende possibile un confronto dei dati; secondo, perché si suppone che durante in triennio gli studenti abbiano maturato una conoscenza e una consapevolezza tale da poter rispondere e, quindi, rielaborare informazioni rispetto a tematiche sociali complesse come la mafia.

²⁵ Più precisamente, 113 studenti (6,0%) affermano di frequentare il Liceo Clemente Rebora, 428 (22,8%) il Liceo Ettore Majorana, 288 (15,3%) l'istruzione superiore G. Puecher - A. Olivetti, 89 (4,7%) l'Itis Enrico Mattei, 449 (23,9%) il Liceo G. Falcone e P. Borsellino, 177 (9,4%) i Salesiani e 294 (15,7%) l'Itcs Erasmo da Rotterdam.



Il primo interrogativo che ha guidato la ricerca ha portato a riflettere sulle rappresentazioni, la percezione e la conoscenza del fenomeno mafioso e dell'antimafia. A tal proposito, è necessario riflettere su come questi ragazzi definiscono la mafia e l'antimafia. Entrambi questi concetti risultano distanti dal loro vissuto quotidiano e, spesso, intrisi di rappresentazioni stereotipate e/o dicotomiche, poiché fenomeni complessi da racchiudere in un'unica definizione esaustiva. Questa considerazione nasce dalla difficoltà degli studenti intervistati di riuscire a esprimere e definire in maniera chiara e precisa questi fenomeni. In entrambi i casi, le descrizioni rimandano spesso a delle attività, a dei particolari specifici o ad una definizione superficiale.

Nello specifico, le risposte offerte alla domanda «Cos'è per te la mafia?» la rappresentano come un fenomeno generalmente negativo, che lede la libertà e la società civile, ma che, al tempo stesso, è marginale nella propria vita quotidiana. Infatti, si sottolinea come le definizioni riportate tendano a riferirsi a immagini e dimensioni ricorrenti: la dimensione della collettività e dell'organizzazione, rimandando a un'immagine di mafia strutturata, gerarchizzata e coesa; la dimensione delle attività, delineando la mafia a partire dai tipici reati che la connotano; la dimensione del ragionamento dicotomico, con il quale si tende a distinguere la mafia dal resto o dall'antimafia; la dimensione della paura, rimarcando la pericolosità di questo fenomeno; la dimensione della violenza, sottolineando i mezzi di oppressione, terrorismo (fisico e psicologico) e corruzione che la mafia è solita adottare; e la dimensione dell'incapacità di descrivere la mafia, data da risposte come «Non lo so» o «Non lo so spiegare».



Poiché le risposte sono state molteplici e diversificate, si è deciso di raggrupparle in quindici categorie generali attraverso l'analisi del contenuto quantitativa, collegando a ogni risposta (variabile) un concetto associato a una determinata caratteristica (Losito 1996, 41-47). In questo modo, è stato possibile analizzare e raggruppare in modo sistematico le diverse opinioni degli intervistati ed effettuare i confronti con le altre variabili del questionario.

La difficoltà di descrivere il fenomeno mafioso è anche strettamente connessa alla difficoltà di differenziarlo dalla criminalità comune. A differenza delle indagini precedenti²⁶, il campione auto-selezionato nel 2018 tende meno a riconoscere la dissomiglianza tra mafia e criminalità comune. Infatti, il 38,1% degli intervistati sostiene che non vi sia alcun tipo di distinzione tra questi due fenomeni, mentre il restante 61,9% che nota la diversità non è spesso in grado di delineare correttamente le peculiarità che li contraddistinguono²⁷. Infatti, molti rispondenti hanno inserito come differenza il fatto che la criminalità organizzata sia compiuta da un gruppo strutturato di individui (40,8%), che di per sé non è esattamente una peculiarità della mafia poiché è possibile che la criminalità comune compia reati in gruppi: questa tipologia di reato è infatti disciplinata dall'articolo 110 del codice penale. In realtà, dal punto di vista legale la

²⁶ Questa domanda è stata posta sia nel questionario «Con i loro occhi» del 2012, evidenziando che secondo gli studenti di queste regioni vi è una differenza netta (le percentuali oscillano tra il 77,4% e l'82,2%), sia in quello «Vista dal Nord» del 2015, nel quale 8 ragazzi su 10 rimarcano questa differenza.

²⁷ In linea generale, le maggiori differenze che gli intervistati hanno rintracciato sono: l'organizzazione interna (40,8%); la numerosità e il radicamento (7,9%); la difficoltà di cattura, di identificazione e di contrasto della mafia (2,7%); le risorse, gli obiettivi e le ragioni (5,3%); la pericolosità (10,1%); in alcuni casi non viene definita la distinzione (16,7%).



differenza sostanziale è che i mafiosi «si avvalgono della forza di intimidazione del vincolo associativo e della condizione di assoggettamento e di omertà che ne deriva per commettere delitti, per acquisire in modo diretto o indiretto la gestione o comunque il controllo di attività economiche, di concessioni, di autorizzazioni, appalti e servizi pubblici o per realizzare profitti o vantaggi ingiusti per sé o per altri, ovvero al fine di impedire od ostacolare il libero esercizio del voto o di procurare voti a sé o ad altri in occasione di consultazioni elettorali» (Art. 216-*bis* c.p.).

