

Rivista di Studi Politici

Trimestrale dell'Istituto di Studi Politici "S. Pio V" • Anno XXIX • aprile-giugno 2017

FOCUS - Mobilità urbana sostenibile

**Nocera, Gal-Tzur, Grant-Muller, Kuflik,
Minkov, Cavallaro**

I social media nei trasporti del XXI secolo

Danielis, Rotaris, Maltese

Carsharing attuale e potenziale degli studenti universitari milanesi

Gatta, Marcucci, Carrocci

Le consegne al di fuori degli orari di picco

EUROPA

Colavecchio

Right to Hope: carcere a vita e Corte di Strasburgo

Vittoria

L'Europa, il welfare e i diritti sociali

MEDITERRANEI

Battaglia

The role of the European Union in promoting
Peace/State-Building in Libya

INCONTRO DI CIVILTÀ

Niedda

"Not so Jewish, after all": in margine
all'ultima biografia di Benjamin Disraeli

SOCIETÀ

Maietta

Le agenzie di rating: struttura, funzioni
e responsabilità civile

Collacchi

L'Istituto Luce e il fascismo

Scoppettuolo

Contraddizioni del caso Charlie Gard:
sul rapporto tra diritto e morale

Anno XXIX – aprile-giugno 2017
Trimestrale dell'Istituto di Studi Politici "S. Pio V"
ISSN: 1120-4036

Direttore Responsabile: **Antonio Iodice**

Comitato di Redazione: **Francesco Anghelone** (coordinatore), **Luca Alteri**, **Luca D'Orazio**

Comitato Scientifico:

Paolo De Nardis, presidente (Sapienza Università di Roma), **Giuseppe Acocella** (Università "Federico II" di Napoli), **Maria do Céu Pinto** (Università di Minho-Braga), **Giovanni Dotoli** (Università di Bari), **Klaus Eder** (Università di Humboldt-Berlino), **Gianni La Bella** (Università di Modena e Reggio Emilia), **Antonio Magliulo** (UNINT – Università degli Studi Internazionali di Roma), **Valeri Mikhailenko** (Università Federale di Ural-Yekaterinburg), **Matteo Pizzigallo** (Università "Federico II" di Napoli), **Gianluigi Rossi** (Sapienza Università di Roma), **Tilo Schabert** (Università Federico-Alessandro di Erlangen-Norimberga), **Juan Zabalza Arbizu** (Università di Alicante).

 Peer Reviewed Journal

La rivista adotta un sistema di valutazione degli articoli presentati basato sulla revisione paritaria e anonima (peer-review). I criteri di valutazione adottati riguardano: l'originalità del lavoro, la rilevanza scientifica, il rigore metodologico e l'attenzione alla letteratura italiana e straniera sull'argomento.

Direzione e Redazione: Piazza Navona 93 – 00186 Roma
Tel. 06.68.65.904 – Fax 06.68.78.252
Registrazione del Tribunale di Roma n. 459/89 del 22-7-1989
Editrice APES: Piazza Navona 93 – 00186 Roma

Impaginazione e grafica: Plan.ed
www.plan-ed.it

Gli articoli, i saggi, le lettere, le fotografie e i disegni,
anche se non pubblicati, non si restituiscono.

Costo di una copia: euro 12,00 (arretrati euro 24,00)

Abbonamento annuale:

Per l'Italia: euro 40,00

Per l'Estero: euro 80,00

Via aerea: euro 95,00

Bonifico intestato a Editrice Apes s.r.l.
IBAN: IT19P0569603200000006604X18
Banca Popolare di Sondrio – Ag. 11 Roma

Per informazioni: editrice.apes@istitutospio.v.it

Gli abbonamenti decorrono dal gennaio di ciascun anno. Chi si abbona durante l'anno riceve i numeri arretrati. Le copie non pervenute agli abbonati dovranno essere richieste entro dieci giorni dal ricevimento della copia successiva.

Trascorso tale termine le copie richieste dovranno essere acquistate.

La rivista è in vendita nelle principali librerie.

Periodico trimestrale – Pubblicità inferiore al 70%.

Rivista di Studi Politici

Trimestrale dell'Istituto di Studi Politici "S. Pio V" • Anno XXIX • aprile-giugno 2017

Indice 2 / 2017

- 7 **Editoriale**
Antonio Iodice
- FOCUS**
- 11 **Il ruolo dei social media e dei contenuti generati dagli utenti nella politica dei trasporti del XXI secolo**
Silvio Nocera, Ayelet Gal-Tzur, Susan Grant-Muller, Tsvi Kuflik, Einat Minkov, Federico Cavallaro
- 38 **La domanda di *carsharing* attuale e potenziale degli studenti universitari milanesi**
Romeo Danielis, Lucia Rotaris, Ila Maltese
- 59 **Potenzialità e criticità di una soluzione innovativa per la distribuzione urbana delle merci: le consegne al di fuori degli orari di picco**
Valerio Gatta, Edoardo Marcucci, Sacha Carrocci
- EUROPA**
- 88 ***Right to hope*. La legittimità del carcere a vita nell'evoluzione giurisprudenziale della Corte di Strasburgo**
Giulia Colavecchio
- 116 **L'Europa, il welfare e i diritti sociali**
Franco Vittoria
- MEDITERRANEI**
- 123 **The role of the European Union in promoting Peace/State-Building in Libya**
Francesco Battaglia
- INCONTRO DI CIVILTÀ**
- 142 **"Not so Jewish, after all": in margine all'ultima biografia di Benjamin Disraeli**
Daniele Niedda

SOCIETÀ

- 152 **Le agenzie di *rating*: struttura, funzioni e responsabilità civile**
Angelo Maietta
- 196 **L'Istituto Luce e il fascismo**
Mirko Collacchi
- 216 **Contraddizioni del caso Charlie Gard: sul rapporto tra diritto e morale**
Antonio Scoppettuolo
- 220 **Libri consigliati**
- 230 **Note biografiche**

Editoriale

Antonio Iodice

Come ha recentemente ricordato un volume curato da Caterina Cittadino e Stefano Sepe (*L'Europa in Comune*, Editrice Apes, 2017), basato su una ricerca empirica che ha evidenziato opportunità e limiti nel rapporto tra città italiane e Unione Europea, la dimensione urbana è destinata a diventare l'elemento caratterizzante del paesaggio – fisico e sociale – del Vecchio continente: nel 2020 si prevede che l'80% della popolazione degli Stati membri risiederà in città, come già oggi avviene per la metà degli abitanti di tutto il pianeta. In realtà, una tendenza del genere non nasce oggi: dal secondo dopoguerra in poi il contesto urbano ha progressivamente assunto il ruolo di motore della crescita economica e dell'innovazione tecnologica. Progresso, velocità, servizi e scambi hanno caratterizzato l'evoluzione della vecchia *urbs*, con un ritmo impensabile rispetto a quanto accaduto ai precedenti insediamenti umani, tanto da porre all'osservatore qualche pertinente domanda: esiste una linea di continuità tra i villaggi africani e le metropoli contemporanee, tra i *tolou* dell'antica Cina – che l'Unesco ha posto sotto la propria tutela – e le luci di Las Vegas, tra l'ordine geometrico del Comune medievale italiano e il caotico agglomerato di Città del Messico? Parliamo sempre, ovviamente, di ambienti antropizzati che moltiplicano i punti di contatto, accorciano le distanze, favoriscono la cooperazione – o almeno dovrebbero farlo – e “accelerano” le relazioni sociali, con il rischio, però, di azzerare il tempo del riposo e della riflessione e di “far diventare i desideri già ricordi”, come in Isidora, la città dei sogni immaginata da Italo Calvino. Fuori dalla metafora letteraria, il contesto urbano produce anche disuguaglianza, tensione sociale, diseconomie, conflitti. Studiare le città, aggiornando la strumentisti-

ca finora utilizzata, significa, quindi, svolgere ricerche empiriche basate su casi concreti e proporre all'amministratore locale, al tecnico e al semplice cittadino proposte credibili e praticabili, in un'ottica di condivisione e di difesa del bene comune. Nello specifico del lavoro curato dagli amici Cittadino e Sepe, inoltre, 'città' significa anche 'Europa', dato che il volume si inserisce nel percorso di analisi pensato dall'Istituto di Studi Politici "S. Pio V" in occasione dei sessanta anni dei Trattati di Roma.

Un altro lavoro, *Le politiche per la mobilità urbana sostenibile* (Editrice Apes, 2017), curato da Edoardo Marcucci e Valerio Gatta, già dal titolo suggerisce invece la volontà di affrontare una delle tematiche dirimenti, rispetto alla qualità della vita urbana: la mobilità di merci e passeggeri, all'interno di un quadro sistemico volto alla sostenibilità ambientale e al bilanciamento delle esigenze dei diversi utenti. Studiando i progetti europei già finanziati dal VII Programma quadro, un corposo e ben assortito team di ricerca ha proposto interessanti considerazioni, che proponiamo – almeno parzialmente – anche in questo numero della Rivista. Valerio Gatta, Edoardo Marcucci e Sacha Carrocci hanno analizzato comodità e svantaggi della consegna delle merci al di fuori dell'orario di picco, con la capacità di proporre al lettore un mosaico che contemperi tutti i *player* in campo, coerentemente con una governance urbana ormai così complessa che non può limitarsi alla dialettica tra governanti e governati. Proprio l'orizzontalità – spesso più presunta che reale – dei rapporti tra gli attori cittadini consiglia di prestare attenzione alla comunicazione attraverso i social media, anche nel merito dello scambio di opinioni sul traffico urbano, quasi che oggi la "sfera pubblica virtuale" abbia soppiantato bar e piazze, come suggeriscono Nocera, Gal-Tzur, Grant-Muller, Kuflik, Minkov e Cavallaro. Ciò è vero solo in parte, ovviamente, ma la *condivisione* pare veramente essere una nuova tendenza imperante anche nell'economia: Romeo Danielis, Lucia Rotaris e Ila Maltese lo hanno sperimentato nello specifico del servizio di *carsharing* di Milano, intervistando gli studenti universitari – da sempre convinti fruitori di tale possibilità – e proponendo scenari alternativi, a seconda delle risposte fornite.

Il sistema urbano dei trasporti non può essere studiato, ovviamente, senza un riferimento all'attuale involuzione del welfare – aspra-

mente criticata nell'intervento di Franco Vittoria – e al rischio che strati sempre più consistenti della popolazione rimangano attardati. Negli anni della crisi il comportamento delle agenzie di *rating* non ha certo costituito un valido aiuto, in tal senso. Al contrario, il saggio di Angelo Maietta pone l'accento sul deficit etico, più che sulla crisi di regolamentazione, che ha caratterizzato la finanza globale negli ultimi dieci anni, andando a scalfire l'*accountability* proprio degli attori preposti al controllo del mercato. Più che semplici proposte, l'Autore suggerisce alcuni principi fondamentali, con i quali regolare il rapporto tra gli organismi di vigilanza e i consociati, e si inserisce nel flusso di una discussione ormai indifferibile.

C'è crisi e crisi, ovviamente. La storia ha conosciuto l'Ottocento degli imperialismi – che la figura dello statista inglese Benjamin Disraeli magnificamente rappresenta (come racconta l'intervento di Daniele Niedda, in filigrana rispetto alla sapida biografia firmata da David Cesarani) – e il Novecento dei regimi autoritari, alimentati dall'uso della propaganda, come Mirko Collacchi ricorda, nello specifico del fascismo e della creazione dell'Istituto Luce. La politica internazionale, invece, continua a conoscere la "crisi libica" – o meglio la guerra civile che insanguina il bacino meridionale del Mediterraneo – analizzata da Francesco Battaglia con un occhio di riguardo al ruolo dell'Unione Europea, definita "borderline" tra creazione dello Stato e costruzione della pace. La recente cronaca, inoltre, ha indotto Antonio Scoppettuolo a una delicata riflessione sul caso del piccolo Charlie Gard, alla cui esistenza appena fiorita non è stato risparmiato neanche di essere innocente protagonista della contesa tra teoria giuridica e riflessione etica.

Ci avviciniamo, infine, alla giornata dedicata alla cerimonia di premiazione del Premio nazionale Diritti Umani "Maria Rita Saulle", dedicato alle tesi di dottorato e giunto quest'anno alla IX edizione. Il presente numero della Rivista propone, in una sorta di avvicinamento all'evento, il contributo di Giulia Colavecchio sulla giurisprudenza della Corte di Strasburgo nello specifico del carcere a vita e della sua (presunta) legittimità, in realtà figlia di una concezione della pena ancora legata all'intimidazione e alla mera punizione, negando al prigioniero ogni speranza di riabilitazione e di reinserimento nella società.

FOCUS Il ruolo dei social media e dei contenuti generati dagli utenti nella politica dei trasporti del XXI secolo¹

Silvio Nocera, Ayelet Gal-Tzur, Susan Grant-Muller, Tsvi Kuflik, Einat Minkov, Federico Cavallaro

Introduzione

Al giorno d'oggi, milioni di persone utilizzano un'ampia varietà di social media sia per esprimere le proprie opinioni, sia per condividere le proprie esperienze. Da un punto di vista contenutistico, i temi trattati includono interessi appartenenti a diversi campi e dipendono in gran parte dalla tipologia del sito e dall'applicazione utilizzate. Generalmente, quest'ultima fornisce anche la base tecnica della stessa conversazione².

La letteratura scientifica ha dimostrato come talvolta queste piattaforme possano essere sfruttate per ottenere in maniera affidabile diverse informazioni: ad esempio, opinioni delle persone, informazioni di marketing relative a prodotti specifici (Yang et al., 2014; Ahmed

¹ Il presente contributo è tratto dal volume *Le politiche per la mobilità urbana sostenibile. Le sfide del futuro*, curato da Edoardo Marcucci e Valerio Gatta (Editrice Apes, 2017), pp. 143-172.

² Sterne (2010) propone di classificare i social media in sette grandi categorie: 1) Forum e messaggistica, utilizzati per porre domande personali, fornire pareri e risposte; 2) Valutazione e opinione, adottati per la condivisione di recensioni e per rispondere al feedback dei viaggiatori; 3) Social Network (es.: Facebook e LinkedIn), i quali permettono una forma di comunicazione generale, con diversi livelli di privacy; 4) Blogging, sistema utilizzato dal pubblico, dai politici e da altre figure pubbliche, che si basa su una comunicazione semi-informale, finalizzata a condividere opinioni o esperienze, ma anche a descrivere contenuti più articolati; 5) Micro Blogging (es.: Twitter), caratterizzati da messaggi brevi; 6) Bookmarking (es.: il sito di social news reddit o Stumbleupon), che consentono ai singoli utenti di etichettare gli elementi più interessanti, compresi i contenuti particolari; 7) Condivisione di file multimediali, quali foto e video (es: YouTube e Flickr).

e Danti, 2016), percentuali di popolarità di un politico quale forma alternativa rispetto ai sondaggi (Osanga e Salim, 2015; Tripathy et al., 2015), misure finanziarie aggregate (Uhr et al., 2014; Van De Kauter et al., 2015), monitoraggio di indicatori di sanità pubblica per individuare l'insorgere di malattie (Denecke et al., 2013; Velasco et al., 2014). Un workshop tenutosi due anni fa a Chicago (Thakuria et al., 2015) ha esplorato in maniera estensiva le molteplici implicazioni riscontrabili in ambienti urbani complessi.

Tra i settori potenzialmente interessati da questa raccolta dati, si può senz'altro includere la pianificazione dei trasporti, come dimostra la nascita di una nuova disciplina quale la scienza computazionale applicata all'ingegneria dei trasporti (Winter et al., 2011). In questo campo, i social media offrono molte opportunità ai soggetti per i quali le informazioni hanno rilevanza strategica sia nelle azioni di lungo termine che per le questioni operative di breve termine. In particolare, Allard e Moura (2016) hanno analizzato le forme di incentivo verso trasporti più sostenibili, evidenziando l'importanza attribuita dal viaggiatore ad un'adeguata informazione. A tale scopo, le informazioni possono riguardare la conoscenza dei tempi di viaggio, l'uso di un modo specifico di trasporto, di un particolare percorso, o la qualità del servizio fornito (Pye e Daly, 2015; Esztergár-Kiss e Csiszár, 2015). Per i nostri fini, i dati multimediali contenuti nei social media possono anche influenzare lo sviluppo di politiche strategiche riguardanti i livelli di qualità percepita del servizio e lo sviluppo metodologico della disciplina (Marteache et al., 2015; Pereira et al., 2015; Grant-Muller et al., 2015a). In precedenza, per ottenere queste informazioni, si è fatto ricorso a forme tradizionali di raccolta dati (es.: sondaggi e interviste). Oggi, invece, esse sono accessibili molto più agevolmente (Chandrasekar, 2015): a tal proposito, Efthymiou e Antoniou (2012) descrivono uno studio riguardante il *car-sharing* e il *bike-sharing* condotto attraverso un questionario somministrato via e-mail, confrontando le risposte con le informazioni ottenute tramite Twitter.

Anche alla luce di queste esperienze, chi oggi si occupa di politiche dei trasporti è in grado di apprezzare il ruolo dei social media e di sfruttarne al meglio le funzionalità nei propri campi di azione. In particolare, per quanto riguarda la diffusione delle informazioni, si se-

gnala la possibilità per gli utenti di contribuire liberamente, fornendo contenuti attraverso forum di discussione, blog, diverse applicazioni di *video-sharing*, nonché di scambiare opinioni significative all'interno di contesti virtuali. La raccolta delle informazioni può avvenire utilizzando due diversi metodi: il primo, di natura dinamica, include le decisioni di breve termine. Il secondo viene invece realizzato off-line, ed implica da un lato il coinvolgimento di coloro che si occupano di strategie e di decisioni e dall'altro delle parti interessate, con l'obiettivo di creare politiche dei trasporti più performanti. I *policy-makers* possono applicare alcuni dei risultati della ricerca e degli studi precedentemente svolti per ottenere requisiti tecnici e funzionali che creino servizi ottimali e/o per stimare i possibili livelli di utilizzo e gli effetti dei servizi in fase di sviluppo.

Tuttavia, la raccolta e la successiva elaborazione dei messaggi degli utenti non sono scevre da difficoltà, che in taluni casi rendono complesso l'utilizzo di tali informazioni. In primo luogo, vi è il cosiddetto problema dell'"*ago nel pagliaio*": i dati interessanti per una certa analisi devono essere estratti a partire da un'enorme quantità di dati superflui (*data mining*). Inoltre, i contenuti dei social media compaiono per lo più in una forma colloquiale o gergale, spesso di difficile interpretazione, interrogazione ed estrazione. Una terza questione rilevante riguarda le informazioni derivate dai social media e l'identificazione dei requisiti attraverso i quali la qualità del dato soddisfa le esigenze degli operatori e dei viaggiatori in qualità di beneficiari delle informazioni estratte.

Trascurando momentaneamente i problemi tecnici, relativi alla capacità di identificare ed estrarre informazioni nel *mare magnum* dei siti, il punto chiave del problema riguarda la possibilità di integrare o sostituire i dati derivanti da indagini tradizionali, per fornire informazioni utili e potenzialmente più complete. Nel campo della pianificazione dei trasporti, la loro gamma è piuttosto ampia; solitamente, tuttavia, si ripropongono alcuni elementi comuni, quali l'efficienza, la sicurezza, l'affidabilità, la sostenibilità ambientale e l'esperienza del viaggiatore.

I sistemi di trasporto esistenti fanno largo uso di tecnologie e di sistemi di monitoraggio sviluppatisi grazie al progresso tecnologico

(Grant-Muller e Usher, 2013): ciò permette di riflettere circa la possibile integrazione delle nuove tecniche di estrazione dati con altre fonti, al fine di creare nuove metodologie di analisi o semplicemente migliorare la qualità della conoscenza dei dati stessi (Carrasco et al., 2008). Tra gli ambiti alternativi di raccolta dati, si possono ricordare i social media, i sistemi di informazione geografica (GIS) e i dati digitali forniti dai sistemi telematici per i trasporti (ITS). Essi consentono di monitorare le prestazioni e di ottenere le informazioni necessarie ad adattare i sistemi di trasporto alla domanda prevista. Questo approccio crea vantaggi per tutti i soggetti coinvolti, fornendo informazioni complete in un contesto aggregato, e migliorando la comprensione della percezione degli utenti, elemento fondamentale nella scelta modale (Libardo e Nocera, 2008). Lo scopo è quello di migliorare l'efficienza delle banche dati attuali, attraverso l'individuazione e la risoluzione delle contraddizioni presenti tra i dati raccolti e l'eliminazione di quelli inutili o ridondanti. Il prossimo paragrafo fornisce alcuni esempi relativi ai dati di trasporto ricavati dai social media, mostrando le loro potenzialità nel fornire informazioni utili ai *policy-makers*.

Requisiti teorici per la raccolta dei dati dai social media

Per analizzare il contenuto dei social media in funzione delle informazioni sui trasporti, negli ultimi anni sono state sviluppate nuove tecniche di *text mining*. Gao e Wu (2013) hanno dimostrato la potenzialità di tali tecniche sia nella prevenzione degli incidenti, sia nella loro segnalazione e classificazione. In riferimento alla stessa tematica, Mai e Hranac (2013) hanno utilizzato i dati estratti da Twitter come forma integrativa alle informazioni tradizionali: gli autori, attraverso un'analisi semantica che assegna valori a parole con connotazioni differenti, si sono concentrati sui messaggi comprendenti informazioni geografiche, concludendo che i *tweets* legati agli incidenti stradali sembravano combaciare con i dati reali. Schweitzer (2012) ha utilizzato tecniche simili per estrarre da Twitter le opinioni dei viaggiatori relative alla qualità dei servizi di trasporto (compreso il trasporto aereo), con risultati promettenti.

Analizzando questo tipo d'informazioni, è possibile da un lato rilevare le opinioni più condivise in materia di soddisfazione del servizio, dall'altro lato conoscere i giudizi dei viaggiatori in merito ad eventi straordinari (quale ad esempio, un'ondata anomala di caldo che causa un malfunzionamento dei mezzi di trasporto pubblico). Gal-Tzur et al. (2014a) hanno usato un approccio di tipo gerarchico per categorizzare le informazioni relative ai trasporti ottenute da Twitter ed associate a particolari eventi sportivi. De Oña e de Oña (2015) si sono serviti di tecniche di *text mining* per esaminare la qualità percepita dagli utenti dei sistemi di trasporto pubblico della città spagnola di Granada, attraverso una classificazione ad albero basata su quattro segmenti di mercato (sesso, età, frequenza di uso, ragione del viaggio e tipo del biglietto).

Questi risultati, citati a titolo meramente esemplificativo³, mostrano in maniera convincente la potenzialità delle tecniche di *text mining* nell'estrazione di informazioni legate ai trasporti. Considerata la relativa novità di tale tematica, il pieno potenziale delle tecniche automatiche e semiautomatiche di estrazione delle informazioni rimane ancora da stabilire compiutamente. Allo scopo, è necessario porsi le seguenti domande⁴:

D1: fino a che punto i social media contengono informazioni utili alla pianificazione dei trasporti e alla gestione delle informazioni di supporto ai soggetti coinvolti?

D2: come può essere valutato il valore di tali informazioni?

D3: possono tali informazioni essere raccolte in modo automatico o semi automatico?

Queste domande evidenziano l'importanza di alcuni aspetti, ovvero il ricorso a metodi di raccolta dati di alta qualità (D3), tali da garantire l'estrazione di informazioni utili in modo automatico, comprenderne l'effetto (D1) e valutarne l'utilità mediante controlli ex-post (D2).

³ Altri contributi recenti contenenti spunti di interesse in merito sono Van Der Hurk et al. (2015), Shi e Abdel-Aty (2015), Carrel et al. (2015), Bilbao-Ubillos et al. (2015), Harms et al. (2016), Min et al. (2016), Goulet Langlois et al. (2016).

⁴ Per una trattazione più estesa di questo argomento si veda Gal-Tzur et al. (2014a).

Per affrontare queste problematiche si può analizzare l'uso dei social media in altri contesti, in modo da potere inferire con una ragionevole probabilità la presenza di informazioni utili. A tal proposito, il focus viene posto sullo sviluppo di una metodologia efficiente di raccolta dati nel contesto del sistema dei trasporti (D3). La questione deve essere affrontata alla luce delle caratteristiche dei dati non strutturati⁵ che compaiono all'interno dei social media, ossia a livello di linguaggio informale, nel quale le regole sintattiche vengono spesso trascurate.

Solitamente, si utilizzano due criteri per verificare le ipotesi di comprensione testuale di elaborazione automatica del testo: la precisione e il richiamo. Il primo di essi misura l'accuratezza delle previsioni effettuate dal sistema, ovvero quanti tra i testi classificati in modo automatico come rilevanti lo siano effettivamente. Il richiamo, invece, corrisponde al rapporto di copertura, ossia quanti fra il numero totale dei testi pertinenti alla sfera dei trasporti sono effettivamente stati classificati come tali. I valori di precisione e di richiamo dipendono da una serie di fattori, tra cui la difficoltà del compito, il numero di testi analizzati e il campo di ricerca che si vuole analizzare. In linea teorica, valori che assumono un punteggio pari a 1 in entrambi gli indicatori determinano una prestazione perfetta; in pratica, questa performance non è realizzabile e valori uguali o superiori a 0,8 sono da considerarsi elevati⁶ (Denecke e Nejdi, 2009). Per monitorare i risultati, si può far ricorso alla curva precisione-richiamo (Manning and Schütze, 1999), che mostra il compromesso a cui si deve giungere per ottenere risultati positivi in entrambi i valori: tanti più testi vengono analizzati, tanto maggiore sarà il richiamo, ma parallelamente aumenta il rischio di diminuire la precisione. Viceversa, un minor numero di testi analizzati può favorire la precisione, a discapito del richiamo.

Lo sviluppo di un sistema efficiente di raccolta dati nel settore dei trasporti deve ambire ad un miglioramento progressivo dei punteggi

⁵ Con “non strutturati” si intendono quei dati creati e conservati senza alcuno schema.

⁶ Una nostra precedente esperienza di ricerca (Gal-Tzur et al., 2014a) ha mostrato che l'identificazione dei messaggi riferiti a situazioni di bassa elasticità di domanda può presentare valori sensibilmente più bassi (precisione pari a 0,53 e richiamo pari a 0,58).

riferiti ai due indicatori di cui sopra. Ciò è possibile, per esempio, sfruttando i dati privi di etichetta attraverso l'utilizzo di programmi di apprendimento semi-supervisionato⁷ (Chen et al, 2011). Inoltre, si può eseguire un'elaborazione semantica iniziale dei messaggi, tale da consentire una successiva associazione automatica dei messaggi in specifiche categorie: ad esempio, la presenza di toponimi come origine e destinazione in un messaggio può indicare il desiderio di viaggiare.

Nel campo dei trasporti, la ricerca di informazioni di interesse include anche un'ulteriore serie di servizi, quali le applicazioni utilizzate per la pianificazione del percorso, la diffusione d'informazioni circa le metodologie di pagamento e i servizi di prenotazione. In questo caso, lo scopo del processo di raccolta dati si riassume nella raccolta di tre tipi di informazioni:

- Le esigenze e le richieste dei viaggiatori;
- La rilevazione di un evento straordinario che abbia impatto sulle normali condizioni di deflusso (un incidente, il malfunzionamento di un semaforo, etc.);
- Le opinioni dei viaggiatori sulla qualità di un servizio di trasporto.

Tali informazioni possono servire ai progettisti e a tutti gli operatori per creare un sistema informativo adeguato da usarsi come base per almeno tre tipi di azioni:

- Considerare le esigenze e le opinioni dei viaggiatori al momento dell'introduzione di un nuovo sistema di trasporto, oppure del miglioramento di un sistema già esistente (ad esempio, modificando la frequenza o il percorso di una linea di trasporto pubblico).
- Creare una soluzione in tempo reale per un problema segnalato attraverso le applicazioni dei social media (ad esempio, l'allontanamento di un veicolo guasto dalla carreggiata, riducendo così le problematiche legate al deflusso).
- Migliorare il livello di efficienza di un servizio esistente, con riferimento sia alle infrastrutture, sia ai servizi di trasporto.

⁷ Con "semi-supervisionato" si intende un metodo di apprendimento che combina le caratteristiche dell'apprendimento supervisionato (che usa dati già etichettati, prevalentemente in forma manuale), con quello non supervisionato (in cui i dati non sono ancora classificati).

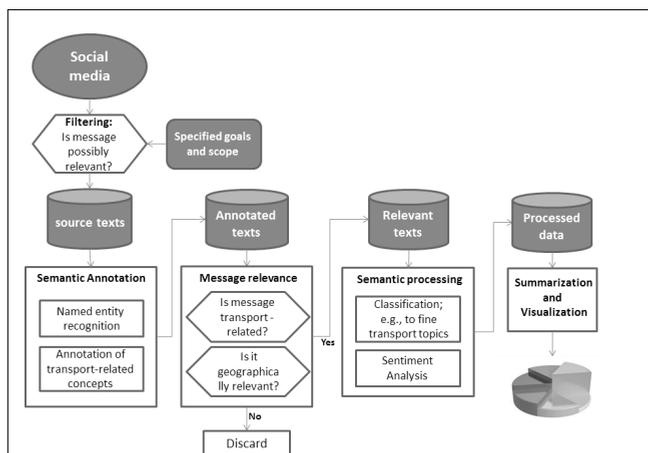
La definizione e il raggiungimento di questi obiettivi, uniti alle opportunità offerte dal livello di utilizzo del *text mining*, costituiscono la base teorica della raccolta di informazioni automatica o semi-automatica nel settore dei trasporti. Tali argomenti vengono affrontati in modo più diffuso nei due paragrafi successivi.

Il processo di *text mining*: una visione d'insieme

Nel corso degli ultimi anni molti manuali di tecnica automatica di estrazione dati hanno consentito lo sviluppo di soluzioni alternative di *text mining*. Esse si basano prevalentemente su metodologie tradizionali di recupero dati, migliorate tramite nuovi algoritmi che sfruttano la *web intelligence* (Kallus, 2015). Questi ultimi consentono l'identificazione automatica di parole chiave significative e del loro uso in determinati contesti, separando l'informazione essenziale dal testo completo.

Nei paragrafi precedenti, si è visto come alcune tecniche di *text mining* siano state applicate con notevole successo ed abbiano permesso di acquisire nuove preziose conoscenze rispetto all'opinione pubblica in diverse aree. In questo paragrafo viene presentata una panoramica delle varie fasi del processo di *text mining* nei social media (figura 1), evidenziando come queste possano essere applicate specificamente al campo dei trasporti.

Figura 1. Schematizzazione del processo di text mining (Fonte: Gal-Tzur et al., 2014b)



Filtraggio del messaggio

La prima fase del processo di *text mining* consiste nell'estrarre i messaggi potenzialmente rilevanti a partire dall'intera gamma di messaggi presenti nei social media. A tal fine, una strategia efficace può essere la definizione della pertinenza a partire dalle parole chiave. Carrasco et al. (2008), ad esempio, usano una lista di nomi di treni per filtrare i contenuti dei messaggi che contengono commenti degli utenti sul sistema ferroviario. Ulteriori ricerche (per esempio, Mai e Hranac, 2013) si sono focalizzate sugli incidenti e sui messaggi apparsi sui social media: un insieme di parole chiave (come ad esempio "*incidente stradale*") è stato utilizzato per filtrare i messaggi rilevanti.

Per rendere la ricerca più efficiente, è tuttavia necessario riferire la pertinenza del messaggio ad una vasta gamma di temi legati ai trasporti. Una possibile strategia per la definizione delle parole chiave potrebbe consistere nell'utilizzare termini tipici del settore, possibilmente presi da un lessico già esistente ed ampiamente utilizzato, il quale può essere al bisogno integrato di volta in volta da termini riferiti ad uno specifico evento o a una tipologia ristretta di servizio di trasporto. Ciò pone però un problema concettuale: mentre alcune parole chiave hanno un significato univoco (come "*stakanovista*" o "*zuccherò*"), le parole utilizzate nel settore dei trasporti possono essere molto ambigue. Per esempio, nelle frasi: "*Alcuni treni passano solo una volta nella vita*", o "*Hai voluto la bicicletta? Bene, adesso pedala!*", i termini "*treno*" e "*bicicletta*" sono associati ai trasporti, ma sono usati in un contesto diverso da quello strettamente lessicale. Sebbene filtrare i messaggi attraverso il sistema delle parole chiave possa portare a risultati inattesi, l'utilizzo di tale metodo come prima forma di scrematura per individuare i messaggi utili può essere favorito dall'utilizzo di alcune tecniche alternative, di seguito illustrate.

Annotazione semantica: le fonti iniziali dei primi testi filtrati (nella figura 1, "*source texts*" o "testi di partenza") possono essere migliorate attraverso le annotazioni di informazioni semantiche (Schulz et al., 2013). In particolare, per gestire testi non formali come quelli dei social media, possono essere utilizzate alcune tecniche consolidate, come quelle di NER⁸ (Liu et al., 2013; Derczynski et al., 2015). Esse

⁸ *Named Entities Recognition*, ossia tecniche di riconoscimento semantico.

consentono di selezionare e classificare tutti i concetti collegati ad una data sfera, estraendo le parole chiave dal testo non formale. Questa pratica può essere utilizzata al fine di decodificare in maniera ancora più precisa il significato di tutto il messaggio, mentre i toponimi forniscono informazioni sulla localizzazione geografica.

Pertinenza del messaggio: costituisce la fase successiva del processo di *text mining*. Quando essa è relativa ad un contesto specifico (come i trasporti), utilizza tecniche di apprendimento automatico supervisionato. In tale formato di impostazioni, viene definito un modello in base ad esempi tipo: un insieme di dati deve essere costruito in base ai suoi contenuti, i quali a loro volta devono essere stati etichettati correttamente. Se effettuata manualmente, è un'operazione molto onerosa, soprattutto se è richiesta una conoscenza dettagliata del settore. Perciò, poiché i dati iniziali ottenuti tramite l'annotazione semantica restringono il campo ad un determinato settore/argomento, è preferibile ottenere un insieme di dati pertinenti in maniera automatica. Per trovare un modello di classificazione che si adatti agli esempi etichettati e che si generalizzi a nuovi casi, gli esempi di testo vengono astratti in valori funzionali predefiniti. Nel famoso schema della "borsa di parole"⁹, un documento è rappresentato come un insieme disordinato di elementi (Manning et al., 2008). Ad esempio, tutti i documenti che contengono i termini "treno", "autobus" e "biglietti" hanno buone possibilità di appartenere al campo dei trasporti. Allo stesso modo, anche un insieme di due o tre parole può essere utilizzato come categoria, ad esempio "incidente d'auto". Inoltre, un ulteriore aspetto rilevante della pertinenza è l'identificazione del luogo del messaggio. Una volta classificati tutti i messaggi, quelli considerati non rilevanti o poco pertinenti rispetto al campo dei trasporti verranno scartati.

Processo semantico: i messaggi rilevanti vengono classificati in nuove categorie, ancora più specifiche (ad esempio, quelli che segnalano

⁹ Il modello della borsa di parole (anche "Bag-of-Words", "BoW") è un metodo utilizzato nella videoscrittura per rappresentare documenti ignorando l'ordine delle parole. In questo modello, ogni documento è considerato per la sua funzione di contenere parole, analogamente a una borsa. Ciò consente una gestione delle parole basata su diverse liste, dove ogni borsa contiene determinate parole di una lista

incidenti o quelli nei quali gli utenti esprimono il desiderio di viaggiare verso una particolare destinazione). In aggiunta alla codificazione di singole parole o gruppi di medesime, si possono utilizzare schemi di classificazione specifica per svolgere un'ulteriore scrematura, ad esempio osservando ed indicando il nome dei luoghi o i termini relativi al trasporto presenti nel testo, come indicato dalla tecnica di annotazione semantica (Schulz et al., 2013). Allo stesso modo, i messaggi possono essere associati automaticamente (utilizzando classificatori dedicati) con le metodologie di trasporto e la classificazione soggettiva (svolta tramite un'analisi di opinione, come in Chenliang et al., 2012).

Sommario e presentazione. La fase finale consiste nell'aggregare e presentare in modo chiaro i risultati di *text mining*, così da permettere un supporto valido al processo decisionale (Lee e Kim, 2012; Torija e Ruiz, 2016). Ad esempio, si possono fornire presentazioni grafiche dell'opinione pubblica positiva o negativa rispetto ad un servizio (Kaur e Gupta, 2013; Wang et al., 2015), o mostrare la mappa o la localizzazione richiesta da un servizio di trasporto, etc.

Misurazione dell'effettiva accuratezza dei risultati del text mining

In base a quanto descritto nel paragrafo precedente, si può comprendere come le successive semplificazioni adottate determinino un'intrinseca imperfezione del processo di *text mining* automatizzato. Tuttavia, ciò non significa che i dati raccolti non possano venire utilizzati per migliorare il flusso di informazioni riguardanti il sistema dei trasporti: bisogna essere consapevoli che la natura infinita del flusso di messaggi nei social media è una sfida da diversi punti di vista. Per quanto riguarda le prestazioni, per esempio, dal momento che i contenuti inseriti nei social media cambiano molto velocemente nel tempo, è richiesto un controllo periodico del flusso dati ed eventualmente una nuova completa sintonizzazione del sistema. Per quanto riguarda la valutazione, è impossibile identificare tutti i messaggi rilevanti in un determinato flusso di dati, a causa delle sue dimensioni. Questa caratteristica diviene però nella maggior parte dei casi un ostacolo poco impediente: le informazioni multimediali hanno generalmente

un grande grado di ridondanza, presentando molti messaggi con forma diversa ma contenuti simili. In questo modo, i contenuti di alcuni messaggi rilevanti tralasciati dall'iniziale processo di estrazione possono essere recuperati in una successiva fase del processo di analisi testuale (D'Andrea et al., 2015; Kaya e Conley, 2016).

Le sfide del *text mining* per l'estrazione di informazioni legate ai trasporti

Il problema dell'estrazione dati dai social media riguarda in particolare tre categorie: la creazione di ontologie, l'analisi dei sentimenti e i dati localizzativi. Esse sono di seguito presentate nella loro complessità tematica.

La creazione di ontologie

Un importante ostacolo che impedisce l'automazione dell'elaborazione del testo (soprattutto per forme espressive quali il micro-blog e Twitter) è la mancanza di un contesto. A titolo esemplificativo, per dedurre che il messaggio "*Questa mattina il circolare è arrivato in ritardo*" è rilevante per il trasporto, deve essere noto che "*il circolare*" è il nome di una linea di bus. Uno dei modi più efficaci per rappresentare un simile contesto è la cosiddetta "ontologia"¹⁰.

Le ontologie fungono da quadro metodologico per rappresentare oggetti o concetti come struttura di rete, legando elementi correlati attraverso rapporti etichettati. Idealmente, per collegare segmenti di testo a concetti dell'ontologia, il processo di estrazione comporta un'annotazione semantica, consentendo in tal modo la ricerca e l'elaborazione semantica. Seguendo l'esempio di cui sopra, è necessaria un'ontologia che rappresenti il termine "*il circolare*" come un'entità, collegata tramite un'iponimia al concetto di "*autobus*", dove "*autobus*" è segnato a sua volta come termine iponimo del concetto di

¹⁰ In informatica, un'ontologia è una rappresentazione formale, condivisa ed esplicita di una concettualizzazione di un dominio di interesse.

“*sistema di trasporto*”, etc. Questa operazione permette di associare il testo alle categorie di trasporto in diverse variazioni; ad esempio, “*sistema di trasporto*”, “*trasporto*”, “*autobus*”.

Nonostante il sostanziale contributo della ricerca esistente, attualmente non esiste alcuna ontologia di trasporto onnicomprensiva (si veda anche Gal-Tzur et al., 2014b e Grant-Muller et al., 2015a)¹¹. Costruire tale ontologia richiederebbe molte risorse, in quanto sarebbero necessarie l’astrazione e la concettualizzazione del settore dei trasporti e delle attività tipicamente svolte dagli esperti di tale settore. Fondere risorse ontologiche esistenti può rendere meno gravoso questo sforzo, come dimostrano alcuni tentativi già compiuti in questa direzione (Yang e Wang, 2012). Tuttavia, la natura dinamica dei social media e la geografia dei contenuti legati al trasporto rendono il compito di costruzione di un’ontologia onnicomprensiva assai complesso, in quanto essa deve necessariamente comprendere la realtà a cui si riferisce. A titolo esemplificativo, per il sistema metropolitano può essere usato il termine “*tube*” (o semplicemente “*T*”) nel Regno Unito; negli Stati Uniti ci si riferisce piuttosto a “*subway*”, ed in altri contesti diviene invece “*underground*”. Ad oggi, questo aspetto sembra quindi una promettente linea di ricerca. Idealmente, si potrebbe ottenere un’ontologia dei trasporti anche utilizzando l’intelligenza collaborativa e attingendo a contributi da parte di persone non esperte, in un modo simile a quanto fatto da Wikipedia. Non si esclude – sembra anzi probabile – che le future ricerche potranno includere informazioni semantiche rilevanti per la modellizzazione in base ad attività precedentemente specificate e consolidate in dizionari disponibili in diversi formati.

¹¹ Reis (2016) ha recentemente sostenuto la necessità di un’ontologia specifica per i trasporti. Alcuni studi si sono concentrati su compiti specifici, come la trasmissione della comunicazione a bordo dei veicoli e a sistemi esterni (Madkour e Mach, 2011). Altri si sono focalizzati su processi più generali come la pianificazione del trasporto urbano delle merci (Bouhana et al., 2015). In generale, un’ontologia relativa ad attività specifiche è più “stretta” di una relativa a processi più generali. Esperienze significative sono state svolte a proposito della soddisfazione dei viaggiatori di trasporto pubblico (Mnif et al, 2015), dei rapporti fra ontologie e servizi logistici (González-Rodríguez et al., 2015) e del comportamento dei pendolari (Cass e Faulconbridge, 2016).

Analisi dei sentimenti

L'analisi dei sentimenti e l'*opinion mining* sono, rispettivamente, il processo di valutazione di un messaggio in funzione dei pareri positivi o negativi circa un determinato tema e il processo d'identificazione e di estrazione delle opinioni da un testo. Il recente aumento dei contenuti generati da utenti sui social media ha portato a un maggior numero di attività di ricerca in questo settore (Lin e He, 2009; Maks e Vossen, 2012). Tra le altre finalità, l'analisi dei sentimenti è stata utilizzata nei social media per valutare l'umore pubblico (Bollen et al, 2011), alcune tendenze quali il comportamento del mercato azionario (Ruan et al., 2015) e il risultato di elezioni politiche (Prasetyo e Hauff, 2015).

L'analisi dei sentimenti è importante anche per affrontare alcune delle esigenze d'informazione necessarie all'interno della pianificazione dei trasporti, quali ad esempio i dati soggettivi considerati rilevanti per i trasporti, le opinioni espresse dai passeggeri negli autobus, in treno o in aereo (come quelle relative alla qualità del servizio), oppure l'atteggiamento del pubblico verso nuovi sistemi di trasporto (Kokkinogenis et al., 2014; de Oña e de Oña, 2015). Precedenti ricerche nel settore hanno studiato il ruolo di Twitter come fonte d'informazioni per valutare la soddisfazione dei consumatori (Collins et al., 2013): in particolare, analizzando come caso-studio il sistema di trasporto rapido della *Transit Authority* di Chicago, è stata trovata una correlazione tra gli eventi anomali (come ad esempio i ritardi estremi) e il volume di messaggi che esprimono un parere contrario. Insieme ai risultati già evidenziati, questa correlazione suggerisce che Twitter possa essere una valida fonte d'informazioni per ricavare opinioni sui mezzi di trasporto, come ha successivamente dimostrato anche una nostra ricerca (Gal-Tzur et al., 2014a).

Dati localizzativi

La maggior parte degli operatori e dei gestori dei trasporti si preoccupano principalmente di identificare quelle informazioni strettamente associate ai servizi dei quali sono responsabili. I messaggi pubblicati

sui social media, in tal senso, possono avere rilevanza per l'autorità di trasporto di riferimento, soprattutto in base alla loro localizzazione. Tuttavia, il sistema di trasporto contiene intrinsecamente elementi geograficamente dispersi (ad esempio strade, o servizi di trasporto pubblico interurbani) e di conseguenza questo principio va studiato con attenzione. Inoltre, la *governance* di particolari sezioni del sistema di trasporto può essere effettuata da autorità diverse, con diversi siti web: ad esempio, segnalazioni relative a servizi interurbani possono essere pubblicati sul sito web dei rispettivi operatori, ma anche essere d'interesse a livello locale.

Cionondimeno, la specificazione geografica non appare superflua. Per la determinazione della posizione, possono essere adottati due approcci: *i*) identificare la posizione corrente della persona al momento della pubblicazione del messaggio oppure *ii*) identificare correttamente i luoghi dal contenuto del messaggio. La Figura 2 illustra il processo, per esempio, di un caso di messaggi di trasporto pubblico basato sulla fusione di informazioni contenute all'interno del messaggio e ad esso collegate.

Una fonte primaria di informazioni sulla localizzazione dell'autore di un certo messaggio è la pubblicazione volontaria di geo-meta-dati associati al corrispondente account dei social media (Bollacker et al., 2008). Inoltre, anche se un messaggio è geo-taginato, può nondimeno essere impreciso: per esempio, esso può riferirsi alla posizione dell'utente durante un viaggio e dunque essere diverso dal luogo di pertinenza del contenuto. Un dispositivo mobile di coordinate GPS offrirebbe informazioni più specifiche sulla posizione dell'utente, ma esso rappresenta solo una parte del traffico dei social media e necessita di una preventiva autorizzazione dell'utente, che spesso, peraltro, non viene concessa. Per queste ed altre ragioni, la massimizzazione della precisione del posizionamento è un tema di ricerca importante; per esempio, Bie et al. (2012) hanno dimostrato il possibile contributo derivante dall'utilizzo di dispositivi pervasivi¹². Considerate le attuali limitazioni nella

¹² Si definiscono "pervasivi" quei sistemi in cui l'elaborazione delle informazioni viene integrata in dispositivi di utilizzo quotidiano, di cui l'utente può anche non essere consapevole.

copertura di questo tipo di metadati (Kaplan e Haenlein, 2010; Leetaru et al. 2013), sono state studiate altre fonti d'informazione implicita allo scopo di aumentare la precisione della localizzazione. A questo scopo, poiché gli utenti tendono a vivere in prossimità geografica rispetto ai loro contatti sui social network, possono essere utilizzate strutture di rete sociale (Davis et al., 2011). Il contenuto del messaggio può fornire una stima sulla posizione dell'utente, dimostrando in particolare che in base alle caratteristiche della lingua sono possibili accurate distinzioni geografiche (Eisenstein et al., 2010).