Allo stesso modo, anche rispondere alla domanda «Cos'è per te l'antimafia?» ha comportato per gli studenti una serie di difficoltà espositive e di espressione, in quanto, come la mafia, questo fenomeno risulta distante dalla loro quotidianità. A differenza della mafia che di per sé può essere categorizzata come criminalità, si riscontra maggiore difficoltà nel delineare cosa sia realmente l'antimafia e attraverso quali mezzi intervenga. A sostegno sia della difficoltà concettuale sia della distanza dell'antimafia, si cita il fatto che la maggior parte degli studenti intervistati ha descritto l'antimafia o in maniera generica, come «coloro che combattono la mafia» o «coloro che sono contrari alla mafia» (risposta che può essere interpretata, da un lato, come l'effettiva conoscenza della quantità di attività che l'antimafia compie e, dall'altro, come una sorta di generalizzazione); o delineando una sua specificità o ambito, circoscrivendola o alla sola azione delle Forze dell'Ordine o a quella dei magistrati o a quella di associazioni; o in maniera duale, rappresentandola in modo dicotomico come il "bene", il "giusto", il "legale", e così via; oppure citando personaggi illustri che hanno combattuto la mafia. A tutte queste definizioni manca, da un lato, un'idea sociale dell'antimafia e, dall'altro, il sentirsi parte di questa.



Anche in questo caso, si è deciso di raggruppare le risposte in quattordici categorie generali attraverso l'analisi del contenuto quantitativa, collegando a ogni risposta (variabile) un concetto associato ad una determinata caratteristica (Losito 1996, 41-47). Dalle definizioni offerte dagli studenti intervistati, emerge la classica rappresentazione di antimafia, delineata come istituzione che ha l'onere di contrastare la criminalità organizzata con strumenti sociali, giuridici o legati alla repressione militare. Questa immagine di antimafia, così lontana dalla loro quotidianità, rischia, da un lato, di mitizzare coloro che compiono questo tipo di azioni; dall'altro, di de-responsabilizzare completamente gli studenti. Complessivamente, si può sostenere che gli intervistati hanno una visione positiva dell'antimafia, in quanto la maggioranza degli studenti descrive e percepisce le persone che lottano contro la mafia²⁸ come «Persone che con coraggio decidono di ribellarsi» e «Persone che hanno degli ideali in cui credono», mentre solo il 4,8% li considera come persone che «Non calcolano i rischi che corrono o sono alla ricerca di notorietà».

A partire da questa visione di riferimento di questi fenomeni, si illustra la percezione e la conoscenza degli studenti intervistati. In primo luogo, si annovera la considerazione della mafia come fenomeno marginale nella

²⁸ Nello specifico, la domanda posta è stata «Come consideri le persone che dedicano i loro anni alla lotta alla mafia?». Il 44,2% sostiene che siano «Persone che con coraggio decidono di ribellarsi»; il 41,2% che siano «Persone che hanno degli ideali in cui credono»; il 3,3% che siano «Persone che fanno il loro dovere»; il 4,8% che «Non calcolano i rischi che corrono o sono alla ricerca di notorietà»; il 9,5% ha risposto «Altro» e l'1,4% non ha risposto.



zona in questione, nonostante i molteplici episodi di infiltrazione o presenza mafiosa. Infatti, la maggior parte del campione auto-selezionato non percepisce la mafia come un pericolo nella città in cui vive. Più precisamente, il 34,2% degli studenti ritiene che «La mafia nella zona in cui vivo è un fenomeno marginale»; il 33,6% che «La mafia nella zona in cui vivo è un fenomeno presente, controlla alcuni traffici illegali, ma non è pericolosa»; il 14,9% che «La mafia nella zona in cui vivo è un fenomeno presente e la sua presenza è sempre più preoccupante»; il 16,0% ha risposto «Non so» e l'1,3% non ha risposto. Inoltre, questi risultati risultano dissimili e in controtendenza con i dati relativi all'indagine condotta in Lombardia nel 2015 (Ioppolo, Della Ratta e Ricotta 2015), nella quale il solo 5,8% sosteneva che «La mafia nella zona in cui vivo è un fenomeno marginale», il 19,9% che «La mafia nella zona in cui vivo è un fenomeno presente, controlla alcuni traffici illegali, ma non è pericolosa», il 69,6% che «La mafia nella zona in cui vivo è un fenomeno presente e la sua presenza è sempre più preoccupante», mentre il 4,7% aveva risposto «Non so».