Un secondo modo per individuare la posizione può essere offerto dal contenuto del messaggio. Tuttavia, questo compito risulta particolarmente difficile se si considera l'elevata ambiguità della toponomastica. Ad esempio, "*Garibaldi*" è per antonomasia il nome dell'eroe dei due mondi, ma anche di importanti fermate del trasporto pubblico locale di diverse città italiane (per esempio, Milano, Napoli, Torino), di molti esercizi commerciali, di più di qualche sobborgo in giro per il mondo¹³, ed è infine un cognome tuttora abbastanza diffuso in Italia.

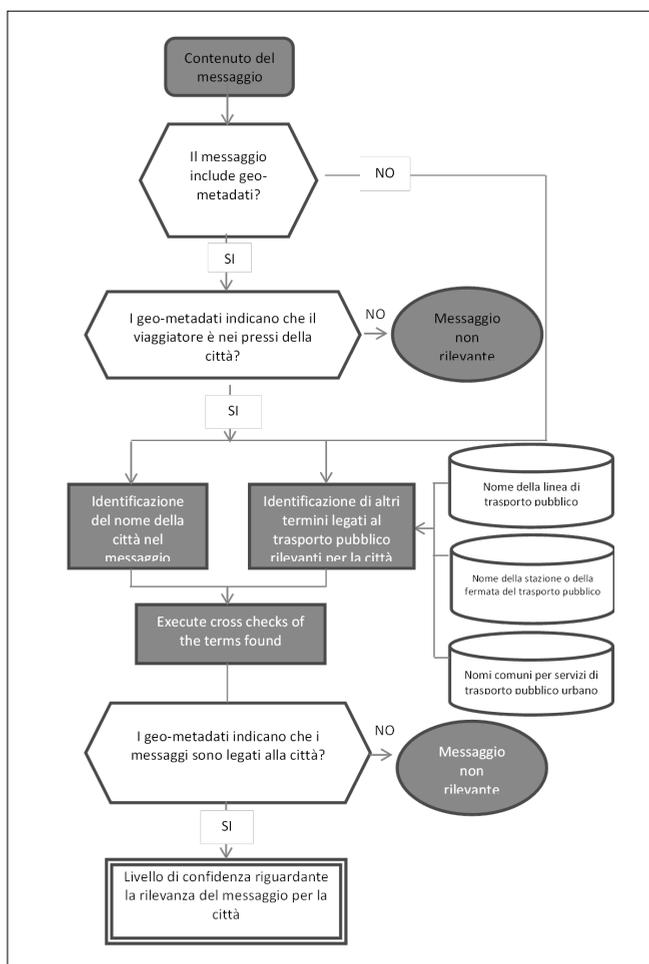
Per identificare la posizione in base al contenuto del messaggio, sono allora stati proposti diversi approcci: alcune tecniche di riconoscimento di entità nominate possono annotare automaticamente il testo con specifiche citazioni di nomi di entità. Una volta estratti i nomi delle località candidate, è necessaria la disambiguazione per allineare la posizione intrinseca con qualsiasi altra informazione contestuale, in collaborazione con i più importanti nomi della località.

Disporre di fonti di dati legate ai trasporti (quali, ad esempio, l'identificazione della linea di trasporto pubblico, delle stazioni con nomi formali e informali, dei nomi di parcheggi) può costituire un bene prezioso per identificare le posizioni dei messaggi significativi. Bry et al. (2005) forniscono esempi interessanti sull'utilizzo di tali fonti nella costruzione di un modello del mondo per i dati geospa-

¹³ Esistono città dal nome "Garibaldi" nel Rio Grande do Sul (Brasile), nello Stato dell'Oregon (Stati Uniti), nella British Columbia (Canada), nei Dipartimenti di Guatemala e di Quetzaltenango (Guatemala), nello Stato del Guanajuato (Messico), nella Provincia di Santa Fe (Argentina), nel Dipartimento di Antioquia (Colombia), nello Stato di Vittoria (Australia) e nel Dipartimento di Salto (Uruguay).

ziali. In tale esempio, il modello mondo è costituito da dati concreti (ad esempio collegamenti ferroviari) più ontologie logicamente formalizzate delle reti di trasporto. Dopo avere provato ad identificare la posizione del messaggio in base ai diversi approcci, l'analista dei dati può verificare la presenza di possibili incoerenze e scegliere se eliminare i messaggi poco affidabili per quanto riguarda l'orientamento geografico, concludendo dunque il compito relativamente ai dati localizzativi.

Figura 2. Analisi dei dati geolocalizzativi all'interno dei dati di trasporto tratti da social media. Fonte: Grant-Muller et al. (2015b)



Conclusioni

Contesto. La più importante rivoluzione culturale degli ultimi tempi è stata senza dubbio l'introduzione nella vita quotidiana delle cosiddette tecnologie di informazione *web 2.0*. Esse comprendono i social media e sono al centro di un enorme cambiamento sociale, attraverso il quale tendono a sostituirsi ad alcuni spazi comuni tradizionali (bar, associazioni, società culturali) come luoghi preposti allo scambio di opinioni ed esperienze. Il ruolo sempre più centrale dei social media nella vita moderna ha portato gli operatori del trasporto a considerare il valore dei dati da essi forniti. I campi di applicazione di tali informazioni sono molteplici: essi includono, tra le altre, le fasi di analisi della domanda e dell'offerta di trasporto, ma anche le fasi di pianificazione, di progettazione e gestione del servizio. Affiancando i metodi tradizionali di rilevazione, si possono ottenere utili informazioni integrative: si pensi ad esempio ai già citati dati sulla domanda di trasporto e le possibilità offerte dai segnali GPS ad integrazione delle tradizionali indagini origine/destinazione; o ancora, le informazioni all'utenza per il trasporto pubblico, fornite non solo dal fornitore del servizio, ma anche dagli utenti attraverso i commenti lasciati sui social media. Tuttavia, questa memoria ha dimostrato che rimangono ancora questioni aperte relative al costo, all'accuratezza, alla robustezza e alla polarizzazione sia delle attuali fonti di dati, sia dei social media e che su questi punti si dovrà lavorare in futuro per raggiungere livelli più soddisfacenti.

Misure. Molte organizzazioni nel settore dei trasporti hanno iniziato ad utilizzare i social media per un rapporto diretto con i viaggiatori, allocando adeguate risorse umane per gestire in modo efficiente il rapporto con il pubblico. È lecito aspettarsi che gli sviluppi ed il potenziale futuro dei social media porteranno ad un ulteriore adeguamento del profilo degli operatori dei trasporti: accanto alle competenze tradizionali in ingegneria, pianificazione ed economia dei trasporti, saranno necessarie nuove competenze in *WebScience*, fusione dati, gestione e analisi di *Big Data* e interazione diretta con gli utenti e i viaggiatori.

Effetti. Il campo di ricerca descritto in questo capitolo presenta ancora promettenti campi di investigazione: ad esempio, sono necessarie

ulteriori indagini per affinare metodologie automatiche o semi-automatiche per la raccolta e l'analisi delle informazioni sui social media riguardanti i trasporti. I recenti contributi forniti dalla letteratura e da alcuni esperimenti sembrano però indicare non solo un crescente interesse per la tematica, ma anche che le informazioni raccolte dai social media possano integrare, arricchire (o addirittura sostituire) le tradizionali forme di raccolta dei dati. In altre parole, il vantaggio di un accesso potenzialmente libero ad informazioni a basso costo e talvolta relative a fasce della popolazione difficilmente raggiungibili utilizzando forme più consolidate di raccolta dati non deve essere trascurato: anche in presenza di alcune distorsioni, la qualità dei dati estratti sembra paragonabile a quella delle tecniche tradizionali di indagine. Inoltre, la possibilità di ottenere informazioni in tempi più rapidi rispetto ai metodi tradizionali e alle statistiche ufficiali costituisce un aspetto rilevante nella definizione strategica del ruolo da attribuire a questo tipo di raccolta dati. Tale elemento può costituire un indubbio vantaggio per i tecnici e per i *policy-makers*, poiché permette loro di affrontare adeguatamente situazioni spesso complesse, in cui la risposta deve essere tempestiva rispetto al manifestarsi del problema oggetto di analisi.

Pertanto, è lecito aspettarsi che in futuro verranno sviluppate ulteriori azioni a supporto della raccolta dei dati dai social media. Esse si presentano come indispensabili non solo per colmare, almeno parzialmente, il gap di conoscenze evidenziato in questo capitolo, ma anche per incrementare la possibilità di offrire servizi di trasporto efficienti a costi competitivi – obiettivo, quest'ultimo, che, al di là delle numerose declinazioni del concetto, rappresenta *il* fine ultimo della pianificazione dei trasporti.

Ringraziamenti

I ragionamenti alla base di questa memoria sono stati sviluppati nel corso di una ricerca parzialmente finanziata dallo schema Worldwide Universities Network (WUN), e che ha coinvolto le Università di appartenenza degli autori. Questi ultimi sono altresì grati ai proff. Giu-

seppe Inturri dell'Università degli Studi di Catania e Claudio Ferrari dell'Università degli Studi di Genova per alcuni preziosi suggerimenti, e ringraziano anche il dott. Carlo Strapparava della Fondazione Bruno Kessler di Trento, il quale ha fornito un importante controllo lessicale riguardante la parte relativa al *text mining*.

Riferimenti bibliografici

- Ahmed S., Danti A. (2016). Effective sentimental analysis and opinion mining of web reviews using rule based classifiers. *Advances in Intelligent Systems and Computing*. 410: 171-179.
- Allard R.F., Moura F. (2016). The Incorporation of Passenger Connectivity and Intermodal Considerations in Intercity Transport Planning. *Transport Reviews* 36-2: 251-277
- Bilbao-Ubillos J., Fernandez-Sainz A., Heidenreich N., Sperlich S. (2015). Flexible estimation of transport demand functions: Recommendations for public policy makers. *Transportation Letters* 7-5. 241-251.
- Bollacker K., Evans C., Paritosh P., Sturge T., Taylor J. (2008). Freebase: A collaboratively created graph database for structuring human knowledge. In *Proceedings of the ACM SIGMOD International Conference on Management of Data*, Vancouver, BC, Canada (pp. 1247–1250). ACM (2008). ISBN 978-1-60558-10.
- Bollen J., Pepe A., Mao H. (2011a). “Modeling public mood and emotion: Twitter sentiment and socio-economic phenomena”. *Proceedings of the 5th International AAAI Conference on Weblogs and Social Media (ICWSM)*, Barcelona, Spain, July 17-21, pp. 450-453.
- Bouhana A., Zidi A., Fekih A., Chabchou, H., Abed M. (2015). An ontology-based CBR approach for personalized itinerary search systems for sustainable urban freight transport. *Expert Systems with Applications* 42-7. 3724-3741.
- Bry F., Lorenz B., Ohlbach H.J., Rosner M. (2005). “A Geospatial World Model for the Semantic Web”. *Principles and Practice of Semantic Web Reasoning, Lecture Notes in Computer Science*,

- Springer Berlin / Heidelberg, Berlin, Heidelberg, 3703, pp. 145-159.
- Bie J., Bijlsma M., Broll G., et al (2012). "Move Better with tripzoom", *International Journal on Advances in Life Sciences*, 4, pp. 125-135.
- Carrasco J.A., Hogan B., Wellman B., Miller E.J. (2008). "Collecting social network data to study social activity-travel behavior: an egocentric approach". *Environment and Planning B: Planning and Design* 35(6) 961-980.
- Carrel A., Lau P.S.C., Mishalani R.G., Sengupta R., Walker J.L. (2015). Quantifying transit travel experiences from the users' perspective with high-resolution smartphone and vehicle location data: Methodologies, validation, and example analyses. *Transportation Research Part C: Emerging Technologies* 58: 224-239.
- Cass N., Faulconbridge J. (2016). Commuting practices: New insights into modal shift from theories of social practice. *Transport Policy* 45: 1-14.
- Chandrasekar P. (2015). Big data and transport modelling: Opportunities and challenges. *International Journal of Applied Engineering Research* 10-17: 38038-38044.
- Chen M., Jin X., Shen D. (2011). "Short text classification improved by learning multi-granularity topics", In *Proceedings of the Twenty-Second International Joint Conference on Artificial Intelligence (IJCAI)*.
- Chenliang L., Weng J., H, Q., et al. (2012). "TwiNER: named entity recognition in targeted twitter stream", *Proceedings of the international ACM SIGIR conference on Research and development in information retrieval*.
- Collins C., Hasan S., Ukkusuri S.V. (2013): A Novel Transit Rider Satisfaction Metric: Rider Sentiments Measured from Online Social Media Data, *Journal of Public Transportation*, 16-2: 21-45
- Davis Jr C.A., Pappa G.L., de Oliveira D.R.R., de L Arcanjo F. (2011). "Inferring the location of twitter messages based on user relationships", *Transactions in GIS*, 15, (6), pp. 735-751.
- de Oña R., de Oña J. (2015). Analysis of transit quality of service through segmentation and classification tree techniques. *Transportmetrica A: Transport Science*.

- Denecke K., Kriek M., Otrusina L., Smrz P., Dolog P., Nejd W., Velasco E. (2013). How to exploit twitter for public health monitoring? *Methods of Information in Medicine* 52-4: 326-339.
- Denecke K., Nejd W. (2009). How valuable is medical social media data?, content analysis of the medical web, *Information Sciences* 179 (12), 1870-1880.
- Derczynski L., Maynard D., Rizzo G., Van Erp M., Gorrell G., Troncy R., Petrak J., Bontcheva K. (2015). Analysis of named entity recognition and linking for tweets. *Information Processing and Management* 51-2: 32-49.
- D'Andrea E., Ducange P., Lazzerini B., Marcelloni F. (2015). Real-Time Detection of Traffic from Twitter Stream Analysis. *IEEE Transactions on Intelligent Transportation Systems* 16-4: 2269-2283.
- Eisenstein J., O'Connor B., Smith N.A., Xing E.P. (2010). "A latent variable model for geographic lexical variation". *Proceedings of Empirical Methods in Natural Language Processing*, Stroudsburg, PA, USA, pp. 1277-1287.
- Esztergár-Kiss D., Csiszár C. (2015). Evaluation of Multimodal Journey Planners and Definition of Service Levels. *International Journal of Intelligent Transportation Systems Research* 13-3: 154-165.
- Efthymiou D., Antoniou C. (2012). Use of Social Media for Transport Data Collection, *Procedia – Social and Behavioral Sciences*, Volume 48, Pp 775-785, ISSN 1877-0428, <http://dx.doi.org/10.1016/j.sbspro.2012.06.1055>.
- Gal-Tzur A., Grant-Muller S.M., Kuflik T., Minkov E., Nocera S., Shoor I. (2014a). "The Potential of Social Media in Delivering Transport Policy Goals". *Transport Policy*, Vol 32, pp. 115-123.
- Gal-Tzur A., Grant-Muller S.M., Minkov E., Nocera S. (2014b). The Impact of Social Media Usage on Transport Policy: Issues, Challenges and Recommendations. *Procedia – Social and Behavioral Science* 111: 937-946. doi: 10.1016/j.sbspro.2014.01.128.
- Gao L., Wu H., (2013). Verb-Based Text Mining of Road Crash Report, TRB 92nd Annual Meeting.
- González-Rodríguez M., Vennesland A., Dalmolen S. (2015). A common language for logistics services interoperability. 2015 4th IEEE

- International Conference on Advanced Logistics and Transport, IEEE ICALT 2015, Article number 7136595, pp. 70-75.
- Goulet Langlois G., Koutsopoulos H.N., Zhao J. (2016). Inferring patterns in the multi-week activity sequences of public transport users. *Transportation Research Part C: Emerging Technologies* 64: 1-16.
- Grant-Muller S.M., Gal-Tzur A., Minkov E., Nocera S., Kuflik T., Shoor I. (2015a): Enhancing Transport Data Collection through Social Media Sources: Methods, Challenges and Opportunities for Textual Data. *IET Intelligent Transport Systems* 9-4: 407-417.
- Grant-Muller S.M., Galtzur A., Minkov E., Kuflik T., Nocera S., Shoor I. (2015b), Transport Policy: Social Media and User-Generated Content in a Changing Information Paradigm. In: Nepal S., Paris C., and Georgakopoulos D. (eds.), *Social Media for Government Services*. Springer-Verlag GmbH, Heidelberg, Germany. doi: 10.1007/978-3-319-27237-5_15. ISBN: 978-3-319-27235-1, pp. 325-366.
- Grant-Muller S.M., Usher M. (2013). 'Intelligent Transport systems: the propensity for environmental and economic benefits', *Technological forecasting and social change*, (DOI 10.1016/j.techfore.2013.06.010).
- Harms L., Bertolini L., e Brömmelstroet M.T. (2016). Performance of Municipal Cycling Policies in Medium-Sized Cities in the Netherlands since 2000. *Transport Reviews* 36-1: 134-162.
- Kallus N. (2015). On the predictive power of web intelligence and social media the best way to predict the future is to tweet it. *Lecture Notes in Computer Science* 9546: 26-45.
- Kaplan A.M., Haenlein M. (2010). Users of the world, unite! The challenges and opportunities of SocialMedia, *Business Horizons*, Vol. 53 Issue 1, pp. 59-68.
- Kaur A., Gupta V. (2013). A Survey on Sentiment Analysis and Opinion Mining Techniques. *Journal of Emerging Technologies in Web Intelligence* 5-4: 367-371.
- Kaya M., Conley S. (2016). Comparison of sentiment lexicon development techniques for event prediction. *Social Network Analysis and Mining* 6-1: 1-13.

- Kokkinogenis Z., Filguieras J., Carvalho S., Sarmiento L., Rossetti R.J.F. (2014). Mobility Network Evaluation in the User Perspective: Real-Time Sensing of Traffic Information in Twitter Messages. *Advances in Artificial Transportation Systems and Simulation*. December 08, 2014, pp. 219-234.
- Lee B., Kim G. (2012). Robust detection of preceding vehicles in crowded traffic conditions. *International Journal of Automotive Technology* 13-4: 671-678.
- Leetaru K., Wang S., Cao G., Padmanabhan A., Shook E. (2013). "Mapping the global Twitter heartbeat: The geography of Twitter", *First Monday*, 18, (5), doi:10.5210/fm.v18i5.4366.
- Libardo A., Nocera S. (2008). "Transportation Elasticity for the Analysis of Italian Transportation Demand on a Regional Scale". *Traffic Engineering and Control*, 49, (5), pp. 187-192.
- Lin C., He Y. (2009). Joint sentiment/topic model for sentiment analysis. *International Conference on Information and Knowledge Management, Proceedings 2009*, Pages 375-384. ACM 18th International Conference on Information and Knowledge Management, CIKM 2009; Hong Kong; China; 2 November 2009 through 6 November 2009; Code 78995.
- Liu X., Wei F., Zhang S., Zhou M. (2013). Named entity recognition for tweets. *ACM Transactions on Intelligent Systems and Technology* 4-1, Article number 3.
- Madkour M., Maach A. (2011). "Ontology-Based Context Modeling for Vehicle-Aware Services", *Journal of Theoretical and Applied Information Technology*, 34, (2), pp. 158-166.
- Mai E., Hranac R. (2013). 'Twitter Interactions as a Data Source for Transportation Incidents', *TRB 92nd Annual Meeting Compendium of Papers*, 2013.
- Maks I., Vossen P. (2012). A lexicon model for deep sentiment analysis and opinion mining applications. *Decision Support Systems* 53-4: 680-688.
- Manning C., Raghavan P., Schütze H. (2008). "Introduction to Information Retrieval", Cambridge university Press, NY, USA.
- Manning C., Schütze H. (1999). *Foundations of Statistical Natural Language Processing*. MIT Press, Cambridge, MA.

- Marteache N., Bichler G., Enriquez J. (2015). Mind the gap: Perceptions of passenger aggression and train car supervision in a commuter rail system. *Journal of Public Transportation* 18-2: 61-73.
- Min Y.-H., Ko S.-J., Kim K.M., Hong S.-P. (2016). Mining missing train logs from Smart Card data. *Transportation Research Part C: Emerging Technologies* 63: 170-181.
- Mnif S., Galoui S., Elkosantini S., Darmoul S., Ben Said L. (2015). Ontology based performance evaluation of public transport systems. 2015 4th IEEE International Conference on Advanced Logistics and Transport, IEEE ICALT 2015. Article number 7136622, Pages 205-210.
- Osanga I.S., Salim N. (2015). Opinions from tweets as good indicators of leadership and followership status. *ARPN Journal of Engineering and Applied Sciences* 10-3:1045-1050.
- Pereira F.C., Bazzan A.L.C., Ben-Akiva M. (2015). The role of context in transport prediction. *IEEE Intelligent Systems* 29-1: 76-80.
- Prasetyo N.D., Hauff C. (2015). Twitter-based election prediction in the developing world. *HT 2015 – Proceedings of the 26th ACM Conference on Hypertext and Social Media*. Code 117397. 24 August 2015, Pages 149-158.
- Pye S., Daly H. (2015). Modelling sustainable urban travel in a whole systems energy model. *Applied Energy* 159: 97-107.
- Reis V. (2016). Should we keep on renaming a +35-year-old baby? *Journal of Transport Geography* 46: 173-179.
- Ruan Y., Alfantoukh L., Durrezi A. (2015). Exploring stock market using twitter trust network. *Proceedings – International Conference on Advanced Information Networking and Applications, AINA*. Volume 2015-April, 29 April 2015, Article number 7098002, Pages 428-433.
- Schulz A., Ristoski P., Paulheim. H. (2013). "I see a car crash: Real-time detection of small scale incidents in microblogs". In P. Cimiano, M. Fernández, Lopez V., Schlobach S., Völker J., "The Semantic Web: ESWC 2013 Satellite Events". Number 7955 in *Lecture Notes in Computer Science*, pages 22–33. Springer Berlin Heidelberg, 2013.
- Schweitzer L., (2012). How Are We Doing? Opinion Mining Custom-

- er Sentiment in US Transit Agencies and Airlines Via Twitter, TRB 91th Annual Meeting.
- Shi Q., Abdel-Aty M. (2015). Big Data applications in real-time traffic operation and safety monitoring and improvement on urban expressways. *Transportation Research Part C: Emerging Technologies* 58: 380-394.
- Sterne J. (2010). *Social media metrics: How to measure and optimize your marketing investment*. Wiley, NY, USA.
- Thakuria P., Tilahun N., Zellner M. (2015). Proceedings of the workshop on big data and urban informatics. University of Illinois at Chicago; Chicago, IL. August 11 – 12, 2014 Online at: <https://urbanbigdata.uic.edu/proceedings/> [01.04.2016].
- Torija A.J., Ruiz D.P. (2016). Automated classification of urban locations for environmental noise impact assessment on the basis of road-traffic content. *Expert Systems with Applications* 53: 1-13.
- Tripathy A., Agrawal A., Rath S.K. (2015). Classification of Sentimental Reviews Using Machine Learning Techniques. *Procedia Computer Science* 57: 821-829.
- Uhr P., Zenkert J., Fathi M. (2014). Sentiment analysis in financial markets: A framework to utilize the human ability of word association for analyzing stock market news reports. *Conference Proceedings – IEEE International Conference on Systems, Man and Cybernetics*. Volume 2014-January, Issue January, 2014, Article number 6974028, Pages 912-917.
- Van De Kauter M., Breesch D., Hoste V. (2015). Fine-grained analysis of explicit and implicit sentiment in financial news articles. *Expert Systems with Applications* 42-11: 4999-5010.
- Van Der Hurk E., Kroon L., Maróti G., Vervest P. (2015). Deduction of passengers' route choices from smart card data. *IEEE Transactions on Intelligent Transportation Systems* 16-1: 430-440.
- Velasco E., Agheneza T., Denecke K., Kirchner G., Eckmanns T. (2014). Social media and internet-based data in global systems for public health surveillance: A systematic review. *Milbank Quarterly* 92-1: 7-33.
- Wang Z., Joo V., Tong C., Chan D. (2015). Issues of social data analytics with a new method for sentiment analysis of social media data.

- Proceedings of the International Conference on Cloud Computing Technology and Science, CloudCom. Article number 7037781, Pages 899-904.
- Yang C.-S., Chen C.-H., Chang P.-C. (2014). Harnessing consumer reviews for marketing intelligence: a domain-adapted sentiment classification approach. *Information Systems and e-Business Management* 13-3: 403-419.
- Yang W.D., Wang T. (2012). "The Fusion Model of Intelligent Transportation Systems Based on the Urban Traffic Ontology", *Physics Procedia*, 25, pp. 917-923.
- Winter S., Sester M., Wolfson O., Geers, G. (2011): Towards a computational transportation science, *Journal of Spatial Information Science*, 2 (2011), pp. 119-126.

FOCUS La domanda di *carsharing* attuale e potenziale degli studenti universitari milanesi¹

Romeo Danielis, Lucia Rotaris, Ila Maltese

Introduzione

Il *carsharing* (CS) si sta diffondendo sempre più in molte città del mondo. Ha una larga e crescente diffusione in termini di utenti; utilizza molteplici modelli di *business*; è organizzato con tecniche diverse (con ritorno obbligato al punto di presa, con ritorno in una qualsiasi delle stazioni del sistema, a ritorno libero *free-floating*) e utilizza sempre più automobili elettriche invece delle tradizionali automobili a benzina. L'Italia, similmente ad altri paesi, ha molte esperienze avanzate di CS sia tradizionale, sia *free-floating*, sia elettrico.

Parallelamente a questa evoluzione si è sviluppata una crescente letteratura che ha ormai raggiunto un livello di dettaglio assai elevato. Restano però ancora aperti, ad avviso di chi scrive, alcuni importanti interrogativi. Un primo interrogativo di carattere generale riguarda l'effettivo potenziale di mercato del CS sia nelle aree urbane sia nelle aree meno densamente popolate (Danielis e Rotaris, 2016 a, b). Un secondo interrogativo importante concerne il profilo degli utenti che effettivamente beneficiano del CS: sono i giovani professionisti, sono gli studenti, sono i turisti (Rotaris e Danielis, 2015; Danielis et al., 2016). Un terzo interrogativo verte sul ruolo assunto dal CS nell'insieme delle modalità di trasporto utilizzate dagli individui per la propria mobilità (Danielis et al., 2014): è un ruolo semplicemente occasionale, è più usato in alcuni tipi di viaggio che

¹ Il presente contributo è tratto dal volume *Le politiche per la mobilità urbana sostenibile. Le sfide del futuro*, curato da Edoardo Marcucci e Valerio Gatta (Editrice Apes, 2017), pp. 143-172.

in altri (per esempio, nel tempo libero piuttosto che nei viaggi sistematici casa-lavoro, casa-scuola) o è inserito in modo strutturale tra le modalità scelte, tanto che le persone rinunciano a possedere un'auto privata o ad acquisire un'ulteriore auto, ormai affidandosi in modo non occasionale al CS. Un quarto interrogativo, di non poca importanza per il decisore pubblico, riguarda quali modalità di trasporto vengono sostituite dal CS.

Il capitolo è suddiviso in 5 Sezioni. Nella Sezione 2 è illustrata l'evoluzione del CS, in termini di offerta del servizio (modelli di *business* prevalenti e tipologie di funzionamento) e della relativa domanda (profilo degli utenti attuali e potenziali del CS). La Sezione 3 presenta in dettaglio il questionario che è stato elaborato e sperimentato per rispondere ad alcuni degli interrogativi sollevati. La Sezione 4 descrive il campione intervistato, mentre la Sezione 5 illustra i risultati ottenuti. La Sezione 6 conclude e discute la metodologia ed i risultati ottenuti.

Il carsharing: evoluzione, modelli di business, tipologie di funzionamento, domanda e utenti potenziali, la situazione milanese

Evoluzione e modelli di business

Il CS ha avuto elevati tassi di crescita in molti paesi. Stime recenti per le Americhe riferiscono che al 1° gennaio 2015, 20 programmi erano attivi in Canada, 23 negli Stati Uniti (US), uno in Messico, e uno in Brasile, per un totale di circa 1.529.811 utenti e 22.134 veicoli condivisi. A maggio 2015, Car2go, una controllata di Daimler AG, fondata in Germania nel 2008, probabilmente la più grande azienda fornitrice di servizi di CS al mondo, gestiva oltre 13.000 veicoli e contava oltre 1.000.000 di clienti in 30 città in tutto il mondo (Fonte: <https://www.car2go.com>). Car2go offre veicoli esclusivamente Smart Fortwo ed è stata la prima ad offrire il servizio *free-floating* (senza obbligo di presa o di restituzione presso una stazione di proprietà dell'azienda), in cui le auto sono accessibili ovunque siano parcheggiate, tramite un'applicazione scaricabile funzionante su *smartphone*. La tariffa è calcolata al minuto, ma sono anche disponibili tariffe giornaliere.

Il modello di *business* proposto da Car2go, avendo incontrato il favore degli utenti, è stato precedentemente testato anche in altri paesi. In Italia, Enjoy, una società partecipata da Fiat, Trenitalia ed Eni, ha iniziato a offrire servizi di CS a Milano nel dicembre 2013 (sia Fiat 500 sia 500L macchine rosse). Fino a febbraio 2016, Enjoy aveva 644 auto a Milano, 600 auto a Roma, 200 vetture a Firenze, e 400 auto a Torino. A partire da luglio 2015, offre anche 150 Piaggio scooter MP3 a Milano.

Il sistema di CS *one-way point-to-point* (anche definito *free-floating*) non è l'unico modello di *business* in uso, anche se rappresenta sicuramente quello tecnologicamente più avanzato. In base alla natura del fornitore del servizio è possibile infatti individuare altri modelli. Come spesso riportato nella letteratura dedicata al tema, il primo esperimento di CS è stato infatti il programma Carshare Selbstfahrer Genossenschaft che prese il via a Zurigo nel 1948 ed era organizzato in forma di cooperativa non orientata al profitto (Shaheen et al., 2015). Una terza possibilità è che il CS sia offerto da aziende municipalizzate. In Italia, tali società sono state quelle che hanno lanciato i primi servizi di CS. Esse sono coordinate da ICS, Iniziativa Car Sharing, promossa e finanziata dal Ministero dell'Ambiente e del Territorio². Un quarto tipo di società interessate ad offrire direttamente o tramite società controllate i servizi di CS sono gli operatori del trasporto pubblico. Tali società operano con automobili situate vicino alle stazioni ferroviarie o degli autobus, con l'obiettivo di fornire un ulteriore servizio ai propri utenti. Infine, un ultimo modello è quello realizzato su iniziativa dei singoli privati che decidono di condividere con altre persone la propria auto privata (*peer-to-peer* CS).

Tipologie di funzionamento del servizio

Tecnicamente il CS si distingue in due tipologie principali a seconda che la vettura debba essere riportata dall'utente al punto di presa

² In alcune città, fra cui Verona, Milano, Firenze e Bari, ACI Global, società dell'Automobile Club d'Italia (ente pubblico non economico senza scopo di lucro) specializzata nell'assistenza tecnica ai veicoli, nell'assistenza sanitaria e nel servizio di soccorso stradale sulle strade, è subentrata all'azienda municipalizzata o ha creato ex novo il servizio di CS con un totale di circa 300 auto gestite (dati al 1 febbraio 2016, <http://www.fleetmagazine.com/car-sharing-aci-global-intervista-aurelio-filippi-filippi/>).

(*round-trip*), oppure che possa essere lasciata in un luogo diverso dal punto di presa (*one-way*). In questo secondo caso si può ulteriormente distinguere il CS *station-based*, in cui il luogo di consegna è predefinito dall'azienda che offre il CS, dal CS *free-floating* (fluttuante), che permette all'utente di lasciare l'auto in qualsiasi parcheggio all'interno di una data area. La flessibilità, la difficoltà, i costi di gestione e le esigenze tecnologiche differiscono ampiamente tra questi modelli operativi.

Domanda Potenziale

Anche se esiste una crescente letteratura sulla modellazione, simulazione e previsione della domanda potenziale di CS questa non è facilmente prevedibile anche a causa della varietà delle tipologie di servizio offerto. Un contributo pionieristico è quello proposto da Schuster et al. (2005) i quali hanno utilizzato tecniche di simulazione Monte Carlo per analizzare la decisione economica di possedere o condividere un'automobile in funzione dei principali componenti di costo e delle modalità d'uso della vettura. Un altro importante contributo è quello fornito da Duncan (2011) che ha cercato di quantificare il potenziale di mercato del CS, basato sulla sua capacità di fornire risparmi di costi per coloro che lo adottano rinunciando all'auto privata, stimandolo per la San Francisco Bay Area. Ciari et al. (2013, 2014) applicano, invece, un approccio completamente diverso: usano una tecnica di microsimulazione basata sulle attività effettuate per arrivare alla stima della domanda di CS. Il modello è di tipo multi-agente ed è implementato con il software MATSim. Una delle applicazioni ha analizzato la domanda di CS nella città di Zurigo.

Un approccio alternativo prevede l'utilizzo di dati sulle preferenze dichiarate o rivelate e di modelli a scelta discreta per stimare la probabilità di scelta del CS. Catalano et al. (2008) adottano un simile approccio e lo applicano alla città di Palermo. Un ulteriore approccio è quello di utilizzare i sistemi di informazione geografica (GIS) per valutare il potenziale di mercato del CS. Celsor e Millard-Ball (2007) utilizzano questo approccio per analizzare i segmenti di mercato per ambito geografico nelle aree urbane.

Nell'opinione di chi scrive stimare la domanda potenziale di CS è difficile perché:

- è fortemente dipendente dai modelli di mobilità degli individui. Questi modelli sono in parte ricorrenti (come il lavoro o studio pendolarismo) e in parte non ricorrenti (come le attività che si svolgono nel tempo libero, spesso occasionali ed estemporanee, ovvero non predefinite sia nel tempo e nella durata, sia nello spazio); nella stima, perciò, è necessario distinguere tra queste due tipologie di mobilità;

- è influenzata dal possesso di un mezzo di trasporto privato, ma la scelta se utilizzare il CS o possedere o meno una vettura o acquistare una seconda o terza auto a disposizione dei membri della famiglia è spesso una decisione di gruppo e non una decisione individuale;

- una persona/gruppo di persone potrebbe utilizzare molti modi di trasporto o tipi di veicoli per soddisfare le proprie esigenze di mobilità: l'auto, la bicicletta, la moto, il bus, il treno, il taxi, il veicolo CS, il noleggio auto, l'aereo o camminare, a seconda della distanza percorsa, dello scopo del viaggio, del tempo atmosferico, del suo stato fisico, e così via;

- il CS è un'alternativa tra possedere o utilizzare un'auto privata (Cervero et al., 2007; Kim et al., 2015), ma le due opzioni possono anche coesistere;

- la domanda e l'offerta di CS dovrebbero essere analizzate congiuntamente per ottenere stime realistiche;

Nella previsione della domanda potenziale si dovrebbe, idealmente, tener conto di tutti questi aspetti. Per tutti questi motivi l'analisi della domanda potenziale di CS è un tema difficile che richiederà ancora molti sforzi di analisi.

Gli utenti attuali e potenziali

La letteratura dedicata alla descrizione delle caratteristiche socio-economiche degli utenti dei servizi di CS è ormai abbondante. Si citano, in particolare, due recenti revisioni, Jorge e Correia (2013) e Ferrero et al. (2015), che trattano il tema in modo dettagliato. Fra i risultati che emergono con maggiore chiarezza dall'analisi di questa letteratura (Transit Cooperative Research Program, 2005; Douma e Andrew, 2006; Burkhardt e Millard-Ball, 2006; Loose, 2010; Sioui et al., 2010; Martin e Shaheen, 2011; Costain et al., 2012; Habib et al., 2012; Coll et al., 2014; Kim et al., 2015; Lang, 2015) vi è: l'importanza dell'età

degli utenti, tipicamente compresa fra i 25 ed i 44 anni; la dimensione del nucleo familiare, in genere inferiore alla media della popolazione di riferimento; lo *status* professionale (di norma gli utenti sono liberi professionisti); il reddito, più spesso inferiore alla media; il numero di auto a disposizione per nucleo familiare, inferiore alla media; il livello di scolarità (gli utenti sono più spesso laureati); la frequenza d'uso dei mezzi pubblici, superiore alla media; la sensibilità ambientale e il grado di conoscenza del servizio. Il limite maggiore di questo tipo d'indagini è legato alla modalità di raccolta del dato, che avviene tipicamente via e-mail, con l'invio di questionari di rilevazione del grado di soddisfazione del servizio e delle caratteristiche socio-economiche del rispondente. Gli indirizzi e-mail sono, di norma, forniti dall'operatore del servizio. Vi è quindi un problema di autoselezione del campione, da un lato, e di distorsione del campione causata dalla modalità di somministrazione scelta, dall'altro. Un secondo ordine di problemi di questo filone della letteratura è che non permette di analizzare la domanda potenziale in contesti diversi rispetto a quelli in cui il servizio è già offerto ed in cui le indagini sono realizzate. Dagli studi sopra menzionati, infatti, emerge come la domanda per il servizio di CS sia preponderante nelle città densamente abitate e meglio servite dai mezzi pubblici, ma nulla o poco permette di inferire sulla domanda latente nelle città più piccole e nei territori a bassa densità abitativa. Vi sono, comunque, anche alcuni studi che rilevano la disponibilità o la propensione all'uso di servizi di CS non ancora esistenti (De Luca e Di Pace, 2015; Efthymiou e Antoniou, 2013; Mariotti et al., 2013; Zhou e Kockelman; 2011; Zheng et al., 2009). Le caratteristiche socio-economiche degli utenti potenziali che emergono da questo tipo di studi sono in linea con quelle individuate per gli utenti dei servizi già esistenti, così come sembrano essere importanti la sensibilità ambientale e il grado di conoscenza del servizio.

Il carsharing nella città di Milano

Città pioniera nel 2001 con una sperimentazione di Legambiente, Milano inaugura un primo servizio di CS con GuidaMi, nata dallo sforzo congiunto del Comune di Milano e del Ministero dell'Ambiente nel 2004, poi rilevata da ATM (Azienda del Trasporto Pubblico Locale

del Comune di Milano) nel 2007 e da ACI global nel 2015. Nel 2010 le si affianca Evai (gruppo Ferrovie Nord Milano di Regione Lombardia), che consente la scelta tra auto condivise elettriche e tradizionali in tutta la Regione. Grazie ad una richiesta di “espressione d’interesse” del 2013, in un solo anno a Milano si attivano altri tre operatori: Enjoy, di proprietà dell’Eni S.p.A; car2go, società della Daimler AG; e Twist, oggi non più attiva. I grandi investimenti del Comune nell’infrastrutturazione per il CS elettrico hanno infine stimolato l’ingresso sul mercato di operatori privati: Eqsharing, oggi chiuso, e Share’ngo (Beria et al., 2016).

Tabella 1. Il Carsharing nella città di Milano

Operatore	Inizio attività	Membri	Auto	Tipo di auto	Modello di business	Status	Proprietà
<i>Guidami</i>	2004	5.000	114	ICE/Elettrica	SB	A	Pubblico
<i>Enjoy</i>	2013	210.000	644	ICE	FF	A	Privato
<i>car2go</i>	2013	100.000	700	ICE	FF	A	Privato
<i>Twist</i>	2014	26.000	500	ICE	FF	C	Privato
<i>Evai</i>	2010	18.000	>100 (scala regionale)	Elettrica /ICE	SB	A	Pubblico
<i>Eqsharing</i>	2013	4.000	140	Elettrica	SB	C	Privato
<i>Share’ngo</i>	2015	7.000	250	Elettrica	FF	A	Privato

Fonte: Beria et al., 2016; Note: ICE= internal combustion engine; SB=station based FF= free floating; A=attivo, C=chiuso

Al grande dinamismo dell’offerta (Tabella 1), oggi attivo anche nei Comuni della Città Metropolitana, corrisponde un costante incremento degli iscritti. Un recente studio condotto da Riazola (2015) conta 8.000 viaggi al giorno, in media di 20 minuti per 6km; per il 60% degli iscritti l’uso del servizio è regolare (circa una volta al mese). Quanto al profilo dell’utente medio, ha meno di 40 anni (64% degli iscritti) ed è per lo più di sesso maschile (65% degli iscritti)

Nella prossima Sezione sarà presentata una metodologia d’indagine basata su un questionario che tiene conto di alcuni dei problemi sopra rilevati e permette di rispondere ad alcune delle questioni sollevate nell’introduzione.

La metodologia di indagine

Si illustra e commenta qui brevemente il questionario utilizzato per studiare la domanda di CS (Di Doi e Danielis, 2015). La prima parte del questionario raccoglie i dati socio-economici relativi all'intervistato/a ed il numero di patenti e di veicoli disponibili nell'ambito del nucleo familiare (Figura 1)³.

Figura 1. Questionario sul Carsharing: descrizione dei dati dell'intervistato/a, della famiglia e dei veicoli disponibili

Informazioni di carattere generale

Età	
Sesso	
Titolo di studio (ultimo conseguito)	
Occupazione	
Domiciliato in (città, via)	
Luogo di lavoro/studio in (città, via)	
Reddito netto mensile familiare	(meno di €2000, tra €2000 e €4000, più di €4000)
N° componenti del nucleo familiare	
N° patenti in famiglia	
N° automobili in famiglia	
Ha normalmente a disposizione un'auto per effettuare i suoi spostamenti?	
Ha normalmente a disposizione uno scooter per effettuare i suoi spostamenti?	
Ha mai utilizzato il carsharing?	(SI / NO)
Sapeva prima di questa intervista cos'era il carsharing?	(per niente, vagamente, abbastanza, decisamente sì)

Inoltre, si interroga l'intervistato/a sulla effettiva disponibilità di veicoli (auto o scooter) per i propri spostamenti quotidiani e sull'eventuale conoscenza ed utilizzo del CS.

La seconda parte del questionario richiede la descrizione degli spostamenti settimanali attuali per la mobilità casa/studio e per quella extra-studio (Figura 2).

³ Qualora lo studente fosse "fuorisede", ovvero residente/domiciliato al di fuori del proprio nucleo familiare per motivi di studio/lavoro, deve riferirsi al nucleo familiare costituito da sé medesimo e non dal nucleo familiare altrove residente.

Figura 2. Descrizione degli attuali spostamenti di mobilità casa/università ed extra-studio su base settimanale

Compilare il questionario inserendo le proprie risposte nelle caselle vuote (NB: andata e ritorno = 1 viaggio Descrizione degli attuali spostamenti di mobilità casa-università su base settimanale					
MEZZO UTILIZZATO	N° viaggi (a/r)	Distanza media per viaggio (a/r) in km	N° viaggi in compagnia di altre persone?	Con quante altre persone?	Distanza percorsa per modalità a settimana in km
Automobile					
Ciclomotore					
Bus, Metropolitana, Tram			Non compilare	Non compilare	
Treno			Non compilare	Non compilare	
Taxi					
Piedi			Non compilare	Non compilare	
Bici			Non compilare	Non compilare	
Car Sharing					
Totale					
Descrizione degli attuali spostamenti di mobilità extra-studio su base settimanale					
MEZZO UTILIZZATO	N° viaggi (a/r)	Distanza media per viaggio (a/r) in km	N° viaggi in compagnia di altre persone?	Con quante altre persone?	Distanza percorsa per modalità a settimana in km
Automobile					
Ciclomotore					
Bus, Metropolitana, Tram			Non compilare	Non compilare	
Treno			Non compilare	Non compilare	
Taxi					
Piedi			Non compilare	Non compilare	
Bici			Non compilare	Non compilare	
Car Sharing					
Totale					

Tali tabelle non sono di facile compilazione per cui l'assistenza dell'intervistatore è indispensabile. È importante che l'intervistato/a descriva in modo esaustivo la sua mobilità abituale al fine di poter rispondere in modo credibile alle domande successive. Come si vede, vengono richiesti sia il numero di viaggi sia la distanza percorsa. Inoltre, si richiede se il viaggio è effettuato con altre persone per tener conto degli spostamenti effettuati con familiari o amici. Nelle pagine successive viene chiesto all'intervistato/a se e come modificherebbe la propria mobilità attuale per motivi di studio (CU, casa-università) o per motivi diversi dallo studio (d'ora in poi definito TL, tempo libero) se cambiassero le condizioni al quale è offerto il servizio di CS.

In particolare vengono proposti 6 scenari alternativi di offerta del CS come descritto in Tabella 2. Gli scenari sono stati elaborati secondo la tecnica del *design* efficiente⁴. A ciascuno scenario viene dedicata

⁴ I design efficienti, a differenza dei design ortogonali, consentono di costruire scenari di scelta ipotetici in modo da ottenere stime robuste anche nel caso in cui si disponga di un campione della popolazione piuttosto piccolo. "The advantage of these design techniques in a practical context is that more robust results can be obtained with smaller sample sizes, potentially leading to significant financial savings, especially with surveys involving face to face interviews" (Hess e Rose, 2009).

una pagina. All'intervistato/a viene chiesto se e come modificherebbe la propria mobilità CU e TL attuale date le condizioni descritte in ciascuno scenario.

Tabella 2. Descrizione degli scenari

Attributi	Scenario					
	1	2	3	4	5	6
Costo: €/min	0.2	0.3	0.4	0.3	0.4	0.2
Costo: €/ora	12	18	24	18	24	12
Distanza dall'auto in CS dal luogo di residenza/studio	0.5	0.5	1	1.5	1	1.5
Alimentazione	elettrica	benzina	elettrica	elettrica	benzina	benzina
Sistema di funzionamento	Ritorno presso il punto di presa: deve riportare l'auto nella stazione del CS dove l'ha presa	Free floating: può lasciare l'auto dove vuole	Station based: può lasciare l'auto in una qualsiasi stazione del CS	Free floating: può lasciare l'auto dove vuole	Ritorno presso il punto di presa: deve riportare l'auto nella stazione del CS dove l'ha presa	Station based: può lasciare l'auto in una qualsiasi stazione del CS

Come si può vedere in Tabella 2 viene studiato l'effetto sulla domanda ipotetica del prezzo al quale è offerto il CS, della distanza dal punto in cui si trova l'auto in CS dal luogo in cui si trova l'intervistato/a, del tipo di automobile con cui viene offerto il servizio e delle modalità di funzionamento del CS. Sia il numero di scenari, sia quello delle caratteristiche degli scenari possono essere variati in funzione degli interessi di ricerca e del numero di interviste che si vuole realizzare. È evidente che più complesso è il questionario, maggiore sarà lo sforzo per l'intervistato/a e maggiore dovrà essere il numero dei questionari raccolti per assicurare la necessaria rappresentatività e significatività nelle risposte.