Da un lato, questo atteggiamento può essere connesso alla poca informazione rispetto a queste tematiche, dall'altro, può essere considerato come indicatore di come questo fenomeno venga percepito in modo distante dalla sfera quotidiana e/o cittadina.

Questo è anche visibile quando si chiede loro quali attività siano maggiormente connesse alla mafia e quali misure bisognerebbe adottare per sconfiggerla. Nel primo quesito, fatta eccezione per il reato di spaccio di droga, i crimini citati sono quelli classici dell'immaginario collettivo come il "pizzo" o l'estorsione, ma quasi nessuno ha selezionato opzioni come «controllo delle imprese locali» o «controllo del gioco d'azzardo e delle



sale», che invece sono più legate al territorio²⁹. Nel secondo quesito, invece, si tende a suggerire misure più rigide per fermare la mafia nell'ambito economico e finanziario rispetto alle azioni sul territorio³⁰.

Sebbene queste risposte non possano essere considerate come una sorta di negazionismo come si è avuto tra gli anni Ottanta e Novanta in Lombardia, in quanto gli studenti si dicono a conoscenza dell'espansione mafiosa, si possono considerare indicatori di come i giovani tendano a vedere la mafia come qualcosa di relegato a una sfera quotidiana e territoriale diversa dalla loro. Osservando queste risposte, si nota come gli studenti siano più inclini a percepire la mafia nella loro area solo come imprenditrice.

²⁹ Nello specifico, la domanda posta è stata «Secondo te, quali tra le seguenti attività illegali è più legata alla presenza mafiosa?» (Fino a tre risposte). Gli intervistati sostengono che le principali attività sono: «Spaccio di droga» per il 59,7%, «Pizzo/Estorsione» per il 51,5%, «Riciclaggio di denaro sporco» per il 37,6%, «Corruzione dei dipendenti pubblici» per il 33,8%, «Appalti truccati» per il 31,3%, «Omicidi» per il 29,7%, «Attentati e danneggiamenti» per il 23,6%, «Prostituzione» per il 20,8%, «Smaltimento illecito di rifiuti» per il 15,8%, «Lavoro nero» per il 14,5%, «Controllo esercizi commerciali (per es. supermercati, bar, pizzerie, etc..)» per il 12,7%, «Traffico di esseri umani» per il 11,6%, «Scambio di voti» per il 8,9%, «Controllo del gioco d'azzardo e delle sale gioco» per il 8,1% e «Usura» per il 6,4%.

³⁰ Nello specifico, la domanda posta è stata «Secondo te, quali misure sono più efficaci nella lotta alla mafia da parte dello Stato?» (Fino a tre risposte). Le misure ritenute dagli intervistati più efficaci e da perseguire sono: per il 53,7% «Colpire la mafia nei suoi interessi economici», per il 49,9% «Educare i giovani alla legalità», per il 44,8% «Combattere la corruzione e il clientelismo», per il 44,6% «Boicottare le attività economiche legate alla mafia», per il 44,5% «Esercitare un maggiore controllo sul territorio», per il 26,3% «Confiscare i beni ai mafiosi», per il 16,8% «Inasprire le pene», per il 15,2% «Incrementare l'occupazione al Sud», per il 12,1% «Assicurare maggiore protezione ai pentiti» e per l'8,1% «Garantire un'informazione libera».



In secondo luogo, emerge una visione di Stato più debole e con meno risorse rispetto alla mafia. Infatti, usufruendo della scala di tipo Likert, si è cercato di indagare la percezione che gli studenti hanno del rapporto tra Stato e mafia, chiedendo loro di esprimere un giudizio da 1 (massimo disaccordo) a 6 (massimo accordo) per ciascuna frase proposta³¹. Le affermazioni che hanno riscontrato punteggi più elevati di accordo (in media tutti superiori a 4) sono: «La mafia è forte perché utilizza qualsiasi mezzo per raggiungere i suoi scopi»; «Lo Stato non fa abbastanza per sconfiggere la mafia»; «La mafia è forte perché ha rapporti molto stretti con la politica»; «La mafia è forte perché fa paura»; «La mafia è più forte dello Stato perché continua a esistere nonostante gli arresti degli ultimi anni». Mentre i valori più bassi (di media inferiori al 3,5), quindi di maggior disaccordo, sono per le frasi: «Lo Stato e la mafia coincidono»; «Lo Stato è più forte perché lo Stato siamo tutti noi»; «Lo Stato è forte perché difende la democrazia»; «Lo Stato è forte perché le sue risorse sono maggiori di quelle della mafia». La percezione che emerge da queste affermazioni è che lo Stato sia più debole della mafia e disinteressato nel combatterla. Rispetto alla forza della mafia, in molti hanno evidenziato come questa abbia risorse, mezzi e modalità che non ne permettono una completa estirpazione. Inoltre, nonostante gli studenti intervistati non credano che lo Stato e la mafia coincidono, intravedono dei rapporti tra quest'ultima e la politica.