Il campione intervistato

I questionari sono stati somministrati nel mese di Aprile 2016 ad alcuni studenti del Politecnico di Milano. In particolare è stato possibile

intervistare gli studenti iscritti alla Scuola di Ingegneria (I e III anno, laurea triennale), a quella di Architettura (I anno Laurea Magistrale) e al Master in Urbanistica (II anno). Gli studenti che hanno riconsegnato il questionario sono stati in totale 277.

I questionari ritenuti validi sono 257 (131 uomini e 126 donne). Il livello di reddito familiare prevalente è compreso tra 2 mila e 4 mila euro. La composizione familiare è solitamente inferiore a 4 persone. Non dispongono di automobili nel nucleo familiare 68 intervistati. Agli intervistati è stato espressamente richiesto se hanno normalmente a disposizione un'auto o uno scooter per effettuare gli spostamenti: 119 persone non dispongono di nessuno dei due mezzi, 108 di uno dei due, 30 persone di entrambi. La conoscenza di cosa sia il CS è elevata. Solo 11 persone non ne erano informate prima dell'intervista. Alla domanda se l'intervistato/a avesse usato, anche occasionalmente il CS, da solo o con amici, il 20% ha risposto affermativamente (51 su 257).

I risultati

Il questionario prosegue poi con la descrizione degli attuali spostamenti di mobilità CU e mobilità TL su base settimanale. Viene in questo caso registrata la mobilità abituale o tipica. La Tabella 3 illustra la mobilità settimanale attuale in termini di numero medio di viaggi del campione.

Tabella 3. Mobilità settimanale attuale (n° medio di viaggi)

	Auto	Moto	TPL	Treno	Taxi	Piedi	Bici	CS
Casa-studio	1,44	0,17	3,57	1,89	0,00	2,98	0,43	0,02
Tempo libero	2,41	0,21	1,17	0,25	0,05	2,07	0,63	0,04

Per la mobilità CU prevale l'uso del TPL (bus, metropolitana o tram), seguito dall'andare a piedi e dall'uso del treno. L'automobile è in quarta posizione. Il CS è usato, ma solo marginalmente. La mobilità TL è piuttosto diversa. Prevale l'uso dell'auto privata, rispetto all'andare a piedi e alle altre modalità. IL CS è usato, ma sempre molto limitatamente.

Tabella 4. Mobilità settimanale nei diversi scenari in termini di individui e di viaggi

	CU (ind.)	TL (ind.)	CU (viaggi)	TL (viaggi)
Status quo	4	7	5	9
Scenario 1: costo 12 €/h, presa 0,5 km, elettrica, round-trip	10	14	34	34
Scenario 2: costo 18 €/h, presa 0,5 km, benzina, free-floating	9	11	21	27
Scenario 3: costo 24 €/h, presa 1 km, elettrica, station-based	8	11	20	17
Scenario 4: costo 18 €/h, presa 1,5 km, elettrico, free-floating	10	14	31	30
Scenario 5: costo 24 €/h, presa 1 km, benzina, round-trip	4	7	5	9
Scenario 6: costo 12 €/h, presa 1,5 km, benzina, station-based	4	8	5	15

La Tabella 4 riporta i valori relativi al numero di studenti che usano il CS per la propria mobilità settimanale CU o TL (*status quo*) e che userebbero il CS nei diversi scenari proposti dal questionario. Nello *status quo* il numero di studenti che usano il CS per la mobilità CU è molto limitato: 4 studenti su 257, pari a meno del 1,6%. Il numero di viaggi totali effettuati con il CS è pari a 5 a settimana. Anche nella mobilità TL nello *status-quo* il numero è molto limitato: 7 studenti su 257, pari a meno del 2,7%. Il numero di viaggi totali effettuati con il CS è pari a 9 a settimana. Le righe successive indicano quanti diverrebbero utenti del CS se il servizio fosse modificato come indicato negli scenari proposti nel questionario. Come si può vedere non ci sono delle differenze significative⁵. Gli utenti che settimanalmente userebbero il CS per la mobilità CU salgono al massimo a 10 negli scenari 1 e 4, mentre sarebbero uguali al valore attuale negli scenari 5 e 6. Bisogna ricordare, come sopra descritto, che gli scenari rappresentano combinazioni in cui alcune caratteristiche sono migliorative rispetto all'esistente mentre altre sono peggiorative. Non esiste uno scenario decisamente migliore dello *status quo*. In termini di numero di viaggi, si passerebbe

⁵ In realtà si nota come il risultato relativo allo scenario 1 per gli spostamenti CU sia relativamente alto considerando che si tratta di un servizio che prevede la restituzione del veicolo presso il punto di presa, per quanto verrebbe offerto ad un costo orario inferiore rispetto a quello attuale.

da 5, valore minimo corrispondente allo *status quo* e agli scenari 5 e 6, al valore massimo pari a 34, nello scenario 1.

Relativamente alla mobilità TL, gli scenari 1 e 4 vedono un aumento degli studenti che userebbero il CS pari a 7, mentre gli scenari 5 e 6 registrerebbero un numero di utenti in linea con lo *status quo*. Il numero di viaggi massimo si ha nello scenario 1 con un valore pari a 34.

I dati raccolti nel questionario ci permettono anche di stimare quali modalità sarebbero sostituite dal CS. I risultati sono riportati separatamente per la mobilità CU e TL nella Tabella 5 e Tabella 6.

Tabella 5. Variazione della mobilità CU (n° di viaggi)

	Auto	Moto	TPL	Treno	Taxi	Piedi	Bici	CS
Scen. 1	-24	-2	-3	0	0	0	0	29
Scen. 2	-8	0	-3	-5	0	0	0	16
Scen. 3	-6	-2	-4	0	0	-3	0	15
Scen. 4	-19	-2	-4	0	0	0	-1	26
Scen. 5	0	0	0	0	0	0	0	0
Scen. 6	0	0	0	0	0	0	0	0

Tabella 6. Variazione della mobilità TL (n° di viaggi)

	Auto	Moto	TPL	Treno	Taxi	Piedi	Bici	CS
Scen. 1	-17	0	-2	-1	0	0	-5	25
Scen. 2	-11	0	-5	0	0	0	-2	18
Scen. 3	-6	0	-1	0	-1	0	0	8
Scen. 4	-2	0	-16	-1	0	-2	0	21
Scen. 5	0	0	0	0	0	0	0	0
Scen. 6	-6	0	0	0	0	0	0	6

Come si può vedere, le modalità che maggiormente verrebbero sostituite dal CS sono, nell'ordine, l'automobile privata e il TPL (bus, metrò, tram) in particolare nello scenario 4 relativo alla mobilità per TL. Le altre modalità di trasporto risultano meno impattate.

Per capire in che modo le caratteristiche del servizio CS proposte negli scenari ipotetici modificano la domanda è stata condotta un'analisi econometrica dei dati di cui si riporta nella prossima sezione.

L'analisi econometrica dei dati

I dati raccolti si prestano, con opportune riclassificazioni, all'analisi econometrica che permette, a differenza di quella tabellare appena illustrata, di distinguere l'effetto di ciascuna variabile indipendente sulla variabile assunta come dipendente. Nel nostro caso abbiamo stimato un modello *logit* binario ad effetti casuali (per tenere conto della natura panel del dato) in cui abbiamo usato come variabile dipendente la scelta di usare o meno il CS e come variabili indipendenti gli attributi degli scenari (tariffa, distanza dal punto di presa, tipo di alimentazione, sistema di restituzione del mezzo).

Tabella 7. Modello Logit binario, variabile dipendente: utilizzo o meno del CS

Attributi	coefficiente	t-statistico
Costante	-3,67	-7,16
Tariffa	-0,03	-0,64
Distanza dal punto di presa	-0,55	-1,38
Alimentazione: Elettrica	0,78	2,34
Sistema: Free-floating	0,32	1,61
McFadden Pseudo R-squared	0,02	
N° osservazioni	3084	

La Tabella 7 riporta le stime ottenute usando le osservazioni relative sia alla mobilità CU sia alla mobilità TL. Tutte le variabili considerate hanno il segno atteso, ma solamente due sono statisticamente significative. La tariffa, come previsto, incide negativamente sulla scelta di usare il CS, ma non è statisticamente significativa. La distanza da percorrere per prelevare l'auto ha anche una relazione negativa con la scelta di usare il CS, ma anche in questo caso il parametro non risulta statisticamente significativo. Esercita, invece, un effetto positivo e significativo sull'uso del CS il fatto che l'auto sia elettrica invece che a benzina, così come che il sistema sia *free-floating* invece che *round-trip* (a restituzione nel punto di presa) o *one-way* (in un'altra stazione del servizio).

Per avere una migliore percezione del significato empirico di questi coefficienti e del potenziale di mercato del CS abbiamo simulato tre scenari (Tabella 8).

Tabella 8. Scenari simulativi

Attributi	Tradizionale	Migliore Benzina	Migliore elettrico
Tariffa	18 €/h	12 €/h	12 €/h
Distanza dal punto di presa	1,0 km	0,5 km	0,5 km
Alimentazione	benzina	benzina	elettrico
Sistema di funzionamento:	ritorno al punto di presa	free-floating	free-floating
Probabilità di utilizzo del CS	1,3%	2,6%	6%

Utilizzando i coefficienti ottenuti con il modello econometrico, abbiamo ipotizzato uno scenario che abbiamo definito “Tradizionale” in cui la tariffa è pari a 18 €/h, ovvero 0,30 € al minuto (che è di poco superiore a quelle attualmente prevalenti), una distanza dell’auto in CS rispetto all’utente di 1 km, un’auto a benzina e la necessità di restituire l’auto al punto di presa. Il modello di simulazione costruito sulla base dei coefficienti ottenuti nel modello econometrico prevede che l’utilizzo del CS sia pari allo 1,3%. Un livello di utilizzo simile, se non più basso, era in effetti presente in Italia fino all’introduzione del *free-floating* ad opera di Car2go e di Enjoy.

In un secondo scenario, che definiamo “Migliore Benzina”, la tariffa è ridotta a 12 €/h, ovvero 0,20 € al minuto (che rappresenta l’estremo inferiore di quelle attualmente offerte), con una densità di auto in CS maggiore (per cui la distanza dall’utente al punto di presa diventa di 0,5 km), con un’auto a benzina ed il sistema *free-floating*. In tale scenario, secondo il nostro modello, la quota del CS si innalzerebbe al 2,6%, quindi superiore a quello attuale.

In un terzo scenario, definito “Migliore Elettrico”, il CS ha le stesse caratteristiche del secondo scenario, ma vengono messe a disposizione auto elettriche. In questo caso, il livello di utilizzo, secondo il nostro modello stimato sulla base delle dichiarazioni degli studenti intervistati, si innalzerebbe al 6%. Questo brusco innalzamento riflette un forte orientamento del nostro campione verso le auto elettriche, già notato in sede di analisi dei risultati econometrici del modello, molto probabilmente ritenute dagli intervistati altamente desiderabili in termini di sostenibilità ambientale.

Conclusioni e implicazioni per la politica dei trasporti

Lo studio riassunto in questo saggio mira a contribuire alla letteratura sull'uso e sul ruolo del CS in Italia scegliendo di indagare le scelte di trasporto degli studenti universitari, un segmento importante dei potenziali utenti. Si è deciso di distinguere tra uso occasionale e uso sistematico del servizio, analizzando separatamente la mobilità CU e quella per il TL, e di rilevare sia l'uso effettivo sia quello potenziale misurando anche quali modi di trasporto verrebbero sostituiti dal CS.

L'indagine, che ha coinvolto 277 studenti frequentanti il Politecnico di Milano, ha evidenziato come il 20% abbia usato, anche occasionalmente, il CS. Gli studenti che invece lo usano in modo sistematico nella loro mobilità settimanale sono molto meno numerosi: 4 per la mobilità casa-università e 7 per il tempo libero (l'1,6% ed il 2,7%). Esiste un significativo *gap* quindi tra l'uso occasionale e l'uso sistematico del CS. È probabile che questo fenomeno sia legato alla scelta di disporre di un'auto privata o di un motociclo, ma sulla base della presente indagine non è stato possibile valutare quantitativamente questo effetto.

Sulla base delle dichiarazioni ipotetiche degli studenti circa la variazione della proprie scelte modali in presenza di caratteristiche del CS diverse da quelle attuali è stato possibile stimare un modello econometrico a scelta discreta di tipo *logit* binario che ha confermato l'importanza degli attributi con cui sono stati costruiti gli scenari utilizzati nel questionario e il loro impatto sulla scelta. Il modello studiato ha permesso di stimare la domanda potenziale di utilizzo del CS da parte degli studenti universitari. Da un livello pari all'1,3% nel caso in cui le caratteristiche del CS siano quelle presenti prima del 2012 (tariffa a 18 €/h; punto di presa ad 1 km, alimentazione a benzina, sistema di funzionamento con ritorno al punto di presa), il modello stima che la domanda potenziale potrebbe passare:

- al 2,6% se le caratteristiche del CS fossero: tariffa pari 12 €/h; punto di presa a 0,5 km, alimentazione a benzina, sistema di funzionamento *free-floating*;

- al 6% se le caratteristiche del CS fossero: tariffa pari 12 €/h; punto di presa a 0,5 km, alimentazione elettrica, sistema di funzionamento *free-floating*;

Infine, i dati raccolti permettono di dire che il CS sostituirebbe principalmente l'auto privata e, in misura inferiore, il TPL (bus, metropolitana, tram).

I limiti principali di questo studio sono: la scarsa numerosità del campione; il fatto che esso è comunque composto unicamente da studenti universitari, che rappresentano solo una parte (anche se in crescita come rilevato da Botsman e Rogers, 2010 e Brown, 2009, citati da Shaheen e Cohen, 2013) dei potenziali utenti del CS e il fatto che il modello è stato stimato in modo prevalente su dati di preferenza dichiarata, che, come è noto, soffrono della distorsione ipotetica, ovvero indicano intenzioni comportamentali, espresse tramite dichiarazioni, ma non misurano comportamenti reali.

Ringraziamenti

Si ringrazia la dott.ssa Eva Fucka per aver collaborato nel controllo dei dati raccolti e nella costruzione della base dati.

Riferimenti bibliografici

- Beria P., Laurino A., Maltese I., Mariotti I., Boscacci F. (2017). "Analysis of peer-to-peer carsharing potentialities", in Colorni A. et al. (2017), *Electric Vehicle Sharing Services for Smarter Cities – The Green Move project*, Springer.
- Botsman R., Rogers R. (2010). *What's Mine is Yours: The Rise of Collaborative Consumption*. New York: Harper's Business.
- Brown L. (2009). *Plan B 4.0: Mobilizing to Save Civilization*. New York: Earth Policy Institute.
- Burkhardt J., Millard-Ball A. (2006). Who is attracted to carsharing?. *Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board*, (1986), 98-105.

- Catalano M., Lo Casto B., Migliore M. (2008). "Car sharing demand estimation and urban transport demand modelling using stated preference techniques", *European Transport/Trasporti Europei*, 40, 33-50.
- Celsor C., Millard-Ball A. (2007). "Where does carsharing work? Using Geographic Information Systems to assess market potential", *Transportation Research Record*, 1992, 61-69.
- Cervero R., Golub A., Nee B. (2007). *City CarShare: longer-term travel demand and car ownership impacts*. *Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board*, (1992), 70-80.
- Ciari F., Bock B., Balmer M. (2014). "Modeling station-based and free-floating carsharing demand: test case study for Berlin", *Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board*, 2416, 37-47.
- Ciari F., Schuessler N., Axhausen K. (2013). "Estimation of Carsharing Demand Using an Activity-Based Microsimulation Approach: Model Discussion and Some Results", *International Journal of Sustainable Transportation*, 7(1), 70-84.
- Coll M.H., Vandersmissen M.H., Thériault M. (2014). Modeling spatio-temporal diffusion of carsharing membership in Québec City. *Journal of Transport Geography*, 38, 22-37.
- Costain C., Ardron C., Habib K.N. (2012). Synopsis of users' behaviour of a carsharing program: a case study in Toronto. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 46(3), 421-434.
- Danielis R., Rotaris L. (in pubblicazione). In search of potential markets for carsharing services.
- Danielis R., Rotaris L. (2016a). The market potential for carsharing services in small to medium-size towns, submitted to *International Journal of Transport Economics*
- Danielis R., Rotaris L. (2016b). The role for carsharing in medium to small-sized towns and in less-densely populated rural areas, submitted to *Transportation Research Part A*.
- Danielis R., Rotaris L., Rusich A., Valeri E. (2014). Understanding the demand for carsharing: lessons from Italian case studies. *International Journal of Transport Economics*, 41(3), 327-360.
- Danielis R., Rotaris L., Rusich A., Valeri E. (2016). The potential demand for carsharing from university students: an Italian case study,

- Scienze Regionali / Italian Journal of Regional Science, 15 (1), 77-100.
- De Luca S., Di Pace R. (2015). Modelling users' behaviour in inter-urban carsharing program: A stated preference approach. *Transportation research part A: policy and practice*, 71, 59-76.
- Di Doi A., Danielis R. (2015). Il carsharing come modalità di trasporto alternativa: una proposta di metodologia di indagine empirica. *Rivista di Economia e Politica dei Trasporti*, n. 3.
- Douma F., Andrew J. (2006). Developing a Model for Car Sharing Potential in Twin Cities Neighborhoods. In *Transportation Research Board 85th Annual Meeting (No. 06-2449)*.
- Duncan, M. (2011) "The cost saving potential of carsharing in a US context", *Transportation*, 38, 363-382.
- Efthymiou D., Antoniou C. (2014). Modeling the propensity to join carsharing using hybrid choice and latent variable models 2 and mixed internet/paper survey data. In *Transportation Research Board 93rd Annual Meeting (No. 14-2512)*.
- Ferrero F., Perboli G., Vesco A., Caiati V., Gobbato L. (2015). Car-Sharing Services-Part A Taxonomy and Annotated Review. Submitted to *International Journal of Sustainable Transportation*.
- Habib K.M.N., Morency C., Islam M.T., Grasset V. (2012). Modelling users' behaviour of a carsharing program: Application of a joint hazard and zero inflated dynamic ordered probability model. *Transportation research part A: policy and practice*, 46(2), 241-254.
- Hess S., Rose J.M. (2009, October). Some lessons in stated choice survey design. In *European Transport Conference (Vol. 2009)*.
- Jorge D., Correia G. (2013). Carsharing systems demand estimation and defined operations: a literature review. *EJTIR*, 13(3), 201-220.
- Kim D., Ko J., Park Y. (2015). Factors affecting electric vehicle sharing program participants' attitudes about car ownership and program participation. *Transportation Research Part D: Transport and Environment*, 36, 96-106.
- Lang R. (2015). Towards sustainable transport: A comparison of demographic and behavioural characteristics of Finnish and international car sharing users <https://doria32-kk.lib.helsinki.fi/handle/10024/104307>.

- Loose W. (2010). The state of European car-sharing. Project Momo Final Report D 2.4 Work Package 2.
- Mariotti I., Beria P., Laurino A. (2013). Car sharing peer-to-peer: un'analisi empirica sulla città di Milano, *Rivista di Economia e Politica dei Trasporti*, 3, articolo 5, ISSN 2282-6599.
- Martin E., Shaheen S. (2011). The impact of carsharing on public transit and non-motorized travel: an exploration of North American carsharing survey data. *Energies*, 4(11), 2094-2114.
- Riazzola S. (2015). Milano sharing city – Carsharing. Available at <https://www.amat-mi.it>.
- Rotaris L., Danielis R. (2015). "I fattori socio-economici che influenzano la scelta del carsharing", in: Romeo Danielis (a cura di), "L'auto elettrica come innovazione radicale: scenari di penetrazione di mercato e ricadute economiche e sociali", Trieste, EUT Edizioni Università di Trieste, pp. 167-182.
- Schuster T., Byrne J., Corbett J., Schreuder Y. (2005). "Assessing the potential extent of carsharing: a new method and its implication", *Transportation Research Record*, 1927, 174-181.
- Shaheen S.A., Chan N.D. (2015). "Evolution of E-Mobility in Car-sharing Business Models". In: *Electric Vehicle Business Models* (pp. 169-178). Springer International Publishing.
- Shaheen S.A., Cohen A.P. (2013). Carsharing and personal vehicle services: worldwide market developments and emerging trends. *International Journal of Sustainable Transportation*, 7(1), 5-34.
- Shaheen S., Cohen A., Roberts J. (2006). Carsharing in North America: Market Growth, Current Developments, and Future Potential. *Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board* 1986, 116-124.
- Sioui L., Morency C., Trépanier M., Viviani M., Robert B. (2010). How carsharing affects the travel behaviours of households?, Paper presented at the 12th WCTR, July 11-15, 2010 – Lisbon, Portugal.
- Transit Cooperative Research Program (2005). Carsharing: How and where it 35 succeeds, Project B-26, Transit Cooperative Research Program, Federal Transit 36 Administration, Washington D.C., July 2005.

- Zheng J., Scott M., Rodriguez M., Sierchula W., Platz D., Guo J., Adams T. (2009). Carsharing in a university community: Assessing potential demand and distinct market characteristics. *Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board*, (2110), 18-26.
- Zhou B., Kockelman K.M. (2011). Opportunities for and impacts of carsharing: A survey of the Austin, Texas market. *International Journal of Sustainable Transportation*, 5(3), 135-152.

FOCUS Potenzialità e criticità di una soluzione innovativa per la distribuzione urbana delle merci: le consegne al di fuori degli orari di picco¹

Valerio Gatta, Edoardo Marcucci, Sacha Carrocci

Introduzione

La gestione del sistema dei trasporti è essenziale per lo sviluppo del territorio. A livello europeo i trasporti contribuiscono per il 7% al PIL, impiegano circa 11 milioni di lavoratori e producono circa un quarto delle emissioni di gas serra (Commissione europea, 2014). Tuttavia, nonostante i notevoli sforzi compiuti, le emissioni derivanti dal settore dei trasporti continuano ad aumentare (Parlamento europeo, 2015). Tale tendenza è in aperto contrasto sia con il pacchetto clima-energia, sia con gli obiettivi specifici di settore. Infatti, gli impegni comunitari in tema ambientale (EEA, 2015) entro il 2020 prevedono:

- una riduzione del 20% delle emissioni di gas serra (rispetto ai livelli del 1990);
- un aumento del 20% delle energie rinnovabili nel consumo finale;
- un aumento del 20% dell'efficienza energetica.

Di conseguenza, nello specifico ambito dei trasporti, l'Unione europea (UE) mira a ridurre del 70% le emissioni nocive rispetto ai livelli del 2008. Per contro, la crescente domanda dovuta al settore dei trasporti ne aumenta l'impatto ambientale.

Il contributo del trasporto merci, data l'esigua quota del traffico totale che ricopre, circa 15,9% in Italia (Lambas et al., 2014), può, in prima battuta, apparire marginale. Tuttavia, la domanda di trasporto merci cresce più rapidamente della media di settore, sottoponendo ad

¹ Il presente contributo è tratto dal volume *Le politiche per la mobilità urbana sostenibile. Le sfide del futuro*, curato da Edoardo Marcucci e Valerio Gatta (Editrice Apes, 2017), pp. 143-172.

ulteriore stress i già delicati equilibri del sistema stradale. Sotto l'aspetto ambientale, l'OECD (2015) stima che le immissioni di CO₂ nell'atmosfera provocate dal traffico merci triplicheranno da qui al 2050 superando quelle ascrivibili al trasporto passeggeri. La ragione è che il trasporto merci si caratterizza per una particolare composizione della flotta, vedendo impiegati i mezzi più grandi e vecchi e, conseguentemente, i più dannosi per l'ecosistema (ANFIA, 2014). Inoltre, la congestione delle strade associata a una cattiva organizzazione del traffico impatta negativamente non solo sull'ambiente ma anche sull'economia e sulla società. Dal punto di vista sociale, la sovrapposizione del traffico merci a quello passeggeri, particolarmente accentuata in determinati orari, costituisce un impedimento alla mobilità dei cittadini e dei turisti e aumenta la probabilità di incidenti. Infine, le inefficienze del trasporto merci sono anche costose. In Europa le inefficienze causate dalla congestione sono alla base di un dispendio di risorse annuali stimato attorno agli 80 miliardi di euro, circa l'1% del PIL europeo². Tra i paesi europei, l'Italia si colloca agli ultimi posti per efficienza logistica (WB, 2014). Secondo una stima del 2012, nel paese sono quasi il 40% i viaggi a vuoto. Tuttavia, la forte incidenza del costo della logistica e dei trasporti sul valore della produzione è anche un'opportunità. Da una riduzione di un solo punto percentuale di tale costo è possibile ottenere un risparmio di 10 miliardi di euro l'anno (ANFIA, 2014).

Le autorità italiane, come molte altre, hanno risposto spesso imponendo pedaggi e restrizioni per limitare le inefficienze del trasporto merci. Il contributo discute, invece, una misura alternativa. Alla luce di quanto riportato in precedenza, il capitolo esamina la questione delle Consegne Fuori dai Picchi orari (CFP), che costituisce un'iniziativa molto promettente per la gestione della domanda di trasporto merci. In particolare, si sostiene che una migliore distribuzione delle consegne nell'arco delle 24 ore aiuti a decongestionare le città con effetti positivi sul sistema nel suo complesso. In linea con numerosi studi (Holguin-Veras, 2008; Silas et al., 2012; Verlinde e Macharis, 2016), il lavoro approfondisce in che modo uno spostamento degli orari di consegna può migliorare l'efficienza del sistema stradale. In aggiunta,

² http://ec.europa.eu/transport/themes/urban/urban_mobility/green_paper/index_en.htm.

si fornisce una visione di dettaglio per singolo attore e una integrata degli elementi che caratterizzano una politica di intervento basata sulle CFP. A fronte di opportune politiche di accompagnamento, le CFP possono riscontrare il favore degli attori coinvolti nel processo distributivo. Tali attori vengono individuati e del loro parere si tiene conto durante la fase di progettazione delle modalità di attuazione dell'intervento. Si intende così stimolare l'adozione volontaria dell'iniziativa e garantirne il successo. La proposta risponde alle richieste dell'UE che pone l'accento su una pianificazione territoriale con buone probabilità di successo anche nel lungo termine (Lozzi et al., 2015).

Gli impegni ambientali dell'UE di breve e lungo periodo mirano a una riduzione consistente delle emissioni nocive nell'atmosfera. In funzione di tali obiettivi appare indispensabile agire sul settore dei trasporti che nelle città è ritenuto uno tra i principali responsabili dell'inquinamento atmosferico. Lo studio parte dalla constatazione che una migliore organizzazione del trasporto merci su strada in ambito urbano è funzionale al decongestionamento delle città. Di conseguenza, il primo obiettivo della ricerca riguarda l'individuazione di un'iniziativa che può contribuire a fluidificare il traffico, e che, al contempo, è anche fattibile dal punto di vista economico e sociale. Pertanto, in primo luogo, si cercherà di rispondere alle seguenti domande:

1) Quale iniziativa sostenibile nell'ambito del settore del trasporto delle merci può migliorare l'efficienza del sistema senza pesare sulle casse dei comuni e senza impattare negativamente sulla società?

2) Quali sono le varie categorie di attori e come è possibile coinvolgerle nella definizione dell'iniziativa che si intende introdurre?

3) Quali sono le caratteristiche degli schemi di consegna alternativi di CFP che hanno consentito il successo dell'iniziativa negli esperimenti e nelle analisi precedenti?

Il capitolo è strutturato come segue. Il secondo paragrafo discute gli aspetti metodologici adottati, circoscrivendo la ricerca alle CFP e chiarendone la rilevanza per il trasporto delle merci. Il terzo paragrafo propone una categorizzazione delle possibili politiche di intervento, mentre il quarto esamina nel dettaglio le principali caratteristiche e gli interessi specifici che caratterizzano i quattro diversi attori considerati rilevanti, ovvero trasportatori, commercianti, cittadini e pubblica amministrazione.

ne. Una rassegna degli elementi caratterizzanti le iniziative attuate con successo mirate alla promozione delle CFP è riportata nel quinto paragrafo. Il sesto propone una analisi SWOT per ciascun tipo di agente legata al sistema di CFP discutendo gli elementi critici emersi e le potenzialità. Il settimo paragrafo conclude l'articolo riassumendo le evidenze raccolte e illustrando futuri percorsi di ricerca da intraprendere.

Approccio metodologico adottato

Le diverse classi in cui collocare le iniziative possibili nell'ambito del trasporto merci urbano sono state mutuare dal lavoro di Russo e Comi (2010). Al fine di individuare una iniziativa con buone probabilità di riuscita e facilmente adattabile ai vari contesti, sono stati considerati i criteri di trasferibilità della struttura di valutazione INTERCONNECT 7FP (Bonsall et al., 2010). Tra i criteri valutativi si considera che in assenza di barriere di fattibilità, la trasferibilità aumenta in funzione dell'interesse manifestato dagli attori verso l'iniziativa stessa. Si procede, dunque, con l'indagine che mira a rispondere alla seconda domanda di ricerca circa gli attori e i rispettivi interessi nel trasporto delle merci in ambito urbano. Infine, si valutano i requisiti per un'iniziativa di successo. Sintetizzando ricerche precedenti, si evidenziano prima gli ostacoli all'introduzione dell'iniziativa delle CFP. Segue l'elenco di casi studio di successo al fine di mettere in luce le caratteristiche risultate vincenti nelle varie città che hanno visto la sperimentazione o l'introduzione permanente dell'iniziativa.

Si riporta una rassegna mirata della letteratura sul trasporto urbano delle merci i cui risultati sono schematizzati in quattro matrici SWOT, una per ciascuna categoria di attori considerati: 1) commercianti, 2) trasportatori, 3) cittadini, 4) pubblica amministrazione. La schematizzazione tramite matrici SWOT serve ad evidenziare i punti di forza e le criticità, le opportunità e i rischi dell'iniziativa nella prospettiva dei vari attori coinvolti. L'analisi SWOT è ritenuta uno strumento appropriato per stimare, almeno in prima battuta, le potenzialità di una misura nell'ambito dei trasporti (Franzén e Blinge, 2007). Le conoscenze acquisite sono integrate con l'esperienza acquisita sul campo

e la partecipazione a *focus group*, seminari e interviste in profondità con i rappresentanti degli attori coinvolti. L'approccio è di tipo comportamentale e riguarda l'atteggiamento e le preferenze dei portatori di interessi nei confronti delle CFP in vista di una migliore allocazione degli incentivi a supporto dell'iniziativa studiata (Marcucci et al., 2014).

Le misure di intervento nel settore del trasporto merci urbano

Russo e Comi (2010) propongono un'utile classificazione delle misure adottabili nel settore del trasporto merci urbano. In particolare, gli Autori propongono la seguente classificazione delle politiche di intervento:

a) infrastrutture materiali

Le infrastrutture materiali comprendono iniziative che vanno dall'edificazione di centri di distribuzione urbana alla creazione, rimozione e/o modifica di piazzole di carico/scarico. Sono incluse in questa categoria anche le iniziative infrastrutturali mirate a riservare alcune corsie o aree ai veicoli dedicati alla consegna delle merci.

b) infrastrutture immateriali o ITS

La classe delle infrastrutture immateriali include le tecnologie di informazione e comunicazione mirate, ad esempio, alla diffusione delle informazioni sul traffico o la pianificazione delle rotte.

c) attrezzature

Le misure relative alle attrezzature includono sia la ricerca sia i sussidi all'adozione di veicoli a basse emissioni, ma anche, ad esempio, l'introduzione di contenitori iso-modulari standardizzati.

d) *governance* della rete del traffico

Tra le misure di *governance* si possono annoverare le restrizioni su peso/volume/tipologie di carico o, caso di particolare interesse per il presente lavoro, le restrizioni sugli orari di consegna.

Le prime tre categorie richiedono, di solito, sia lunghi tempi di attuazione sia ampia disponibilità di risorse. Investendo in infrastrutture materiali, immateriali e in attrezzature si ottengono, spesso, risultati significativi e remunerativi. Tuttavia, le amministrazioni locali, purtroppo, attribuiscono in genere bassa priorità al settore del trasporto merci, per cui i budget dedicati all'efficientamento del settore sono spesso limitati. Per ottenere effetti immediati anche con basse dotazioni di risorse, le autorità competenti preferiscono solitamente agire sulla quarta categoria: la *governance* della rete del traffico.

Comunemente, le autorità pubbliche optano per l'introduzione di regolamentazioni che vietano la circolazione dei veicoli merci in alcuni orari. La possibilità di multare i trasgressori appare il modo più semplice e rapido per garantire l'efficacia dell'intervento. Il decongestionamento verrebbe, quindi, garantito dal timore che gli utenti avrebbero di incorrere in sanzioni. Tuttavia, la funzionalità delle restrizioni non è sempre confermata dai casi di studio illustrati in letteratura che dimostrano, al contrario, come le regolamentazioni percepite come ingiuste vengano sistematicamente violate (Holguín-Veras, 2008). Ad esempio, negli anni '70 a Manhattan, il tentativo di vietare le consegne negli orari regolari ha causato l'opposizione dei commercianti, secondo i quali lo schema riduceva i loro livelli di produttività e aumentava i loro costi operativi (Bloch, 1978). Ancora, uno studio di Castro e Kuse (2005) su alcune città cinesi, mostra che il divieto di accesso negli orari di picco per alcune categorie di mezzi riduce l'efficienza dei furgoni del 50-60%. Anche l'iniziativa CIVITAS MIRACLES a Roma (Musso et al., 2006) ha rilevato come sia difficile far rispettare nuove abitudini di consegna mediante restrizioni.³ Altri studi evidenziano, che le limitazioni orarie aumentano i costi per i corrieri (Quak e De Koster, 2009; Quak, 2010; Holguín-Veras, 2014) chiarendo come vi sia un effettivo rischio che tali costi comportino un aumento dei prezzi per i consumatori. La mancata comunicazione con i vari attori riduce la probabilità che le azioni intraprese si traducano in una effettiva riduzione della congestione e della quantità di emissioni inquinanti. Alcuni attori preferiscono incorrere in multe piuttosto

³ <http://www.civitas.eu/content/miracles>.

che modificare i propri orari di consegna. Tale atteggiamento, da un lato, incrementa le entrate delle amministrazioni locali ma, dall'altro, aumenta la necessità di monitoraggio e i costi connessi a tale attività. La regolamentazione degli orari di consegna pur potendo, in linea di principio, garantire effetti immediati positivi, di fatto riduce la capacità potenziale delle strade al di sotto di quanto tecnicamente possibile, creando nuovi vincoli agli operatori.

Viceversa, convincere selettivamente i diversi attori dei vantaggi derivanti dall'evitare gli orari di punta può essere inizialmente più difficile, ma risulterà più efficace nel favorire un cambiamento nelle abitudini di lungo periodo. Studi precedenti sostengono che sia preferibile la deregolamentazione del trasporto merci in ambito urbano, piuttosto che una sua rigida regolamentazione (Hoguín-Veras, 2006; McKinnon, 2015). Anche l'UE suggerisce di servirsi della deregolamentazione per promuovere nuovi modelli di business in questo settore (Parlamento europeo, 2015).

Le CFP, rispetto alle consegne notturne, includono un più ampio spettro di possibilità (e.g. consegne in tarda serata o nelle prime ore del mattino). L'ampliamento della nozione consente di incontrare il favore di un maggior numero di attori che, pur sfavorevoli alle consegne notturne, potrebbero essere disposti a passare a schemi di consegna che comprendano orari non di punta. In secondo luogo, sostenere di voler introdurre le consegne "fuori dagli orari di picco", esclude, per definizione, la creazione di nuovi picchi. Il termine CFP rende esplicito il desiderio di favorire una distribuzione volontaria delle consegne da parte dei vari attori coinvolti. Infatti, se si imponesse una fascia di consegna notturna, si potrebbe creare un nuovo orario di punta e le consegne all'interno di quella fascia non si potrebbero più definire "fuori dai picchi". Sebbene non è realistico pensare che tutte le forniture di qualunque settore possano essere effettuate in orario notturno, la natura volontaria dell'adesione è utile per ampliare il consenso circa l'iniziativa. Infatti, un attore potrebbe essere favorevole ad una maggiore diffusione degli orari di consegna delle merci anche se per il proprio settore di riferimento non fosse possibile effettuare consegne in orario diverso da quello in cui già avvengono.

Gli attori coinvolti e le loro priorità

La maggiore sfida legata all'introduzione delle CFP consiste nel convincere i vari attori a supportare l'iniziativa. La maggior parte degli studi che hanno approfondito tale questione rivela l'avversione generalizzata rispetto a misure che richiedono cambi comportamentali e alterazioni del modo di condurre gli affari (Stathopoulos et al., 2012). A tale proposito, trattandosi di un'iniziativa volontaria, è indispensabile coinvolgere e sensibilizzare i vari attori interessati nel processo.

Studi incentrati su questioni di natura comportamentale rivelano che tenere conto delle preferenze degli attori sin dalle prime fasi di progettazione dell'iniziativa (Macharis et al., 2009; Macharis et al., 2011) fa aumentare il consenso attorno alla stessa.

Al fine di far partecipare attivamente potenziali destinatari di una politica nel processo decisionale della sua creazione, bisogna innanzitutto individuarli e descriverne gli obiettivi.

COMPAGNIE DI TRASPORTO – La priorità per tali operatori è la possibilità di offrire un trasporto a basso costo e al contempo di qualità per soddisfare i propri clienti, ovvero i commercianti dei negozi. Secondo una ricerca effettuata ad Oslo, il numero degli studi che approfondisce l'attitudine dei trasportatori verso le CFP è ancora esiguo. Tuttavia, è facile immaginare che i trasportatori siano interessati a evitare gli orari di picco poiché fonte di: 1) inefficienze operative, 2) maggior consumo di carburante, 3) dispendio di tempo per la ricerca di un posto per scaricare la merce, 4) maggiori rischi di essere multati qualora si optasse per una sosta illegale (Vilain et al., 2000).

COMMERCIANTI – I commercianti sono interessati a ricevere sempre la merce richiesta dai consumatori finali. Pertanto vogliono ricevere la merce in maniera puntuale, negli orari da loro prescelti e a prezzi competitivi. Solitamente preferiscono gli orari di regolare apertura dei negozi, evitando di pagare straordinari ai propri dipendenti o di dover rimanere personalmente presso il negozio. Tuttavia, desiderano anche che il negozio e le sue immediate vicinanze si caratterizzino per un ambiente piacevole in grado di attrarre più clienti (OECD, 2003).

AMMINISTRAZIONE PUBBLICA – In Europa, così come nella gran parte del mondo, la mobilità e la gestione dei trasporti rientrano

nell'ambito di competenza delle autorità locali e regionali (Parlamento europeo, 2015). In generale il governo locale vuole rendere la città attraente per abitanti e visitatori, pertanto è interessato a ridurre disutilità e inefficienze legate alle operazioni di trasporto.

Le pubbliche amministrazioni possono contare sul sostegno della Comunità Europea che promuove una *governance* multilivello nell'ambito dei trasporti (Parlamento europeo, 2015). L'interesse dell'UE è dovuto all'ampio impatto ambientale del settore dei trasporti che è in contrasto con il primo obiettivo delle norme comunitarie sulla qualità dell'aria che riguarda la protezione della salute dei cittadini. Le amministrazioni che non intendono incorrere in sanzioni, devono attuare politiche di trasporto che consentono di rispettare i limiti imposti dall'Ue. Nel 2016, dopo Polonia e Bulgaria anche l'Italia rischia di essere sanzionata per circa un miliardo di euro a causa del superamento ripetuto delle soglie imposte per il particolato (Pm10).

Oltre a sanzionare gli atteggiamenti meno virtuosi, l'UE interviene anche mediante la concessione di finanziamenti diretti per la ricerca finalizzata all'attuazione e promozione di iniziative sostenibili e progetti pilota. L'approccio utilizzato è di tipo *bottom up*, così da favorire la sperimentazione parallela e lo scambio di buone pratiche tra Stati Membri (Parlamento europeo, 2015). Con particolare riferimento al trasporto delle merci, la Commissione invita le autorità competenti a ridurre il traffico dei mezzi pesanti e le incoraggia a fornire supporto e incentivi agli operatori per rendere più ecologica la propria flotta e più sostenibile, sotto il profilo ambientale, il trasporto merci.

CITTADINI – Questa categoria include sia i residenti sia i visitatori occasionali che vivono e/o consumano nell'area urbana considerata. Entrambi risultano interessati a un ambiente poco caotico con una buona qualità dell'aria ed un'ampia varietà delle merci presenti nei negozi.

Le consegne fuori dal picco: un'iniziativa di successo

Numerose città europee hanno sviluppato strategie di CFP. Di seguito vengono illustrati alcuni progetti pilota e vengono descritti i rispettivi

risultati conseguiti, al fine di illustrare come sia stata favorita l'adesione dei vari attori coinvolti e quali schemi alternativi di consegna sia possibile attuare.

Già nel 1979 uno studio commissionato dalla Federal Highway Administration, aveva sostenuto che le aziende sono pronte a passare alle consegne notturne, senza la necessità di un intervento governativo, purché intravedano i potenziali guadagni derivanti dall'operazione (Organization for Economic Growth Inc., 1979). Similmente, nel 1990 Cooper e Tweddle sostenevano che gli attori, una volta compresi i vantaggi, avrebbero preferito gli orari alternativi senza bisogno di utilizzare incentivi di alcun tipo per indurre la modifica del loro comportamento (Cooper e Tweddle, 1990). Al fine di quantificare i vantaggi economici e stimare i benefici sociali derivabili dall'iniziativa, nel 2002 il Dipartimento dei Trasporti della città di New York negli USA ha finanziato il più grande esperimento di passaggio volontario alle CFP della storia. Inizialmente il progetto pilota ha riguardato solo il quartiere di Manhattan. In seguito è stato esteso a tutta la città, coinvolgendo ben 400 grandi industrie. Lo studio quantifica i vantaggi complessivi di uno spostamento delle consegne al di fuori degli orari di picco. Tra i risultati più importanti si ricorda l'aumento della percorribilità del 75% durante le ore notturne e una riduzione dei tempi di attesa delle operazioni di carico e scarico per i commercianti del 70% (Holguín-Veras, 2008). Lo studio dimostra che la percentuale più alta dei costi dell'iniziativa grava sui commercianti. Al contempo, essi hanno la maggiore influenza nel determinare gli effettivi orari di consegna delle merci. Di conseguenza, è sui commercianti che si deve agire nel caso si intenda sviluppare un progetto pilota di successo. Secondo lo studio, non è necessario adottare incentivi solamente di natura monetaria per stimolare la partecipazione al programma. Infatti, i commercianti possono essere indotti ad accettare le CFP anche mediante il riconoscimento della sostenibilità ambientale delle loro attività o garantendo la sicurezza delle operazioni svolte fuori dal picco. Gli schemi di consegna di CFP testati a New York sono le consegne assistite, che prevedono la presenza di un operatore al momento dello scarico della merce, e le consegne non assistite, che prevedono l'acces-

so diretto del trasportatore al magazzino del commerciante anche in sua assenza. A dimostrazione del successo, tutte le industrie coinvolte al termine del progetto hanno deciso di passare permanentemente alle CFP (Holguín-Veras et al., 2014).

Data la consistenza dei vantaggi complessivi registrati nel corso dell'esperimento di Manhattan, il modello delle CFP si è diffuso rapidamente nel resto della città e poi oltre i suoi confini, dimostrando la facile trasferibilità delle CFP. Nei porti di Long Beach e Los Angeles, ad esempio, la compagnia PierPass ha avviato, nel 2005, un esperimento con l'obiettivo di spostare il 45% delle consegne fuori dagli orari di picco entro il 2008 (Le-Griffin et al., 2006) e, ad oggi, sono ancora il 30% le compagnie che una volta sperimentato lo schema hanno continuato ad operare in tale modo. Gli esperimenti di Washington D.C. e Chicago hanno rafforzato la credibilità dei risultati ottenuti in precedenza (LaBelle, 2015).

Numerosi progetti finanziati dalla UE hanno riguardato le consegne notturne. L'iniziativa *night deliveries* è inserita tra le BESTUFS "Migliori pratiche per il Trasporto Merci in Ambito Urbano" (Allen et al., 2007) e qui sono raccolte e discusse tutte le pratiche di maggiore successo sperimentate sul suolo comunitario. Il manuale definisce le consegne notturne come quelle effettuate tipicamente tra le 22:00 e le 6:00. Gli esempi virtuosi a cui fa riferimento sono i progetti pilota del progetto NICHES realizzati a Dublino (Blinge et al., 2007) e a Barcellona (Forkert et al., 2008). Nelle due città, sono stati sostituiti un più alto numero di veicoli di giorno con un più basso numero di veicoli di notte. Per accedere al centro città in orario notturno è stato richiesto alle aziende di trasporto di dotare i propri mezzi di un equipaggiamento in grado di garantire la silenziosità delle operazioni e l'acquisizione di permessi speciali per i furgoni più grandi. Per realizzare le consegne non assistite è stato promosso l'utilizzo di furgoni ecocompatibili, cassette di sicurezza e "chiavi intelligenti". I principali risultati ottenuti sono: 1) riduzione dei ritardi e delle emissioni nocive, 2) maggiore efficienza logistica, 3) benefici economici netti per i trasportatori. A seguito del progetto pilota sono ora 140 i supermercati che a Barcellona hanno cambiato definitivamente il proprio orario di rifornimento. A Dublino al termine del test pilota, circa il 25%

del trasporto nel settore della ristorazione continua a rifornirsi fuori dagli orari di picco.

La città di Amsterdam ha introdotto le consegne notturne nell'ambito del progetto FREUVE⁴ che ha visto la collaborazione di industrie importanti come Heineken, TNT Express e UPS. L'esperimento ha previsto eccezioni alle finestre temporali mediante la concessione di specifici permessi che consentono la circolazione di notte e l'introduzione di restrizioni sui pesi. Un caso di particolare interesse è stato sviluppato nel progetto Binnenstadservice. Il servizio coinvolge attualmente ben 15 città olandesi (BESTFACT, 2013) e prevede un centro di consolidamento urbano che viene rifornito dalle compagnie di trasporto. La merce viene consolidata e trasportata ai negozi e, contestualmente, vuoti, imballaggi e carta vengono riportati al centro. La merce viene redistribuita con biciclette, cargo bikes, mezzi elettrici e a metano garantendo un risparmio medio sui costi di circa il 19% e una riduzione delle emissioni di CO₂ del 40%. I commercianti ottengono una riduzione nei costi di immagazzinaggio e riescono a ricevere la merce negli orari desiderati evitando le restrizioni imposte al trasporto merci. Il centro potrebbe essere reso accessibile anche di notte così da aumentare ulteriormente l'efficienza del sistema.⁵

Ulteriore conferma della bontà dell'approccio deriva dall'esperienza maturata a Bruxelles all'interno del progetto di ricerca denominato STRAIGHTSOL (Verlinde et al., 2016). In quella che è la capitale europea considerata una delle città più trafficate d'Europa, le consegne effettuate negli orari di punta provocavano ritardi di circa il 33% nei tempi di percorrenza. Le due più grandi aziende di vendita al dettaglio alimentare in Belgio (Colruyt e Delhaize) hanno deciso di sperimentare le consegne notturne. Grazie alla creazione di piccoli impianti, ispirati al modello di Bordeaux (*delivery stations*), sparsi per tutto il centro città, il numero di viaggi verso il centro si riducono. I camion grandi si dirigono con carichi consolidati verso le *delivery stations* da dove la merce scaricata viene poi ridistribuita mediante mezzi più piccoli

⁴ <http://frevue.eu/amsterdam/>

⁵ <http://eclfconference2015.bike/presentations/8.ECLF2015Day1%20Milena%20Janjevic.pdf>

e a minor impatto ambientale. A Bruxelles, a differenza di Bordeaux, agli autisti è consentito l'accesso alle "delivery stations" in qualunque orario e anche in totale assenza di personale. Questo schema permette ai trasportatori di compiere le operazioni evitando gli orari di punta e, contemporaneamente, ai negozi di ricevere la merce nelle fasce desiderate. Per quanto attiene ai cittadini la ricerca conferma nuovamente che è possibile effettuare le consegne di notte senza causare inquinamento acustico addizionale. L'idea più interessante del progetto riguarda l'introduzione delle tavole rotonde in cui i vari attori possono confrontarsi e dialogare al fine di migliorare *ex post* le decisioni prese.

Le ultime conferme del successo delle CFP arrivano dai recentissimi progetti pilota di San Paolo e Copenaghen (VREF, 2016). Sulla base dell'esempio newyorkese, in entrambe le città la partecipazione è stata volontaria. Gli esperimenti si sono focalizzati su misure di sicurezza, sulla riduzione del rumore, sulla compensazione per i costi aggiuntivi lungo la catena logistica e sulle altre forme di esternalità su cui è possibile impattare grazie all'adozione di CFP. Nel caso di San Paolo del Brasile hanno partecipato all'esperimento 11 compagnie per un totale di 45 punti vendita. Il progetto non ha richiesto finanziamenti pubblici, ha visto la cooperazione tra l'autorità pubblica responsabile per il traffico e le imprese private, al fine di ottenere una deroga rispetto alla restrizione che impedisce le consegne in orario notturno. In particolare, lo studio ha dimostrato che non è conveniente né uno scenario in cui si abbia il 100% di consegne diurne, né, al contrario, il 100% di consegne notturne, confermando la necessità di una distribuzione bilanciata delle consegne che si sviluppi durante tutto l'arco della giornata. La ricerca ha evidenziato che si riducono significativamente i tempi di percorrenza. Inoltre, è importante constatare che non sono stati registrati incidenti e neppure casi di lamentele da parte dei cittadini durante l'intero progetto. Da marzo 2016 il progetto coinvolge ulteriori nove società.

Anche il progetto di Copenaghen prevede una migliore distribuzione delle consegne seguendo l'esempio di New York. L'esperimento è stato finanziato dall'Autorità di regolazione dei trasporti danese. La ricerca mira a valutare la riduzione della congestione e il suo impatto ambientale, sociale ed economico oltre che ad analizzare gli effetti che le

CFP possono avere sull'incremento dei profitti delle aziende coinvolte nel progetto. Tra i risultati più significativi si ricordano la riduzione del consumo di carburante e delle emissioni di CO₂. Viene, inoltre, illustrato come l'aumento degli stipendi è più che compensato dalla riduzione dei costi del carburante e dal migliore sfruttamento dei mezzi presenti. I vantaggi economici vengono stimati attorno al 4-9% dei costi. Per le compagnie di trasporto si registra un risparmio annuale di 323€. Effettuando le consegne sia di giorno sia di notte, i costi di congestione si riducono di 2380€ su base annua e i costi ambientali di 27€ all'anno. Lo studio approfondisce l'analisi di sette diverse misure per far fronte all'impatto acustico delle consegne in orario notturno.

L'impatto acustico è una delle principali debolezze delle CFP ed è discusso diffusamente nel progetto BESTUFS. Tra le iniziative più riuscite si ricorda il programma PIEK (Shoemaker et al., 2005) le cui proposte possono risultare di fondamentale importanza per l'attuazione concreta delle CFP. Attuato in Olanda, il programma PIEK viene attualmente utilizzato in più di 50 città nel tentativo di introdurre le CFP senza che questioni legate all'inquinamento acustico ne ostacolino l'adozione. Attualmente sono circa 1400 le forniture silenziose settimanali effettuate (LaBelle, 2015) e le compagnie di trasporto che partecipano al programma ottengono un certificato che attesta lo svolgimento silenzioso delle attività di trasporto. Il programma promuove sia l'utilizzo di mezzi e strumenti silenziosi sia programmi di formazione specialistica per gli operatori. Le risorse umane vengono formate in modo che possano essere in grado di lavorare in silenzio e in maniera responsabile, così da ridurre al minimo l'impatto acustico delle operazioni di trasporto. Addirittura un recente studio condotto in Norvegia sostiene che l'acquisto di mezzi silenziosi non sia indispensabile poiché gran parte dell'impatto acustico delle consegne è attribuibile agli atteggiamenti degli autisti (Bjerkan et al., 2014).

In Italia, le iniziative di CFP sono ancora poche. Un modello interessante è quello adottato nella città di Parma, che ha partecipato al progetto ECOLOGISTICS⁶. Il comune si è impegnato ad adottare

⁶ http://www.motecheco.it/it/docs/Evento_2009/Atti_dei_Convegni/Emanuele_Moruzzi_Comune_di_Parma.pdf

un'ordinanza con nuovi orari per il carico e scarico merci in centro storico per i veicoli accreditati, istituendo il divieto di circolazione agli operatori meno "virtuosi". Le nuove fasce prevedono l'accesso alla ZTL/ZPRU dalle 06:00 alle 22:00 e, per l'isola ambientale dalle 07:00 alle 10:30 e dalle 15:00 alle 15:30. Il test pilota realizzato aveva lo scopo di ridurre: 1) l'accesso di furgoni grandi dimensioni, 2) il numero complessivo di mezzi e 3) l'impatto ambientale. L'implementazione si è basata sulla partecipazione volontaria degli operatori ai quali sono stati rilasciati specifici permessi. I trasportatori hanno potuto accedere all'estensione delle finestre temporali per l'accesso al centro della città e godere dell'ingresso libero al centro storico. Gli operatori potevano scegliere se utilizzare veicoli ecologici e con un elevato fattore di carico con la possibilità di distribuire le merci tra le 6:00 e le 22:00 oppure, in alternativa, affidare le proprie merci a una piattaforma da cui le merci venivano ridistribuite tramite un servizio di trasporto ecologico chiamato ECOCITY. Di conseguenza le compagnie di trasporto che hanno partecipato al progetto hanno potuto beneficiare di un forte incremento della competitività nel mercato locale e della riduzione dei costi nelle operazioni di trasporto delle merci. Questo servizio è operato in libera competizione con gli altri servizi "accreditati" di trasporto merci offerti dagli operatori del settore nella città di Parma.

In sintesi è possibile osservare come le CFP siano state adottate facilmente in varie città d'Europa e del mondo. La rapida diffusione dall'America del Nord all'Europa centrale e settentrionale, ai paesi scandinavi e poi anche al Brasile e alla Colombia sembrano confermare l'adattabilità delle CFP a differenti contesti (Holguín-Veras, 2014). Le esperienze maturate rivelano l'ampia varietà di forme che l'iniziativa di spostamento degli orari di consegna può assumere. Le modalità di consegna alternative presenti nei progetti pilota studiati si possono classificare in tre principali categorie:

1) consegne assistite: prevedono la presenza di un operatore che riceve la merce al momento dell'arrivo. Il principale vantaggio di questa iniziativa è la sicurezza delle operazioni. Dato il modo in cui avviene la consegna delle merci è ridotto al minimo il rischio di contenzioso tra le parti in caso di danneggiamento della merce. Inoltre, svolgendosi solitamente la mattina presto o la sera tardi la merce è anche meno

soggetta a furti. Lo svantaggio delle consegne assistite è rappresentato dagli straordinari per il personale che potrebbe anche non gradire orari lavorativi inusuali.

2) consegne non-assistite: avvengono in assenza del commerciante e, solitamente, in orario notturno. Il vantaggio è che l'attività commerciale non deve pagare una persona pronta a ricevere la merce in qualsiasi orario. Tuttavia, questa modalità di consegna richiede l'utilizzo di un equipaggiamento adeguato sia per le aziende di trasporto assoggettate a vincoli di impatto acustico, sia per i commercianti che devono dotarsi di telecamere di sorveglianza o adottare altri accorgimenti per ridurre le probabilità di subire furti. È comunque indispensabile che vi sia, o che venga creato, un rapporto di fiducia tra le parti affinché tale modo di consegna abbia successo (e.g. *trusted vendor program*).

3) consegne mediante centro di distribuzione urbana (CDU) rifornito di notte: in questo caso il vantaggio principale è di tipo ambientale visto che il trasporto dell'ultimo miglio solitamente avviene nelle condizioni di traffico peggiori. Una criticità importante di tale modalità di consegna è legato agli extra-costi dovuti all'interruzione di carico che avviene nei CDU.

Analisi swot per categoria di attori

In ambienti complessi, performance positive sono il risultato di buone interazioni tra attori e il loro ambiente interno o esterno (Houben et al., 1999).

In base alle esperienze dei progetti pilota analizzati, è stata popolata per ciascuna categoria di attori una matrice SWOT che include:

- i punti di forza in cui le CFP hanno un vantaggio rispetto ad altre iniziative.
- le debolezze, ovvero le caratteristiche che pongono le CFP in una posizione di svantaggio rispetto ad altre politiche di intervento.
- le opportunità, che possono far crescere l'efficienza del settore tramite le CFP.
- i rischi ovvero gli elementi esterni che potrebbero danneggiare sia l'implementazione delle CFP sia i risultati positivi che ne deriverebbero.

Per attuare una politica efficace è necessario trovare un punto di incontro ragionevole tra gli interessi dei vari attori e questo chiarisce la rilevanza e necessità di effettuare una analisi SWOT adottando la specifica prospettiva di ciascuno degli attori coinvolti, al fine di determinare gli elementi critici della politica nel suo complesso.

Le compagnie di trasporto

Le compagnie di trasporto possono, in potenza, ottenere i maggiori vantaggi da una iniziativa di CFP. In assenza di restrizioni alla circolazione, le compagnie scelgono spontaneamente di evitare gli orari più congestionati, poiché ciò consente loro di incrementare la produttività di mezzi e personale. Le CFP fanno crescere l'efficienza e la competitività dell'azienda e, conseguentemente, incrementano le sue possibilità di crescita. Infatti, viaggiare su strade meno congestionate determina un risparmio di tempo e carburante nonché una maggiore puntualità delle consegne. In tali orari è più facile trovare piazzole di carico e scarico libere e quindi evitare di parcheggiare su marciapiedi o in doppia fila con conseguenti benefici in termini di riduzione di costi per multe. Una possibile opposizione da parte del personale si potrebbe riscontrare quando gli orari di consegna si estendono alla notte. Tuttavia, l'aumento di retribuzione e le migliori condizioni lavorative favoriscono la disponibilità ad operare in tali orari. Dal punto di vista aziendale, grazie all'aumento della produttività, il costo maggiore per il singolo lavoratore può essere compensato da un minor numero di personale da impiegare a parità di consegne da effettuare.

Per le CFP occorre, però, utilizzare mezzi con attrezzature di carico/scarico silenziose che possono richiedere un investimento iniziale maggiore rispetto ai tipi di veicoli solitamente impiegati. Tuttavia, non sempre è necessario cambiare i mezzi (Allen et al., 2003) e uno studio condotto a Parigi nell'ambito del progetto europeo C-LIEGE conferma che i costi sono più che compensati dall'aumento di efficienza e dalla riduzione dei ritardi. Simili risultati sono registrati anche nel progetto CIVITAS MIRACLE relativo alle consegne notturne a Barcellona in cui si riscontra che gli investimenti in veicoli silenziosi sono stati compensati dalla maggiore capacità di carico e dalla riduzione dei tempi di consegna di un terzo rispetto alle consegne effettuate

durante il giorno. Un'ultima criticità riguarda la sicurezza della merce. Di notte, infatti, aumenta il rischio di furti in particolare nel caso di merce di valore. Al contrario, la sicurezza dell'autista aumenta in termini di riduzione delle incidentalità (Quak et al., 2006; Downs, 2004). Infatti, in condizioni di minore congestione, il rischio di collisioni diminuisce.

SWOT COMPAGNIE DI TRASPORTO	
<p>PUNTI DI FORZA</p> <ul style="list-style-type: none"> + produttività per mezzo + utenze per autista + capacità di carico - tempo di percorrenza <li style="padding-left: 20px;">+ puntualità - consumo carburante <li style="padding-left: 20px;">- multe <li style="padding-left: 20px;">+ immagine 	<p>DEBOLEZZE</p> <ul style="list-style-type: none"> + costo del personale + investimenti (mezzi ecologici e silenziosi)
<p>OPPORTUNITÀ</p> <ul style="list-style-type: none"> + facile trovare piazzole carico/scarico + affidabilità verso i commercianti + competitività + opportunità di crescita - stress psico-fisico per autisti <li style="padding-left: 20px;">- incidenti 	<p>RISCHI</p> <ul style="list-style-type: none"> - sicurezza della merce + responsabilità

I commercianti

Grazie alle CFP le attività commerciali possono godere di consegne più puntuali. Le CFP per i commercianti possono, almeno in parte, rispecchiare le stesse tipologie di vantaggi precedentemente descritte con riferimento alle compagnie di trasporto. La riduzione dei costi del trasporto stesso potrebbero riflettersi sui prezzi del servizio che i trasportatori offrono ai commercianti. Ricevere la merce al di fuori degli orari di apertura dei negozi significa anche evitare continue e indesiderate interferenze con le attività di vendita. I commercianti possono poi risparmiare in costi di immagazzinaggio (Cooper e Tweddle, 1990). Ciò può avvenire sia attraverso le CFP mediante centro di distribuzione urbana, sia mediante le consegne assistite e non assistite. Nel primo caso infatti, i commercianti non avrebbero più bisogno di magazzini grandi, poiché potrebbero ricevere la merce in qualunque momento desiderato. Nel secondo e terzo, i vantaggi deriverebbero dalla maggiore rapidità di rifornimento e/o dall'incremento della fre-

quenza dei rifornimenti che le CFP consentono. Ciò non incide sulle emissioni ambientali dei furgoni, ma influisce semplicemente sul maggiore fattore di carico dovuto a un maggior numero di consegne per mezzo. Un ulteriore vantaggio delle CFP per i commercianti è ascrivibile alla riduzione dei furgoni in circolazione che fa salire l'attrattività della zona in cui il negozio è collocato (Comi et al., 2011; Stathopoulos et al., 2012). I commercianti coinvolti nel progetto ELCIDIS affermano che le consegne notturne hanno migliorato la vivibilità della zona in prossimità del negozio grazie alla riduzione del traffico e della congestione con effetti positivi sulle vendite.

Tuttavia dai progetti pilota studiati si nota che il commerciante è l'attore che ha più da perdere da un'iniziativa di CFP (Franzén et al., 2007). Uno studio svedese rivela che la resistenza dei commercianti verso le CFP deriva anche dalla convinzione che le CFP possano implicare maggiori rischi di essere derubati (Franzén et al., 2007). Pertanto, è necessario acquisire attrezzature per la sorveglianza notturna che insieme al maggiore costo del personale si teme possano superare i potenziali benefici derivanti dalla partecipazione a programmi di CFP (Holguín-Veras, 2008). I costi aggiuntivi potrebbero impattare particolarmente sui negozi piccoli (C-LIEGE Parigi; Barcelona CIVITAS MIRACLE). Il coinvolgimento dei commercianti è essenziale visto il ruolo che essi hanno nello stabilire gli orari di consegna. Dunque, per favorire una migliore distribuzione delle consegne occorre agire sui commercianti con campagne di sensibilizzazione e/o incentivi mirati.

SWOT ATTIVITÀ COMMERCIALI	
<p>PUNTI DI FORZA</p> <ul style="list-style-type: none"> - interferenze sulle attività di vendita + puntualità delle consegne - costi immagazzinaggio 	<p>DEBOLEZZE</p> <ul style="list-style-type: none"> + costo del personale nelle consegne assistite + costo sorveglianza nelle consegne non assistite - soddisfazione del personale
<p>OPPORTUNITÀ</p> <ul style="list-style-type: none"> + ambiente attraente per i turisti + immagine - costi del trasporto 	<p>RISCHI</p> <ul style="list-style-type: none"> - sicurezza della merce

I cittadini

Contrariamente a quanto si potrebbe pensare, i cittadini hanno mostrato un certo interesse e favore rispetto a una migliore distribuzione

delle consegne nell'arco temporale della giornata che includa anche l'orario notturno. I vantaggi principali sono legati alla riduzione della congestione che favorisce una migliore qualità dell'aria, e rende la città più vivibile. Se si riduce la sovrapposizione tra traffico merci e passeggeri, si favorisce la mobilità dei cittadini.

Uno dei principali argomenti contrari alle CFP, dal loro punto di vista, è l'inquinamento acustico nell'orario notturno che ha un impatto negativo sul tempo dedicato al riposo. Tuttavia, numerose iniziative (e.g. PIEK) hanno mostrato come tale impatto non costituisca più un problema insormontabile. Ad esempio, si è visto che nessuna lamentela da parte dei cittadini è stata registrata nella città di San Paolo. Il problema dell'impatto acustico sembra principalmente legato al comportamento degli autisti.

SWOT CITTADINI	
<p>PUNTI DI FORZA + qualità aria + facilità di spostamento</p>	<p>DEBOLEZZE + rumore</p>
<p>OPPORTUNITÀ + benessere sociale</p>	<p>RISCHI + impatto acustico</p>

Le pubbliche amministrazioni

Le autorità competenti sono interessate alle CFP, innanzitutto, per gli effetti sulla decongestione e per i ridotti costi d'implementazione rispetto a politiche alternative. Una riduzione della congestione genera benefici, dal punto di vista delle pubbliche amministrazioni, sia sotto l'aspetto economico sia ambientale. Inoltre, la maggiore competitività delle compagnie di trasporto produce una riduzione generalizzata dei costi aumentando la competitività delle città stesse. Le CFP aumentano, quindi, il benessere complessivo delle città che registrano meno emissioni e diventano più ecologiche e vivibili. Inoltre, senza grandi investimenti, le CFP fanno crescere la soddisfazione dei possibili elettori e la loro fiducia nei politici che hanno attuato tali politiche di intervento.

Una delle maggiori preoccupazioni delle autorità locali riguarda l'impatto acustico delle CFP. Alcuni studi evidenziano come le autorità locali non devono in realtà preoccuparsi dei livelli di emissione acu-

stica (CIVITAS MIRACLES), poiché l'introduzione delle consegne notturne non si è tradotta in aumento dei livelli di inquinamento acustico rispetto a quanto avviene nelle consegne merci che hanno luogo di giorno (Dablanc et al., 2011). Tuttavia l'impatto acustico di notte è comprensibilmente meno tollerato. Le consegne notturne favoriscono un uso ottimale dello spazio pubblico che risulta particolarmente importante dal momento che esistono pochi spazi urbani disponibili per le attività logistiche (Dablanc, 2007).

SWOT PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI	
<p>PUNTI DI FORZA</p> <ul style="list-style-type: none"> - costi legati alle politiche di intervento + ottimizzazione infrastrutture esistenti - incidenti - costi sociali 	<p>DEBOLEZZE</p> <ul style="list-style-type: none"> + costo della vigilanza sull'impatto acustico e ambientale
<p>OPPORTUNITÀ</p> <ul style="list-style-type: none"> + benessere sociale + città smart in linea con obiettivi/richieste EU + soddisfazione cittadini 	<p>RISCHI</p> <ul style="list-style-type: none"> - soddisfazione cittadini

Considerazioni critiche e conclusioni

La maggior parte degli interventi per rendere più efficiente il trasporto urbano delle merci richiede ingenti investimenti infrastrutturali o tecnologici. Al contrario, la *governance* della rete del traffico fornisce l'opportunità di migliorare il trasporto merci mediante la riorganizzazione degli elementi infrastrutturali già presenti. Per alleviare la congestione, numerose città hanno optato per un cambiamento degli orari di consegna.

Il capitolo illustra gli step da effettuare per garantire il successo di un'iniziativa di CFP. In particolare si sottolinea che gli interventi politici volti a incoraggiare uno spostamento del traffico merci al di fuori degli orari di punta devono innanzitutto prevedere una progressiva rimozione delle restrizioni sugli orari di consegna presenti. Numerosi casi nella letteratura dimostrano che il tentativo di cambiare l'orario di consegna mediante l'imposizione di nuove restrizioni orarie si risolve spesso in un insuccesso. L'errore di un tale adeguamento forzato sta nel non tenere conto delle preferenze dei vari portatori d'interesse. È

preferibile, invece, rimuovere le restrizioni favorendo una distribuzione volontaria delle consegne nell'arco della giornata. Un tale intervento ha il vantaggio di non richiedere né ingenti investimenti, né costi di monitoraggio. Al contrario, può essere introdotto mediante uno stimolo al cambiamento nelle abitudini di consegna dei vari attori. D'altro canto, la sfida maggiore delle CFP consiste proprio nel sensibilizzare i vari attori. A tale riguardo il lavoro illustra le categorie di attori da coinvolgere per un'iniziativa di CFP e ne discute i rispettivi interessi. Inoltre, viene effettuata una disamina dei principali progetti pilota e dei casi di *best practices* in cui si è cercato di stimolare, con successo, il passaggio volontario a consegne merci fuori dagli orari di punta. Dall'analisi condotta emergono le caratteristiche che hanno consentito di massimizzare l'impatto positivo delle iniziative attuate e vengono identificati tre principali schemi di consegna: consegne assistite, consegne non assistite e consegne notturne mediante CDU.

Precedenti esperienze sembrano confermare che le CFP possono essere introdotte nell'attuale organizzazione dei trasporti senza utilizzare la coercizione, ma lasciando gli attori liberi di decidere se aderire o meno all'iniziativa. L'idea alla base delle CFP prevede che le pubbliche amministrazioni procedano con la deregolamentazione degli orari di consegna, nella convinzione che, in assenza di finestre temporali, le compagnie di trasporto scelgano autonomamente di consegnare negli orari meno congestionati, per ridurre le inefficienze logistiche legate fondamentalmente ai costi di trasporto. L'iniziativa solitamente gode anche dell'appoggio dei cittadini che beneficiano della minore congestione e, quindi, di una qualità dell'aria migliore. In questo modo si riesce sia a incrementare la soddisfazione degli attori sia a minimizzare le esternalità negative del trasporto senza incorrere in costi aggiuntivi. Commercianti e trasportatori sono gli attori più rilevanti perché hanno più potere di mercato e sono loro che decidono se effettuare o meno uno spostamento delle operazioni di consegna delle merci fuori dai picchi di traffico. I trasportatori non necessitano di particolari incentivi per introdurre le CFP, poiché sono spesso consapevoli dei risparmi in termini di costi che un potenziale spostamento degli orari fuori dai picchi comporterebbe per le loro aziende. Per incoraggiare l'iniziativa è necessario soprattutto persuadere i commercianti, l'at-

tore relativamente più svantaggiato dall'iniziativa. Tuttavia, senza un appoggio delle pubbliche amministrazioni l'iniziativa ha minime possibilità di essere attuata. L'intervento delle autorità è essenziale sia per l'eliminazione delle barriere, sia perché l'iniziativa ha bisogno di un livello minimo di partecipazione per garantire il successo (*Operation Moondrop National Economic Development Office 1968*). Gli incentivi del governo possono concentrarsi su iniziative di start-up e sensibilizzazione. Gli incentivi mirati ai commercianti non devono necessariamente derivare da fondi pubblici, ma possono anche essere stanziati dalle compagnie di trasporto e non occorre che siano di natura monetaria. Se l'iniziativa incontra il favore di tutti gli attori, la distribuzione delle consegne nell'arco della giornata si realizzerà in maniera del tutto naturale. Grazie alla maggiore flessibilità del sistema, gli operatori potranno organizzarsi liberamente per effettuare le consegne.

La Commissione Europea sollecita una maggiore cooperazione tra gli attori rilevanti con specifico riferimento al trasporto merci urbano. Il coinvolgimento di tutti i principali attori sin dalle primissime fasi di progettazione consente di risparmiare sui costi di attuazione dell'iniziativa stessa (Macharis et al., 2009; Macharis et al., 2011). Il dialogo è condizione indispensabile per stimolare e raccogliere consenso intorno a un'iniziativa. La comunicazione riesce a instaurare un rapporto di fiducia che consente alla società di progredire e l'approccio inclusivo è utile al raggiungimento degli obiettivi che l'UE si è data. Infatti, l'unità di riferimento con cui le politiche, alla fine, si devono confrontare sono le persone, che devono essere persuase a cambiare il loro modo di pensare e, soprattutto, di scegliere ed agire. Di conseguenza, una soluzione possibile è l'introduzione di tavole rotonde in cui le varie parti si confrontino e discutano dei problemi che hanno individuato e condiviso al fine di trovare, congiuntamente, l'opzione d'intervento migliore da attuare per risolverli. Si potrebbero, poi, organizzare giornate sulla logistica adottando il modello sviluppato in Germania. Questi incontri costituiscono un luogo ideale per stimolare discussioni costruttive e per raggiungere accordi.

Ringraziamenti

Gli Autori desiderano ringraziare i partecipanti alla Conferenza URBE 2015 organizzata presso il Dipartimento di Scienze politiche dell'Università degli studi Roma Tre nei giorni 1 e 2 ottobre 2015 per i preziosi commenti e le costruttive critiche fornite che hanno contribuito a migliorare il lavoro.

Riferimenti bibliografici

- Allen J., Thorne G., Browne M. (2007). BESTUFS good practice guide on urban freight transport. p. 22.
- ANFIA Associazione Nazionale Filiera Industria Automobilistica (2014). Il trasporto merci su strada: evoluzione del mercato e del parco circolante autocarri in Italia. Meeting Fabbricazione e Distribuzione Ricambi Autocarro, 31 ottobre.
- Barbieri da Cunha C., Yoshizaki T. (2016). Updates on Off-Hour Delivery Pilots Part I: The Experiences of Sao Paulo, Brazil and Copenhagen, Denmark VREF Center of Excellence for Sustainable Urban Freight Systems, webinar 14 aprile.
- BESTUFS (2011). Good practice guide on urban freight. BESTUFS Consortium, www.bestufs.net.
- Bjerkan K.Y., Sund A.B., Nordtømme M.E. (2014). Stakeholder responses to measures green and efficient urban freight. *Research in Transportation Business & Management*, 11, 32-42.
- Blinge M., Franzén S.E. (2007). Inner-city Evening Distribution. An evaluation of timesaving potential and environmental impact from a pilot project. In *Proceedings of the 19th Annual NOFOMA Conference*, Reykjavik, 7.8 June, 2007.
- Blinge M., Franzén S.E. (2007). Inner-city Evening Distribution. An evaluation of timesaving potential and environmental impact from a pilot project. In *Proceedings of the 19th Annual NOFOMA Conference*, Reykjavik, 7.8 June, 2007.

- Bloch A.J. (1978). Economic Consequences of Goods Movement Restrictions in the Manhattan CBD. 3rd Engineering Foundation Conference on Goods Transportation in Urban Areas, p. 337-348.
- Bonsall P., Abrantes P., Bak M., Bielefeldt C., Borkowski P., Maffii S., Mandel B., Matthews B., Shires J., Pawlowska B., Schnell O., de Stasio C. (2010). Deliverable 3.1: an analysis of potential solutions for improving interconnectivity of passenger networks. WP3, Interconnect, Co-funded by FP7. TRI, Edinburgh Napier University, Edinburgh.
- Castro J.T., Kuse H. (2005). Impacts of large truck restrictions in freight carrier operations in Metro Manila. *Journal of the Eastern Asia Society for Transportation Studies*, 6, 2947-2962.
- Comi A., Nuzzolo A., Crisalli U. (2011), A Restocking Tour Model for the Estimation of O-D Freight Vehicle in Urban Areas.
- Commissione europea (2012). *Trasporti stradali Un cambio di rotta*. ISBN 978-92-79-22830-8 doi:10.2832/72488 p. 8.
- Commissione Europea (2014). *Collegare i cittadini e le imprese dell'Europa: TRASPORTI*, http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/it/transport_it.pdf ISBN978-92-79-42785-5 doi:10.2775/14166. p. 3.
- Cooper J., Tweddle G. (1990). Distribution round the clock, in: Cooper, J. (Ed.), *Logistics & Distribution Planning. Strategies for Management*, Kogan Page, London.
- Dablanc L., Patier D., Gonzalez-Feliu J., Augereau V., Leonardi J., Simmeone T., Cerdà L. (2011). *SUGAR. Sustainable Urban Goods Logistics Achieved by Regional and Local Policies. City Logistics Best Practices: a Handbook for Authorities (No. halshs-01069813)*.
- DECRETO LEGISLATIVO 30 aprile 1992, n. 285 Art. 14. Comma 5 Poteri e compiti degli enti proprietari delle strade.
- Direttiva UE 2003/88/CE.
- Downs A. (2004). *Still Stuck in Traffic: Coping with Peak-hour Traffic Congestion*, Washinton, D.C., Brookings Institution Press.
- European Environment Agency, Report (2015). *Evaluating 15 years of transport and environmental policy integration TERM 2015: Transport indicators tracking progress towards environmental targets in Europe*. ISBN 978-92-9213-713-7 ISSN 1977-8449 doi:10.2800/214970.

- Forkert S., Eichhorn C. (2008). Innovative Approaches in City Logistics: Inner City Night Delivery.
- Franzén S.E., Blinge M. (2007). Utvärdering av pilotprojekt med Kvällsdistribution i Stockholms innerstad (Östermalm) 2005-2006. Chalmers University of Technology.
- Holguin-Veras J., Polimeni J. (2006). Potential for off-peak freight deliveries to congested urban areas. Rensselaer Polytechnic Institute, Albany, 294.
- Holguín-Veras J. (2008). Necessary conditions for off-hour deliveries and the effectiveness of urban freight road pricing and alternative financial policies in competitive markets. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 42(2), pp. 392-413.
- Holguín-Veras J., Jaller M. (2014). Comprehensive freight demand data collection framework for large urban areas. In *Sustainable Urban Logistics: Concepts, Methods and Information Systems* (pp. 91-112). Springer Berlin Heidelberg.
- Houben G., Lenie K., Vanhoof K. (1999). A knowledge-based SWOT-analysis system as an instrument for strategic planning in small and medium sized enterprises. *Decision support systems*, 26(2), 125-135.
- La Belle J., Center U.T., Frève S., Number G. (2015). Off-Peak Delivery: A Pilot Project for the Chicago Region. pp. 1-53.
- Lambas M.L., Ricci S. (2014). The environmental and economic effects of innovative measures in urban parcels delivery. *Urban Transport XX*, 138, 235.
- Le-Griffin H.D., Murphy M. (2006). Container terminal productivity: Experiences at the ports of Los Angeles and Long Beach. Report, University of Southern California.
- Lozzi G., Gatta V., Marcucci E. (2015). Sustainable Urban Mobility Plans in Europe: a comparative analysis in selected Member States. a DISP, CREI, Università di Roma Tre. Urbe Conference 1-2 ottobre 2015.
- Macharis C., De Witte A., Ampe J. (2009). The multi actor, multi criteria analysis methodology (MAMCA) for the evaluation of transport projects: Theory and practice. *Journal of Advanced transportation*, 43(2), 183-202.

- Macharis C., Melo S. (Eds.) (2011). *City distribution and urban freight transport: multiple perspectives*. Edward Elgar Publishing.
- Marcucci E., Gatta V., Valeri E., Stathopoulos A. (2014). *Urban freight transport modelling: an agent-specific approach*. FrancoAngeli.
- McKinnon A., Brown, M., Whitein, A., Piecyk M. (Eds.) (2015). *Green logistics: Improving the environmental sustainability of logistics*. Kogan Page Publishers.
- Musso A., Corazza M.V. (2006). *MIRACLES Project Deliverable 4.2–Rome Annex*. www.civitas-initiative.org/docs1_D2_2_Annex1_Rome_v_6_0.pdf.
- OECD (2003) *Delivering the goods – 21st century challenges to urban goods transport*. OECD working group on urban freight logistics, Paris
- OECD (2015), *ITF Transport Outlook 2015*, p. 77, Parigi.
- Ogden, K.W. (1992) *Urban Goods Movement: A Guide to Policy and Planning*, Brookfield, WI: Ashgate Publishing Company.
- Organization for Economic Growth Inc., (1979). *Requirements and Specifications for Off-Hours Delivery*. Organization for Economic Growth Inc., Washington, DC, p. 123.
- PARLAMENTO EUROPEO, *Relazione sulla mobilità urbana sostenibile, Commissione per i trasporti e il turismo documento di seduta del 13.11.2015. Relatore Karima Delli, PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO* Lettere D, L, Q, (W), (X), punto 1, 3, 16, 38, 51, 56, 58 + pagina 18.
- Quack H.J., De Koster R., (2009). *Delivering goods in urban areas: how to deal with urban policy restrictions and the environment*. *Transp Sci* 43, p. 211-227.
- Quak H. (2008). *Sustainability of urban freight transport: Retail distribution and local regulations in cities* (No. EPS-2008-124-LIS). Erasmus Research Institute of Management (ERIM).
- Quak H., Van Duin J.H.R. (2010). *The influence of road pricing on physical distribution in urban areas*. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 2(3), pp. 6141-6153.
- Quak H.J., De Koster M.B.M. (2006). *Urban distribution: The impacts of different governmental time-window schemes*. ERIM Report Series Reference No. ERS-2006-053-LIS.

- Russo F., Comi A. (2010). A classification of city logistics measures and connected impacts. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 2(3), 6355-6365.
- Shoemaker J. (2005). PIEK-programme (the Netherlands). Noise, Netherlands, Best Urban Freight Solution (BESTUFS). Osmose.
- Silas M.A., Holguín-Veras J., Jara-Díaz S. (2012). Optimal distribution of financial incentives to foster off-hour deliveries in urban areas. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 46(8), pp. 1205-1215.
- Stathopoulos A., Valeri E., Marcucci E. (2012). Stakeholder reactions to urban freight policy innovation. *Journal of Transport Geography*, 22, 34-45.
- Verlinde S., Macharis C. (2016). Who is in favor of off-hour deliveries to Brussels supermarkets? Applying Multi Actor Multi Criteria analysis (MAMCA) to measure stakeholder support. *Transportation Research Procedia*, 12, 522-532.
- Vilain P., Wolfrom P. (2000). Value Pricing and Freight Traffic Issues and Industry Constraints in Shifting from Peak to Off-Peak Movements. *Transportation Research Record* 1707, pp. 64-72.
- World Bank (2014). *The Logistics Performance Index and Its Indicators Connecting to Compete Trade Logistics in the Global Economy*. p. 44.

Sitografia

- http://ec.europa.eu/transport/themes/urban/urban_mobility/green_paper/index_en.htm
- <http://www.bestfact.net/best-practices/>
- [http://www.polisnetwork.eu/uploads/Modules/PublicDocuments/barcelona_casestudymultiuselane\(es\)2.pdf](http://www.polisnetwork.eu/uploads/Modules/PublicDocuments/barcelona_casestudymultiuselane(es)2.pdf)
- <http://www.civitas.eu/content/miracles>
- <http://content.tfl.gov.uk/olympic-legacy-freight-report.pdf>
- <http://frevue.eu/amsterdam/>
- <http://eclfconference2015.bike/presentations/8.ECLF2015Day1%20Milena%20Janjevic.pdf> pag 20

http://www.bestfact.net/wp-content/uploads/2016/01/CL1_093_QuickInfo_LOGeco-16Dec2015.pdf

http://www.motecheco.it/it/docs/Evento_2009/Atti_dei_Convegni/Emanuele_Moruzzi_Comune_di_Parma.pdf

EUROPA

***Right to hope.* La legittimità del carcere a vita nell'evoluzione giurisprudenziale della Corte di Strasburgo**

Giulia Colavecchio

Introduzione

Nei Paesi membri del Consiglio d'Europa, secondo gli ultimi dati riferiti al 2014, le persone detenute in esecuzione di una sentenza di condanna al carcere a vita sono attualmente 27.045 e lo Stato con il maggior numero di condannati alla pena perpetua è il Regno Unito¹.

La Corte europea dei diritti dell'uomo, nella sua giurisprudenza, si è più volte occupata della compatibilità del carcere a vita con la tutela dei diritti sanciti dalla Convenzione, compiendo un importante *revirement* del proprio giudizio. L'interpretazione evolutiva della Corte ha di fatto innalzato progressivamente gli standard di tutela dei diritti fondamentali del condannato², delineando i requisiti di legittimità del carcere a vita.

In questo lavoro verranno esaminati gli orientamenti della Corte di Strasburgo e la sua evoluzione giurisprudenziale a partire dalla sentenza *Kafkaris c. Cipro*³, prima della quale i giudici europei avevano costantemente affermato la compatibilità della pena dell'ergastolo con l'art. 3 della Convenzione, passando attraverso l'*overruling* operato dalla Grande Camera con la sentenza *Vinter e altri c. Regno Unito*⁴. La Corte, con un cambio di passo deciso, si è mossa verso la tutela del

¹ Council of Europe, Annual Penal Statistics, Space I 2014, Strasbourg, pubblicato il 15 dicembre 2015, pc5cp\space\documents\pc5cp (2015) 7, tabella n. 7, pp. 90-91.

² A. Balsamo, L. Trizzino, «La Corte europea, l'ergastolo e il “diritto alla speranza”», in *Cassazione Penale*, v. 52, 12/2013, pp. 4672-4691.

³ *Kafkaris c. Cipro*, sentenza del 12 febbraio 2008, application n. 21906/04.

⁴ *Vinter e altri c. Regno Unito*, GC, sentenza del 9 luglio 2013, application nn. 66069/09, 130/10 e 3896/10.

c.d. *diritto alla speranza*, un diritto ad una effettiva possibilità di riesame della condanna al carcere a vita che, valutando il caso in concreto, conceda al reo una reale prospettiva di riabilitazione e reinserimento in società. Tale orientamento è stato consolidato, chiarito e ampliato nella successiva giurisprudenza, in particolare con le considerazioni sulla riabilitazione, rese nella sentenza *Murray c. Paesi Bassi*⁵, e sul termine massimo di detenzione per l'attivazione del meccanismo di revisione del carcere a vita, nella pronuncia *T.P. e A.T. c. Ungheria*⁶.

Lo strumento penale incide in maniera profonda nella sfera privata dell'individuo; la detenzione, pertanto, deve essere sempre utilizzata come *extrema ratio*, qualora sia assolutamente necessaria alla protezione degli interessi in gioco. Una cautela ancora maggiore dovrebbe essere utilizzata nella previsione e nella comminazione del carcere a vita, che *Van Zyl Smit* ha definito una *minaccia intollerabile* alla dignità umana del reo⁷.

Un primo leading case: *Kafkaris c. Cipro*

La sentenza *Kafkaris* è relativa al caso di un cittadino cipriota condannato per omicidio premeditato, reato per il quale il codice penale di Cipro prevede obbligatoriamente l'ergastolo.

In quella occasione la Corte, nel confermare la propria costante giurisprudenza⁸ secondo la quale la carcerazione a vita, comminata ad un reo adulto, non è di per sé incompatibile con l'art. 3 Cedu, ha evidenziato che, laddove non sussista alcuna prospettiva di liberazione anticipata, l'inflizione dell'ergastolo può tuttavia sollevare un problema di compatibilità con tale garanzia convenzionale⁹.

⁵ *Murray c. Paesi Bassi*, GC, sentenza del 26 aprile 2016, application n. 10511/10.

⁶ *T.P. e A.T. c. Ungheria*, sentenza del 4 ottobre 2016, application nn. 37871/14 e 73986/14.

⁷ D. Van Zyl Smit, «Life imprisonment as the ultimate penalty in international law: A human rights perspective», in *Criminal Law Forum*, 9/1998, p. 29.

⁸ *Kotälla c. Paesi Bassi*, decisione della Commissione del 6 maggio 1978, application n. 7994/77, DR 14, p. 238; *Bamber c. Regno Unito*, decisione della Commissione del 14 dicembre 1988, application n. 13183/87 DR 59, p. 235; *Sawoniuk c. Regno Unito*, decisione del 29 maggio 2001, application n. 63716/00.

⁹ *Kafkaris c. Cipro*, op. cit., par. 97.

È pacifico, dunque, che non vi sia alcuna violazione dell'art. 3 qualora il condannato al carcere a vita abbia diritto, trascorso un dato termine minimo, ad una verifica della perdurante necessità della detenzione¹⁰.

Il ricorrente, in base alla normativa cipriota, non aveva la possibilità di accedere a forme regolamentate di revisione della condanna, salvo poter beneficiare di un provvedimento di grazia concesso discrezionalmente dal Presidente della Repubblica.

Secondo la maggioranza dei giudici¹¹, tuttavia, anche in assenza di un termine minimo di detenzione incondizionata e nonostante la possibilità di libertà condizionale fosse *limitata*, la condanna all'ergastolo era da ritenersi riducibile *de jure* e *de facto*¹².

La Corte, inoltre, ha rilevato che la Convenzione non attribuisce un diritto alla liberazione condizionale né a un riesame della pena al fine di una riduzione o interruzione, ritenendo che le scelte degli Stati rispetto al sistema di giustizia penale non rientrino nella sua giurisdizione, a meno che non contravvengano ai principi contenuti nella Convenzione¹³.

L'assenza di un meccanismo di liberazione condizionale nell'ordinamento cipriota, in assoluta controtendenza rispetto alla maggioranza di Paesi europei, sembra non essere determinante per la Corte, la cui valutazione sulla comprimibilità dell'ergastolo si ferma ad un approccio meramente formalistico riducendosi a «*un controllo artificiale dell'esistenza di una vuota speranza per l'ergastolano di ritrovare la libertà, non in virtù di un meccanismo (giurisdizionale o amministrativo) che consenta di rivalutare la necessità del protrarsi della detenzione, ma in forza di un atto discrezionale di clemenza del presidente della repubblica*»¹⁴.

¹⁰ F. Viganò, «Ergastolo senza speranza di liberazione condizionale e art. 3 CEDU: (poche) luci e (molte) ombre in due recenti sentenze della Corte di Strasburgo», in *Diritto Penale Contemporaneo*, 4 luglio 2012, p. 3.

¹¹ La Corte concluse per la non violazione dell'art. 3 della Convenzione 10 voti contro 7.

¹² *Kafkaris c. Cipro*, *op. cit.*, par. 98.

¹³ *Ivi*, par. 99.

¹⁴ D. Ranalli, «L'ergastolo nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Tra astratto "diritto alla speranza" e concreto accesso alla liberazione condizionale», in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 1/2015, p. 293.

Nella fattispecie i giudici, nonostante ritengano che il carcere a vita imposto al ricorrente, senza un termine di revisione, implichi uno stato di ansia e di incertezza relativamente alla vita carceraria, hanno considerato queste sofferenze connaturate alla natura della pena inflitta, tenendo conto che le prospettive di rilascio, previste dalla normativa vigente al momento della sentenza, non erano tali da far ritenere che si trattasse di un trattamento inumano e degradante¹⁵.

Un diverso convincimento viene espresso nell'opinione parzialmente dissenziente dei giudici *Tulkens, Cabral Barreto, Fura-Sandström, Spielmann* e *Jebens*, secondo i quali per riducibilità della pena *de facto* si intende una reale e concreta possibilità di rilascio, che *manifestamente* non esiste nel caso di specie¹⁶. Il potere dello Stato nell'ambito della giustizia penale non è, infatti, illimitato e gli atti di clemenza esercitati in maniera discrezionale dal potere esecutivo, se rappresentano l'unica possibilità di rilascio, sollevano una criticità nella tutela garantita dall'art. 3 della Convenzione¹⁷.

Un giudizio generale di grande severità esprime poi il giudice *Borrego Borrego*, secondo il quale la maggioranza dei suoi colleghi in determinati passaggi della sentenza mostra una mancanza di sensibilità *indegna* di un tribunale dei diritti umani, ritenendo che la modalità di carcerazione del ricorrente sia da assimilare alla tortura¹⁸.

The right to hope. Il caso *Vinter* e altri c. Regno Unito: il revirement della Grande Camera

Negli anni immediatamente successivi alla pronuncia sul caso *Kafkaris* la Corte di Strasburgo ha mantenuto una giurisprudenza costante in relazione alla compatibilità dell'ergastolo senza possibilità di liberazione condizionale con la Convenzione¹⁹, fino ad un *revirement* inter-

¹⁵ *Kafkaris c. Cipro*, *op. cit.*, par. 107.