In terzo luogo, gli studenti non hanno la percezione e/o la conoscenza dell'infiltrazione mafiosa nelle attività economiche legali. Infatti, gli intervistati descrivono i mercati della criminalità organizzata esclusivamente

³¹ Nello specifico, la domanda posta è stata «Per ciascuna delle seguenti affermazioni ti chiediamo di esprimere il tuo grado di accordo».



come illegali. Questa netta distinzione tra economia legale e illegale rischia, da un lato, di limitare la visione degli studenti rispetto alle attività mafiose; dall'altro, di sottovalutare le modalità attraverso cui la mafia può espandersi e infiltrarsi. Inoltre, il fatto che gli studenti intervistati non riconoscano questa distinzione può essere considerato come un indicatore aggiuntivo sia di quanto poco conoscano effettivamente il fenomeno mafioso e le sue implicazioni, sia di quanto lo percepiscano lontano dalla loro realtà.

In quarto e ultimo luogo, si riporta una generale non conoscenza dei personaggi di mafia (Grafico n. 1) e di antimafia (Grafico n. 2)³². Infatti, il livello di conoscenza generale è medio-basso (l'89,8%)³³ e, tranne alcune eccezioni, i personaggi vengono spesso definiti con un «Non so» o confusi tra

³² La maggior parte di questi nominativi sono stati ripresi dalle precedenti ricerche (Il Libanese, Matteo Messina Denaro, Al Capone, Bernardo Provenzano, Francesco Schiavone, Gaetano Badalamenti, Giovanni Falcone, Peppino Impastato, Carlo Alberto Dalla Chiesa, Paolo Borsellino, Pio La Torre e don Luigi Ciotti), altri sono stati selezionati per una questione territoriale (Giorgio Ambrosoli e Lea Garofalo) e altri ancora per aumentare la difficoltà e non usare solo personaggi rinomatamente famosi (Paolo Di Lauro, Tommaso Buscetta, Giuseppe Fava e Boris Giuliano).

Poiché nelle precedenti ricerche, specie in quella del 2012, si era sottolineato il ruolo dei *media* e delle serie tv sulla conoscenza, l'immaginario e la percezione della criminalità organizzata, si è deciso di inserire sia il nome di un personaggio romanzato sia quello reale, per vedere se e quanto i *media* influenzano la conoscenza degli intervistati. I nominativi in questione sono Il Libanese e Francesco Giuseppucci, uno letterario/cinematografico, l'altro reale. Si nota che gli intervistati si sono dimostrati più a conoscenza del personaggio inventato rispetto al vero criminale: infatti, coloro che conoscono Il Libanese come criminale sono il 38,1%, mentre coloro che conoscono Francesco Giuseppucci come mafioso solo il 10,3%.

³³ L'indice è stato creato sommando i valori dei due indici di conoscenza di mafia e di antimafia, ottenendo dei valori tra -12 e 19. Coloro che rientrano nel livello di conoscenza mafiosa basso hanno totalizzato un punteggio con valori tra -12 e 0; coloro che rientrano nel livello di conoscenza mafiosa medio hanno raggiunto un punteggio con valori tra 1 e



loro, perciò alcuni soggetti di mafia vengono definiti come di antimafia e viceversa³⁴. Anche in questo caso, si osserva come i soggetti maggiormente conosciuti sono quelli sono notoriamente celebri (per esempio, Giovanni Falcone e Paolo Borsellino) o legati al mondo della televisione e delle *fiction* (per esempio, Al Capone e il Libanese). Inoltre, si osserva che solo il 24,0% del campione riconosce i personaggi mafiosi e il 29,98% i personaggi antimafia, perciò c'è un evidente carenza conoscitiva del fenomeno.