¹⁶ *Ivi*, *Joint partly dissenting opinion of Judges Tulkens, Cabral Barreto, Fura-Sandström, Spielmann and Jebens*, par. 2.

¹⁷ *Ivi*, *Joint partly dissenting opinion of Judges Tulkens, Cabral Barreto, Fura-Sandström, Spielmann and Jebens*, par. 3.

¹⁸ *Ivi*, *Partly dissenting opinion of Judge Borrego Borrego*, par. 9.

¹⁹ *Iogorov c. Bulgaria* (2), sentenza del 2 settembre 2010, application n. 36295/02;

venuto col caso *Vinter e altri c. Regno Unito* tanto da far ritenere che «*a free life after life imprisonment has become a more realistic option*»²⁰.

Questo caso viene trattato, con esiti differenti, in due diverse fasi di giudizio: in prima istanza con la sentenza della IV Sezione della Corte²¹, e in ultima istanza con la sentenza della Grande Camera.

Le due sentenze seguono i ricorsi proposti dai sigg. *Vinter, Bamber e Moore* per lamentare una violazione dell'art. 3 Cedu in relazione all'istituto del carcere a vita nell'ordinamento inglese.

In Inghilterra e Galles, sin dall'abolizione della pena di morte nel 1965, l'ergastolo è la pena obbligatoria (*mandatory*) prevista per il reato di omicidio²².

A partire dal 2003, con l'adozione del *Criminal Justice Act*, l'autorità preposta alla determinazione del *termine minimo di carcerazione* che il reo deve scontare prima di poter beneficiare della liberazione condizionale viene attribuita al giudice, mentre in precedenza era riconosciuta al Segretario di Stato. Tuttavia, nel caso si tratti di un reato di una gravità *eccezionalmente elevata*²³ il giudice può stabilire, attraverso il *whole life order*, che la carcerazione a vita sia *permanente*. In questa circostanza al condannato non viene consentita alcuna possibilità di accesso al regime di libertà condizionale e l'unica possibilità di rilascio risiede nell'emanazione di un atto discrezionale da parte del Segretario di Stato per *motivi di umanità*, quali le condizioni di salute terminali o la grave infermità del reo, unitamente alla completa assenza di pericolosità sociale²⁴.

Todorov c. Bulgaria, decisione del 23 agosto 2011, application n. 19552/05; *Simenov c. Bulgaria*, decisione del 23 agosto 2011, application n. 21980/04; *Dimitrov e Ribov c. Bulgaria*, decisione del 8 novembre 2011, application n. 34846/08; *Iordan Petrov c. Bulgaria*, sentenza del 24 gennaio 2012, application n. 22926/04; *Kostov c. Bulgaria*, decisione del 14 febbraio 2012, application n. 30009/08; *Torkoly c. Ungheria*, decisione del 5 aprile 2011, application n. 4413/06.

²⁰ M. Szydło, «*Vinter v. United Kingdom*», in *American Journal of International Law*, v. 106, 3/2012, p. 630.

²¹ *Vinter e altri c. Regno Unito*, IV Sez., sentenza del 17 gennaio 2012, application nn. 66069/09, 130/10 e 3896/10.

²² *Vinter e altri c. Regno Unito*, IV Sez., cit., par. 8 e 29.

²³ *Vinter e altri c. Regno Unito*, IV Sez., cit., par. 31-32. Esattamente riportati in *Vinter e altri c. Regno Unito*, GC, cit., par. 38-39.

²⁴ *Ivi*, par. 36.

Secondo i dati forniti dal Governo britannico, nel 2011, erano 4.900 i detenuti condannati all'ergastolo per omicidio e contro 41 di essi i giudici interni avevano disposto il *whole life order*. A partire dal 2000, il rilascio anticipato nei confronti di uno di questi condannati non è stato *mai* disposto²⁵.

La IV Sezione della Corte, nel valutare la compatibilità dell'ergastolo con *whole life order* con i diritti tutelati dalla Convenzione, analizza le fasi di comminazione e di esecuzione della pena.

Quanto alla comminazione della pena è interessante sottolineare che la Corte fa proprio il criterio della *sproporzione grave o manifesta*, già enunciato dalla Corte d'Appello inglese in *Bieber* e dalla *House of Lords nel caso Wellington*²⁶, fondandolo su un *ampio consenso internazionale*²⁷.

Questo principio costituisce la principale innovazione di questa sentenza. È infatti la prima volta che la Corte afferma che il divieto di pene inumane e degradanti contenuto nell'art. 3 imponga un divieto di inflizione di pene *gravemente e manifestamente sproporzionate*. Ciò comporta che, anche se eseguita con modalità conformi ai diritti tutelati dalla Convenzione, qualora non vi sia una rispondenza proporzionale tra la gravità del reato commesso e la pena, «*la sua stessa inflizione, prima ancora che la sua successiva esecuzione, integrerà una sofferenza ingiustificata a carico del condannato, in violazione dello stesso art. 3*»²⁸.

La Corte conclude che nei casi di specie non era possibile ravvisare una sproporzione grave o manifesta, in quanto i ricorrenti erano stati condannati per omicidi di estrema gravità e il *whole life order* era stato imposto dai giudici competenti tenendo conto delle circostanze peculiari dei singoli casi concreti.

Quanto alla fase di esecuzione della pena, concordemente con la giurisprudenza inglese, la Corte ritiene che affinché si realizzi un con-

²⁵ *Ivi*, par. 37.

²⁶ *Wellington v. Secretary of State for the Home Department* [2008] UKHL 72.

²⁷ *Vinter e altri c. Regno Unito*, IV Sez., cit., par. 88.

²⁸ F. Viganò, «Ergastolo senza speranza di liberazione condizionale e art. 3 CEDU: (poche) luci e (molte) ombre in due recenti sentenze della Corte di Strasburgo», *op. cit.*, p. 11.

trasto con l'art. 3 il condannato deve dimostrare che la prosecuzione della propria detenzione non trovi più alcuna giustificazione rispetto agli scopi legittimi della pena (punizione, deterrenza, protezione della collettività, riabilitazione) e che non vi sia alcuna possibilità di compimerla *de iure* o *de facto*, in continuità con quanto enunciato nel caso *Kafkaris*²⁹.

La IV Sezione, con 4 giudici favorevoli e 3 contrari, conclude pertanto per una non violazione dell'art. 3 della Convenzione, ritenendo che non siano state dimostrate né una sproporzione grave e manifesta rispetto alla comminazione del carcere a vita con *whole life order*, né l'intervenuta assenza di finalità legittime nel proseguimento della detenzione. La Corte, ritenendo che non fosse «*comprovata la sussistenza della prima delle declinate condizioni "applicative" della pena "perpetua" ha ritenuto di non pervenire all'esame dell'ulteriore profilo delineato*»³⁰, non valutando quindi se nell'ordinamento inglese i condannati all'ergastolo ostativo abbiano *de facto* un'opportunità di contrazione della pena³¹.

Diversamente dalla maggioranza, i giudici *Garlicki, David Thór Björgvinsson* e *Nicolaou*, ritengono che nella fattispecie vi sia stata una violazione procedurale dei diritti garantiti dall'art. 3, causata dall'assenza di un meccanismo *che consenta di eliminare l'assenza di speranza insita nel carcere a vita*. I ricorrenti, infatti, non hanno alcuna *chance* di rilascio, almeno fin quando la loro condizione di salute non dovesse diventare talmente grave da impedire loro di riabilitarsi e costruirsi una vita al di fuori dalla prigione³².

Questa sentenza sembrava aver segnato una battuta di arresto in ordine alla necessità di un meccanismo giurisdizionale di revisione della pena. La Corte, con essa, fissa la tutela desumibile dall'interpretazione dell'art. 3 della Convenzione su uno standard estrema-

²⁹ *Vinter e altri c. Regno Unito*, IV Sez., cit., par. 92.

³⁰ D. Falcinelli, «L'umanesimo della pena dell'ergastolo. Ideologia e tecnica del diritto dell'uomo ad una pena proporzionalmente rieducativa», in *Federalismi.it – Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato*, 15 febbraio 2013.

³¹ *Vinter e altri c. Regno Unito*, IV Sez., cit., par. 95.

³² *Ivi*, *Joint partly dissenting opinion of Judges Garlicki, David Thór Björgvinsson and Nicolao*.

mente basso negando *de facto* alla persona condannata ad un ergastolo ostativo qualsiasi diritto esigibile nei confronti dello Stato, che rimane pertanto titolare di un potere completamente arbitrario. Il livello di tutela garantito è difatti inferiore a quanto previsto nella maggior parte degli Stati europei, che non prevedono la possibilità di comminazione di un ergastolo irriducibile. Di questi, in alcuni Paesi il carcere a vita non è una pena infliggibile, mentre altri prevedono disposizioni di legge tali che, scontato un periodo minimo, siano azionabili dei meccanismi che consentano una eventuale revisione della pena³³.

In seguito la questione è stata rimessa alla Grande Camera che, con un importante *revirement* della sua giurisprudenza, ha ribaltato la sentenza della IV Sezione, condannando il Regno Unito per la violazione del divieto di pene inumane e degradanti sancito dall'art. 3 e imponendo un ripensamento globale del carcere a vita e delle sue finalità³⁴.

Nella sentenza *Vinter*, la massima composizione giudicante della Corte – ritenendo che una pena perpetua, per essere compatibile con i diritti tutelati dall'art. 3 debba offrire sia una possibilità di liberazione che una possibilità di riesame³⁵ – ha effettuato una scelta chiara sulla finalità preponderante della reclusione, tracciando un percorso verso una concezione ed un'applicazione della prevenzione speciale *positiva* che, tramite un processo di risocializzazione, prepari il condannato ad un eventuale rilascio³⁶.

La Corte, dopo un'estesa panoramica della normativa e della giurisprudenza internazionale³⁷ e interna a diversi Stati, giunge a delle con-

³³ D. Van Zyl Smit, «Outlawing Irreducible Life Sentences: Europe on the Brink?», in *Federal Sentencing Reporter*, v. 23, 1/2010, Life Without Parole, p. 40.

³⁴ K. Dzehtsiarou, F. Fontanelli, «Family Visits and Right to Hope – Vinter is Coming (Back)», in *European Human Rights Law Review*, 2/2015, p. 163.

³⁵ *Vinter e altri c. Regno Unito*, GC, cit., par. 110.

³⁶ Sulla funzione preventiva della pena cfr. M. Ronco, «Il significato retributivo-rieducativo della pena. Riflessioni sugli articoli 4 bis e 41 bis dell'ordinamento penitenziario», in *Diritto penale e processo*, 2/2005, pp. 137 ss.

³⁷ Per un approfondimento della normativa internazionale relativa al carcere a vita cfr. N. Bernaz, «Life Imprisonment and the Prohibition of Inhuman Punishments in International Human Rights Law: Moving the Agenda Forward», in *Human Rights Quarterly*, 35/2013, pp. 470-497.

clusioni generali, ritenendo che le *pene perpetue*, alla luce dell'art. 3, debbano essere *riducibili*, ossia sottoposte a un riesame che consenta alle autorità nazionali di verificare se, durante l'esecuzione della pena, il detenuto abbia fatto dei progressi sulla via della riabilitazione, tali da far venire meno ogni motivo legittimo a giustificare il perdurare della detenzione³⁸.

La sentenza conclude che, laddove il diritto nazionale non preveda la possibilità di un riesame, la comminazione del carcere a vita contravviene alle tutele derivanti dall'art. 3 della Convenzione³⁹.

I giudici europei non individuano il termine e la forma, amministrativa o giudiziaria, che tale riesame deve assumere nei vari ordinamenti interni, nel rispetto del margine di apprezzamento accordato agli Stati parte in materia di giustizia penale e di determinazione della durata della pena. Tuttavia, la Corte dà atto della tendenza, che emerge da un esame del diritto comparato e del diritto internazionale, all'istituzione di un meccanismo di revisione della pena che intervenga entro un termine massimo di 25 anni di detenzione e che garantisca successivi riesami periodici⁴⁰, in modo da garantire una prospettiva reale di riabilitazione attraverso una valutazione della sussistenza della necessità di prosecuzione della reclusione.

Il diritto alla speranza, che restava vago nelle sentenze *Kafkaris* e *Vinter* (IV Sezione), diventa quindi un diritto esigibile, attraverso l'accesso ad un meccanismo che consenta di comprimere la durata dell'ergastolo conformemente con il principio della certezza del diritto.

La portata della decisione della Grande Camera sul caso *Vinter* va ben oltre la necessità di una riforma procedurale nell'ordinamento inglese. Essa ha infatti ribadito il limite al potere punitivo dello Stato imposto dal divieto di pene o trattamenti inumani e degradanti, ponendo al centro del discorso il rispetto della dignità umana.

Indipendentemente dal tipo di reato per cui sia stato condannato, ad ogni detenuto deve essere offerta la possibilità di riabilitarsi, con la prospettiva di essere riammesso come membro della società libera. La

³⁸ *Ivi*, par. 119.

³⁹ *Ivi*, par. 121.

⁴⁰ *Ivi*, par. 120.

completa negazione di questa opportunità è intrinsecamente degradante e quindi vietata⁴¹.

La non comprimibilità *ab initio* dell'ergastolo, lo rende incompatibile con la funzione rieducativa della pena, poiché una «pena per definizione non temporanea assolve solo ad una funzione "rescissoria" tra l'individuo ed il circuito della libertà, precludendo ontologicamente qualsiasi connotazione risocializzatrice»⁴².

Conseguentemente, quando il diritto nazionale non prevede meccanismi o possibilità di riesame dell'ergastolo, si ha una incompatibilità della pena con l'art. 3 della Convenzione che decorre sin dal momento della comminazione del carcere a vita. Infatti, come ha argomentato la Grande Camera, la riabilitazione del reo non è possibile senza una concreta prospettiva di riducibilità della pena prevista sin dal momento della condanna. Sarebbe, infatti, *capriccioso*⁴³ aspettarsi che il detenuto cooperi per il proprio reinserimento senza avere la certezza della presenza di un meccanismo che permetta di prevedere la sua eventuale liberazione valutando in concreto gli sforzi riabilitativi compiuti.

Per questa ragione, una persona condannata al carcere a vita ha il diritto di conoscere, sin dall'inizio della sua pena, la procedura e le condizioni applicabili affinché sia esaminata una sua possibile liberazione e, in particolar modo, il momento in cui il riesame della sua pena avrà luogo o potrà essere richiesto⁴⁴.

La Corte di Strasburgo ha ampliato il giudizio sulla *comprimibilità* della pena e ha anticipato il momento in cui questo debba essere effettuato. Il *diritto alla speranza*, si concretizza, quindi, nel diritto ad avere una *prospettiva di liberazione e una possibilità di riesame della pena*⁴⁵.

⁴¹ D. Van Zyl Smit, P. Weatherby, S. Creighton, «Whole Life Sentences and the Tide of European Human Rights Jurisprudence: What Is to Be Done?», in *Human Rights Law Review*, 14/2014, p. 65.

⁴² G.M. Flick, «La contraddizione dell'ergastolo tra finalità rieducativa e pena senza fine», in *Federalismi.it – Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato*, 1 dicembre 2010, p. 6.

⁴³ La Corte utilizza il termine "*capricious*" probabilmente per indicare la chiara assenza di logica.

⁴⁴ *Vinter e altri c. Regno Unito*, GC, cit., par. 122.

⁴⁵ D. Ranalli, «L'ergastolo nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti

La Grande Camera, con 16 voti favorevoli e 1 contrario, ha constatato la violazione dell'art. 3, ritenendo che il meccanismo di revisione del carcere a vita con *whole life order* previsto nell'ordinamento britannico, consistente unicamente nel potere discrezionale del Segretario di Stato di concedere la grazia per motivi umanitari, non offra ai condannati effettive *prospettive di scarcerazione*.

I giudici europei, nel tentativo di non contraddire la precedente giurisprudenza, specificano che la tipologia di liberazione in questione (per motivi umanitari) non corrisponda a quanto previsto dall'espressione *prospect of release* utilizzata nella sentenza *Kafkaris*⁴⁶.

Non si può tuttavia ritenere che queste due sentenze siano in continuità. La sentenza *Vinter* opera un *overruling* in materia di ergastolo, modificando il diritto vivente che si era consolidato dopo il caso *Kafkaris*, nel quale la concessione discrezionale della grazia da parte del potere esecutivo era stata ritenuta idonea alla soddisfazione delle tutele garantite dall'art. 3 della Convenzione, nonostante l'assenza di un meccanismo di riesame che tenesse conto dell'effettivo percorso del reo sulla strada della riabilitazione.

In *Vinter* la Grande Camera supera, infatti, la precedente interpretazione restrittiva dell'art. 3, affermando chiaramente che qualora venga comminata la pena del carcere a vita senza possibilità di revisione, si integra una violazione dei diritti umani, in quanto l'impossibilità di scarcerazione è di *per sé* un trattamento inumano e degradante⁴⁷.

Di grande interesse appare la breve *concurring opinion* del giudice *Power-Forde*, che sottolinea come dall'art. 3 discenda quello che si potrebbe definire "*the right to hope*". Secondo il giudice irlandese, proprio la speranza – implicitamente riconosciuta dalla sentenza – è un aspetto fondamentale e costitutivo della persona umana. L'*umanità* e con essa la capacità di *cambiare* e quindi riabilitarsi sono qualità comuni anche a coloro che si sono macchiati dei crimini più atroci. Queste persone non dovrebbero mai essere interamente private della

dell'uomo. Tra astratto "diritto alla speranza" e concreto accesso alla liberazione condizionale», *op. cit.*, p. 301.

⁴⁶ *Vinter e altri c. Regno Unito*, GC, cit., par. 127.

⁴⁷ A. Scarcella, «"Fine pena mai": viola la CEDU», in *Cassazione penale*, 12/2013, pp. 4670 – 4671.

speranza che, un giorno, potranno riscattarsi. Pertanto, impedire ai condannati all'ergastolo di nutrire la speranza di riabilitarsi e godere di una contrazione della pena, sarebbe ugualmente degradante in quanto significherebbe negare un aspetto basilare dell'umanità propria di ogni persona⁴⁸.

Il consolidamento della nuova giurisprudenza: il caso Öcalan

La sentenza *Öcalan c. Turchia (2)* offre alla Grande Camera l'occasione di tornare sul tema del carcere a vita, consolidando i principi già espressi nel *grand arrêt Vinter e altri c. Regno Unito* e fornendo nuovi spunti sul principio di proporzionalità della pena e sulle caratteristiche che garantiscono l'effettività del meccanismo di riesame della stessa.

Abdullah Öcalan, fondatore e leader del *Partiya Karkerên Kurdistan* – PKK, è stato condannato dalla Turchia alla pena di morte, poi commutata nel 2002 in carcere a vita effettivo⁴⁹, per la sua attività armata finalizzata al separatismo curdo, considerata dalla Turchia attività terroristica⁵⁰.

Il ricorrente ha lamentato che le condizioni detentive nella prigione sull'isola di Imrali, il regime di *solitary confinement* e la condanna al carcere a vita senza una reale prospettiva di rilascio sostanziassero una violazione della Convenzione in relazione al divieto di tortura, pene o trattamenti inumani e degradanti.

La Corte, preliminarmente, ha ricordato che l'art. 3 è inderogabile⁵¹ e sancisce uno dei valori fondamentali delle società democratiche

⁴⁸ *Vinter e altri c. Regno Unito*, GC, cit.

⁴⁹ *Öcalan c. Turchia (2)*, sentenza del 18 marzo 2014, application nn. 24069/03, 197/04, 6201/06, 10464/07, par. 11.

⁵⁰ Non si intende esprimere un giudizio di merito circa la natura del PKK e la legittimità della lotta per l'autodeterminazione del popolo Curdo. Tuttavia, negli ultimi decenni il PKK ha chiesto il riconoscimento dell'autonomia della regione a maggioranza curda, ricercando attivamente il dialogo con le autorità turche. Cfr. V.R. Scotti, *Tra sicurezza nazionale e repressione del dissenso. La normativa anti-terrorismo in Turchia*, in A. Torre (a cura di), *Costituzioni e sicurezza dello Stato*, Maggioli editore, Santarcangelo di Romagna 2014, pp. 1119-1135.

⁵¹ *Öcalan c. Turchia (2)*, *op. cit.*, par. 98.

e che tortura e *ill-treatment* sono vietati in termini assoluti, indipendentemente dal comportamento personale tenuto da un individuo e dai reati che gli siano ascritti, anche in ipotesi di lotta contro il terrorismo e la criminalità organizzata⁵². La previsione dell'art. 3 fissa nella tutela della dignità della persona un limite invalicabile al potere punitivo dello Stato e nessuna giustificazione di ordine repressivo o preventivo potrà legittimarne il sacrificio⁵³.

La sentenza esamina poi la proporzionalità e la necessità della pena rispetto allo scopo legittimo perseguito⁵⁴, in relazione al regime carcerario applicato al ricorrente. I giudici richiamano il principio già espresso in *Vinter e altri c. Regno Unito* secondo cui il carcere a vita non è intrinsecamente incompatibile con la Convenzione, ma la viola nel caso in cui l'ordinamento interno non preveda un meccanismo di riesame della pena che valuti il caso in concreto, in vista di una possibile riabilitazione e risocializzazione del reo.

La legislazione turca, nel caso di specie, prevede l'impossibilità per il condannato di accedere ad eventuali riduzioni della pena o alla libertà condizionale, indipendentemente dal perdurare della necessità della pena e dal percorso compiuto dal detenuto. Ci si trova quindi davanti ad una sostanziale assenza di ogni *prospettiva di rilascio*⁵⁵.

La Corte ritiene che non costituiscano *perspectives of release* le due uniche possibilità di liberazione del ricorrente: la grazia concessa dal Presidente della Repubblica per motivi umanitari (malattia o vecchiaia del detenuto)⁵⁶ o l'amnistia parziale o totale adottata con legge dalla Grande Assemblea Nazionale di Turchia⁵⁷; ipotesi quest'ultima che

⁵² *Ivi*, par. 97; cfr. anche *El Masri c. Ex Repubblica Jugoslava di Macedonia*, sentenza del 12 dicembre 2012, application n. 39630/09, par. 195; *Ramirez Sanchez c. Francia*, sentenza del 4 luglio 2006, application n. 59450/00, par. 115; *Chahal c. Regno Unito*, sentenza del 15 novembre 1996, application n. 22414/93, par. 79.

⁵³ D. Ranalli, «L'ergastolo nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Tra astratto "diritto alla speranza" e concreto accesso alla liberazione condizionale», *op. cit.*, p. 304.

⁵⁴ *Öcalan c. Turchia* (2), *op. cit.*, par. 159.

⁵⁵ *Ivi*, par. 202.

⁵⁶ *Ivi*, par. 203.

⁵⁷ *Ivi*, par. 204.

potrebbe peraltro essere utilizzata come sistema funzionale di risoluzione del conflitto turco-curdo⁵⁸.

Pertanto, la Corte condanna la Turchia per violazione dell'art. 3 considerando l'*ergastolo aggravato* un trattamento inumano e degradante. I giudici inoltre, come in una sentenza pilota, ascrivono la violazione della Convenzione ad un problema strutturale e, rivolgendosi alle autorità nazionali turche, dispongono l'adozione di strumenti legislativi idonei per l'istituzione di una procedura di revisione che verifichi periodicamente la sussistenza di motivi legittimi che giustifichino il protrarsi della detenzione⁵⁹ in virtù dei principi già espressi nel caso *Vinter*.

Garantire una prospettiva di rilascio ed una possibilità di riabilitazione è, infatti, un imperativo per qualsiasi società che si fondi sul rispetto della dignità umana⁶⁰; inoltre le funzioni di repressione, dissuasione, tutela del pubblico e reinserimento possono coesistere al momento della condanna, ma il loro equilibrio nel tempo è mutevole⁶¹ e la sanzione del carcere a vita potrebbe, ad un certo punto, non rispondere più ai principi di giustizia e di proporzionalità⁶². Secondo la Corte è, infine, necessario che il protrarsi della detenzione, trascorso un termine minimo, sia giustificata dalla mancata soddisfazione delle funzioni di punizione o di deterrenza o ancora in virtù della pericolosità del detenuto⁶³.

Questo passaggio rappresenta sicuramente un punto debole della sentenza nella tutela individuale da garantire alla persona condannata al carcere a vita. Valutando, infatti, oltre all'eventuale pericolosità sociale e al percorso di risocializzazione e di riabilitazione del detenuto anche motivi quali la soddisfazione della mera funzione retributiva o della capacità deterrente della pena, si corre il rischio, già percepito da Viganò relativamente alla sentenza *Vinter* della IV Sezione, che

⁵⁸ Cfr. G. Della Morte, *Le amnistie nel diritto internazionale*, Lavis (TN), 2011, pp. 266-278.

⁵⁹ Öcalan c. *Turchia* (2), *op. cit.*, par. 207.

⁶⁰ *Vinter e altri c. Regno Unito*, GC, *cit.*, par. 113.

⁶¹ *Ivi*, par. 11.

⁶² *Ivi*, par. 112.

⁶³ Öcalan c. *Turchia* (2), *op. cit.*, par. 207.

«anche quando emergesse che il condannato abbia partecipato attivamente ai percorsi di risocializzazione propostigli nel corso di decenni di detenzione, comportandosi come un detenuto modello, e non dia più alcun segno di pericolosità sociale, il suo mantenimento in carcere usque ad mortem potrebbe comunque essere ritenuto legittimo, in relazione a ragioni di prevenzione generale (sub specie di conferma dell'efficacia deterrente della norma penale a suo tempo violata), nonché all'idea di una sua "giusta punizione" per un crimine talmente odioso da aver meritato, al tempo della condanna, l'inflizione di una pena così severa»⁶⁴.

Un meccanismo di revisione concepito su queste basi, ad avviso di chi scrive, rischia di non consentire una reale prospettiva di rilascio, soprattutto qualora il ricorrente fosse un esponente di una minoranza politica, etnica, razziale o religiosa.

Nonostante alcune criticità la sentenza sul caso *Öcalan* (2) conferma e consolida le innovazioni introdotte dalla Corte di Strasburgo in tema di carcere a vita, spingendo taluni ordinamenti statali verso un aumento degli standard di tutela «soprattutto con riferimento alla possibilità di considerare il diritto alla revisione della pena come un diritto consolidato nel costituzionalismo multilivello europeo grazie all'evoluzione della giurisprudenza convenzionale»⁶⁵.

Di particolare interesse la *partly dissenting opinion* del giudice *Pinto de Albuquerque*, che fornisce spunti di riflessione sulla proporzionalità e sulla necessità del carcere a vita e sulle caratteristiche che dovrebbe avere il meccanismo interno di revisione.

Secondo il giudice portoghese, decidere "a monte" e in via definitiva di escludere la possibilità di reinserire il condannato in società rappresenta una violazione dell'ordine democratico, in quanto l'ergastolo aggravato potrebbe costituire uno strumento per ridurre definitivamente al silenzio un oppositore politico⁶⁶. Egli ritiene che

⁶⁴ F. Viganò, «Ergastolo senza speranza di liberazione condizionale e art. 3 CEDU: (poche) luci e (molte) ombre in due recenti sentenze della Corte di Strasburgo», *op. cit.*, p. 12.

⁶⁵ V.R. Scotti, «Fra overruling e conferme giurisprudenziali. La Corte di Strasburgo e il caso *Ocalan c. Turchia – Öcalan c. Turchia* (II)», in *Diritto pubblico comparato ed europeo online*, 3/2015, p. 9.

⁶⁶ *Öcalan c. Turchia* (2), *op. cit.*, *partly dissenting opinion of Judge Pinto de Albuquerque*, par. 7.

l'ergastolo effettivo sia un trattamento inumano a causa degli effetti desocializzanti, e quindi disumanizzanti, della detenzione a lungo termine. Questa considerazione risulta valida non solo per pene di durata indeterminata, ma anche per pene di durata definita, ma eccedenti la normale aspettativa di vita o comunque estremamente lunghe: la dignità umana è incompatibile con queste forme di punizione⁶⁷.

Inoltre, qualsiasi interferenza dello Stato con la libertà deve essere limitata dai principi di proporzionalità e di necessità mantenendo l'ingerenza statale al minimo indispensabile. Il carcere, vista l'intrusività rispetto alla libertà dei cittadini – prosegue Pinto – deve essere utilizzato quando nessun'altra misura risultasse adeguata, per il tempo e con l'intensità più contenuti possibile, e in proporzione alla gravità dell'*actus reus* e della *mens rea*. La gravità dei comportamenti oggettivi del reo e il grado della sua colpevolezza personale rappresentano i limiti assoluti di una condanna proporzionata, e la taratura di qualsiasi pena deve corrispondere a tali limiti. L'ergastolo, in quanto tale, è una reazione statale al crimine «*unrestrained, unnecessary and disproportionate*» e quindi non compatibile con una società democratica. Tale pena non può essere giustificata neanche dalla *exceptionally high dangerousness* del reo, né tantomeno dalla *heinousness* del crimine commesso⁶⁸.

Il giudice Pinto tratteggia poi le caratteristiche che, a suo avviso, il meccanismo di revisione della pena dovrebbe avere affinché la condanna al carcere a vita non violi la Convenzione *ab initio*.

In primo luogo tale meccanismo deve essere posto sotto l'autorità di un tribunale di merito⁶⁹, deve essere preesistente alla condanna definitiva e deve garantire una decisione entro un lasso di tempo ragionevole e prestabilito. Nel caso in cui la legge non stabilisca un termine minimo di detenzione dopo il quale poter richiedere l'accesso ad una misura di liberazione condizionale, questo termine deve essere fissato dal giudice e deve avere una durata ragionevole affinché la pena non si trasformi *de facto* in un ergastolo irriducibile. In caso di diniego della libertà condizionale, la necessità del perdurare della misura detentiva

⁶⁷ *Ivi*, par. 4.

⁶⁸ *Ivi*, par. 9.

⁶⁹ *Ivi*, par. 12.

deve essere riconsiderata ad intervalli frequenti e regolari. I criteri per la valutazione dell'adeguatezza della liberazione condizionale devono essere stabiliti dalla legge in modo chiaro e prevedibile e basarsi essenzialmente su considerazioni di prevenzione speciale, e solo in secondo luogo su considerazioni di prevenzione generale, che non dovrebbero essere utilizzate per giustificarne il rifiuto o la revoca⁷⁰.

Infine, Pinto ritiene che stia emergendo a livello internazionale una norma consuetudinaria che proibisca il carcere a vita, in attuazione del principio universalmente riconosciuto della risocializzazione dei detenuti⁷¹. Tale regola non solo eviterebbe le conseguenze nefaste del carcere a vita, ma obbligherebbe anche gli Stati a prendere sul serio il vincolo internazionale che dispone che ai detenuti sia consentito di scontare la pena in maniera costruttiva e riabilitante, allocando le risorse umane e finanziarie necessarie a realizzare tale percorso⁷².

Il caso *László Magyar c. Ungheria*

Dopo la sentenza *Vinter* della Grande Camera e la conferma dei principi in essa espressi nella decisione del caso *Öcalan*, la giurisprudenza della Corte si consolida ulteriormente con la sentenza *László Magyar c. Ungheria*.

Il sig. *Magyar* lamentava di dover scontare una pena realmente perpetua, senza possibilità *de iure* o *de facto* di beneficiare della liberazione condizionale o anticipata in quanto il potere di grazia attribuito al Presidente dalla Legge Fondamentale ungherese, oltre ad essere discrezionale, non era mai stato utilizzato sin dall'introduzione dell'ergastolo irriducibile nel 1999. Inoltre, evidenziando che la sofferenza dovuta all'assenza di una prospettiva di rilascio lo ha attanagliato fin

⁷⁰ *Ivi*, par. 14.

⁷¹ HRC, General Comment no. 21 (1992), par. 10; Rules 57, 60, 61 and 65 of the U.N. Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (1957, amended 1977), Principle no. 10 of the U.N. Basic Principles for the Treatment of Prisoners (1990), and Principle no. 6 of the Committee of Ministers Recommendation Rec (2006) 2.

⁷² *Öcalan c. Turchia* (2), *op. cit.*, *partly dissenting opinion of Judge Pinto de Albuquerque*, par. 10.

dal primo giorno di prigionia, il ricorrente ha rivendicato la sussistenza di un *diritto alla speranza* che deve essere garantito sin dalla condanna e non essere *acquisito* a seconda del tempo di reclusione già scontato⁷³.

Nella sentenza resa, la Corte accerta la violazione dell'art. 3 della Convenzione, considerando non ridicibile l'ergastolo comminato al ricorrente. La legislazione ungherese⁷⁴, infatti, non prevedeva alcuna indicazione circa i criteri e le condizioni da considerare nella valutazione della richiesta di grazia e il Presidente della Repubblica – non obbligato a pronunciarsi – non era tenuto a motivare le sue decisioni sulla base del protrarsi di motivi legittimi che giustificino la detenzione⁷⁵.

Inoltre, la legge non garantiva un'adeguata valutazione del percorso riabilitativo e dei cambiamenti nella vita dei detenuti⁷⁶, che deve essere alla base del meccanismo di revisione della pena⁷⁷.

La novità introdotta da questa sentenza consiste nell'individuazione di un problema strutturale e sistemico nell'ordinamento ungherese che potrebbe dar luogo a ricorsi ripetitivi. Pertanto, la Corte impone allo Stato convenuto, ai sensi dell'art. 46 delle Convenzione e sotto la supervisione del Comitato dei Ministri, di mettere in atto una riforma per via legislativa del meccanismo di revisione delle condanne all'ergastolo, nel rispetto del margine di apprezzamento di cui godono gli Stati in materia di determinazione della durata delle pene⁷⁸.

Tale meccanismo di revisione deve garantire che venga in concreto esaminato ogni caso al fine di stabilire se il protrarsi della detenzione

⁷³ *László Magyar c. Ungheria*, sentenza del 20 maggio 2014, application n. 73593/10, par. 34.

⁷⁴ Per un approfondimento sulla legislazione dell'Ungheria relativa al carcere a vita e sull'interessante dibattito che, già precedentemente al caso *László Magyar*, si era sviluppato nell'accademia ungherese circa la legittimità dell'ergastolo e sul diritto alla speranza cfr. L. Köhalmi, «Life imprisonment in hungarian Penal law», in *Iustum Aequum Salutare II*, 2006/3-4, pp. 117-125.

⁷⁵ *László Magyar c. Ungheria*, *op. cit.*, par. 57.

⁷⁶ *Ivi*, par. 58.

⁷⁷ *Ivi*, par. 53.

⁷⁸ *Ivi*, par. 72.

sia giustificato da motivi legittimi inerenti alla pena. Inoltre, le condizioni e i criteri considerati per il rilascio dei detenuti devono essere stabiliti chiaramente, in modo da garantire il principio della certezza del diritto, consentendo ai condannati all'ergastolo di costruire il proprio percorso riabilitativo in funzione del raggiungimento della libertà⁷⁹.

Ergastolo e infermità mentale: percorsi di riabilitazione effettiva e concetto di vulnerabilità

Recentemente la Corte, con il caso *Murray c. Paesi Bassi*, è intervenuta sul tema del carcere a vita comminato ad un condannato affetto da disabilità mentale. Il 26 aprile 2016, infatti, la Grande Camera della Corte, ribaltando la precedente sentenza della III Sezione⁸⁰, ha constatato l'irriducibilità della condanna al carcere a vita di un reo affetto da disabilità mentale e, pertanto, la sua incompatibilità con l'art. 3 della Convenzione. Con questa pronuncia, la Corte ha chiarito i principi rilevanti circa la riabilitazione e la revisione dell'ergastolo, precedentemente sviluppati.

Nella fattispecie il sig. *Murray*, affetto da un disturbo di personalità grave, è stato condannato al carcere a vita nel 1980 nelle Antille olandesi per aver ucciso deliberatamente e premeditatamente la nipote di sei anni di una ex fidanzata, come vendetta per la fine della loro relazione.

Il ricorrente ha scontato i primi diciannove anni della sua condanna nell'isola di Curaçao ed è stato poi trasferito ad Aruba per essere più vicino alla sua famiglia. Durante la detenzione nel penitenziario di Curaçao, è stato posto sotto osservazione psichiatrica e ha ricevuto qualche trattamento di base. Qualsiasi trattamento si è concluso con il trasferimento ad Aruba, dove la terapia psichiatrica non era disponibile.

⁷⁹ *Ivi*, par. 71.

⁸⁰ *Murray c. Paesi Bassi*, III Sez., sentenza del 10 dicembre 2013, application n. 10511/10.

Durante gli anni di detenzione il sig. *Murray* ha inoltrato più volte la richiesta di grazia, che è stata sempre rifiutata proprio a causa dei problemi legati al suo stato di salute mentale.

Nel 2013 la III Sezione della Corte di Strasburgo aveva dichiarato all'unanimità che l'ergastolo del ricorrente era compatibile con l'art. 3, in quanto, nel 2011, le Antille olandesi avevano introdotto un meccanismo di revisione periodica delle condanne a vita trascorso un termine minimo pari a venti anni di carcere. Qualora la prima richiesta di rilascio abbia un esito negativo, il caso viene rivalutato con una scadenza periodica di cinque anni⁸¹.

Nonostante il ricorrente avesse già scontato più di un ventennio in galera al momento dell'adozione del sistema di revisione delle condanne e che questo fosse stato posto in essere dopo che il sig. *Murray* aveva adito la Corte europea, la III Sezione ha osservato che a seguito della valutazione della situazione del ricorrente non è stata concessa la libertà condizionale per motivi psichiatrici, relativi alla sua personalità, al suo comportamento e al rischio di recidiva⁸².

Dal momento che il giudice nazionale ha ritenuto il richiedente pericoloso e capace di reiterazione del reato dopo trent'anni di detenzione, la Corte non ha ravvisato alcuna ragione per valutare se il ricorrente avesse avuto in precedenza una prospettiva di rilascio e quindi, se la condanna all'ergastolo inflitta potesse essere considerata *de jure* e *de facto*, ridicibile prima del 2011⁸³.

Il caso *Murray* è stato rinviato alla Grande Camera nel mese di aprile 2014. Mentre il caso era pendente, il ricorrente è stato rilasciato per motivi di salute ed è morto poco dopo. I figli hanno deciso di proseguire il ricorso.

Il sig. *Murray* aveva inizialmente lamentato l'irriducibilità *de jure* e *de facto* della sua condanna al carcere a vita, nonché l'assenza di un regime detentivo idoneo per i condannati all'ergastolo con problemi psichiatrici negli istituti penitenziari presso i quali è stato trattenuto. Successivamente, il ricorrente ha lamentato che anche qualora la pena fosse stata ridicibile *de jure*, nel suo caso non sussisteva *de facto* alcu-

⁸¹ *Ivi*, par. 42.

⁸² *Ivi*, par. 57-58.

⁸³ *Ivi*, par. 58.

na speranza di rilascio, in quanto il rischio di recidiva rimaneva alto a causa dell'assenza di adeguati trattamenti psichiatrici⁸⁴.

La Grande Camera ha accertato la violazione dell'art. 3 della Convenzione in quanto il ricorrente era stato privato di ogni reale prospettiva di liberazione e la sua condanna all'ergastolo fosse perciò *de facto* irriducibile.

La Corte ha principalmente criticato la mancanza di un adeguato trattamento psichiatrico e psicologico, che avrebbe costituito un pre-requisito per poter beneficiare della grazia. Le autorità nazionali hanno, infatti, ripetutamente ritenuto che il rischio di recidiva fosse troppo alto per chi, come il ricorrente, soffre di gravi disabilità mentali. Allo stesso tempo al sig. *Murray* non sono state fornite le cure necessarie affinché egli potesse compiere dei progressi significativi nel percorso riabilitativo⁸⁵.

La Grande Camera, pertanto, non ha ritenuto di dover valutare se l'ergastolo comminato al ricorrente fosse riducibile *de jure* in considerazione del sistema di grazia e del meccanismo di rilascio⁸⁶.

La sentenza chiarisce i principi rilevanti per la revisione delle condanne all'ergastolo espressi nel caso *Vinter*, il principio della riabilitazione dei detenuti *life-senteced* con disabilità mentali ed introduce il concetto di vulnerabilità rispetto a questa particolare categoria di detenuti.

La condanna al carcere a vita, per essere legittima alla luce della Convenzione, deve essere riducibile *de jure* e *de facto* e devono essere garantite sia una prospettiva di liberazione che una possibilità di revisione⁸⁷.

In *Murray c. Paesi Bassi*, la Grande Camera afferma che il meccanismo di revisione deve basare la sua valutazione su regole e criteri prestabiliti e che abbiano un sufficiente grado di chiarezza e certezza. Inoltre, le ragioni di rilascio devono riflettere la giurisprudenza della Corte, quindi la previsione della grazia concessa per soli motivi umanitari non costituisce una *prospettiva di liberazione* mentre il diritto

⁸⁴ *Murray c. Paesi Bassi*, GC, cit., par. 91.

⁸⁵ *Ivi*, par. 125.

⁸⁶ *Ivi*, par. 126.

⁸⁷ Cfr. *Vinter e altri c. Regno Unito*, GC, cit., parr. 104-118 e 122.

del detenuto ad una revisione comporta una vera e propria valutazione di tutte le informazioni rilevanti condotta con sufficienti garanzie procedurali. Il detenuto deve essere a conoscenza delle condizioni considerate per il rilascio e le decisioni prese devono essere motivate⁸⁸.

La principale novità giurisprudenziale di questa sentenza consiste nell'esplicitazione del diritto di riabilitazione articolato in favore dei condannati all'ergastolo con disabilità mentale.

La Grande Camera aveva già rilevato come ai detenuti dovesse essere offerta la possibilità di riabilitarsi in vista di una prospettiva di rilascio. La reintegrazione del reo nella società libera, infatti, è (o dovrebbe essere) il principale obiettivo delle politiche penali europee⁸⁹.

La Cedu ha lo scopo di tutelare i diritti attribuiti agli individui in modo concreto ed effettivo, non trattandosi di diritti teorici o illusori⁹⁰. Esiste, quindi, un obbligo positivo in capo agli Stati di sottoporre i condannati all'ergastolo a regimi carcerari compatibili con l'obiettivo della riabilitazione e consentire a tale categoria di detenuti di progredire nel percorso riabilitativo. La Corte ha, inoltre, precisato che l'obbligo di offrire la possibilità di riabilitazione è un obbligo di mezzi e non un obbligo di risultato⁹¹.

Gli Stati membri possono adempiere a tale obbligo, per esempio, attraverso la creazione e la periodica revisione di un programma individualizzato e responsabilizzante che permetta al detenuto di sviluppare se stesso e le proprie potenzialità in modo da essere in grado di condurre una vita integrata in società.

La Corte ha inoltre argomentato che, per quanto concerne i detenuti con disabilità mentali o con problemi di salute mentale, il programma di riabilitazione deve includere un trattamento medico e una terapia adeguata. L'art. 3 obbliga, quindi, gli Stati a valutare i bisogni dei reclusi al fine di facilitare la loro riabilitazione e ridurre il rischio

⁸⁸ *Murray c. Paesi Bassi*, GC, cit., par. 100.

⁸⁹ *Ivi*, par. 101.

⁹⁰ Cfr. *Gäfgen c. Germania*, sentenza del 1° giugno 2010, application n. 22978/05, par. 123.

⁹¹ *Murray c. Paesi Bassi*, GC, cit., par. 104.

di recidiva⁹². Il percorso riabilitativo deve essere costruito sulla base delle esigenze individuali e deve prevedere, oltre ad un trattamento di tipo medico, psicologico o psichiatrico, la possibilità di prendere parte ad altri tipi di attività, come quelle lavorative⁹³.

In questa sentenza la Grande Camera si richiama al concetto di vulnerabilità⁹⁴ e la valutazione di questo elemento costituisce la discriminante che la differenzia rispetto al giudizio reso dalla III Sezione.

Mentre la III Sezione non si è soffermata sulla condizione di fragilità del ricorrente, la Grande Camera ha ritenuto che, relativamente ai detenuti con problemi mentali, la Corte – nel valutare se determinate condizioni detentive siano compatibili con gli standard di tutela garantiti dall'art. 3 della Convenzione – deve prendere in considerazione la vulnerabilità di questa categoria di soggetti. La Grande Camera ha quindi concluso che gli Stati membri sono tenuti a fornire il controllo medico e un trattamento adeguato al problema diagnosticato⁹⁵.

Le persone con disturbi mentali costituiscono, infatti, una categoria particolarmente vulnerabile, e come tale, maggiormente esposta al rischio di essere sottoposta a tortura, trattamenti o pene inumane e degradanti⁹⁶.

Immettendo nella valutazione il concetto di vulnerabilità, la Grande Camera ha fornito importanti indicazioni in materia di trattamento dei condannati all'ergastolo con problemi mentali, obbligando gli Stati ad adottare misure positive per la cura finalizzata alla riabilitazione, limitando di fatto il margine di apprezzamento statutale in questo settore.

⁹² *Ivi*, par. 108.

⁹³ *Ivi*, par. 109.

⁹⁴ Sul concetto di vulnerabilità e la giurisprudenza della Corte europea cfr. L. Peroni, A. Timmer, «Vulnerable groups: The promise of an emerging concept in European Human Rights Convention law», in *International Journal of Constitutional Law*, 11 (4) / 2013, pp. 1056-1085.

⁹⁵ *Murray c. Paesi Bassi*, GC, cit., par. 106.

⁹⁶ G. Citroni, T. Scovazzi, *La tutela internazionale dei diritti umani*, parte III in T. Scovazzi (a cura di), *Corso di diritto internazionale*, A. Giuffrè, Milano 2013, p. 382.

La sentenza T.P. e A.T. c. Ungheria: un'ulteriore specificazione del termine massimo di detenzione per l'attivazione del meccanismo di revisione del carcere a vita

Nella sentenza *T.P. e A.T. c. Ungheria* la Corte ha avuto modo di valutare la nuova disciplina ungherese⁹⁷ entrata in vigore nel 2015 dopo la condanna subita dallo Stato magiaro a seguito del ricorso del sig. *Magyar*⁹⁸.

La riforma introduce un meccanismo obbligatorio di revisione delle condanne a vita, che si mette in moto *ex officio* trascorsi quarant'anni di detenzione e che, in caso di esito negativo, prevede la rivalutazione della possibilità di rilascio con una cadenza periodica biennale⁹⁹.