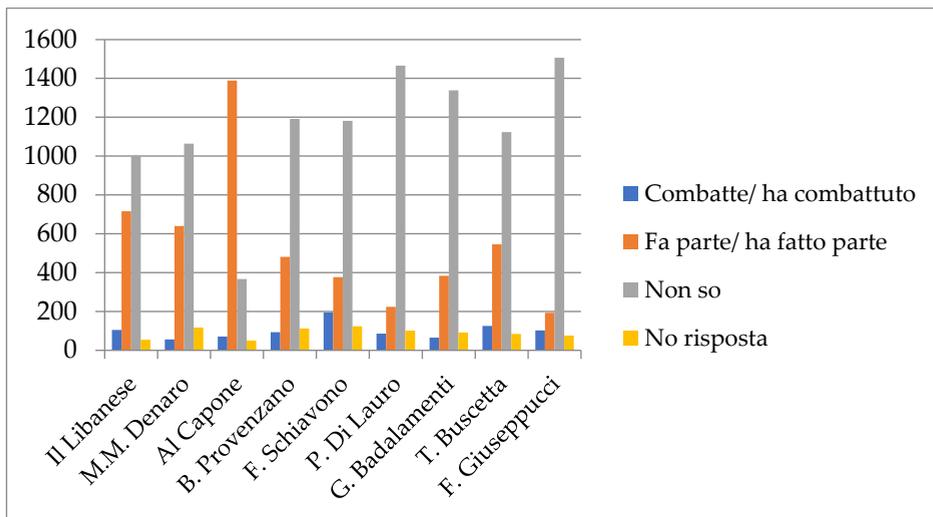


Grafico n. 1: Conoscenza personaggi di mafia

10; coloro che rientrano nel livello di conoscenza mafiosa alto hanno conseguito un punteggio con valori tra 11 e 19.

³⁴ Nel questionario si è chiesto agli intervistati di indicare per ogni personaggio elencato se combatte/abbia combattuto o se faccia/abbia fatto parte della mafia oppure «non so». I personaggi elencati sono stati diciannove, di cui dieci mafiosi e nove di famosi personaggi antimafia.

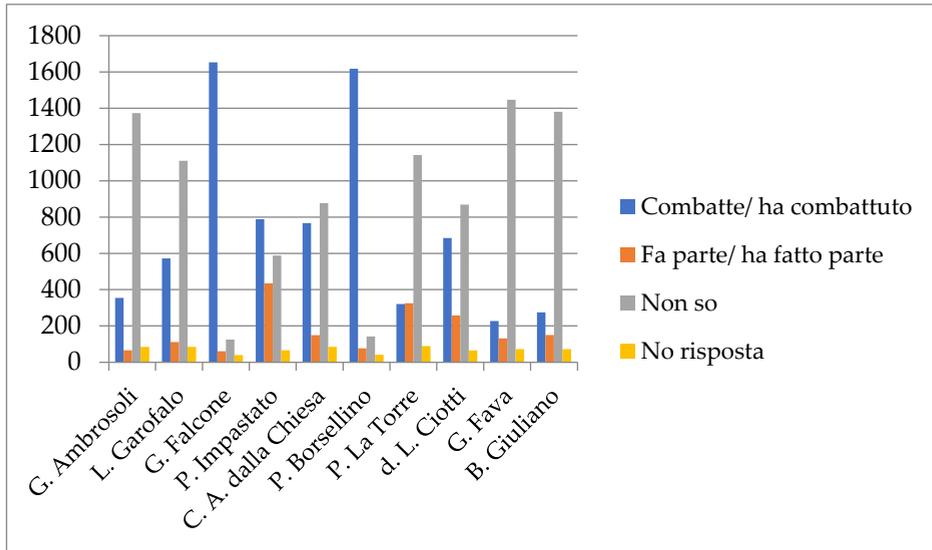


Grafico n. 2: Conoscenza personaggi antimafia

Il secondo interrogativo che ha guidato la ricerca ha portato a indagare quanto i *media* e la scuola influenzino l'immaginario e la percezione mafiosa e promuovano i valori antimafia. In particolare, in un contesto territoriale come quello della Provincia Nord-Ovest di Milano, si dovrebbero maggiormente informare i giovani di come la mafia sia stata e sia in grado di adeguarsi e ristrutturarsi ai diversi ambienti e, perciò, non descriverla solo con le classiche peculiarità che la connotano. Stando ai risultati ottenuti, i *media* assumono un ruolo sempre più centrale nella costruzione di immagini, stereotipi e informazioni sul fenomeno, mentre la scuola non è stata sufficientemente in grado di assumere e adempiere a questi compiti.



Infatti, nella ricerca condotta nel 2018, gli stereotipi di mafia e di antimafia non appaiono demistificati; l'espansione mafiosa e le nuove attività adempiute dalla mafia non sono state riconosciute; la formazione su valori quali la collettività e la corresponsabilità non sono stati promossi; le attività didattico-culturali all'interno della programmazione annuale, che riguardino tematiche contemporanee per la promozione di partecipazione critica degli studenti, non sono sempre state inserite.

Il terzo interrogativo che ha orientato l'indagine ha condotto a riflettere sull'efficacia delle attività antimafia. Tale considerazione nasce dalla preoccupazione che le attività disposte releghino gli alunni a un ruolo passivo che rischia, da un lato, di non permettere lo sviluppo di senso critico, di ragionamento e di comprensione attiva della realtà che li circonda; dall'altro, di non consentire l'interiorizzazione di questi temi, poiché li priva di un dialogo, una discussione e di una rielaborazione. La falacia di questo atteggiamento è evidente se si paragonano i risultati del questionario svolto nel 2018 con le edizioni precedenti. Infatti, in queste – nelle quali i risultati, rispetto alla conoscenza del fenomeno mafioso, erano decisamente migliori di quelli qui riportati – si sono registrate maggiori attività legate alla lettura di quotidiani e alla discussione collettiva di un fatto di cronaca legato alla mafia, mentre nell'indagine qui illustrata solo il 7,1% del campione auto-selezionato è solito farlo.

Pertanto, nella ricerca condotta nel 2018, queste considerazioni risultano reali in quanto, nonostante il 68,5% del campione auto-selezionato abbia svolto iniziative antimafia (Tabella n. 1), non ha saputo né demistificare gli stereotipi di mafia e di antimafia né riconoscere l'espansione mafiosa e le nuove attività adempiute dalla mafia.



Tabella n. 1: «Nella tua scuola sono state svolte delle iniziative antimafia?»

	Area Nord-Ovest di Milano
No attività	29,9%
Incontrare familiari di vittima di mafia e/o rappresentanti di associazioni/cooperative	16,9%
Vedere un film sulla mafia	22,7%
Altro	9,5%
No risposta	1,5%
Incontrare forze dell'ordine e/o magistrati	12,4%
Leggere su un quotidiano e discutere collettivamente un fatto di cronaca legato alla mafia	7,1%
Totale	100,0% (1877)

5. Conclusioni

Al termine dell'indagine condotta nel 2018, si può affermare che gli esiti di questa ricerca non siano strettamente positivi, in quanto permangono delle lacune conoscitive relative al fenomeno di mafia e di antimafia. Persiste, infatti, una carenza nella percezione territoriale, nell'identificazione, nella descrizione e nella conoscenza di questi fenomeni, che non viene sufficientemente colmata dalle attività didattiche proposte. Pertanto, si teme, da un lato, che gli intervistati non abbiano preso coscienza dell'espansione mafiosa nel loro territorio, dall'altro, che questi assumano un atteggiamento di de-responsabilizzazione e delega ad altri enti della risoluzione del fenomeno.

Inoltre, in entrambi questi atteggiamenti, le variabili "scuola" e "genere" sembrano condizionare il parere degli studenti. Infatti, mediamente



coloro che frequentano un liceo tendono a essere meno rassegnati sull'impotenza dello Stato e più fiduciosi delle sue risorse, e considerano la lotta alla mafia come un dovere collettivo rispetto agli studenti degli istituti tecnici e/o professionali che la ritengono un dovere delle Forze dell'Ordine e delle istituzioni. In più, mediamente i ragazzi, oltre a essere più a conoscenza del fenomeno mafioso, sono inclini ad avere una visione più pessimistica sulle potenzialità dello Stato rispetto alle ragazze e considerano la lotta alla mafia come una questione che non li riguarda o di competenza di altri enti, rispetto alle ragazze che, invece, hanno una visione più collettiva. Questa riflessione può essere considerata sia come specifica dell'area presa in analisi sia come indicatore di un'antimafia che ha difficoltà a dialogare con gli studenti.

Le sfide future sono dunque rappresentate dalla necessità di trovare nuovi strumenti attraverso cui arrivare in modo più chiaro e incisivo ai ragazzi, evitando quanto possibile di banalizzare o semplificare il fenomeno mafioso. A tal fine sarà necessario promuovere e disporre indagini regolari sulla tematica, affinché sia possibile monitorare e intervenire sul fenomeno.



Bibliografia

Block, A. (1974), *The Mafia of a Sicilian Village* (trad. it.: *La mafia di un villaggio siciliano*, Torino: Einaudi, 1986).

Boissevain, J. (1974), *Friends of Friends: manipulators and coalitions*, Oxford: Basil Blackwell.

Castells, M. (2007), *End of millennium*, Oxford: Blackwell.

Catino, M. (1997), *La mafia come fenomeno organizzativo*, in *Quaderni di Sociologia*, 14, pp. 83-98 (online dal 30 novembre 2015: <http://journals.openedition.org/qds/1533> ; DOI : 10.4000/qds.1533).

Chiavari, M. (2011), *La quinta mafia. Come e perché la mafia al Nord oggi è fatta anche da uomini del Nord*, Milano. Adriano Salani Editore.

Chu, Yiu Kong (2000), *The Triads as Business*, London: Routledge.

Ciconte, E. (2010), *'ndrangheta padana*, Soveria Mannelli: Rubbettino.

Ciotti, L. (2011), *La speranza non è in vendita*, Torino: Giunti-Gruppo Abele.

Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle associazioni criminali similari (1994), *Relazione sulle risultanze del gruppo di lavoro incaricato di svolgere accertamenti su insediamenti ed infiltrazioni di soggetti e organizzazioni mafiose in aree non tradizionali* (relatore: Smuraglia), Roma: Tipografia del Senato, 13 gennaio.