Nel caso di specie i due ricorrenti, condannati all'ergastolo effettivo, hanno indirizzato una richiesta di grazia al Presidente della Repubblica chiedendo la commutazione della pena in venti anni di reclusione. Tale richiesta è stata loro rigettata.

Il sig. *T.P.* e il sig. *A.T.* lamentano di stare scontando una pena inumana, in quanto, l'appena introdotto meccanismo automatico di revisione, funziona in maniera del tutto discrezionale¹⁰⁰ e, inoltre, il termine detentivo minimo di quarant'anni per la sua attivazione non consente loro, *de jure e de facto*, di poter accedere alla liberazione condizionale¹⁰¹.

Il Governo ungherese viceversa ritiene che la nuova normativa risponda pienamente alla richiesta della Corte circa l'istituzione di un sistema che consenta la riducibilità delle condanne all'ergastolo¹⁰². Afferma, inoltre, che il periodo di quarant'anni di reclusione corrisponda allo scopo retributivo insito alla condanna al carcere a vita, ed appare proporzionato alle circostanze del reato¹⁰³.

La IV Sezione ha concluso che la nuova legislazione ungherese sia incompatibile con l'art. 3 della Convenzione, ritenendo quarant'anni

⁹⁷ Ungheria, Act no. CCXL of 2013 on the Execution of Punishments, Measures, Certain Coercive Measures and Confinement for Infractions, as amended by Act no. LXXII of 2014, in force as of 1 January 2015.

⁹⁸ *László Magyar c. Ungheria*, *op. cit.*

⁹⁹ *T.P. e A.T. c. Ungheria*, *op. cit.*, par. 17.

¹⁰⁰ *Ivi*, par. 23.

¹⁰¹ *Ivi*, par. 25.

¹⁰² *Ivi*, par. 26.

¹⁰³ *Ivi*, par. 23.

di reclusione un lasso temporale eccessivamente lungo per effettuare la prima valutazione della possibilità di revisione della pena. Un periodo così esteso, infatti, può comportare un ritardo indebito nell'adozione di un provvedimento di revisione della sentenza qualora i progressi del detenuto sulla strada della riabilitazione siano stati così significativi da ritenere che il proseguimento della reclusione non possa essere ulteriormente giustificato sulla base di ragioni penologiche legittime¹⁰⁴. I giudici hanno inoltre espresso una preoccupazione complessiva rispetto al procedimento di revisione previsto dalla nuova legislazione ungherese, ritenendo che la normativa non offra garanzie sufficienti circa l'utilizzo di criteri obiettivi prestabiliti¹⁰⁵ in tutte le fasi della procedura. Appare, infatti, che questi parametri non vincolino il Presidente della Repubblica lasciandogli un potere ampiamente discrezionale¹⁰⁶, sostanzialmente arbitrario, configurando la medesima violazione che aveva portato alla condanna dell'Ungheria nel caso *László Magyar*.

La Corte, inoltre, con un'evoluzione che merita di essere sottolineata, limita il margine di apprezzamento degli Stati in materia di carcere a vita, ritenendo che un lasso di tempo massimo di venticinque anni di detenzione prima di accedere ad un meccanismo giurisdizionale di revisione della pena, sia uno standard chiaro, valido per tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa e non una semplice indicazione generale¹⁰⁷.

Conclusioni

L'ergastolo è figlio di una concezione della pena retributiva e intimidatoria che ancora il principio di proporzionalità tra pena e delitti esclusivamente alla retribuzione e non anche alla rieducazione. Tale assunto è da considerarsi uno degli aspetti più retrivi per non dire più indecorosi del nostro ordinamento giuridico¹⁰⁸. L'ergastolo, *de facto*,

¹⁰⁴ *Ivi*, par. 48.

¹⁰⁵ *Trabelsi c. Belgio*, sentenza del 4 settembre 2014, application n. 140/10, par. 137.

¹⁰⁶ *T.P. e A.T. c. Ungheria*, *op. cit.*, par. 49.

¹⁰⁷ *Ivi*, par. 41-43.

¹⁰⁸ In tal senso si veda F. Carnelutti, «La pena dell'ergastolo è costituzionale?», in *Rivista italiana diritto processuale*, 1956.

nega al prigioniero ogni speranza di riabilitazione e reinserimento nella società¹⁰⁹.

In Italia, la Corte Costituzionale, pur sostenendo la costituzionalità del carcere a vita – non ritenendola nella realtà una pena perpetua – ha ammesso che esso sia incompatibile con la finalità della rieducazione del reo¹¹⁰.

Tuttavia, la certezza della pena è un elemento cruciale dello Stato di diritto, estrinsecazione del principio della certezza del diritto¹¹¹. L'indeterminatezza dell'ergastolo e la potenziale perdita della libertà fino alla morte, l'impossibilità quindi, di quantificare in maniera certa la durata della reclusione, è un elemento che potrebbe far propendere per la considerazione che si tratti di una pena arbitraria. La nozione di *arbitrarietà*, infatti, non deve essere equiparata alla contrarietà all'ordinamento positivo, ma deve essere interpretata in maniera più ampia, includendo gli elementi di inappropriatezza, ingiustizia, mancanza di prevedibilità, giusto processo¹¹², ragionevolezza, necessità e proporzionalità¹¹³.

¹⁰⁹ Cfr. G. de Beco, «Life sentences and human dignity», in *The International Journal of Human Rights*, 9/2005, p. 411.

¹¹⁰ L. Ferrajoli, «Ergastolo e diritti fondamentali», in *Dei delitti e delle pene*, 2/1992, p. 83. La Corte costituzionale con la sentenza 264/1974 ha dichiarato la legittimità costituzionale dell'ergastolo, fondando la sua decisione sulla *teoria polifunzionale della pena* e sulla *comprimibilità in concreto* della pena dell'ergastolo. La scelta è stata quella non di pronunciarsi sulla disposizione astratta ma sulla sua prassi applicativa, cioè nonostante il codice penale codifichi l'ergastolo come pena perpetua, di fatto l'accesso ai benefici penitenziari e in particolare alla liberazione condizionale consente la possibilità di rilascio, trasformando il carcere a vita, secondo i giudici costituzionali, in una pena temporanea. La Corte costituzionale è intervenuta più volte sulla questione dell'ergastolo, in particolare si vedano le sentenze nn. 274/1983, 168/1994, 357/1994 e 68/1995. Sui motivi di incostituzionalità dell'ergastolo cfr. A. Pugiotto, «Una quaestio sulla pena dell'ergastolo», in *Diritto Penale Contemporaneo*, 5 marzo 2013.

¹¹¹ D. Van Zyl Smit, «Life imprisonment as the ultimate penalty in international law: A human rights perspective», cit., p. 29.

¹¹² Cfr. HRC, *Gorji-Dinka c. Cameroon*, decisione del 17 marzo 2005, comunicazione n. 1134/2002, par. 5.1; HRC, *van Alphen c. Paesi Bassi*, decisione del 23 luglio 1990, comunicazione n. 305/1988, par. 5.8; HRC, *Mukong v. Cameroon*, decisione del 21 luglio 1994, comunicazione n. 458/199, par. 9.8.

¹¹³ HRC, *General comment no. 35, Article 9 (Liberty and security of person)*, 16 dicembre 2014, CCPR/C/GC/35, par. 12.

L'ergastolo pone dei dubbi circa la sua legittimità, perché, come sostenuto da Flick «*la tendenza alla rieducazione e la necessità di adeguatezza, proporzionalità e individualizzazione della pena devono riguardare sia la comminatoria astratta della pena, sia la sua determinazione in concreto, sia la sua esecuzione*» e la pena perpetua si pone in evidente contrasto con la funzione di riabilitazione, rieducazione e risocializzazione. Tale punizione, per essere legittima e rispettosa della dignità umana e del divieto di tortura e pene e trattamenti crudeli, inumani e degradanti, deve necessariamente rispettare il principio di proporzionalità della pena rispetto al crimine commesso quanto la funzione riabilitativa¹¹⁴.

La necessità di una *pena proporzionata* si fonda sul riconoscimento dell'esistenza, in ogni società, di interessi differenti e potenzialmente conflittuali, che l'ordinamento giuridico deve bilanciare con l'obiettivo di mantenere l'ordine pubblico¹¹⁵ e questo principio opera come condizione di legittimità dei mezzi prescelti per l'intervento pubblico nella sfera della libertà personale¹¹⁶.

Il concetto di umanità, in quella eco kantiana secondo cui l'uomo deve essere sempre il fine, porta a ritenere che l'ergastolo ostativo rappresenti senza dubbio una punizione crudele, inumana e degradante¹¹⁷.

La possibilità regolamentata di revisione della condanna fornirebbe al recluso non solo una speranza, ma anche una motivazione positiva, un obiettivo da raggiungere, fornendo un valido supporto anche all'amministrazione penitenziaria, che non si troverebbe più ad avere in custodia persone senza nulla da perdere¹¹⁸.

Con l'ergastolo ostativo lo Stato rinuncia alla sua funzione rieducativa e opta per una soluzione che espelle dalla società un soggetto ritenuto irredimibile, sancendone la morte sociale.

¹¹⁴ Cfr. N. Bernaz, «Life Imprisonment and the Prohibition of Inhuman Punishments in International Human Rights Law: Moving the Agenda Forward», *op. cit.*

¹¹⁵ E. Cannizzaro, *Il principio di proporzionalità nell'ordinamento internazionale*, A. Giuffrè, Milano 2000, p. 312.

¹¹⁶ Cfr. D. Negri, *Fumus commissi delicti. La prova per le fattispecie cautelari*, G. Giappichelli, Torino 2004, p. 12.

¹¹⁷ Cfr. D. Van Zyl Smit, *Taking life imprisonment seriously in national and international law*, Kluwer law international, The Hague 2002.

¹¹⁸ CPT/Inf (2016) 10, 25th General Report of the CPT, pubblicato nell'aprile 2016, *Situation of life-sentenced prisoners*, par. 73.

La Corte europea, nella sua evoluzione giurisprudenziale, ha chiaramente ritenuto che tale sanzione rappresenti una violazione dell'art. 3 della Convenzione. Il carcere a vita effettivo, privando il detenuto del diritto alla speranza, lo oggettivizza, ledendo la sua dignità di essere umano.

Sebbene non si possa ritenere al momento che l'ergastolo con possibilità di liberazione condizionale – qualora non vi sia una manifesta sproporzione tra la pena inflitta e il reato commesso – sia contrario al diritto internazionale universale ed europeo, generale e pattizio, è comunque auspicabile un suo superamento.

In tal senso, gli Stati europei potrebbero farsi promotori di una moratoria mondiale di tale sanzione, analogamente a quanto fatto con la pena capitale.

EUROPA

L'Europa, il welfare e i diritti sociali

Franco Vittoria

«La crisi del welfare costituisce il banco di prova della crisi della stessa democrazia, dal momento che lo Stato sociale si è presentato nel Novecento come il punto di equilibrio essenziale della democrazia e del processo di inclusione effettiva nei diritti di tutti i cittadini, fino a considerare legittimo il principio della “superiorità etica” della spesa sociale. La crisi del “criterio sociale”, la diffusione delle etiche utilitaristiche ed il travolgente ritorno del *naturalismo economico* [...] nell’età della globalizzazione e della “new economy”, hanno generato la forte crisi della democrazia contemporanea e delle sue radici etico-sociali [...]. In questo quadro la democrazia che è andata crescendo nella seconda metà del Novecento legandosi alle forme storiche assunte dallo Stato sociale, ora – di pari passo con la crisi del welfare valutato su esclusivi parametri di spesa – si impoverisce proprio rispetto ai contenuti sostanziali della libertà posta a fondamento dell’organizzazione sociale e civile. Si assiste così a una marginalizzazione delle politiche pubbliche sociali, che avevano qualificato lo stato democratico contemporaneo e gli equilibri costituzionali cresciuti dopo la seconda guerra mondiale»¹.

Il rischio di questo processo è una frattura insanabile tra il mondo degli esclusi e quello dei garantiti. È il tema dei diritti sociali che viene messo in discussione dall’ideologia dell’austerità di questa Europa troppo attenta al patto di stabilità e al rigore dei numeri, che sacrifica i cittadini sull’altare della convenienza dell’Europa tedesca. La crisi del *welfare*, le nuove disuguaglianze sociali modificano lo stesso im-

¹ G. Acocella, *Etica sociale*, Guida, Napoli 1986, pp. 68, 69, 70.

pianto storico e culturale che abbiamo conosciuto con la formazione dello Stato moderno come Stato di diritto e Stato sociale, «quando ai diritti di prima generazione, individuali, si sono aggiunti i diritti di seconda generazione, sociali, fondamentali per assicurare il contenuto sostanziale della libertà, pur nelle contrapposte valutazioni che hanno segnato eclissi e ritorni del tema della giustizia sociale nella vicenda dello Stato moderno»².

La messa in discussione del principio di eguaglianza mette in crisi la stessa democrazia; i non garantiti, i tanti che rincorrono il presente per costruire la propria vita sono costretti a cercare soluzioni individuali ai loro problemi.

«Oggi ci vediamo costretti dall'economia ad affrontare una drammatica alternativa: o danneggiamo in maniera irreparabile, rinunciando all'euro, il progetto dell'unione europea che abbiamo perseguito nel dopoguerra, oppure approfondiamo l'Unione politica – a partire dall'eurozona – in maniera tale da dare legittimità democratica, oltrepassando le frontiere, ai trasferimenti di valuta e alla messa in comune dei debiti. Non possiamo evitare la prima cosa senza realizzare la seconda»³.

Senza la solidarietà e l'approfondimento di un'Europa più politica il sogno del Vecchio continente rischia di incrociare il risorgere di un autoritarismo tipico degli anni Trenta, che come ci racconta il sociologo tedesco Claus Offe, investe paesi come Grecia, Ungheria, Romania e Bulgaria; paesi che hanno bisogno dell'Unione Europea politica per arginare il rischio di un nuovo populismo autoritario, nonostante la vittoria di Macron in Francia. La destra populista, in Europa come nel mondo, vorrebbe far credere che i “nuovi mondi” ci devono liberare dai sepolcri imbiancati⁴ dove giacciono divinità ancora onorate, ma ormai finite. Tra i “sepolcri imbiancati” c'è la più grande invenzione politica del Novecento: il *welfare state*. E non è solo la destra populista a inneggiare al superamento del *welfare*: anche il governatore della BCE Mario Draghi annuncia che ormai «lo stato sociale è morto»⁵.

² Ivi, p.72.

³ J. Habermas, *Nella spirale tecnocratica*, Laterza, Bari – Roma 2014, p. 3.

⁴ B. Spinelli, «Il welfare da salvare», *La Repubblica*, 29 febbraio 2012.

⁵ Intervista a Mario Draghi del *Wall Street Journal*, 23 febbraio 2012. WSJ: “Do

Ripercorriamo velocemente le tappe di questo grande protagonista del XX secolo. Lo Stato sociale trova origine nell'Inghilterra di Elisabetta I, tra il Cinquecento e il Seicento. Il *welfare* in Europa incarna così le risposte della prima industrializzazione, con le prime forme di solidarietà pubblica. L'esperimento del "patto sociale" trova consensi non solo in Inghilterra ma anche tra i sovrani illuminati del Settecento. L'avanzare della prima industrializzazione fa aumentare il conflitto tra il proletariato e la borghesia. È il cancelliere prussiano Otto Van Bismarck a introdurre le prime iniziative per un moderno Stato sociale. Il *welfare* di marca prussiana differisce dai precedenti modelli di sopravvivenza, in relazione al contributo dato con il proprio lavoro, attraverso la copertura assicurativa, e vengono introdotti gli assegni familiari. La svolta arriva dopo la grande depressione del '29. Il modello di Bismarck non basta più: serve un intervento più forte e coraggioso da parte dello Stato. La nuova rotta arriva con le teorie economiche di John Maynard Keynes, propenso a utilizzare il *deficit spending* come nuovo modello per la crescita economica. Le tesi di Keynes, insieme al piano per la sicurezza sociale di Beveridge, sono l'atto di nascita del moderno *welfare state*; il 1948 vede la nascita anche del servizio sanitario nazionale in Gran Bretagna. Il *welfare state* può essere considerata come la più grande invenzione del Novecento: un patto di cittadinanza che allarga le maglie della solidarietà pubblica includendo le *vite di scarto* nel circuito della democrazia sociale.

«Lo Stato sociale è una sorta di macchina sperimentale. Si provi pure a iniettare il bene comune nel cuore degli uomini con una specie di vaccinazione obbligatoria»⁶.

Lo Stato sociale in Europa è la prima risposta alle tante *vite di scarto* che esistevano già nelle società preindustriali, dove l'individuo era senza tutela e la figura del vagabondo era la cristallizzazione dell'asociale per eccellenza, che vive al tempo stesso fuori da ogni iscrizione territoriale e fuori dalla realtà del lavoro.

you think Europe will become less of the social model that has defined it?" – Draghi: "The European social model has already gone when we see the youth unemployment rates prevailing in some countries".

⁶ U. Beck, *I rischi della libertà*, il Mulino, Bologna 2012, p. 8.

Nella società preindustriale il simbolo dell'insicurezza è il vagabondo, la minaccia sociale che va estirpata a ogni costo; l'individuo senza proprietà non doveva essere. L'insicurezza sociale, come ci racconta Robert Castel, è un'esperienza che ha attraversato la storia. *Miseria senza parola*, fino a che la miseria arrivava al punto di non ritorno ed esplose in sommosse e rivolte. La modernità del XVIII secolo ha fornito prova d'indifferenza quasi totale nei confronti di questa "miseria senza voce". È uno scenario di qualche secolo fa, ma queste immagini sembrano il racconto dei nostri giorni. Nell'insicurezza del XXI secolo vivono il precario senza futuro, il talento senza presente, l'operaio senza lavoro. Il tempo che viviamo è senza certezze e senza futuro, le persone sopravvivono e cercano invano di ricostruire legature sociali per non sprofondare nell'abisso del vagabondaggio del XXI secolo. Lo Stato sociale ha avuto quindi un merito straordinario: l'individuo senza lavoro e senza proprietà era reinserito nel circuito democratico. La convivenza sociale includeva *l'altro*, così chi era "premiato" dalla vita aiutava chi era stato condannato dalla società. Una vera rivoluzione, la rivoluzione degli ultimi che possono sedersi al tavolo con i primi. Il *welfare* ha compiuto un secolo di vita: dopo tanti anni di socialità pubblica si sta costruendo una società che invece di riannodare i fili della solidarietà tenta di cancellare il patto sociale, espellendo l'altro, considerato un "difetto", un costo. Costo troppo oneroso, per una finanza che ha ormai il predominio del mondo. I grandi potentati finanziari considerano i precari e gli operai i nuovi vagabondi del terzo millennio.

C'è un'analogia tra la crisi del 2008 e quella degli anni '20-'30; allora, però, la finanza privata internazionale fu repressa e il primato del pubblico crebbe in modo esponenziale. Dopo la grande depressione del '29 la politica riuscì a riaffermare il proprio primato. Nella crisi del XXI secolo, invece nonostante gli Stati abbiano salvato le banche dal fallimento, non c'è uno straccio di politica che abbia tentato di limitare lo strapotere degli oligarchi della finanza. Anzi: quel trono della politica – che poteva approfittare di questa crisi per rioccuparlo – continua a rimanere "un trono vuoto".

«Alle mille spiegazioni della crisi noi aggiungiamo un'altra: la liberazione del movimento dei capitali, che all'inizio degli anni '80

pose fine al grande compromesso di Bretton Woods fondato appunto sul divieto di circolazione dei capitali a cui faceva da contrappeso la libertà di circolazione delle merci. Lo strappo effettuato dai due leader conservatori, Reagan e Thatcher, determinò un completo rovesciamento dei rapporti di forza sia tra capitali e lavoro, sia tra capitalismo e democrazia poiché creò una condizione di fortissimo vantaggio per le grandi imprese private nei confronti degli Stati nazionali»⁷.

Il precipizio della politica inizia così negli anni '80. Lo Stato diminuisce l'influenza nell'economia e i lavoratori cominciano a subire i primi effetti della globalizzazione economica: il ricatto della delocalizzazione delle imprese. I lavoratori cominciano a diventare numeri, non più persone di carne e sangue ma vagabondi da sacrificare sull'altare di un capitalismo finanziario che trasferisce capitali in qualsiasi luogo del mondo senza avere il consenso delle comunità. I mercati sono diventati così i nuovi padroni e fanno precipitare i governi a semplici spettatori di un gioco non più nelle loro mani; la finanza ha cambiato le vite delle persone, in peggio, e continua a tenere le chiavi del mondo. Tutto questo è inaudito. Serve una nuova Bretton Woods, stavolta però, aggiungono Ruffolo e Sylos Labini, nel segno di Keynes. La politica deve fissare nuove regole ai movimenti di capitale nello scenario globale e tentare di frenare l'avanzata di questa finanza inumana che decide la vita o la morte di interi paesi. Cos'è mancato di più, nel processo unitario (europeo), dal punto di vista sociale?

«Se c'è un elemento che più di ogni altro potrebbe e dovrebbe fondare l'unità della Ue è il suo modello sociale, cioè l'insieme dei sistemi pubblici intesi a proteggere individui, famiglie, comunità dai rischi connessi a incidenti, malattia, disoccupazione, vecchiaia, povertà. Sebbene il modello sociale europeo presenti notevoli differenze da un paese all'altro, nessuno altro grande paese o gruppo di paesi al mondo offre ai suoi cittadini un livello paragonabile di protezione sociale – la più significativa invenzione civile del XX secolo. Ne segue che i governi Ue che attaccano lo Stato sociale sotto la sferza liberista della *troika* Ce, Bce e Fmi, nonché del sistema finanziario internazionale,

⁷ G. Ruffolo – S. Sylos Labini, «Il capitalismo alla deriva», *la Repubblica*, 22 settembre 2012.

minano le basi stesse dell'unità europea, oltre a fabbricare recessione per il prossimo decennio e piantare il seme di possibili svolte politiche di estrema destra»⁸.

Salvare lo Stato sociale significa riformare e ricalibrare il modello antico del *welfare state* ai nuovi rischi oggetto di protezione sociale.

«Lo Stato sociale per una sorta di effetto di inerzia protegge oggi troppo intensamente un rischio antico, la vecchiaia, e troppo poco i rischi (nuovi) connessi ad altre fasi del ciclo della vita. Il lavoro precario, i carichi familiari, la non autosufficienza, l'esclusione sociale, l'indisponibilità di adeguate opportunità formative lungo l'arco della vita, l'obsolescenza delle competenze professionali: questi rischi non trovano oggi adeguata protezione nei sistemi di *welfare* europei (al di fuori, almeno del contesto nordico)»⁹.

La vecchiaia è giustamente iperprotetta, ma questo tipo tradizionale di *welfare* lascia i nuovi rischi al proprio destino. Non si può non investire in settori come l'istruzione e la formazione: i paesi nordici e quelli anglosassoni hanno una lunga storia di investimento pubblico nell'istruzione, connesso agli interventi di politica sociale, mentre nei paesi mediterranei dell'Europa scuola e *welfare* sono disgiunti; si considera 'Stato sociale' essenzialmente le pensioni. Il *welfare* del terzo millennio deve riformare le politiche sociali investendo nel capitale umano, nel ridurre le diseguaglianze di questo mondo senza più lavoro. Riformare il *welfare* significa cercare la via del cambiamento guardando in faccia la 'generazione senza futuro' che pur studiando trova quasi impossibile scalare la via del progresso sociale. Serve un nuovo contratto tra generazioni, con particolare attenzione alle donne. Invecchiamento, occupazione femminile e protezione sociale sono termini intimamente collegati. Per finanziare il *welfare* del XXI secolo saranno importanti le entrate che deriveranno da alti tassi di partecipazione femminile al mondo del lavoro, e il contenimento degli squilibri demografici sarà determinato dalla disponibilità delle donne ad avere figli. Ma serve una politica sociale che tuteli la donna che lavora, dentro le mura di casa e fuori. Politiche del tempo, assegni familiari e

⁸ *L'Europa della troika*, intervista a Luciano Gallino, *sbilanciamoci.info*, 26 settembre 2011.

⁹ M. Ferrera, *Ricalibrare il modello sociale europeo*, URGE working paper, 2004.

detrazioni fiscali di importo consistente devono costruire un *welfare* che guardi ai nuovi bisogni, che sappia riorganizzare le nuove libertà e tutelare le nuove generazioni.

Salvare la “solidarietà” in Europa significa anche rafforzare la dimensione sociale, così come ha fatto la commissione Ue nei mesi scorsi mantenendo la promessa di adottare la proposta di pilastro europeo dei diritti sociali. «Il pilastro stabilisce 20 principi e diritti fondamentali per sostenere il buon funzionamento e l’equità dei mercati del lavoro e dei sistemi di protezione sociale. Nelle intenzioni, esso è destinato a servire da bussola per un nuovo processo di convergenza verso migliori condizioni di vita e di lavoro in Europa. Il pilastro è concepito principalmente per la zona euro ma è applicabile a tutti gli Stati membri dell’UE che desiderino aderirvi». Basterà una “raccomandazione” della Commissione per arginare la deriva di una *spirale tecnocratica* che invade i paesi membri dell’Europa di questo tempo? Forse non basterà, «nella storia dello Stato sociale abbiamo visto come aspettative di solidarietà possano trasformarsi in pretese giuridiche. Anche oggi è una questione di *solidarietà, non di diritto*, stabilire con quanta “diseguaglianza” i cittadini di una nazione benestante vogliano continuare a vivere. Non è lo Stato di diritto che può frenare il numero crescente dei giovani senza lavoro, dei disoccupati e dei sotto-occupati, degli anziani con una pensione da fame, delle mamme che allevano da sole i bambini e dipendono dalla pubblica assistenza. Solo la politica di un legislatore che sia sensibile alle pretese normative di una cittadinanza democratica può trasformare le richieste di solidarietà dei marginalizzati (o dei loro avvocati) in veri e propri diritti sociali»¹⁰.

¹⁰ J. Habermas, *Nella spirale tecnocratica*, op. cit., p. 36.

MEDITERRANEI

The role of the European Union in promoting Peace/State-Building in Libya

Francesco Battaglia

1. Introduction

The Libyan crisis is the largest and closest crisis on the southern borders of the European Union. In the view of the above, it is therefore reasonable that the stabilization of this country and the engagement of international relations and partnership with an independent and effective government of Libya is a central point of the EU's foreign policy since the outbreak of the crisis in 2011.

In fact, as stressed also by the European Parliament, It has to be pointed out that before the fall of Gadhafi's regime, despite his authoritarian rule, Libya had consolidated commercial and political relations with EU Member States and played a role as a partner for the EU in the Mediterranean region and in Africa, across a wide range of issues with an impact on security and stability, notably migration, public health, development, trade and economic relations, climate change, energy and cultural heritage. Furthermore, several EU Member States had individual close relations with Libya, with national companies and banks serving as a vehicle for Libyan financial investment in Europe¹. The consolidation of peace in Libya and to the re-establishment of such important political and economic relations is thus a fundamental interest for the European Union and its member States.

In addition, the engagement with Libya is essential for the EU to

¹ See the European Parliament recommendation of 20 January 2011 to the Council on the negotiations on the EU-Libya Framework Agreement (2010/2268/INI), 20 January 2011, in Official Journal of the European Union, C 136 E/99, 11 May 2012.

strengthen its role as global actor in the field of foreign and security policy. As known, in fact, during the last years the EU is making a great effort to become a leading player in the international security sector to promote peace across the world. On this issue, the European Economic and Social Committee underlined that the EU was created to consolidate peace in Europe and thus the main goal of its global strategy must be to maintain and promote peace². Moreover, its effort in this field is required by the current complex international context, characterised by the increased volatility of geopolitical competition and the persistence of some powers in dividing the world into spheres of influence. Obviously, the EU gives a special attention to the situations in the neighbouring countries on its eastern and southern borders. From this perspective, the management of the current largest and closest crisis is fundamental for the EU. Recently, the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, Federica Mogherini, has highlighted that «our wider region has become more unstable and more insecure. The crises within and beyond our borders are affecting directly our citizens' lives. In challenging times, a strong Union is one that thinks strategically, shares a vision and acts together. This is even more true after the British referendum»³.

Finally, the Libyan crisis is closely connected with the migration emergency that the EU is currently facing and which is weakening its political cohesion. Indeed, the consolidation of statehood in Libya is crucial to reduce the migration pressure, without violating international law and particularly international human rights law. Actually, despite the formal existence of a government recognized by the United Nations and based in Tripoli, currently Libya is to be considered as a failed State controlled by different groups⁴. Also the Islamic

² Opinion of the European Economic and Social Committee on 'The new EU strategy on foreign and security policy', in Official Journal of the European Union, 20 July 2016, C 264/1.

³ Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy, June 2016, p. 3.

⁴ On the issue of Statehood, see T. D. Grant, «Defining Statehood: the Montevideo Convention and its Discontents», in *Columbia Journal Transnational Law*, 1999, pp. 404 ff.; J. R. Crawford, *The Creation of States in International Law*, Oxford University Press, Oxford 2007; J. Vidmar, *Democratic Statehood in International Law*, Hart Publishing,

State is playing a role in this context, even if recently It has withdrawn from most of the territories under his control. This situation does not permit the adoption of Treaties aimed to stop migration flows or to return migrants who departed from the Libyan coasts, because they could be subject to torture and other ill-treatment. This risk has been unanimously highlighted even in the context of the United Nations. Recently, a report of the United Nations Support Mission in Libya and the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights defined the situation of migrants in Libya is a human rights crisis, because. the breakdown in the justice system has led to a state of impunity, in which armed groups, criminal gangs, smugglers and traffickers control the flow of migrants through the country⁵.

The purpose of this article is thus to carry out a legal analysis on the role of the EU in promoting peace/state-building in Libya so to make some considerations on the main lesson learned in the field of the Common and Foreign Security Policy (CFSP) and Common Security and Defence Policy (CSDP), even because, as recalled below, the Libyan crisis in the widest and closest crisis at the European southern borders since the entry into force of the innovations on CFSP and CSDP provided by the Lisbon Treaty⁶.

Oxford 2013; R. Wun, «Beyond Traditional Statehood Criteria: The Law and Contemporary Politics of State Creation», in *Hague Yearbook of International Law*, 2013, pp. 316 ff.; C. Chinkin, F. Baetens (ed.), *Sovereignty, statehood and state responsibility: essays in honour of James Crawford*, Cambridge University Press, Cambridge 2015.

⁵ "Detained and Dehumanised", Report on Human Rights Abuses Against Migrants in Libya, 13 December 2016. Available on line at http://www.ohchr.org/Documents/Countries/LY/DetainedAndDehumanised_en.pdf. Last time visited on 15 March 2017.

⁶ On the main changes in the field of Common and Foreign Security Policy, F. Munari, «La politica estera e di sicurezza comune (PESC) e il sistema delle fonti ad essa relative», in *Il diritto dell'Unione Europea*, 2011, pp.: 941 ff.; U. Villani, *Gli sviluppi del Trattato di Lisbona in materia di politica estera e di sicurezza comune*, in T. Vassalli di Dachenhausen (Eds.), *Atti del Convegno in memoria di Luigi Sico*, Editoriale Scientifica, Napoli 2011, pp. 169 ff.; P. Koutrakos, *The European Union's common foreign and security policy after Lisbon*, in D. Ashiagbor, N. Countouris, I. Lianos (Eds.), *The European Union after the Treaty of Lisbon*, Cambridge University Press, Cambridge 2012, pp. 185 ff.

2. Some Brief Consideration on Peacebuilding and Statebuilding under EU Law

The concept of Peacebuilding was introduced in 1992 through the report «an agenda for peace» of the UN's Secretary-General Boutros Boutros-Ghali. It was considered as an «action to identify and support structures which will tend to strengthen and solidify peace in order to avoid a relapse into conflict»⁷. In the view of Boutros-Ghali, Peacebuilding is thought just as a post-conflict activity that has to be carried out respecting the principles of inclusivity and national ownership. This definition was re-considered at the UN level during the works on the review of Peacebuilding that were concluded in 2016 with the adoption of two identical resolutions by the Security Council and the General Assembly⁸. These resolutions support the idea to move from a post-conflict Peacebuilding to a pre-emptive Peacebuilding, replacing the concept of “Peacebuilding” with the broader notion of “sustaining peace”, as previously proposed by the Advisory Group of Experts for the 2015 review of the United Nations Peacebuilding Architecture established by the Secretary-General⁹. Following this approach, Peacebuilding should not be limited to avoid a relapse into conflict, but would be aimed at preventing the outbreak, escalation, recurrence or continuation of conflict¹⁰. During a meeting held in the Security Council before adopting the resolution, the delegate of the EU sponsored this view, affirming that «Peacebuilding is no longer to

⁷ United Nations Secretary General, An Agenda for Peace, 17 June 1992, UN Doc. A/47/277.

⁸ F. Battaglia, «La conclusione del processo di riforma della peacebuilding architecture: l'elaborazione del concetto di “sustaining peace” nell'ottica di una trasformazione del post-conflict peacebuilding in pre-emptive peacebuilding», in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2016, pp. 386 ff.

⁹ The Challenge of Sustaining Peace Report of the Advisory Group of Experts for the 2015 Review of the United Nations Peacebuilding Architecture; 29 June 2015; see also Report of the High-level Independent Panel on Peace Operations on uniting our strengths for peace: politics, partnership and people, 16 June 2015, UN Doc. A/70/95 S/2015/446.

¹⁰ United Nations Security Council, resolution 2282, 27 April 2016, UN Doc. S/RES/2282 (2016); United Nations General Assembly, resolution 7062, 27 April 2017, UN Doc. A/RES/7062.

be seen as a post-conflict activity, as the challenge of sustaining peace covers the complete cycle of our engagement. Given the recurrent nature of violent conflict, sustaining peace equals conflict prevention in many cases»¹¹.

Differently from Peacebuilding, Statebuilding should be considered as a process aimed to accelerate the formation of a State within a territory. Thus, in this case the purpose is not only the consolidation of peace but the creation of statehood¹². In the recent practice, however, the distinction between Peacebuilding and Statebuilding has not always been very clear. In the case of Libya, for example, the role of the international community has been focused more on Statebuilding rather than on Peacebuilding. In fact, after the fall of the Ghedaffi's regime the territory was not effectively controlled and governed by any group. Consequently, Libya should have been considered a failed State. Nevertheless, the Libya has continued to be considered an existing State to be supported in its process of Peacebuilding.

As concern the EU Law, the activities of Peacebuilding and Statebuilding can be covered by several provisions. Art. 3 par. 5 of the TEU includes within the common provisions of the EU the contribution to peace, security, sustainable development of the Earth, as well as the strict observance and the development of international law, including respect for the principle of the United Nations Charter.

In more detail, art. 21 par. 2 lett. (c) states that a general provision on the Union's external action is to preserve peace, prevent conflicts and strengthen international security, in accordance with the purpose and the principles of the United Nations Charter, with the principle of the Helsinki Final Act and with the aims of the Charter of Paris, including those relating to external borders. This provision refers to non-military operations, such as civil missions of technical assistance or actions in the field of development cooperation. To this purpose, art. 209 par. 1

¹¹ United Nations, 7629th meeting, 23 February 2016, UN Doc. S/PV.7629.

¹² About Statebuilding see, S. Hamheiri, *Regulating Statehood: State Building and the Transformation of the Global Order*, Palgrave Macmillan, London 2010; P. V. Jakobsen, *Peacemaking and State Creation: Soren Jessen-Petersen*, in M. Fixdal (ed.), *Ways out of War: Peacemakers in the Middle East and Balkans*, Palgrave Macmillan, New York 2012, pp. 209 ff.

TFEU provides that The European Parliament and the Council, acting in accordance with the ordinary legislative procedure, can adopt the measures necessary for the implementation of development cooperation policy. To pursue the objectives listed by artt. 21 and 209, the EU has adopted numerous instruments that can be used to finance policies in this field. In this regard, the Parliament and the Council have recently adopted regulation 230/2014¹³ establishing an instrument an instrument which provides, for the period from 2014 to 2020, direct support for the Union's external policies by increasing the efficiency and coherence of the Union's actions in the areas of crisis response, conflict prevention, peace-building and crisis preparedness, and in addressing global and trans-regional threats¹⁴. This instrument shall be used to provide technical and financial assistance in response exceptional and unforeseen situations, such as: (a) a situation of urgency, crisis or emerging crisis; (b) a situation posing a threat to democracy, law and order, the protection of human rights and fundamental freedoms, or the security and safety of individuals, in particular those exposed to gender-based violence in situations of instability; or (c) a situation threatening to escalate into armed conflict or to severely destabilise the third country or countries concerned. In these specific situations, the instruments can be used to achieve a long list of objectives. Most of them have a hybrid nature which belongs both to Peacebuilding and Statebuilding, such as those a) to support the establishment and functioning of interim administrations mandated in accordance with international law; d) to support the development of democratic, pluralistic State institutions, including measures to enhance the role of women in such institutions, effective civilian administration and civilian oversight over the security system, as well as measures to strengthen the capacity of law-enforcement and judicial authorities involved in the fight against terrorism, organised crime and all forms of illicit trafficking.

¹³ Regulation 230/2014 of the European Parliament and of the Council, 11 March 2014, in Official Journal of the European Union, 15 March 2014, L 77/1.

¹⁴ See A. Di Stasi, *Il contributo dell'Unione europea alla pace e alla stabilità: il regolamento 230/2014 tra prime applicazioni e prospettive di riforma*, in G. Guarino (eds.), *Il diritto internazionale alla prova del caos: alla ricerca di una logica giuridica*, Editoriale Scientifica, Napoli 2016, pp. 49 ff.

In addition to the above provisions, Peacebuilding and Statebuilding can be pursued even within the legal framework of the Common Security and Defence Policy if the EU needs to deploy a military operation. In fact, art. 42 par. 1 TEU states that «the common security and defence policy shall be an integral part of the common foreign and security policy. It shall provide the Union with an operational capacity drawing on civilian and military assets. The Union may use them on missions outside the Union for peace-keeping, conflict prevention and strengthening international security in accordance with the principles of the United Nations Charter». This provision is completed by the following art. 43 par. 1 which affirms that: «the tasks referred to in Article 42(1), in the course of which the Union may use civilian and military means, shall include joint disarmament operations, humanitarian and rescue tasks, military advice and assistance tasks, conflict prevention and peace-keeping tasks, tasks of combat forces in crisis management, including peace-making and post-conflict stabilisation». The approach used in artt. 42 and 43 TEU, with a simultaneous reference to peacekeeping, peace-making and Peacebuilding, seems in line with the mandate of the recent operations deployed to maintain international peace and security, which are often multidimensional. Such multidimensional peace operations are composed of a range of components, including military, civilian police, political affairs, rule of law, human rights, humanitarian, reconstruction, public information and gender¹⁵. In Libya, for example, UNSMIL has a multidimensional mandate, even if it has not been successful yet and the operation is still operating from outside the country, in Tunisia.

Thus, following the approach adopted by the UN, also the European Union involvement in Libya has multidimensional nature.

¹⁵ G. Cellamare, *Le operazioni di peace-keeping multifunzionali*, Giappichelli, Torino 1999; Id., «Le attività di mantenimento della pace nei rapporti tra Nazioni Unite e organizzazioni regionali (I parte)», in *La Comunità Internazionale*, 2013, p. 51 ss.; Id., «Le attività di mantenimento della pace nei rapporti tra Nazioni Unite e organizzazioni regionali (II parte)», in *La Comunità Internazionale*, 2013, R. Cadin, «Considerazioni generali e nuove tendenze in materia di peace-keeping», in *Ordine internazionale e diritti umani*, n. 3/2014, p. 552 ss.; F. Battaglia, «Le missioni multidimensionali delle Nazioni Unite Per il mantenimento e la costruzione della pace: analisi critica della recente prassi nel continente africano», in *federalismi.it*, 2015, pp. 1 ss.

3. The Strategies of the EU in Libya

The stabilization of its southern border is a primary challenge for the EU. Solving conflicts and promoting development and human rights in the south is essential for addressing the threat of terrorism, the challenges of demography, migration and climate change, and for seizing the opportunity of shared prosperity. For this reason, the Libyan crisis, which is the largest and the closest crisis at its southern borders, has always been at the center of the EU's interests. In this context, the EU has tried to pursue a multi-level and multidimensional approach to the conflict, acting at the, national, regional and global levels and facing the different aspects of the crisis. The paragraphs below will particularly focus on the actions adopted to implement UN resolutions and the operations carried on within the legal framework of the Common Foreign and Security Policy and the Common Security and Defense Policy. It will not be instead explored the bilateral assistance to support democratic transition that the EU is providing through the funding of several projects¹⁶.

3.1. The support to the Government of National Accord through political and coercive measures

The EU is playing a political role, supporting the UN-backed Government of National Accord (GNA) and the implementation of the Libyan Political Agreement signed on 17 December 2015¹⁷. The European institutions, in line with the UN Security Council resolution 2259 (2015), have recognized the GNA as the only legitimate government of Libya and took the commitment to carry out all actions in coordination with such Authority.

¹⁶ The main instruments used to fund Libyan transition are the European Neighbourhood Instrument (ENI) and the Instrument Contributing to Stability and Peace (ICSP). However, since mid-2014, most cooperation with government institutions have been put on hold because of the resumption of hostilities. The establishment of an effective government is thus necessary to ensure that the funding is managed by a reliable counterpart.

¹⁷ See Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council Migration on the Central Mediterranean route Managing flows, saving lives, 17 February 2017, JOIN(2017) 4 final/2.

Furthermore, the EU has adopted restrictive measures, such as travel ban and asset freeze measures, against people obstructing the implementation of the LPA and the consolidation of the GNA, even if they were not previously designated by the Security Council or by the Sanctions Committee established pursuant resolution 1970 (2011). It is, thus, a general and broad implementation of resolution 1970 and 1973 of 2011. For example, Saleh Issa Gwaider, President of the Libyan House of Representatives since 5 August 2014, was included in the sanctions list of the EU because he was considered as undermining the support for mediation provided by the UN and UNSMIL¹⁸. The reason was that on 23 August 2016, he addressed a letter to the Secretary-General of the United Nations, in which he criticised the United Nations' support to the GNA and the adoption of United Nations Security Council Resolution 2259(2015) which endorsed the LPA, threatening to bring the United Nations, as well as the UN Secretary-General, before the International Criminal Court for violating the UN Charter, the Libyan Constitution and the sovereignty of Libya. Similarly, Khalifa Ghwell, who was the so-called "Prime Minister and Defense Minister" of the internationally unrecognized General National Congress (GNC), was sanctioned by the EU because he was accused to play a central role in obstructing the establishment of the GNA. The specific motivation was that he ordered the arrest of any members of the new Security Team, appointed by the Prime Minister Designate of the GNA. Also the President of the GNC, Nuri Abu Sahmain, was added to the list of sanctions by the EU because of his activities of obstacle to the GNA and the LPA. In particular, Sahmain issued a statement that the GNC did not authorize any of its members to participate in the meeting or sign the Libya Political Agreement.

¹⁸ United Nations Security Council, resolution 2259, 23 December 2015, UN Doc. S/RES/2259 (2015). At the paragraph 10 it «Confirms that those individuals and entities engaging in or providing support for acts that threaten the peace, stability or security of Libya, or that obstruct or undermine the successful completion of the political transition to a stable, secure and prosperous Libya under a Government of National Accord, must be held strictly accountable, and in this regard, recalls the travel ban and asset freeze measures reaffirmed in paragraph 11 of resolution 2213 (2015)».

The very broad reasons of these sanctions, formally in line with resolutions 1970 (2011) and 2213 (2015), confirm the political nature of the sanctions regime. However, it may be questionable if any kind of obstacle to the GNA has to be automatically considered as a threat to international peace and security and, thus, as justifying the adoption of coercive measures under chapter VII of the UN Charter¹⁹. In this regard, it is important to underline that UN and the other actors involved in activities of Statebuilding in Libya, such as the EU, should take into account the right to self-determination of people living in that territory, because the need to support peace/state-building should not prevail on the fundamental right of people to freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development. In this case, the EU autonomous sanctions, even if addressed to individuals, were clearly aimed at weakening some opposition group, irrespective of the fact that such groups are representative of a part of the population and that in some cases they enjoy the effective control of part of the territory.

3.2. EUNAVFOR Med – Operation Sophia

EUNAVFOR Med – Operation Sophia²⁰, which is largely inspired by the EU's Naval Force Operation Atalanta, is not a proper Peacebuilding operation, because it was set up in June 2015 to tackle smuggling of migrants and trafficking in human beings²¹. However, differently from others operations with restricted competencies in the field of border protec-

¹⁹ Even if the sanctions under analysis were autonomous sanctions adopted by the EU, they have to be considered as acts implementing obligations belonging to the UN resolutions, which were adopted under Chapter VII of the UN Charter.

²⁰ When it was created the operation was named just EUNAVFOR Med. Operation Sophia was added in September 2015. Sophia is a baby who was born on 24 August 2015 at 04.15 am on board the German frigate Schleswig-Holstein, operating in the Central Mediterranean Sea as part of EUNAVFOR MED Task Force.

²¹ M. Gestri, «EUNAVFOR MED: Fighting Migrant Smuggling under UN Security Council Resolution 2240 (2015)», in *The Italian Yearbook of International Law*, 2016, pp. 21-54; E. Papastavridis, «EUNAVFOR MED Operation Sophia and the question of jurisdiction over transnational organized crime at sea», in *Questions of International Law*, 2016, pp. 19 ff.; D. Vitiello, «La “crisi” del Mediterraneo: una crisi della governance europea nella crisi migratoria», in *Rivista di studi politici*, n. 2 2016, pp. 71 ff.; I. Ingravallo, «L'operazione militare EUNAVFOR MED», in *Sud in Europa*, 2015, pp. 3 ff.

tion or search and rescue at sea, such as the operation Triton lunched by Frontex in 2014, EUNAVFOR Med has a broad mandate that includes also purposes of capacity building. For example, it has even the function to train Libyan guards, in coordination with the Libyan authorities and with their consent. In the light of this, It can be considered, in a broad sense, as a mission falling within the Peacebuilding strategy that, since the outbreak of the crisis, the EU is carrying out in Libya with the aim to assist the post-war transition and the stabilization process.

The establishment of such mission was encouraged by the European Council during its special meeting on 23 April 2015, where the European leaders agreed to strengthen the EU presence at sea, to fight the traffickers, to prevent illegal migration flows and to reinforce internal solidarity and responsibility. Furthermore, they decided that, given that instability in Libya creates an ideal environment for the criminal activities of traffickers, EU shall have actively supported all UN-led efforts towards re-establishing government authority in Libya²². The establishment of an effective government is a necessity complementary to the decision of reinforcing the EU presence on the Libyan coastline, because the latter needs the classical consent of the coastal State²³. Without such consent, the planned operation could not have fully implemented its mandate, except in the case of an authorization under chapter VII provided by the Security Council.

EUNAVFOR Med was launched in June 2015²⁴ in accordance with the previous decision of May 2015²⁵ that described its objectives. The

²² Special meeting of the European Council, 23 April 2015 – statement. Available on line at <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/04/23-special-euco-statement/>. Last time visited on 25 March 2017.

²³ G. Ziccardi Capaldo, «The EUNAVFOR MED Operation and the Use of Force», in *ASIL Insights*, December 2015. Available on line at <https://www.asil.org/insights/volume/19/issue/27/eunavfor-med-operation-and-use-force>. Last time visited on 25 March 2017.

²⁴ Council decision (CFSP) 2015/972 of 22 June 2015 launching the European Union military operation in the southern Central Mediterranean (EUNAVFOR MED), in *Official Journal of the European Union*, 23 June 2015, L 157/51.

²⁵ Council decision (CFSP) 2015/778 of 18 May 2015 on a European Union military operation in the Southern Central Mediterranean (EUNAVFOR MED), in *Official Journal of the European Union*, 19 May 2015, L 122/31.

operation is designed around three phases that have to be progressively adopted, respecting international law and particularly human rights, humanitarian, refugee law and the *non refoulement* principle. The first phase, now completed, consisted of the deployment of forces to build a comprehensive understanding of smuggling activity and methods. The second phase, which is on going, is divided in two part: *a)* conduct boarding, search, seizure and diversion on the high seas of vessels suspected of being used for human smuggling or trafficking, *b)* in accordance with any applicable UN Security Council Resolution or consent by the coastal State concerned, conduct boarding, search, seizure and diversion, on the high seas or in the territorial and internal waters of that State, of vessels suspected of being used for human smuggling or trafficking, under the conditions set out in that Resolution or consent. The first part of the second phase started in October 2015 and was conducted in international waters. Instead, the second part was launched in June 2016 by a Council decision which amend the mandate of EUNAVFOR Med²⁶, stating that It shall assist in the development of the capacities and in the training of the Libyan Coast Guard and Navy carrying out activities in the territory or territorial waters of Libya or of a host third State neighboring Libya, if the Political and Security Committee (PSC) so decides following an assessment by the Council on the basis of an invitation by Libya or the host State concerned. This amendment was approved following the expression of readiness of the President of the Presidency Council of the GNA, Faye al-Serraj, to cooperate with the EU on these aspects. From a legal perspective the consent of Serraj is controversial because of the lack of effectiveness of his government. Even if it is politically strong, because it is internationally recognized, it lacks of effectiveness since different groups control the largest part of Libya.

Beside the training of Libyan Coast Guard, the Council decision of June 2016 enhanced the mandate of EUNAVFOR Med providing that It shall contribute to the implementation of the UN arms embargo on the high seas off the coast of Libya, so to implement the

²⁶ Council decision (CFSP) 2016/993 amending Decision (CFSP) 2015/778 on a European Union military operation in the Southern Central Mediterranean (EUNAVFOR MED operation SOPHIA), 21 June 2016, in Official Journal of the European Union, 20 June 2016, L 162/18.

UN resolutions on this issue and in particular resolution 2292 (2016)²⁷ which authorize member States to inspect, without undue delay, on the high seas off the coast of Libya, vessels bound to or from Libya which they have reasonable grounds to believe are carrying arms or related materiel to or from Libya²⁸. This resolution, whose preamble recalls «the decision of the Council of the European Union on 23 May 2016 to extend the mandate of EUNAVFOR MED Operation Sophia by one year and to add further supporting tasks to its mandate, including the implementation of the UN arms embargo on the high seas off the coast of Libya», was strongly sponsored by the EU to reinforce its role in the context of the Libyan crisis. Such a strategy was not welcomed unanimously within the UN. In fact, even if the members of the Security Council voted resolution 2292 (2016) by unanimity, some State showed its strong dissent while adopting it. Particularly the Russian delegate affirmed that the Russian Federation did not prevent the adoption of resolution 2292 (2016) because when the Security Council began working on the draft there was the impression that such initiative was supposed to bring order to the illicit trafficking in weapons in Libya. However, he expressed totally disappointment that

²⁷ United Nations Security Council, resolution 2292 (2016), 14 June 2016, UN Doc. S/RES/2292 (2016).

²⁸ Such a provision derogates art. 110 of the United Nations Convention on the Law of the Sea. It affirms: « 1. Except where acts of interference derive from powers conferred by treaty, a warship which encounters on the high seas a foreign ship, other than a ship entitled to complete immunity in accordance with articles 95 and 96, is not justified in boarding it unless there is reasonable ground for suspecting that: (a) the ship is engaged in piracy; (b) the ship is engaged in the slave trade; (c) the ship is engaged in unauthorized broadcasting and the flag State of the warship has jurisdiction under article 109; (d) the ship is without nationality; or (e) though flying a foreign flag or refusing to show its flag, the ship is, in reality, of the same nationality as the warship». For this reason, the Security Council adopted a prudent approach and make clear that the derogation applies «in these exceptional and specific circumstances for a period of 12 months from the date of this resolution». Furthermore, it underlines that before inspecting a State must have a *reasonable grounds* to believe are carrying arms or related materiel to or from Libya. Finally, Member States have to make good-faith efforts to first obtain the consent of the vessel's flag State prior to any inspections pursuant to this paragraph, and calls upon all flag States of above-mentioned vessels to cooperate with such inspections.

the approaches of some delegations when working on the document relied exclusively on ultimatums. It was considered as the demonstration that some partners wanted to see the Brussels decision to broaden the mandate of the military maritime Operation Sophia approved at any price²⁹. Indeed, the concern of Russia was that the EU decided to reinforce its role in the Mediterranean so to have more influence in the political solution of the Libyan crisis. In this regard, during a meeting of the Security Council held some day before the adoption of resolution 2292 (2016), the Russian representative underlined that in Libya there is no alternative to a peaceful settlement, which must be exclusively Libyan led. Furthermore, he said to be bewildered by the European Union decision to include key Libyan players on the EU sanctions list and to be worried that the attempts to punish Libyan politicians would have simply further deepened the division³⁰.

Such concerns expressed by the Russian agent move from the conviction that the different activities of the EU in Libya fall within a comprehensive strategy of Peace/Statebuilding in that territory. Thus, in the future Russia may obstruct further EU interventions, using its veto power within the Security Council, motivated by the will to intensify its guidance in the political transition of the country.

3.3. EUBAM

On 22 May 2013, Council decision 2013/233/CFSP established EUBAM Libya³¹, a civilian Mission under the CSDP to support the Libyan authorities in improving and developing the security of the country's borders. Such decision followed the letter from the Minister for Foreign Affairs and International Cooperation of Libya to the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, welcoming the Union's CSDP proposal to support the Libyan authorities in developing the capacity to enhance the security of Libya's bor-

²⁹ United Nations Security Council, 7715th meeting, 14 June 2016, UN Doc. S/PV.7715.

³⁰ United Nations Security Council, 7705th meeting, 6 June 2016, UN Doc. S/PV.7705.

³¹ Council decision 2013/233/CFSP of 22 May 2013 on the European Union Integrated Border Management Assistance Mission in Libya (EUBAM Libya), in Official Journal of the European Union, 24 May 2013, L 138/15.

ders in the short term, and to assist in developing a broader strategic Integrated Border Management (IBM) concept in the longer term. The decision did not confer to EUBAM any executive function, but only competencies in order *a)* to support Libyan authorities in strengthening the border services in accordance with international standards and best practices; *b)* to advise the Libyan authorities on the development of a Libyan national IBM strategy; *c)* to support the Libyan authorities in strengthening their institutional operational capabilities.

In February 2016 its mandate was amended to provide for a possible civilian capacity building and assistance crisis management in the field of security sector reform, focusing on police, criminal justice, border security and migration, cooperating closely with, and contributing to, UN-SMIL efforts, liaising with the legitimate Libyan authorities and other relevant security interlocutors³². Despite the enlargement of its mandate and its extension until August 2017³³, it has to be underlined that EUBAM has been downsized and has been operating from Tunisia since August 2014 because of the deteriorated political and security situation.

Even if the current chaotic situation in Libya and the following relocation of EUBAM in Tunisia significantly limits the capacity of the European mission, the EU has not withdrawn it because, as stressed during the last informal meeting of EU heads of state or government that took place Malta in February 2017, a main interest for the EU is to reduce the pressure on Libya's land border by enhancing Libya's border management capacity. Thus, the purposes described in the mandate of EUBAM are considered as essential in the comprehensive strategy of peace/statebuilding of the EU in Libya³⁴.

³² Council decision (CFSP) 2016/207 of 15 February 2016 amending Decision 2013/233/CFSP on the European Union Integrated Border Management Assistance Mission in Libya (EUBAM Libya), in Official Journal of the European Union, 16 February 2016, L 39/45.

³³ Council decision (CFSP) 2016/1339 of 4 August 2016 amending and extending Decision 2013/233/CFSP on the European Union Integrated Border Management Assistance Mission in Libya (EUBAM Libya), in Official Journal of the European Union, 5 August 2016, L 212/111.

³⁴ Informal meeting of EU heads of state or government, Malta, 03 February 2017. Available on line at <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2017/02/03-informal-meeting/>. Last time visited on 25 March 2017.

In this regard, the European institutions should take under due consideration the humanitarian situation in Libya, because the interest of the EU to reduce the migration pressure from its southern borders cannot be achieved violating the fundamental freedoms of people and the international legal framework in the field of human rights law and refugees. During a recent meeting of the Security Council, Special Representative of the Secretary-General and Head of the United Nations Support Mission in Libya, Martin Kobler, pointed out that human rights, the rule of law and irregular migration must be addressed seriously and comprehensively, underlining that the rule of law continues to be undermined by armed groups that abduct, mistreat and commit other human rights abuses with impunity and that migrants held in detention have no legal recourse and suffer appalling conditions, which causes the death of many people³⁵. Kobler recalled even the report published on 13 December 2016 by the UNSMIL and the Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) detailing the disastrous situation and ill-treatment in detention centers. Indeed, such report focuses on European Union policies to disrupt the smuggling of migrant and trafficking of human from Libya. It recognized that lifesaving search and rescue operations are mainly carried out by ships belonging to the European Union operations or ships of individual European States such as the Italian Coast Guard, while Libyan Coast Guard has carried out limited search and rescue operations in Libyan territorial waters. Furthermore, the report documented that rescued migrants are currently taken to Italy.

However, It even reminds that some senior government officials in Europe have called for the establishment of migrant camps in North Africa and the return of boats to Libya. In this regard, the report stresses that international law prohibits the return of any individual to a place where she or he is at risk of torture or other serious human rights abuses. Thus, while pursuing policies aimed to reduce the migration pressure, the European Union has to take carefully account of the human rights situation in Libya, because the fragile UN-backed government in Libya is unable, or unwilling, to protect the

³⁵ United Nations Security Council, 7879th meeting, 8 February 2017, UN Doc., S/PV.7879.

fundamental freedoms of people. Actually, OHCHR and UNSMIL recommend that countries of destination beyond Libya, including Member States of the European Union, to expand safe and regular entry channels and the availability of durable solutions; to continue search and rescue operations; and to ensure that training and support for Libyan institutions which engage with migrants is accompanied by comprehensive efforts to address the human rights of migrants, including through ending their arbitrary detention and improving their treatment in detention³⁶.

4. Concluding Remarks

The solution of the Libyan crisis is crucial in the interests of the European Union for a wide range of reasons of political, economical and security nature. For this reason, the EU is probably the main actor involved in activities borderline between peace and State building. Indeed, while the European institutions and also the UN prefer to consider the involvement in Libya within the legal framework of Peacebuilding, the effort of the international community, including the EU, is to re-build the basic governmental institution in a country that currently seems to be a failed State. In fact, the GNA guided by al-Serraj does not meet the essential legal requirement to consider this as the effective government of Libya, even if It has received a large political recognition by the international community and the support by the UN and the other regional actors, such as the EU. Obviously, Its lack of effectiveness makes any action of institution building internationally led more difficult from both a legal and a practical point of view. From the legal perspective, the main aspect of weakness is the questionable consent of the State interested. As regards, for example, the move to the second phase of EUNAVFOR Med or the establishment of EUBAM, the decision of the EU followed an invitation from the government of al-Serraj, because the latter is considered as the

³⁶ United Nations Support Mission in Libya, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, "Detained And Dehumanised", Report On Human Rights Abuses Against Migrants In Libya, 13 December 2016.

only legitimate government of Libya. Anyway, it is questionable if the GNA can legally give such consent even if It does not control the territory. Moreover, despite such formal consent from the host State, the success of these interventions is limited by practical difficulties. In fact, the governmental institutions have not the capacity to ensure the security of the international operations deployed in Libya. For this reason, the staff of EUBAM has been relocated in Tunisia. The UN has taken the same decision with regard to UNSMIL.

Thus, also on issues of highest priority, such as the management of the migration flows, the EU has to take under due consideration the effective political situation in the country.

Furthermore, any action should follow a depth human rights assessment. In fact, at the moment the EU should not carry out strategies aimed at stopping departures from Libya, because such a policy would breach international law.

Nevertheless, the EU's comprehensive migration policy agreed in Malta by the members of the European Council last February does not seem to follow such a direction. In that occasion, after having reminded that the stabilization of Libya are now more important than ever, the European leaders have stressed that capacity building is key for the Libyan authorities to acquire control over the land and sea borders and to combat transit and smuggling activities. Thus, they have adopted a list of priority that shall be pursued, which include: *a)* training, equipment and support to the Libyan national coast guard and other relevant agencies; *b)* supporting where possible the development of local communities in Libya, especially in coastal areas and at Libyan land borders on the migratory routes, to improve their socio-economic situation and enhance their resilience as host communities; *c)* seeking to ensure adequate reception capacities and conditions in Libya for migrants; *d)* helping to reduce the pressure on Libya's land borders, working both with the Libyan authorities and all neighbours of Libya, including by supporting projects enhancing their border management capacity; *e)* deepening dialogue and cooperation on migration with all countries neighbouring Libya, including better operational cooperation with Member States and the European Border and Coast Guard on preventing departures and managing returns.

Anyway, these goals can be achieved only after the consolidation of governmental institutions which must be respectful of international law, in particular international human rights law. In absence of this requirement, the EU foreign policy should not be addressed in transferring the management of migration flows to the Libyan authorities. In this regard, it may be subject to some critical reflection also the support expressed during the European Council to initiatives from individual member States directly engaged with Libya, such as the Memorandum of Understanding (MoU) signed on 2 February 2017 by the Italian Authorities and Chairman of the Presidential Council al-Serraj. Actually, the MoU has been suspended by Tripoli Appeals Court's administrative division as consequence of an action brought before the Court by six applicant who contested that al-Serraj does not have the authority he claims and that the MoU has turned Libya to a centre for the illegal immigration issue, which will mean that thousands of immigrants will be detained in Libya inside centres to be built by Italy.

Such an idea to support the creation of a Libyan State so to detainee within its territory migrants who want to reach Europe is exactly what the European Union has to avoid, because the European Union has to be able to manage migration flows without deporting migrants to third countries where the protection of their human rights may be threatened.

INCONTRO DI CIVILTÀ

“Not so Jewish, after all”: in margine all’ultima biografia di Benjamin Disraeli¹

Daniele Niedda

Non accenna a diminuire l’interesse suscitato da Benjamin Disraeli (1804-1881) tra gli intellettuali del variegato mondo di lingua inglese. Come sottolinea Michel Pharand, già Direttore del *Disraeli Project* presso la Queen’s University di Kingston (Ontario, Canada) e vincitore del premio Patten 2016 per la migliore pubblicazione nell’ambito degli studi vittoriani, ovvero il X volume da lui curato delle *Disraeli Letters*, negli ultimi dieci anni è uscito un libro ogni otto mesi sulla figura dello statista-scrittore che ha attraversato quasi per intero il lungo Ottocento europeo¹. Il nome di Disraeli è pure risuonato nell’ultima campagna elettorale grazie al candidato laburista Ed Miliband, che l’ha elogiato per aver inventato il Partito della Nazione, creando qualche malumore tra i suoi e la replica stizzita di conservatori vecchi e nuovi. Si sono scomodati addirittura il ministro dei governi Thatcher, Lord Douglas Hurd, e il *ghostwriter* di David Cameron, Edward Young, per smentire Miliband e riportare Disraeli nell’area dei conservatori con un *instant book* intitolato *Disraeli, or the Two Lives*². Paradossalmente, se Miliband rinverdisce la lettura marxista di Michael Foot, che ai suoi tempi aveva cercato di contrastare il liberi-

¹ Tutte le traduzioni dai testi in inglese citati sono di chi scrive. M. Pharand *et al.* (a cura di), *Benjamin Disraeli Letters: 1868*, vol. X, University of Toronto Press, Toronto 2014; M. Pharand, A Review of David Cesarani, *Disraeli. The Novel Politician*, in «Cercles» (2016) <http://www.cercles.com/review/r79/Cesarani.html>

² D. Hurd, E. Young, *Disraeli, or the Two Lives*, W&N, Londra 2014. Cfr. la recensione al volume di chi scrive, La fortuna britannica e l’oblio italiano, in «L’Indice dei libri del mese», XXXII, 11 (novembre 2015), p. 8.

simo thatcheriano col conservatorismo dal volto umano di Disraeli – il “good Tory” sensibile ai bisogni delle classi lavoratrici e sostenitore di politiche sociali all’avanguardia³ – Hurd e Young ne limitano la portata, riconoscendogli un ruolo collaterale (sostanzialmente, riorganizzazione del partito e propaganda in epoca di democrazia massificata), a vantaggio di Robert Peel, il vero ideatore, a loro parere, delle politiche responsabili. Il lavoro postumo di David Cesarani fornisce un’altra freccia all’arco dei dissacratori di Disraeli⁴. Stavolta è l’icona del campione dell’ebraismo a cadere sotto i colpi dello storico inglese, prematuramente scomparso poco più di un anno fa.

Il *Disraeli* di Cesarani s’inserisce in un filone non trascurabile di studi sul politico tory. Tra i più recenti che privilegiano la prospettiva ebraico-centrica vanno ricordati almeno i lavori di Stanley Weintraub e Adam Kirsch⁵. La novità sta nel segno della visione di Cesarani, che ha risposto provocatoriamente all’invito dell’editore di aggiungere la vita di Disraeli alla serie di biografie di ebrei eminenti mettendo in dubbio che Disraeli lo sia. Non è vero, assicura Cesarani, che la questione ebraica sia essenziale per comprendere una figura tanto enigmatica da evocare spesso il paragone con la sfinge. Si tratterebbe in realtà di un luogo comune inaugurato all’indomani della sua scomparsa da Monypenny e Buckle (gli autori della prima monumentale biografia in sei volumi), accolto da commentatori sia filo che anti-semiti e infine suggellato da due autorità del calibro di Hannah Arendt e Isaiah Berlin⁶. Non importa che in discorsi e romanzi Disraeli ripeta a gran voce che la civiltà cristiana occidentale deve tutto agli ebrei

³ M. Foot, *The Good Tory: Benjamin Disraeli*, in M. Foot, *Debts of Honour*, Faber and Faber, Londra 1980, pp. 39-70.

⁴ D. Cesarani, *Disraeli. The Novel Politician*, New Haven & London, Yale University Press (Jewish Lives), Londra 2015. D’ora in avanti il numero delle pagine segue le citazioni nel testo tra parentesi.

⁵ S. Weintraub, *Disraeli. A Biography*, Dutton, New York 1993. A. Kirsch, *Benjamin Disraeli*, Schocken, New York 2008.

⁶ W. F. Monypenny, G. E. Buckle, *The Life of Benjamin Disraeli, Earl of Beaconsfield*, J. Murray, Londra 1910-1920; H. Arendt, *Il potente mago*, in *Le origini del totalitarismo* (1948), Einaudi, Torino 2004; I. Berlin, *Benjamin Disraeli, Karl Marx e la ricerca dell’identità* (1967), in *Controcorrente. Saggi di storia delle idee*, Adelphi, Milano 2000.

(dice di se stesso: “sono la pagina bianca tra il Vecchio e il Nuovo Testamento”⁷); che si impegni per assicurare loro i diritti civili, vincendo l’inveterata ostilità del suo partito; o che come Primo ministro consolidi la presenza inglese nel Mediterraneo orientale con l’acquisto della *golden share* del Canale di Suez e l’annessione di Cipro all’Impero: i primi passi, secondo alcuni, del processo culminato con la creazione dello Stato di Israele, passando per l’occupazione britannica della Palestina e la Dichiarazione Balfour. Tutti eventi di cui Cesarani dà una lettura demitizzata. Nell’ordine: la cosiddetta politica estera filo-semita sarebbe una leggenda, visto che il sostegno ai turchi in funzione anti-russa è in continuità con la politica del predecessore (“Disraeli era più un discepolo di Lord Palmerston che un seguace di Mosè” p. 4) e più in generale con consolidati interessi britannici. Lo stesso dicasi per i casi celebri di antisemitismo del tempo, come l’affaire Damasco e il caso Mortara, che infiammano la comunità ebraica internazionale, in particolare gli inglesi Rothschild e Montefiore, ma lasciano freddo Disraeli. Anche il ruolo esercitato al Congresso di Berlino del 1878 sarebbe in genere sopravvalutato, secondo Cesarani. Il famoso articolo 44, che garantiva l’uguaglianza religiosa di tutti i cittadini all’interno dell’Impero ottomano, ebrei inclusi, da sempre intitolato a Disraeli, sarebbe in realtà una conquista del banchiere (ebreo) di Bismarck, Gerson Bleichröder. Insomma, quella che l’autore chiama “l’esplosione ebraica” di Disraeli si darebbe per tutt’altri motivi, nient’affatto nobili, che sicuramente nulla hanno a che vedere con questioni d’identità, né si spiegano in termini di compensazione o di reazioni consolatorie. Dietro ci sarebbero niente più che “ragioni mercenarie” (p. 231), mirate a ingraziarsi personaggi potenti come i Rothschild e, ancor peggio nel caso di Sarah Brydges Willyams, a compiacere un’anziana e facoltosa ammiratrice ebrea essenziale per ristrutturare la montagna di debiti accumulati da Disraeli. No, sostiene Cesarani; la stella polare di Disraeli è l’ambizione, la febbre che l’accende, l’eroismo byronico; il suo segreto sta nell’eccezionale mistura di culto del genio, narcisismo e arrivismo. Tutte cose che avrebbero poco a che fare con una vita ebraica.

⁷ Cit. in R. Blake, *Disraeli*, Faber & Faber, Londra 1966, p. 504.

La prima cosa che viene da chiedersi è se esista davvero una qualche componente genetica o culturale che rende ebrei ed ebrei incompatibili con la teoria romantica del genio; se non esistano, o siano mai esistiti, ebrei innamorati di sé e rampanti opportunisti completamente assorbiti dalla carriera. Per altro verso, Cesarani sembra incorrere nello stesso errore di Martin Heidegger alle prese con la *Judenfrage*, in cui Donatella Di Cesare rinviene un antisemitismo metafisico: ovvero, la pretesa di definire Disraeli una volta per tutte, come Heidegger voleva dare una definizione assoluta dell'Ebbero⁸. A irritare più di tutto Cesarani è l'uso della retorica razzista di cui sono pieni i romanzi di Disraeli, in particolare la trilogia *Young England*, perché si sarebbe prestata all'operazione di ribaltamento dei nazisti. Tra le varie presentate, la prova regina di questo influsso letale sarebbe un discorso pronunciato nientedimeno che dal Führer in persona nel 1941 al Reichstag: "L'ebreo britannico, Lord Disraeli, disse una volta che la questione razziale è la chiave della storia mondiale. Noi Nazional-Socialisti", continuò Hitler, "siamo cresciuti con questa idea" (p. 235). Effettivamente, vengono i brividi a leggere le sparate eugenetiche di Sidonia, il megalomane ebreo dalle cui labbra pendono i rampolli dell'aristocrazia inglese protagonisti di *Coningsby* (1844), *Sybil* (1845) e *Tancred* (1847). Per non parlare del famigerato capitolo XXIV della *Life of George Bentinck* (1852), la parte della biografia politica dell'amico e compagno di partito che aveva scandalizzato la nobiltà inglese, considerata da Cesarani, non senza motivo, "una delle cose più strane, paradossali e dannose mai scritte da un ebreo sul suo popolo, la sua religione e la sua storia" (p. 130). All'interno si legge: "vano è ogni tentativo umano di combattere la legge inesorabile della natura secondo la quale una razza superiore [quella ebraica] non sarà mai distrutta o assorbita da una inferiore"; "la razza ebraica congiunge i popoli moderni con le prime età del mondo, quando i rapporti tra Creatore e creato erano più intimi che ai giorni nostri, e addirittura Dio stesso parlava con l'uomo"; "gli ebrei sono la prova vivente e lampante della falsità di quella perniciosa dottrina dei tempi moderni – l'uguaglianza naturale dell'uomo"; "la tendenza naturale della razza ebraica [alla

⁸ D. Di Cesare, *Heidegger e gli ebrei. I "Quaderni neri"*, Bollati Boringhieri, Torino 2014, pp. 207-213.

non ibridazione], che va giustamente fiera del suo sangue, è contro la dottrina dell'uguaglianza umana". L'esaltazione della figura di Cristo che segue queste amenità punta sui motivi sbagliati, direbbe oggi John Paul Meier, rientrando nel paradigma ottocentesco che fonde supremazia razziale e conquista territoriale: "Non ha forse Gesù conquistato l'Europa cambiandone il nome in Cristianesimo? Tutti i paesi che rifiutano la croce avvizziscono ...".⁹

Ora, riconoscere gli aspetti imbarazzanti, come è tenuto a fare uno studioso serio, non significa però utilizzare schemi e paradigmi di un'epoca per giudicare un autore o un pensiero di un'altra: operazione, questa che fa Cesarani, scientificamente discutibile. Specialmente imputare a Disraeli responsabilità nella Shoah appare ingeneroso. Molto di ciò che Disraeli dice e scrive, inoltre, non va estrapolato dal contesto più contingente e spesso è negato o ridimensionato nell'arco di qualche giorno o pagina. Per fare un esempio, come si concilia l'ideologia della razza pura con l'apologia dell'amore interraziale che chiude *Tancred?* E poi non è proprio la liquidità della mente di Disraeli a rendercelo estremamente interessante, quelle caratteristiche di flessibilità e mutabilità che impegnano l'interlocutore di ieri e l'interprete di oggi a rintracciare piani o parvenze di coerenza? Paradossalmente, non è in questo profondamente ebraico? Conviene sempre tenere a mente ciò che Lord Derby disse una volta alla regina Vittoria, inizialmente scettica sul grado di affidabilità del suo Primo ministro prediletto: "Signora, Mr. Disraeli doveva farsi una posizione e uomini che devono farsi una posizione dicono e fanno cose che chi una posizione la eredita non è costretto a dire e fare"¹⁰.

Accantonando per un momento il punto dolente del libro di Cesarani, bisogna prima riconoscerne l'indubbio merito nel calare il caso Disraeli dentro il contesto europeo, nell'assimilarlo a figure quali Heinrich Heine, Ludwig Börne e Friedrich Julius Stahl, tutti figli dell'ebraismo illuminato continentale, prevalentemente laico, ma non necessariamente

⁹ B. Disraeli, *Lord George Bentinck: A Political Biography* (1852), Colburn, Londra 1852, pp. 346-64. Mi riferisco a J. P. Meier, *Un ebreo marginale. Ripensare il Gesù storico* (1991-2016), Queriana, Brescia 2001.

¹⁰ H. M. Swartz, M. Swartz (a cura di), *Disraeli's Reminiscences*, Hamish Hamilton, Londra 1975, p. 43.

te progressista. Come per tanti sefarditi inglesi di terza o quarta generazione, per lo più di origini iberiche o italiane – Disraeli è londinese di seconda – i rapporti con le rispettive comunità si affievoliscono a causa di conversioni o matrimoni misti. Benjamin Disraeli è degno figlio di Isaac D’Israeli; anzi, a dispetto del cambiamento onomastico, “il suo discepolo più servile” (p. 29), nota Cesarani con un pizzico di enfasi di troppo. È vero, infatti, che Disraeli eredita la stessa ambivalenza del padre nei confronti dell’ebraismo, rifuggendone da un lato le manifestazioni bigotte dell’ortodossia più retrograda ed esaltandone dall’altro la sapienza di intellettuali sopraffini come Moses Mendelssohn o di istituzioni collettive quali il *Sanhedrin* napoleonico, il consiglio di laici e rabbini, che antepose la legge civile francese a quella ebraica. Altrettanto vero è che il leit-motiv di tanti scritti e discorsi del figlio (il tema del cristianesimo come “giudaismo completato” o “giudaismo per le masse”) compare per la prima volta in un’opera del padre (*The Genius of Judaism*, 1833). Arrivare a ipotizzare, però, che il romanzo *Contarini Fleming* (1832) sia una mera applicazione del saggio sul genio scritto da Isaac nel 1795 sembra un’esagerazione. Cesarani è certamente abile a non cadere nelle trappole tese da Benjamin ai suoi biografi. Ad esempio, non crede giustamente all’immagine paterna delineata dal figlio nella prefazione all’edizione completa delle opere del padre pubblicata nel 1849, un anno dopo la scomparsa, dove Isaac è dipinto come un uomo dolce e semplice, un tranquillo erudito che vive felice nella campagna inglese, circondato dai suoi libri. Invece, lungi dall’essere un isolato, Isaac è organico all’ambiente tory di personaggi come Robert Southey e l’editore John Murray e viene addirittura ricompensato per i suoi studi con un dottorato *ad honorem* dall’Università di Oxford, il bastione del Toryismo. Quanto alla tranquillità, dà ripetutamente prova di essere uno spirito combattivo: da giovane, nel sottrarsi per ben due volte alle mire familiari di farne un mercante; dopo essersi affermato nell’ambito della storia politica e letteraria, nel contrastare la storiografia whig allora dominante con argomentazioni puntuali basate su serissime ricerche d’archivio (ad esempio, sulla monarchia Stuart); soprattutto, nella ferma opposizione alle pretese della sinagoga di Bevis Marks, che portano alla fine al battesimo dei figli e alla richiesta di essere depennato dai registri della comunità.

Su questo momento cruciale Disraeli figlio tace, preferendo fantasticare su false origini veneziane per ripagare con gli interessi chi lo tratta da *parvenu*. Cesarani ricostruisce bene la controversia con gli anziani che insistono a voler attribuire ad Isaac una carica che non si sente di assumere, fino a moltiplicarlo per l'equivalente di duemila sterline; e cita la bella lettera in cui Isaac confessa di sentirsi “un dolce cotto a metà, mezzo ebreo e mezzo gentile” e scongiura la sinagoga di desistere (pp. 23-24). Non altrettanto convincente risulta però la spiegazione del silenzio di Benjamin. Anzi, Cesarani finisce per cadere in contraddizione, perché se lo straordinario documento di Disraeli senior da lui messo in risalto è rivelatore di un disagio interiore che accomuna padre e figlio – è il clamoroso non-detto di Benjamin a dimostrarlo – allora scricchiola la tesi centrale del libro. Per quanto difficilmente contestabile possa apparire la serie di prove del disinteresse di Disraeli addotte da Cesarani, l'ebraismo non potrebbe essere ridotto così a una delle tante maschere messe e dismesse per convenienza tutta la vita. Si può convenire che le lezioni settimanali col rabbino nella prima scuola frequentata sono più che altro volute da Isaac per compiacere suo padre (il mite italiano di Cento figura come uno dei fondatori della Borsa di Londra e lascia alla famiglia un'eredità oggi valutabile in due milioni di sterline). Esse non incidono granché, come dimostrano i resoconti di viaggio, dove poco o nulla viene detto su luoghi e persone che avrebbero destato l'interesse di un ebreo passando attraverso la Germania, l'Italia e la Spagna. Neanche in Palestina ed Egitto, terre “di profondo significato per gli ebrei” (p. 49), Disraeli coglie le associazioni giuste e si emoziona come si deve. Non ci vuole un esperto di ebraismo per capire lo scempio delle regole alimentari fissate dalla Torah compiuto da Disraeli nel più ebraico dei suoi romanzi giovanili (*Alroy*, 1833), per non parlare di quando il protagonista, un condottiero ebreo del XII secolo, “si toglie il turbante, lo srotola, s'inginocchia e prega”, oppure dei sacrifici che il mistico Jabaster offre nella sinagoga: “Per quanto dica di padroneggiare testi ebraici come il *Pirke* [sic.] *Avot*, l'Etica dei Padri, l'aspetto ebraico di *Alroy* è pura castroneria” (p. 60). Ciononostante, ammettere che la conversione all'anglicanesimo è una vicenda tormentata, le cui cicatrici riprendono a sanguinare a distanza di anni, ha su chi legge l'effetto di ridimensionare, se non invalidare, oltre a quanto sopra elencato, anche

quella che a Cesarani appare “una delle scene più realistiche e inquietanti (*disturbing*) dei romanzi di Disraeli” (p. 76); ovvero le pagine di *Henrietta Temple* (1837) in cui Disraeli arriva a usare il più vieto degli stereotipi – l’ebreo orco assetato di sangue cristiano – per tratteggiare la figura dell’usuraio Levison, redivivo Shylock che tiene in custodia il protagonista del romanzo, Ferdinand Armine. Allo stesso modo persuade poco la parte che Cesarani dedica a Sharon Turner, l’amico che convince Isaac a battezzare i figli. Turner è autore di una storia degli anglosassoni che la critica reputa uno dei testi fondanti del teutonismo e tanto basta a Cesarani per considerarlo “uno dei primi apostoli del pensiero razzista” (p. 26). Secondo l’autore, Turner è doppiamente colpevole, in quanto come padrino e zelante cristiano non è solamente responsabile dell’annacquamento dell’identità di Disraeli, è pure colui che ne “forgia la mentalità” (p. 26), instillandogli l’ideologia della razza superiore. Insomma, l’abbandono dell’ebraismo, secondo Cesarani, avrebbe esposto Disraeli al cancro del razzismo, lasciandolo scoperto, vulnerabile, senza protezione e facile preda della forma più becera del più becero dei nazionalismi. In realtà, tra abbandono dell’ebraismo, conversione al cristianesimo e razzismo non esiste alcun nesso causale di necessità. Infine, Cesarani non dà la giusta enfasi al momento a cui risale l’esaltazione della razza ebraica da parte di Disraeli, coincidente col mancato incarico di governo dopo la vittoria elettorale del 1841 da parte di Peel e dei leader del partito Tory. In fin dei conti, continua a sembrarci più plausibile una spiegazione in termini di reazione, per quanto esagerata e scomposta, all’ennesima esclusione e diffidenza, per non dire palese anti-semitismo.

L’aspetto veramente inquietante di Disraeli per Cesarani – ciò che fortemente disturba chi ha legato il suo nome non solo agli studi sull’olocausto e a una biografia di Eichmann, dove si contesta la nota tesi di Hannah Arendt, ma anche alla rottura con una certa compiacenza del mondo ebraico inglese verso la persistenza dell’antisemitismo nel Regno Unito¹¹ – è la simulazione, come d’altronde avver-

¹¹ D. Cesarani (a cura di), *The Final Solution. Origins and Implementation*, Routledge, Londra 1994; D. Cesarani (a cura di), *Genocide and Rescue. The Holocaust in Hungary 1944*, Bloomsbury Academic, Londra 1997; D. Cesarani, *Final Solution. The Fate of the Jews 1933–1949*, St. Martin’s Press, Londra 2016; D. Cesarani, *Adolf Eich-*

te già il titolo che gioca sul doppio senso della parola *novel* intesa come aggettivo ‘originale’ e come sostantivo ‘romanzo’, ‘narrativa di finzione’ (*fiction*). Il biografo più recente non sopporta il simulatore; non tollera che l’orgoglio ebraico di Disraeli non sia sincero; che pur essendo nato ebreo, non si senta né si comporti come tale; che non si identifichi fino in fondo con l’ebraismo. Non a caso questo libro dal tono polemico chiude sull’ambiguità di una figura che si congeda dal lettore con la doppia faccia di ultimo *Hof Jude* e prima vittima dell’antisemitismo moderno. Proprio sul secondo aspetto, per inciso, chi legge alla fine resta un po’ sorpreso, pensando anche ai trascorsi dell’autore, dal non rinvenire in quasi trecento pagine il minimo accenno a George Eliot, che del comportamento dei suoi connazionali fu talmente inorridita da dedicare l’ultima sua grande opera, *Daniel Deronda*, alla loro civilizzazione¹².

Figura liminale che segna uno spartiacque nella storia inglese per aver convinto una classe dirigente recalcitrante a saltare nel buio della democrazia (ricorre proprio quest’anno il centocinquantenario della seconda riforma elettorale), con tutto ciò che ne consegue in termini di definizione del carattere nazionale, come ha mostrato recentemente Peter Mandler¹³, Benjamin Disraeli esce dalle mani di Cesarani trasformato da icona dell’ebraismo a icona dell’assimilazione. Ma è proprio in quanto esemplare ibridizzato che ai nostri occhi appare profondamente inglese e assume le sembianze freudiane di un nuovo uomo Mosè, fondatore paradossale di un popolo (che) non (lo sente) suo. Si ascolti il giovane Derby, ministro del secondo premierato Disraeli, confessare i propri sentimenti sul capo al collega di governo, il marchese di Salisbury: “Come tutti i forestieri [Disraeli] crede fermamente nel ‘prestigio’, e che sia pure nell’interesse del paese spendere 200 milioni in una guerra se solo bastasse ad accrescere negli altri

mann. Anatomia di un criminale, Mondadori, Milano 2006; D. Cesarani, *The Jewish Chronicle and Anglo-Jewry 1841–1991*, Cambridge University Press, Cambridge 1994.

¹² Si veda su questo il fondamentale contributo di M. Ragussis, *Moses in Egypt: The Secret Jew in England*, in M. Ragussis, *Figures of Conversion. “The Jewish Question” and English National Identity*, Duke University Press, Durham & Londra 1995, pp. 234-290.

¹³ P. Mandler, *The English National Character*, Yale University Press, New Haven & Londra 2006.

Stati la considerazione della nostra potenza militare. Sebbene siano intellegibili queste idee non ci appartengono, né il fatto di prenderle abbastanza sul serio le rende meno pericolose”¹⁴.

Che sia in atto un ridimensionamento del mito di Disraeli, verificabile nella biografia di Cesarani tanto quanto nella precedente del duo Hurd-Young, è un’ulteriore prova che l’Inghilterra, più che il resto del Regno Unito, è entrata in un’epoca di concentrazione, per usare i termini di un altro grande vittoriano, Matthew Arnold¹⁵. Nella citata prefazione alle opere paterne Disraeli tesse l’elogio di una patria aperta e ospitale, che è stata ripagata da chi ha generosamente accolto con l’enorme contributo del proprio lavoro intellettuale. È paradossale che l’alfiere del ripiegamento e della chiusura sia oggi il personaggio politico che più di ogni altro ricorda Disraeli, per tanti aspetti, primo fra tutti per come si è sbarazzato del leader precedente (Brexit: Corn Laws = David Cameron: Robert Peel), ma poi per origini ibride, intelligenza, arguzia, ambizione, arrivismo, scaltrezza e spirito comico: ovvero l’ex sindaco di Londra e attuale ministro degli esteri Boris Johnson. A chi contro la propria natura ha scelto di trincerarsi val bene ricordare l’alto monito che le migrazioni non sono un pericolo, ma una sfida per crescere. A noi non resta che sperare che questa stagione passi in fretta e che l’Inghilterra torni a essere la casa accogliente intensamente amata da Disraeli.

¹⁴ Cit. in Blake, *Disraeli*, p. 636.

¹⁵ M. Arnold, *The Function of Criticism at the Present Time*, in M. Arnold, *Essays in Criticism*, Londra 1865.

SOCIETÀ

Le agenzie di *rating*: struttura, funzioni e responsabilità civile

Angelo Maietta

Premessa

L'attenzione, negli ultimi tempi, rivolta alle agenzie di *rating* si giustifica alla luce delle recenti vicende finanziarie che hanno inciso negativamente sull'equilibrio dei mercati mondiali, comportando il declino di quei soggetti che da sempre hanno rivestito un ruolo di spicco nello scenario economico/finanziario internazionale, assistendo così ad un filone giurisdizionale che ha avuto come protagonisti, da un lato, gli investitori travolti dalla richiamata crisi e, dall'altro, le società di *rating*, accusate a vario titolo di responsabilità per aver leso gli interessi dei cosiddetti soggetti deboli del rapporto.

La natura, le funzioni e di conseguenza i caratteri della tutela offerta dall'ordinamento ai soggetti che entrano in contatto con le agenzie di *rating*, si può veramente comprendere a fondo solo alla luce dello scenario economico e finanziario che ha fatto da sfondo all'ultimo decennio e che ha letteralmente travolto i principali operatori economici mondiali. È stata, infatti, l'invasiva crisi dei mutui *subprime* americani a sollevare il problema della responsabilità ricollegabile all'attività svolta dalle agenzie di *rating*¹, i cui effetti negativi si stanno ancora riversando sui mercati finanziari mondiali.

Secondo gli studi degli economisti, il vortice di crisi sarebbe in-

¹ Per una dettagliata ricostruzione dei meccanismi relativi alle operazioni dei mutui *subprime* cfr. Fondo Monetario Internazionale, *Containing Systemic Risks and Restoring Financial Soundness*, aprile 2008, in www.imf.org. Sul tema cfr. N. Linciano, «La crisi dei mutui subprime problemi di trasparenza e opzioni di intervento per le autorità di vigilanza», in *Quad. fin. Consob*, 2008, 9, p. 62.

teramente riconducibile alla vendita di strumenti finanziari collegati ai c.d. mutui *subprime*², concessi a tassi più elevati rispetto a quelli offerti a clienti *prime*, con l'intento di compensare il maggiore livello di rischio. Un tale sistema operativo è andato avanti fintanto che il prezzo degli immobili è stato alto, dopo di che si è assistito ad un vero e proprio disastroso effetto domino³ al cui apice vi erano le agenzie di *rating*, colpevoli non solo di aver effettuato le cartolarizzazioni dei mutui *subprime* con una percentuale troppo alta di *rating* favorevoli, ma anche di aver ritardato in maniera significativa l'opera di revisione dei giudizi inizialmente assegnati⁴. Infatti, se è vero che il conseguimento di un voto di *rating* elevato riduce il costo del credito e favorisce l'ingresso degli emittenti in nuovi mercati, un brusco e sostanziale abbassamento del voto a seguito di revisione potrebbe produrre un effetto negativo esattamente simmetrico, ossia un aumento dei costi di emissione ed una maggiore difficoltà per gli emittenti di accedere al mercato⁵.

² Si tratta di mutui concessi a clienti che già in passato avevano manifestato insolvenza. Al riguardo il sito di Borsa Italiana (www.borsaitaliana.it/documenti/rubriche/sottolente/mutuisubprime.htm) ha evidenziato come tra le varie tipologie di mutui *subprime* abbiano avuto una particolare diffusione i mutui con tasso fisso iniziale che si converte nel tempo al tasso variabile ed è, quindi, ancorato al tasso d'interesse stabilito dalle banche centrali; infatti, si sono registrati in questo settore numerosi casi in cui un tasso d'interesse iniziale intorno al 4% finiva, con gli aggiustamenti annuali, per avvicinarsi al 10%, incremento nel tasso d'interesse che può portare la rata mensile in capo al debitore ad una crescita dell'85%.

³ Quello che è accaduto è stata l'interruzione dei pagamenti da parte del cliente ad alto rischio che non aveva più alcun incentivo a continuare a pagare, tenuto conto che si trovava a pagare un immobile di valore inferiore al proprio debito; più immobili arrivavano sul mercato a causa delle procedure esecutive e più i prezzi si abbassavano e di conseguenza più alte divenivano le perdite da parte di coloro che avevano acquistato strumenti finanziari basati su mutui *subprime*.

⁴ G. Facci, *Le agenzie di rating e la responsabilità per informazioni inesatte*, in *IlCaso.it*, II, 2008, p. 99.

⁵ Alcuni studi di natura economica hanno posto in evidenza la tendenziale prociclicità del *rating* del merito creditizio che si manifesta, da un lato, con l'alimentare l'espansione dei mercati nei periodi di crescita economica e, dall'altro lato, con l'aggravarne le fasi di crisi, poiché il notevole abbassamento dei voti di *rating*, contribuisce ad alimentare il flusso recessivo. In tal senso cfr. Sy Amadou N.R., *The systemic regulation of credit rating agencies and rated markets*, 2009, in <https://www.imf.org>.

2. La storia del *rating*, origini ed evoluzione

Le agenzie di *rating* sono comparse per la prima volta sullo scenario internazionale solo agli inizi del '900 quando sul mercato finanziario cominciavano a diffondersi le prime obbligazioni private a fianco alle obbligazioni «statali» che venivano riconosciute come investimenti sicuri che non esponevano gli investitori ad un rischio fuori controllo⁶.