Cressey, D.R. (1969), *Theft of the nation: the structure and operations of organized crime in America*, New York: Harper and Row.

Cusin, E. (2015), *Una 'ndrangheta particolare. Clan calabresi a Bollate*, in *Rivista di studi e ricerche sulla criminalità organizzata*, 1, pp. 56-83 (DOI: <http://dx.doi.org/10.13130/cross-5093>).



D'Alessandro, V. (1977), *Mafia ed emarginazione*, in L. Borghi (cur.), *Educazione ed emarginazione*, Firenze: La Nuova Italia.

D'Alessandro, V., F. Vaccina (1978), *L'educazione per la modifica della percezione della mafia e di un conseguente atteggiamento*, in *Annali della Facoltà di Economia e commercio, Università di Palermo*, 4, pp. 189-292.

Dalla Chiesa, N. (2016), *Passaggio a Nord. La colonizzazione mafiosa*, Torino: Editore Gruppo Abele.

Della Ratta-Rinaldi, F., L. Ioppolo, G. Ricotta (2012), *Con i loro occhi. L'immaginario mafioso tra i giovani. Indagine su rappresentazioni e atteggiamenti nei confronti della mafia e dell'antimafia tra gli studenti della Toscana, del Lazio e della Liguria*, Torino: Gruppo Abele Edizioni.

Di Franco, G. (2009), *L'analisi dei dati con SPSS. Guida alla programmazione e alla sintassi dei comandi*, Milano: FrancoAngeli.

Di Vita, A.M. (1986), *Alle radici di un'immagine della mafia. Una ricerca sulla rappresentazione e percezione di un fenomeno criminale*, Milano: FrancoAngeli.

Farr, R.M., S. Moscovici (1989), *Rappresentazioni sociali*, Bologna: il Mulino.

Ferrari, G. (cur.) (2015), *Codice penale e leggi complementari*, Milano: Hoepli.

Ferrarotti, F. (1978), *Rapporto sulla mafia. Da costume locale a problema nazionale*, Napoli: Liguori.

Fideli, R. (2002), *Come analizzare i dati al computer*, Roma: Carocci.

Gambetta, D. (1992), *La mafia siciliana. Un'industria della protezione privata*, Torino: Einaudi.

Ioppolo, L. (2011), *Dalle rappresentazioni della mafia alle azioni dell'antimafia Un'indagine esplorativa tra gli studenti del Lazio*, Tesi di dottorato in



Ricerca applicata nelle scienze sociali, Università di Roma «La Sapienza», a.a. 2010-2011.

Ioppolo, L., F. Della Ratta-Rinaldi, G. Ricotta (2015), *Vista dal Nord. Educazione antimafia e immaginario mafioso in Piemonte e Lombardia*, Torino: Gruppo Abele Edizioni.

La Spina, A., A. Dino, M. Santoro, R. Sciarrone (2009), *La sociologia della mafia oggi*, in *Rassegna Italiana di Sociologia*, 2, pp. 301-308.

Lo Cascio, G. (cur.) (1986), *L'immaginario mafioso. La rappresentazione sociale della Mafia*, Bari: Dedalo.

Losito, G. (1996), *L'analisi del contenuto nella ricerca sociale*, Milano: FrancoAngeli.

Lupani, C., P. Monzini (1990), *L'Organizzazione come strategia: la mafia siciliana nel secondo dopoguerra*, in *Meridiana*, 7-8, pp. 229-247.

Lupo, S. (2004), *Storia della mafia: dalle origini ai giorni nostri*, Roma: Donzelli.

Paoli, L. (2000), *Fratelli di mafia*, Bologna: il Mulino.

Putnam, R. (1993), *Making democracy work. Civic Traditions in modern Italy*, Princeton: Princeton University Press (trad. it.: *La tradizione civica nelle Regioni italiane*, Milano: Mondadori, 1993).

Ravveduto, M. (2017), *Ritualità e immaginario civile del movimento antimafia*, in T. Calì, L. Ceci (cur.), *L'immaginario devoto tra mafia e antimafia. Riti, culti e santi*, Roma: Viella, pp. 165-194.

Saviano, R. (2006), *Gomorra. Viaggio nell'impero economico e nel sogno di dominio della Camorra*, Milano: Mondadori.

Schermi, M. (cur.) (2010), *Crescere alle mafie. Per una decostruzione della pedagogia mafiosa*, Milano: FrancoAngeli.



Schneider, J., P. Schneider (1976), *Culture and Political Economy in Western Sicily*, New York: Academic Press (trad. it.: *Classi sociali, economia e politica*, Soveria Mannelli: Rubettino, 1989).

Sciarrone, R. (2014), *Mafie del Nord. Strategie criminali e contesti*, Roma: Donzelli.

Vanin, L. (2014), *SPSS pratico. Configurazioni, output e interpretazioni*, Milano: Cortina.

Varese, F. (2011a), *Quante mafie*, in *Lo Straniero*, 137, pp. 50-60.

Varese, F. (2011b), *Mafie in movimento. Come il crimine organizzato conquista nuovi territori*, Torino: Einaudi.

Venturini, G., M. Branchi (2017), *Il rapporto mafia e impresa: il caso della 'ndrangheta nell'economia lombarda*, in collaborazione con Confcommercio, CROSS e l'Università degli Studi di Milano, 21 novembre, https://www.confcommerciomilano.it/export/sites/unione/doc/news_comunicati/pdf/2017/RicercaCompleta_LegalitaMiPiace21nov17-DEF.pdf.

Webgrafia

<https://www.ilfattoquotidiano.it/2011/03/27/la-mafia-non-esiste-il-blob-del-negazionismo-milanese/100466/>.

<https://www.youtube.com/watch?v=0h9FpKfKyQA>.

http://www.rhone.com/news/cronaca/63943/infiltrazioni_Ndrangheta_arese_corre_ai_ripari.

http://www.rhone.com/news/65/63665/l_ombra_della_ndranghera_su_expo_e_mall_di_arese.



Democrazia e Sicurezza – Democracy and Security Review
ISSN: 2239-804X

anno X, n. 2, 2020

data di pubblicazione: 13 ottobre 2020

Osservatorio sociale

<https://www.ilfattoquotidiano.it/2016/10/25/Ndrangheta-expo-e-nuove-ombre-della-mafia-le-mani-delle-cosche-sui-padiglioni-di-cina-e-ecuador-e-ipermercato-di-arese/3119938/>.

<https://francescomacri.wordpress.com/2017/10/22/criminalita-la-mappa-delle-cosche-mafiose-a-milano-e-lombardia/>.

<http://www.ilgiornale.it/news/milano/rho-i-pentiti-i-clan-calabresi-ancora-attivi-1404384.html>.

https://milano.repubblica.it/cronaca/2016/04/16/news/_Ndrangheta_milano-137744866/.

http://www.cittametropolitana.mi.it/portale/territorio/zone_omogenee/index.html

https://docs.google.com/forms/d/1pRrp10F4uJqhvBJrgwWbQUeho-sxKCI3C7Fy-7_5E7w/edit?usp=drive_web.



Abstract

Social Representation of Organized Crime in High-Schools in North-West Milan. Analysis on Perception and Knowledge of Mafia Among High-School Students

The article shows the results of a research about the perception, the social representation and the knowledge of mafia and anti-mafia among young people in North-West Milan. The objectives which oriented the research are: to understand the representation, the perception and the knowledge of mafia and anti-mafia among students in this area; to investigate the role of the school in the construction of these images and knowledge; and to comprehend if the education of legality promoted by anti-mafia is still effective or not.

Data were gathered through a questionnaire, built according to previous researches and submitted online to the high-school students of North-West Milan (N=1877). Then, data have been analysed by SPSS.

This research indicates that the lack of knowledge about mafia and anti-mafia persists. In fact, the analyse reveals that students are not well-informed and involved in this topic and they have a limited and unreal perception of these phenomena. This gap is not bridged by the education of legality promoted by the school, which should change and improve the methods, because right now they seem ineffective. Moreover, data indicate that students are not aware of the expansion of mafia in their territory and they are assuming an attitude of delegation in the resolution of mafia issue.

Keywords: organized crime; security; social representation; youth.

EDITORIALE

Domenico Amirante

Il Covid-19 fra sicurezza sanitaria e sicurezza ambientale

SAGGI

Luca Dell'Atti

I diritti sociali alla prova della crisi, fra Costituzione e *governance* economica europea. Verso la fine della storia?

OSSERVATORIO SULLA NORMATIVA

Gabriele Trombetta

Ordine pubblico e sicurezza nell'ordinamento italiano

Paola Silvestri

Dal "giusto procedimento" alla democrazia di tipo partecipativo

OSSERVATORIO SULLA GIURISPRUDENZA

Pablo Meix Cereceda

Las devoluciones de extranjeros en frontera y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos

OSSERVATORIO EUROPEO E INTERNAZIONALE

Edgar E. Blanco Carrero

Anaciclosis en Venezuela y la crisis del orden westfaliano

OSSERVATORIO SOCIALE

Anna Maria Paola Toti

Covid-19, rischio e complessità sociale. Scenari in metamorfosi

Francesca Farruggia

C'era una volta un virus. Metafore e narrazioni della pandemia

Michela Luzi

La soggettività femminile in Alain Touraine tra ostacoli e cambiamenti

Eleonora Clerici

Larappresentazione sociale della criminalità organizzata nelle scuole dell'hinterland milanese. Un'analisi sulla percezione e sulla conoscenza del fenomeno mafioso tra gli studenti delle superiori