Si può dire che la storia economica e giuridica delle agenzie di *rating* sia iniziata con la pubblicazione ad opera di Jhon Moody, nel 1909, del primo *rating manual* preceduto solo dall'esperienza dalle banche d'investimento⁷ che avevano il compito di veicolare, in un primo momento, le informazioni, svolgendo una vera e propria attività di intermediazione nella compravendita dei titoli, affiancate dagli analisti finanziari che pubblicavano le opinioni e i risultati delle proprie analisi economiche su riviste e giornali specializzati – si pensi al *The American Railroad Journal* che dal 1832 raccoglieva le informazioni relative al mercato del trasporto ferroviario – e dalle *credit reporting agencies*⁸, primissime agenzie che si occupavano principalmente di stimare il rischio di credito delle società emittenti e di rivendere agli investitori le informazioni raccolte⁹. Tutto questo, però, senza desta-

⁶ G. Ferri, P. Lacitignola, *Le agenzie di rating. Tra crisi e rilancio della finanza globale*, Il Mulino, Bologna 2009, p. 22, i quali rilevano che in quel periodo le obbligazioni del debito sovrano venivano emesse dagli Stati per finanziare progetti di infrastrutture e «gli investitori non sentirono per così lungo tempo l'esigenza di avere un *rating* perché la maggior parte delle obbligazioni erano sovrane o garantite dallo Stato e quindi era ragionevole assumere la piena solvibilità delle stesse».

⁷ Si tratta rispettivamente di «lettere» scritte da un soggetto terzo che conosce uno degli interlocutori coinvolti in un determinato affare, rappresentando così una sorta di garanzia e raccomandazione sull'affidabilità del soggetto; allo stesso modo, le banche di investimento figuravano in prima persona con l'investitore, mettendo in gioco la propria reputazione con gli investitori ed i propri clienti.

⁸ Esempi di due importanti *credit reporting agencies* possono essere la *Mercantile Agency*, costituita nel 1841 da Lewis Tappan e la *Bradstreet*, fondata da John Bradstreet che, nel 1857, pubblicava il primo *commercial rating book*; nel 1933 le due agenzie si sono fuse in un'unica grande agenzia denominata *Dun & Bradstreet*.

⁹ G. Ferri, P. Lacitignola, *Le agenzie di rating. Tra crisi e rilancio della finanza globale*, op. cit., p. 23, secondo cui «la maggior parte degli affari sono ancora locali, le transazioni avvengono principalmente tra soggetti che si conoscono tra loro; ma quando la scala delle transazioni si espande in un contesto economico più ampio,

re particolare interesse nel legislatore che non si dedicava ancora ad un'attività regolamentare della materia. In effetti, il primo vero intervento normativo risale al 1936, quando l'*Office of the Controller of the Currency* (OCC) stabilì che le banche non potessero investire in obbligazioni inferiori all'*investment grade*, ossia al di sotto del *rating* BBB, designato come la soglia limite dei titoli a carattere non speculativo. Fu a partire proprio da questo momento che sia le banche che gli emittenti furono indotti a tenere conto dei giudizi espressi dalle agenzie, che iniziarono così ad influire direttamente sulla capacità di uno strumento finanziario di essere venduto sul mercato, indirizzando la vasta platea del pubblico degli investitori soprattutto non professionali, altrimenti privi dei mezzi e della competenza specificamente richiesti per un'idonea valutazione del rischio d'investimento¹⁰.

La prima fase di sviluppo della disciplina del *rating* ha visto, quindi, come protagoniste le stesse agenzie, affermatesi in quanto il servizio da loro offerto si trovava ad intercettare un momento di grande sviluppo dei mercati obbligazionari statunitensi e nel quale gli investitori sentivano forte il bisogno di una guida che, segnalando il rischio di credito delle obbligazioni tramite una scala di valori di facile comprensione e di immediata comparabilità, li aiutasse nelle scelte d'investimento¹¹. Fino agli anni Settanta, lo scenario è rimasto pressoché invariato, assistendo, solo nel 1975, alla incorporazione dei *rating*, da parte della *Securities and Exchange Commission*, nella regolamentazio-

in cui le risorse sono decisamente più mobili, cresce la necessità di acquisire informazioni riguardanti i soggetti coinvolti nelle transazioni. La prima risposta a questa esigenza è la lettera di raccomandazione stilata da chi conosce l'individuo al quale si riferisce, colui che la scrive deve aver avuto relazioni di affari col soggetto al quale la lettera si riferisce. Tale canale informale è sufficiente per un po' di tempo, ma a partire dagli anni Trenta del diciannovesimo secolo l'espansione dell'economia americana porta alla nascita di una nuova tipologia di istituzione: le agenzie di *credit reporting* specializzate. Questo rappresenta un tentativo di gestire il rischio del credito commerciale.»

¹⁰ Su questi aspetti, cfr. A. Sacco Ginevri, «Le società di rating nel Regolamento CE n. 1060/2009. Profili organizzativi dell'attività», in *Le nuove leggi civili commentate*, 2010, 33, 2, p. 293, L. Picardi, «Il rating tra crisi e riforma dei mercati finanziari», in *Riv. Dir. Civ.*, 2009, p. 717.

¹¹ Cfr. G. Presti, «Le agenzie di rating: dalla protezione alla regolazione», in *Jus*, 1, 2009, p. 69 e ss.

ne del mercato mobiliare¹². Ciò ha comportato un utilizzo dei *rating* non più limitato a singoli aspetti, ma finalizzato a scatenare una serie di conseguenze normative, sia a livello regolamentare che legislativo, destinate ad incidere a loro volta sulla disciplina delle obbligazioni, degli emittenti e degli intermediari, influenzandone i costi, margini e discrezionalità¹³.

È in un simile scenario che hanno trovato terreno fertile per la loro affermazione e diffusione le tre principali agenzie globali di *rating* del credito: Standard&Poor's, Moody's e Fitch, con l'intento di arrestare definitivamente quell'asimmetria informativa che regnava in modo negativo nei mercati finanziari americani ed internazionali¹⁴.

Volendo provare a ricostruire l'evoluzione storica delle agenzie di *rating*, è possibile scandire tre periodi temporali, legati alla diversa rilevanza ed efficacia della loro regolamentazione. Il primo periodo, va dal 1841 al 1975 ed è caratterizzato dalla prepotente affermazione delle agenzie di *rating* sui mercati finanziari nella gestione della compravendita dei titoli ed obbligazioni, senza sollevare però ancora l'interesse del legislatore nord-americano che continuava a rimanere estraneo al nuovo fenomeno; il periodo intermedio abbraccia gli anni dal 1975 al 1997, in cui le agenzie di *rating* hanno cominciato ad essere oggetto di attenzione da parte delle istituzioni e soprattutto della SEC

¹² Momento significativo nell'evoluzione della disciplina delle agenzie di *rating* si ha nel 1973 quando la SEC provvede all'introduzione della *Rule 15c3-1* (c.d. net capital rule). Sul punto cfr. J.C. Coffee jr., *Gatekeepers. The professions and corporate governance*, Oxford-New York, Oxford University press, 2006; J. White, *The SEC's other problem, Regulation*, 25, (Winter 2002-2003), in <http://www.cato.org/pubs/regulation/regv25n4/v25n4-10.pdf>.

¹³ Di recente la stessa SEC, in sede di proposta di modifica delle proprie *rules*.

¹⁴ Le tre storiche agenzie globali sono accomunate dall'aver avuto una storia articolata e caratterizzata *in primis* dalla crescita esponenziale del loro successo verso la fine degli anni Venti, in coincidenza con la prima grande crisi economica che ha colpito drammaticamente gli Stati Uniti, poi da una parentesi negativa che si è protratta fino agli anni Settanta, dovuta al fatto che gli investitori erano determinati a investire in immobili piuttosto che nei mercati finanziari, nonché al fatto che le obbligazioni immesse nel mercato erano prevalentemente pubbliche, e in ultimo da una forte ripresa nel periodo successivo agli anni settanta e fino ai giorni nostri, in cui il mercato finanziario sembra aver trovato nuovamente fiducia proponendosi come teatro di scambio di obbligazioni e titoli privati.

(*U.S. Securities and Exchange Commission*) che ha realizzato l'introduzione delle c.d. agenzie riconosciute (*Nationally Recognized Statistical Rating Organization*) i cui *rating* erano muniti di valenza regolamentare. La creazione delle c.d. agenzie riconosciute ha rappresentato un cambiamento epocale in quanto il miglior trattamento normativo veniva riservato non più genericamente alle obbligazioni dotate di *rating investment grade*, ma solo a quelle che avessero ricevuto tale valutazione da una o più agenzie individuate come NRSRO dalla SEC¹⁵.

Durante questo periodo, poi, si è assistito al passaggio da parte delle principali agenzie da un modello di business c.d. *investors-paid* a uno *issuers-paid* caratterizzato dal pagamento delle agenzie da parte degli emittenti, spinti dalla ormai diffusa percezione che l'esistenza di una buona valutazione da parte delle agenzie di *rating*, anche in virtù degli sviluppi regolamentari statunitensi, fosse decisiva per diminuire il costo dei finanziamenti e assicurare il successo dei collocamenti obbligazionari.

L'ultimo periodo d'interesse è quello contemporaneo, dagli anni 1997 ad oggi, che, in rotta con le epoche precedenti ha avuto come protagoniste la fervente attività del legislatore, intento ad impelagarsi nella regolamentazione dei profili più controversi delle agenzie di *rating*, nonché nuovamente le stesse agenzie che, a seguito di una successione di crisi finanziarie e rovesci di mercato, vengono, questa volta, poste sul banco degli imputati. In particolare, parte della dottrina economica e giuridica, ha riconosciuto l'ultima fase della storia dei *credit rating* come caratterizzata da un susseguirsi di crisi finanziarie in cui le società di *rating*, al pari degli altri *gatekeepers*, sono state bersaglio di accuse per non aver saputo svolgere adeguatamente la propria funzione di avvertimento dell'esistenza di situazioni finanziarie ad alto rischio sul mercato degli investimenti. Anzi, il ritardo strutturale con cui hanno provveduto, se lo hanno fatto, ad aggiornare le proprie va-

¹⁵ J. White, *The SEC's other problem*, *op. cit.*, p. 9, spiega così l'innovazione: «The SEC apparently noticed the 'whose ratings' problem: what was to prevent the bogus XYZ rating firm from iussing AAA ratings to any company that paid a suitable sum to XYZ? And what was to prevent a broker-dealer from claiming that XYZ's rating were 'reputable' and therefore should be used in judging that broker-dealer's bond portfolio and its capital requirements?».

lutazioni sul merito creditizio, talvolta anche in un momento successivo rispetto alla percezione della crisi da parte di altri operatori del mercato, ha generato un falso affidamento degli investitori, soprattutto non professionali, in merito alla solvibilità di taluni emittenti e prodotti finanziari¹⁶. Polemicamente, allora, proprio nell'ultimo periodo storico analizzato, ha cominciato a sollevarsi un alone di dubbio in merito alla reale utilità dei *rating* sostenendo che le valutazioni delle agenzie ben avrebbero potuto essere sostituite a livello regolamentare da altri indicatori, più reattivi, oggettivi ed affidabili, quali ad esempio gli *spreads* dei tassi di mercato¹⁷, diffondendosi sempre più il pensiero secondo cui «*credit ratings are important because regulations say they are*»¹⁸.

A contribuire alla dilagante insicurezza mostrata dagli investitori, vi era poi la circostanza della sostanziale immunità delle agenzie di *rating*, dominante nella realtà giuridica statunitense, sia perché le Corti, in un primo momento, assimilavano l'attività di *rating* a quella giornalistica, ritenendo che le opinioni delle agenzie fossero protette dalla immunità garantita dal primo emendamento¹⁹, sia perché i giudici riconoscevano come *unreasonable* l'affidamento mostrato dall'investitore che aveva ormai maturato la convinzione secondo cui «*the only common element to these cases is that the rating agencies win*»²⁰.

¹⁶ A. Sacco Ginevri, «Le società di rating nel Regolamento CE n. 1060/2009. Profili organizzativi dell'attività», *op. cit.*, p. 299, secondo cui «le origini della fase moderna possono farsi risalire alla crisi finanziaria delle tigri asiatiche del 1997. In vero, anche prima della crisi del 1997, in talune vicende erano state sollevate perplessità sull'operato delle agenzie di *rating* e sulla loro incapacità di prevenire, o quanto meno stare al passo con, le crisi societarie o finanziarie degli emittenti valutati».

¹⁷ In questo senso cfr. F. Partnoy, *The Paradox of credit ratings*, in R.M. Levitch, G. Majnoni, C. Reinhart, *The Role of Credit Reporting Systems in the International Economy*, Kluwer Academic Publisher, 2002, p. 80.

¹⁸ F. Partnoy, *The Paradox of credit ratings*, *op. cit.*, p. 80 e ss.

¹⁹ Il primo emendamento della Costituzione americana stabilisce, infatti, che: «*Il Congresso non potrà fare alcuna legge che stabilisca una religione di Stato o che proibisca il libero esercizio di una religione; o che limiti la libertà di parola o di stampa; o il diritto del popolo di riunirsi pacificamente, e di rivolgere petizioni al governo per la riparazione di torti*».

²⁰ F. Partnoy, *The Paradox of credit ratings*, *op. cit.*, p. 79.

Nella stessa epoca storica, nel continente europeo, la dinamica del *rating* era lasciata interamente alle regole dei mercati obbligazionari che non avevano, fino all'avvento dell'euro, sufficiente spessore con la conseguenza che, a differenza degli Stati Uniti, il *rating* non era affatto *condicio sine qua non* delle emissioni²¹.

3. Il rating e la sua regolamentazione. L'esperienza statunitense ed europea

È proprio alla luce di un quadro così poco rassicurante che si avvertiva l'esigenza di un marcato intervento regolativo da parte del legislatore, iniziato negli anni immediatamente successivi alla grande crisi e culminato con l'approvazione da parte del Congresso del *Credit Rating Agencies Reform Act*²² del 2006, innovando, a distanza di un lungo lasso di tempo, il *Securities and Exchange Act* del 1934, introducendovi una nuova sezione, la 15E, al fine di incrementare la qualità del *rating*, la trasparenza e la concorrenza del settore, mediante l'introdu-

²¹ È solo attraverso la legge sulle cartolarizzazioni del 30 aprile 1999, n. 130 "Disposizioni sulla cartolarizzazione dei crediti", che il *rating* fa il suo debutto normativo in Italia. L'art. 3, 4° comma, infatti, prevede che «solo nel caso in cui i titoli oggetto delle operazioni di cartolarizzazione siano offerti ad investitori non professionali, l'operazione deve essere sottoposta alla valutazione del merito di credito da parte di operatori terzi». Non si tratta, quindi, di una regolazione che incide sugli intermediari perché questi sono reputati in grado di tutelarsi da sé e a loro viene lasciato, quindi, l'onore e l'onere di valutare l'adeguatezza dei prodotti finanziari. Inoltre, anche quando il rating è necessario perché l'offerta è rivolta ad investitori non professionali, ciò che viene richiesto dalla legge è solo l'emissione e la pubblicità di un giudizio, non anche l'ottenimento di una particolare votazione come condizione per la commerciabilità. Precisa poi il successivo comma 5 dell'art. 3: «La Commissione nazionale per la società e la borsa (Consob) [...] stabilisce i requisiti di professionalità e i criteri per assicurare l'indipendenza degli operatori che svolgono la valutazione del merito creditizio e l'informazione sugli eventuali rapporti esistenti tra questi e i soggetti che a vario titolo partecipano all'operazione, anche quando la valutazione non sia obbligatoria».

²² Il *Credit Agency Reform Act* ha inserito una serie di norme aggiuntive, predisponendo un complesso di disposizioni normative destinate a disciplinare in maniera specifica l'ingresso di nuove agenzie di *rating*, la loro condotta all'interno del mercato e stabilendo determinati specifici obblighi.

zione di un procedimento finalizzato alla registrazione delle agenzie di *rating*, previa verifica della sussistenza di stringenti requisiti di tipo oggettivo, e l'attribuzione alla SEC di poteri di regolamentazione, di vigilanza e di disciplina delle agenzie registrate. Nuove ed ulteriori norme regolamentari sono state, successivamente, emanate nel corso del 2009 dalla SEC al fine di disciplinare l'attività delle *Nationally Recognized Statistical Rating Organization* (NRSRO) nel mercato dei prodotti finanziari strutturati. Nel luglio del 2010 si è assistito, poi, alla emanazione delle previsioni racchiuse nel *Title IX, subtitle C*²³, del *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act* al fine di incrementare e migliorare la regolazione delle agenzie di *rating* sia sotto il profilo delle regole di comportamento che della *governance*, auspicando di rimediare a quella denunciata inaccuratezza anche attraverso l'istituzione presso la SEC di un nuovo ufficio dedicato alle agenzie di *rating*, il c.d. *Office of credit ratings*, con specifici obblighi di vigilanza e disciplinari. Vennero, in particolare, posti numerosi obblighi a carico delle NRSRO²⁴, nonché previste norme *ad hoc*, finalizzate ad evitare i conflitti di interessi, ed abrogate altre che imponevano l'utilizzo del *rating* come obbligatorio.

Contemporaneamente, sul versante europeo si sviluppava una diversa esperienza²⁵ fatta di direttive che, a livello sovranazionale, si limitavano a richiamare il *rating* imponendone l'utilizzo per finalità meramente regolamentari. In particolare, la direttiva 2007/16/CE²⁶,

²³ Intitolato *Improvements to the Regulation of Credit Rating Agencies, Section 931-939*.

²⁴ Soprattutto obblighi di *disclosure* – relativi, ad esempio, alle metodologie di valutazione impiegate – e obblighi di avvalersi di informazioni indipendenti, se ritenute credibili, cfr. deliberazione SEC del 18 maggio 2011, in <http://www.sec.gov/rules/proposed/2011/34-64514.pdf>.

²⁵ F. Parmeggiani, «La regolazione delle agenzie di *rating* tra tentativi incompiuti e prospettive future», in *Giur. Comm.*, 2010, I, [2], p. 21 e ss.; M. Bussani, «Credit rating agencies' accountability. Short notes on a global issue», in *Global Jurist*, vol. 10, iss. 1, p. 1 e ss.

²⁶ Relativa alle *modalità di esecuzione della direttiva 85/611/CEE del Consiglio concernente il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative in materia di taluni organismi di investimento collettivo in valori mobiliari (OICVM) per quanto riguarda il chiarimento di talune definizioni*, in G.U.C.E., l. n. 79 del 20 marzo 2007.

il cui art. 6 prevede che i fondi comuni armonizzati possano investire in strumenti del mercato monetario non negoziati su mercati regolamentati solo se l'emittente, non appartenente ai paesi del G10, si avvale di un voto di *rating investment grade*; o ancora la direttiva 2006/48/CE (CRD) relativa all'accesso all'attività degli enti creditizi ed al suo esercizio²⁷, di recepimento in sede comunitaria della normativa c.d. di Basilea II in merito ai requisiti di capitale delle banche, in seguito trasfusa a pieno titolo nell'ordinamento giuridico italiano grazie alla modifica dell'art. 53 TUB²⁸ (ex d.l. n. 297 del 2006, convertito nella l. 15 del 2007). La richiamata direttiva, prima dell'emanazione del reg. n. 1060/2009, costituiva anche la principale fonte regolativa del *rating*, prevedendo che il fattore di ponderazione del rischio di credito potesse essere valutato esclusivamente da una agenzia di *rating* esterna riconosciuta come *idonea*. Chiaramente tale direttiva veniva sostanzialmente emanata per fissare i requisiti di capitale per le banche e attribuire alle agenzie di *rating* un ruolo centrale nella valutazione dei loro *asset* e nella determinazione dei requisiti medesimi, riconoscendo, tra l'altro, il *rating* come la condizione fondamentale che regola l'accesso al credito bancario da parte delle imprese.

Il segno, tuttavia, della consapevolezza del ruolo estremamente importante riconosciuto alle agenzie di *rating*, sul fronte europeo, si ha solo con il regolamento 1060/2009, espressione della nuova veste delle agenzie di *rating* e della loro attività nello scenario dei mercati mobiliari e bancari mondiali²⁹. Il ricorso allo strumento del regolamento è stato si-

²⁷ In G.U.C.E., l. 177, 30 giugno 2006, p. 1 e ss.

²⁸ Cfr. *Basel II Accord, Part 2, sez. II, §§ B e C*, p. 23 e ss. L'accordo del 2006 prevede che, a fronte del rischio di credito, il calcolo dei requisiti patrimoniali delle banche possa essere computato tramite due distinte metodologie, una delle quali, c.d. standard, contempla l'utilizzo di valutazioni esterne del merito creditizio effettuate da agenzie di *rating* riconosciute come ECAI (*External Credit Assessment Institution*). Lo stesso anno, il *Committee of European Banking Supervisors* (CEBS) ha approvato le linee guida per il riconoscimento delle ECAI. Ponendosi in quel solco, la Direttiva CRD prevede che, quando la banca si avvalga del metodo standardizzato, il merito di credito debba essere determinato con riferimento alle valutazioni espresse dalle agenzie riconosciute come ECAI.

²⁹ Il Regolamento non governa l'attività di tutte le società di valutazione del merito creditizio intenzionate ad operare nell'Unione Europea, bensì esclusivamente di quelle interessate ad emettere *rating* comunicati al pubblico o distribuiti previo

curamente dettato dall'esigenza di dare sostanza ad una disciplina omogenea valevole per ogni stato membro e, pertanto, capace di garantire un omologo livello di tutela agli investitori³⁰. Ne è risultata una disciplina che è sicuramente riuscita a toccare gli aspetti relativi al monitoraggio ed alla qualità del *rating*, alla *governance* interna, nonché alla prevenzione dei conflitti d'interesse. Attraverso lo strumento normativo del regolamento, il legislatore comunitario è riuscito ad imporre *standard* minimi per la presentazione e la comunicazione dei voti di *rating*, volti a rafforzarne la trasparenza³¹, nonché una serie di obblighi di informazione di carattere generale da aggiornare in modo continuo e periodico³².

Sulle basi gettate dal Regolamento 1060/2009, si è radicato il Regolamento n. 513/2011 dell'11 maggio 2011³³ che ha realizzato una vera e propria rivoluzione copernicana in materia di registrazione e vigilanza delle agenzie di *rating* del credito, atteso che il nuovo corpo di norme individua come unico soggetto responsabile «l'Autorità europea di vigilanza degli strumenti finanziari e dei mercati³⁴» (AE-SFEM), costituita nel quadro di un più ampio riassetto della struttura della vigilanza del settore finanziario dell'Unione³⁵.

In considerazione del fatto che i *rating* non vengono utilizzati in un singolo stato membro, ma nell'intera Unione Europea, il nuovo

abbonamento (ex art. 2, comma 2, reg. n. 1060/2009) ovvero utilizzabili «a fini regolamentari» da soggetti vigilati come banche, imprese di assicurazione, intermediari finanziari, società di gestione del risparmio, organismi di investimento collettivo del risparmio. È chiaro, quindi, che la normativa europea non miri a circoscrivere la capacità di investimento di tutte le classi di investitori, imponendo loro l'acquisto dei soli strumenti muniti di un rating emesso in conformità alle prescrizioni normative.

³⁰ A. Sacco Ginevri, «Le società di rating nel Regolamento CE n. 1060/2009. Profili organizzativi dell'attività», *op. cit.*, p. 307.

³¹ Cfr. allegato I, sez. D, II, reg. n. 1060/2009, cit.

³² Cfr. allegato I, sez. E, reg. n. 1060/2009, cit., *sub* informazioni.

³³ In G.U.C.E., l. 145, 31 maggio 2011, p. 30 e ss.

³⁴ Cfr. reg. UE n. 1095/2010 del Parlamento Europeo e del Consiglio, in G.U.C.E., l. 331, 15 dicembre 2010, p. 84.

³⁵ G. Godano, «Le nuove proposte della vigilanza finanziaria europea», in *Dir. Un. Eur.*, 2010, p. 75 e ss.; N. Moloney, «The European Securities and Markets Authority and Institutional Design for the EU Financial Market – A tale of two Competences: Part (1) Rule Making», in *European Business Organization Law Review*, 2011, p. 41 e ss.

regolamento segna l'abbandono della struttura originaria basata sulla distinzione tra autorità competente dello stato membro d'origine ed altre autorità competenti, lasciando in ogni caso alle autorità dei singoli stati membri la possibilità di cooperare con l'AESFEM, soprattutto nello svolgimento di indagini specifiche e di ispezioni *in loco* su delega dell'autorità europea³⁶.

Tuttavia, la costituzione di un'autorità centrale di controllo sull'attività svolta dalle agenzie di *rating*, nonostante abbia comportato l'accentramento di tutti i poteri di vigilanza e sanzionatori consentendo, così, di intervenire in modo più mirato ed efficace sui comportamenti devianti delle agenzie, non ha contribuito totalmente alla diramazione dei dubbi che da tempo accompagnano le attività di questi soggetti nel mercato finanziario³⁷. È per questa ragione che la Commissione, sulla scia delle osservazioni svolte dal Parlamento Europeo³⁸ e dal Consiglio per la stabilità finanziaria³⁹, è intervenuta con la proposta di un nuovo regolamento che introduca nella disciplina delle agenzie di *rating* una serie di principi innovativi, nonché vincoli più stringenti, a garanzia di una maggiore tutela degli investitori, istituzionali e non, e di una più equilibrata concorrenza tra gli operatori economici⁴⁰. Durante lo scorso anno è, infatti, entrato in vigore il Regolamento 462/2013/UE, che ha modificato definitivamente il Regolamento 1060/2009/CE e che, per ridurre l'eccessivo affidamento sui *rating* ha richiesto alle istituzioni finanziarie di non basarsi esclusivamente né in maniera automatica sui *rating* esterni al fine di valutare il merito

³⁶ Cfr. articoli sub capo III, reg. n. 513/2011, cit.

³⁷ L. Di Donna, *La responsabilità civile delle agenzie di rating. Mercato finanziario, allocazione dei rischi e tutela dell'investitore*, CEDAM, Trento 2012.

³⁸ Risoluzione dell'8 giugno 2011, consultabile sul sito <http://www.europarl.europa.eu/oeil/FindByProcnum.do?lang=en&procnum=INI/2010/2302>.

³⁹ Consultabile sul sito http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_1-010127.pdf.

⁴⁰ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento CE n. 1060/2009, relativo alle agenzie del rating del credito. Gli obiettivi che la proposta intende realizzare sono quelli di superare l'eccessivo affidamento che il mercato ripone nei giudizi emessi dalle agenzie, di ridurre l'alto grado di concentrazione nel mercato del *rating*, di disciplinare i profili di responsabilità civile delle agenzie nei confronti degli investitori, di risolvere il problema del conflitto di interessi, ed infine di ridisegnare il sistema dei rating sovrani.

di credito, ma di sviluppare sistemi interni di analisi, attribuendo, a tale scopo, alle autorità di vigilanza settoriali compiti di monitoraggio sull'adeguatezza dei processi di valutazione adottati e sull'utilizzo di riferimenti contrattuali ai *rating* da parte delle istituzioni finanziarie⁴¹.

4. Le agenzie di *rating*, natura e funzioni

Le agenzie di *rating*, in conformità all'etimologia del loro termine, che deriva dall'inglese "*to rate*" che significa giudicare, valutare, sono generalmente definite come soggetti di diritto privato specializzati nello svolgere, tra le altre funzioni, quella di classare il merito creditizio di determinati strumenti finanziari e di chi li ha emessi, sia che si tratti di entità private che pubbliche. In questo modo, il *rating*, può essere definito come una previsione, espressa in forma sintetica, in merito alle prospettive di solvibilità di un debitore ad una certa data⁴². Nel formulare il giudizio sul merito del credito, le agenzie considerano qualsiasi evento futuro che può essere anticipato e che può, quindi, influenzare le capacità di rimborso dell'emittente, sulla base di valutazioni analitiche, obiettive ed indipendenti. Tale rischio può continuamente variare con il mutare delle condizioni in cui opera l'azienda, od in relazione alle scelte e strategie perseguite, per questo le agenzie effettuano, *rectius* dovrebbero effettuare, un monitoraggio continuo del *rating* e all'occorrenza intervenire con cambiamenti dello stesso⁴³.

⁴¹ La recente normativa comunitaria ha, inoltre, previsto la progressiva eliminazione, da completarsi entro il 1° gennaio 2020, dei riferimenti ai *rating* contenuti nei vari atti legislativi dell'Unione Europea, a condizione che siano state identificate idonee alternative per la valutazione del rischio di credito, nonché l'eliminazione dei riferimenti ai *rating* contenuti negli orientamenti, nelle raccomandazioni e nei progetti di norme tecniche emanati dalle tre Autorità di vigilanza europee, ossia l'AESFEM, l'ABE e l'AEAP qualora detti riferimenti rischino di produrre un affidamento esclusivo o meccanico sui giudizi di *rating*.

⁴² M. Gomellini, «Gli scandali dei mercati finanziari, l'attività di *rating* e i modelli di prevenzione dei reati (a margine del recente intervento legislativo di "salvataggio" del *rating* dei titoli risultanti da operazioni di cartolarizzazione di canoni di leasing e della prossima attuazione del nuovo Accordo di Basilea 2)», in *Dir. banca e merc. fin.*, 2004, p. 594.

⁴³ E. Monti, «Le asimmetrie informative e l'attività di *rating*: una proposta per

Nonostante non sia stata formulata un'unica nozione normativa né di *rating* né di *agenzie di rating*, un valido riferimento si ritrova nel Regolamento comunitario (CE) N. 1060/2009 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 settembre 2009⁴⁴, modificato dal recente Regolamento 462/2013/UE, dove le società di *rating* vengono definite come «persone giuridiche la cui attività include l'emissione di *rating* del credito a livello professionale»⁴⁵ ossia l'emissione di un parere relativo al merito creditizio di un'entità, di un'obbligazione di debito o finanziaria, utilizzando un sistema di classificazione in categorie di *rating* stabilito e definito, che si manifesta attraverso caratteri alfa numerici inseriti in una scala di valutazione predeterminata e strutturata, con un andamento decrescente, dai voti più alti (AAA/ AA/ BBB) a quelli più bassi (CCC/ D) corrispondenti al più alto livello di rischio di *default*⁴⁶. A titolo di esempio, basti considerare che un titolo riceve la tripla «A» quando gode di una maggiore qualità di credito rispetto al titolo che è contrassegnato dal voto «B», anche se il giudizio più elevato garantisce non che l'obbligazione sarà adempiuta e che l'emittente non cadrà in *default*, ma più semplicemente che la probabilità di inadempimento e di *default* sono inferiori a quelle proprie di un titolo a cui è stato assegnato un voto inferiore⁴⁷.

L'utilizzo di una categoria di *rating* permette di rendere l'esito della valutazione operata dalle agenzie, non solo di immediata comprensione, ma anche di facile utilizzo soprattutto per l'ampia categoria di investitori non professionali, altrimenti privi dei mezzi e della compe-

l'Italia», in *Bancaria*, 1995, p. 17, secondo cui «le revisioni possono avvenire in qualsiasi momento, se le mutate condizioni del settore di appartenenza dell'emittente o le variazioni nella struttura finanziaria, patrimoniale e manageriale dell'azienda sono tali da mettere in pericolo il regolare pagamento di capitale ed interessi».

⁴⁴ In G.U.C.E., l. 302/1, del 17.11.2009; per A. Sacco Ginevri, «Le società di rating nel Regolamento CE n. 1060/2009. Profili organizzativi dell'attività», *op. cit.*, p. 291 e ss., «in mancanza di una nozione legislativamente univoca di *rating*, spetterà all'interprete individuare il campo di applicazione delle normative cogenti che, di volta in volta, lo richiamano».

⁴⁵ Cfr. art. 3, comma 1, lett. B, reg. 1060/2009 CE.

⁴⁶ G. Ferri, P. Lacitignola, *Le agenzie di rating. Tra crisi e rilancio della finanza globale*, *op. cit.*, p. 25.

⁴⁷ *Guide to Credit Rating Essentials*, in www.standardandpoors.com.

tenza necessari per valutare adeguatamente il rischio di investimento. Quella delle agenzie di *rating* si presenta, quindi, come un'attività complessa che si snoda in una prima fase consistente nell'analisi dei dati e delle informazioni disponibili – la cui veridicità non è generalmente oggetto di verifica⁴⁸ – sfociando in quella finale della formulazione del voto di *rating* e della sua approvazione. Tuttavia, ciò che è soggetto a verifica periodica, è il voto formulato, in considerazione del fatto che il livello di rischio può subire variazioni dovute alle condizioni in cui opera l'emittente soggetto-oggetto di valutazione, nonché delle scelte e delle strategie perseguite.

L'agenzia di *rating*, in genere, comunica agli investitori e agli operatori del mercato se e in che misura una società o un ente siano solvibili, il grado di un rischio futuro di un titolo, condizionando, così, la distribuzione stessa delle risorse economiche e l'accesso al mercato. Il *rating* costituisce, chiaramente, un punto di riferimento innegabile per tutti gli intermediari, pensiamo alle banche di investimento, che in tal modo riescono a valutare i rischi di credito di differenti titoli, al fine di fissare il prezzo iniziale degli stessi e di determinare la rata di interesse da chiedere agli emittenti. Gli emittenti, a loro volta, incluse le società, gli enti e i governi nazionali, si sottopongono ai giudizi di *rating* per fornire agli investitori informazioni obiettive sul proprio merito di credito, nonché per comunicare la qualità di credito relativa ai titoli di debito, con la finalità di acquisire la fiducia degli investitori che, comprando i titoli di debito valutati, confidano di ricevere interessi favorevoli sul capitale investito e di raccogliere sul mercato il denaro necessario per gli investimenti e per lo svolgimento delle loro operazioni economiche⁴⁹.

⁴⁸ F. Drigo, «La responsabilità delle agenzie di rating per il danno all'informato. L'esperienza statunitense», in *Rass. Dir. Civ.*, 2006, p. 509.

⁴⁹ E. Monti, A. Tamagnini, A. Esmanech (a cura di), *Il rating: un'opportunità per le banche italiane?*, ASSBB, Associazione per lo sviluppo degli studi di banca e borsa, Università cattolica del Sacro Cuore, Facoltà di scienze bancarie, finanziarie e assicurative, Milano 1996, p. 10, secondo cui «l'analisi delle motivazioni che inducono una banca a richiedere ad una o più agenzie di rating di esprimere un giudizio sulle sue passività titolarizzate o sulla banca stessa: più agevole accesso ai mercati, maggiore *placing power* grazie all'effetto reputazionale garantito da un buon rating, minori costi di raccolta e soprattutto per le banche di minori dimensioni, ampliamento della propria visibilità a livello internazionale. Condivido anche i limiti evi-

Secondo parte della dottrina⁵⁰ i *rating* assegnati dalle agenzie internazionali solitamente si distinguono tra *rating* "a lungo termine" e *rating* "a breve termine": i primi, esprimono una valutazione della qualità creditizia di uno strumento di provvista a lungo termine, tipicamente le obbligazioni; i secondi esprimono, invece, un'opinione su uno strumento di provvista a breve termine, ad esempio i c.d.d. *commercial papers* a tre mesi, e pongono quindi maggiormente l'accento sui rischi di liquidità che potrebbero impedire al debitore di onorare puntualmente i propri impegni. Alla luce di tale distinzione, le valutazioni a breve termine sono considerate maggiormente "issue specific", rispetto a quelle a lungo termine. In linea generale, le valutazioni che possono essere utilizzate per la ponderazione delle esposizioni sono quelle di lungo termine, mentre quelle a breve termine possono essere utilizzate solamente in specifici casi.

Dunque, analizzando la struttura dell'attività delle agenzie di *rating*, si evincono chiaramente i vantaggi che ne derivano, in particolar modo, per gli investitori non professionali, atteso che la semplicità e la gratuità⁵¹ dell'informazione offerta, consentono, anche a chi non è del mestiere, di comprendere la qualità degli strumenti finanziari posti dal mercato e di valutare, di conseguenza, il livello di rischio di un certo investimento. Ed è proprio alla luce di una tale attività di analisi ed informazione che si può affermare l'effettiva tutela che le agenzie di *rating*, intese come veri e propri soggetti di diritto, garantiscono agli investitori, non solo professionali, che vengono così posti nella condizione di attuare strategie d'investimento conformemente alle loro preferenze, ma anche ai piccoli investitori, tradizional-

denziati dalla funzione del *rating* come, ad esempio, l'estraneità, rispetto ai propri scopi, della misurazione dei rischi di natura diversa dal rischio di credito, quali il rischio di cambio, il rischio di tasso di interesse e quello di liquidità che comunque possono influenzare il rendimento e il prezzo delle attività (passività) finanziarie, nonché le valutazioni circa la difficile comparabilità tra le varie scale di valutazione.»

⁵⁰ F. Dezzani, «Basilea II e il merito creditizio delle imprese», in *Società*, 2007, p. 422.

⁵¹ Dalla metà degli anni Settanta del secolo scorso, si è passati da un modello *investors paid* ad uno *issuer paid*; anche se non mancano ipotesi in cui le agenzie, soprattutto quelle di minori dimensioni, continuano ad offrire direttamente agli investitori servizi di abbonamento a titolo oneroso.

mente definiti come soggetti deboli⁵². Per il tramite delle attività di monitoraggio e valutazione, gli investitori vengono tutelati in quanto messi nella condizione di conoscere tutte le informazioni disponibili e di confidare nel corretto andamento dei mercati e, di conseguenza, di perseguire i risultati attesi dai propri investimenti. Ovviamente, la distinzione interna alla clientela degli investitori, si riflette in diversi livelli di tutela per il cliente: massima per il cliente al dettaglio, minore per il cliente professionale, minima per la controparte qualificata; è proprio attraverso questa distinzione che trova applicazione il principio di proporzionalità, il principio, cioè, in forza del quale gli obblighi di comportamento posti a carico del soggetto abilitato vanno graduati in funzione dell'effettivo bisogno di tutela, inversamente proporzionale alle conoscenze della materia finanziaria ed alla propensione al rischio del cliente⁵³. È, dunque, chiaro che nell'ipotesi di responsabilità delle società di *rating*, non potrà non tenersi in considerazione la natura degli investitori eventualmente danneggiati⁵⁴, a seconda che si tratti di investitori istituzionali, ovvero di semplici risparmiatori privi di qualsiasi cognizione e competenza nella materia economico-finanziaria, nel rispetto del principio di autoreponsabilità.

Ai fini della più ampia analisi dedicata alla responsabilità delle agenzie di *rating*, è bene chiarire come queste, nella loro attività di *market gatekeepers*, ossia di certificazione e presidio dell'accesso al mercato, valutino anche il c.d. *recovery*, ossia la probabilità che gli investitori recuperino, nei casi di *default*, l'ammontare non restituito del loro investimento principale⁵⁵, il tutto in un'ottica di tutela dei sogget-

⁵² È largamente diffusa in dottrina la teoria che riconosce il ruolo delle agenzie di rating cruciale per il funzionamento dei mercati, proprio in virtù dell'affidamento ripostovi dagli investitori, *ex multis* F. Sartori, *Informazione economica e responsabilità civile*, CEDAM, Padova 2011;

⁵³ M. Maggiolo, *Servizi ed attività di investimento. Prestatori e prestazione*, A. Giuffrè, Milano 2012.

⁵⁴ È, a tal proposito, opportuno ricordare il pensiero di A.R. Palmiter, *Securities Regulation, Examples and explanations*, Aspen, New York 2008, secondo il quale: «Investors include individuals who own securities directly or indirectly, and institutional investors that own securities on behalf of others».

⁵⁵ Qualche agenzia di rating considera il *recovery* come un fattore incidente nella formazione del giudizio di rating e nella valutazione della qualità di un titolo, altre

ti coinvolti, investitori, intermediari, emittenti ed istituzioni economiche e finanziarie. È, quindi, innegabile l'influenza che la valutazione compiuta dalle agenzie di *rating* riveste nell'orientare le concrete scelte di investimento da parte dei singoli risparmiatori e degli investitori professionisti⁵⁶. Ed è proprio in considerazione del forte ascendente di cui godono le agenzie di *rating* nell'orientare gli investitori privati e istituzionali, incidendo sulle loro scelte e sullo stesso spazio di accesso al mercato, che si è concentrata l'attenzione della dottrina in merito ad una possibile forma di responsabilità tanto nei confronti degli emittenti soggetto-oggetto di valutazione quanto, e maggiormente, nei riguardi degli investitori⁵⁷; ciò soprattutto in considerazione del fatto che l'affidamento che le agenzie suscitano nei confronti degli investitori potrebbe avere, qualora le stesse emanino valutazioni erronee, intempestive o inesatte, notevoli ripercussioni sul patrimonio del soggetto committente, dando luogo a fattispecie di responsabilità dalla discussa natura.

5. La responsabilità delle agenzie di *rating*

Il tema della responsabilità civile delle agenzie di *rating* e della sua corretta qualificazione è stato originariamente oggetto di attenzione da parte del sistema giuridico statunitense⁵⁸, dove i richiamati sog-

agenzie di *rating* guardano al *recovery* come ad un giudizio separato e aggiuntivo a quello di *rating*; così, *Guide to Credit Rating Essentials*, in www.standardandpoors.com.

⁵⁶ M. Marianello, «La responsabilità dell'agenzia di *rating* nei confronti dei terzi risparmiatori», in *Resp. civ. e prev.*, 2008, 2.

⁵⁷ Dovendo tener distinta, nel primo caso, l'ipotesi del *rating solicited* da quella del *rating unsolicited*, nel secondo, l'ipotesi dei voti di *rating* distribuiti previo abbonamento e, generalmente, dietro corrispettivo (*rating c.d. investor paid*), da quella dei voti di *rating* comunicati al pubblico degli investitori in assenza di un previo vincolo negoziale.

⁵⁸ Nel sistema giuridico statunitense, il tema della responsabilità delle agenzie di *rating* – oltre ad essere stato ampiamente analizzato dalla dottrina (*ex multis* F. Drigo, «La responsabilità delle agenzie di *rating* per il danno all'informato. L'esperienza statunitense», *op. cit.*, n. 2, 2006) – è tornato di recente sotto i riflettori a causa dell'approvazione del *Dodd-Frank Act* che ha rappresentato il primo atto di

getti di diritto hanno, sin da subito, trovato terreno fertile per la loro nascita ed evoluzione, tornando nuovamente ad occupare lo scenario del dibattito dottrinario, questa volta non solo statunitense ma anche europeo, a seguito delle note vicende economico-finanziarie che hanno visto coinvolti i principali operatori dell'economia mondiale; ma, se sul versante atlantico la tendenza dottrinale e giurisprudenziale era ed è quella di propendere per la sostanziale immunità delle agenzie di *rating*⁵⁹ sulla scorta della operatività del primo emendamento della Costituzione americana, i colleghi europei non forniscono una ricostruzione altrettanto pacifica della materia, alternando una responsabilità contrattuale ad una di natura aquiliana, lasciando spazio per fino ad una ricostruzione in termini di responsabilità da contatto sociale.

Quello della responsabilità si presenta, dunque, come un aspetto problematico già sotto il profilo della sua qualificazione, atteso che lo stesso ordinamento nazionale non individua una disciplina specifica, ma interroga i vigenti principi generali dell'illecito civile, alla luce degli obblighi comportamentali imposti dalle nuove norme comunitarie a carico delle società di *rating* sia sotto l'aspetto orga-

rottura dello storico "muro d'impunità" voluto dalla giurisprudenza e dallo stesso legislatore a presidio della immunità delle agenzie di *rating*. È ormai orientamento giurisprudenziale consolidato nell'ordinamento statunitense, quello in forza del quale si ammette la "irresponsabilità" delle agenzie di *rating* per il caso di danni subiti dalla massa degli investitori a causa dei voti di *rating* colposamente errati e portati a conoscenza del pubblico.

⁵⁹ Fino al 2006, anno in cui è stato approvato il *Credit Rating Agency Reform Act*, le agenzie di *rating* avevano goduto di una situazione di completo privilegio, atteso che, "nell'ambiente nord americano, dove le agenzie si sono sviluppate per prime, la situazione di *liability proof* veniva giustificata facendo riferimento alla garanzia rappresentata dal primo emendamento della Costituzione nordamericana (*freedom of press*) ossia, il *rating* veniva inteso come espressione di una mera opinione sull'affidabilità finanziaria dell'emittente e, quindi, solo uno dei tanti strumenti di cui gli investitori erano liberi di avvalersi. Dunque, il giudizio di *rating* veniva tutelato come parte fondamentale della libertà di stampa, tanto che l'opinione resa dall'agenzia sarebbe inidonea a creare una vera e propria *fiduciary relationship* con l'investitore e, quindi, inidonea a rappresentare fonte di obbligazioni", così G. Ponzanelli, «Quando sono responsabili le agenzie di rating», in *Analisi giuridica dell'economia*, 2/2012.

nizzativo che più strettamente relativo all'esercizio dell'attività vera e propria⁶⁰.

Si comprende facilmente l'importanza riconosciuta al tema della corretta qualificazione della responsabilità, in considerazione del ruolo di custodi all'accesso ai mercati finanziari, e al loro regolare e corretto andamento, esercitato dalle agenzie di *rating*. Chiaramente, attraverso la circolazione delle informazioni economiche e l'emissione delle valutazioni, i richiamati *market gatekeepers* finiscono con l'incidere sulla promozione e sulla realizzazione delle operazioni economiche, sull'acquisto, la vendita o il mantenimento di titoli, producendo effetti che si ripercuotono inevitabilmente sulla sfera economica e giuridica di tutti i soggetti che operano sui mercati finanziari. Ed è proprio in forza di una tale capacità di ingerenza e condizionamento che si giustifica la previsione di una responsabilità civile in capo alle agenzie di *rating*, al fine di garantire agli investitori, soprattutto a quelli piccoli e non istituzionali, uno strumento aggiuntivo di tutela di fronte al fallimento del mercato dovuto al comportamento ingannevole e/o fuorviante di uno dei principali attori dei mercati finanziari⁶¹.

Prima ancora di azzardare la ricostruzione di una qualificazione della responsabilità in questione, è bene chiarire come la radice comune della responsabilità – a prescindere dalla sua natura – sia rinvenibile nell'inesattezza, incompletezza, erroneità delle informazioni econo-

⁶⁰ Cfr. A. Sacco Ginevri, «Le società di rating nel Regolamento CE n. 1060/2009. Profili organizzativi dell'attività», *op. cit.*, p. 69 ss; F. Parmeggiani, «I problemi regolatori del rating e la via europea alla loro soluzione», in *Banca, Impresa, Società*, 2010; L. Picardi, «Il rating tra crisi e riforma dei mercati finanziari», *op. cit.*, 6/2009.

⁶¹ D. Kerwer, *Holding Global Regulators Accountable. The Case of Credit Rating Agencies*, University College, London 2004, «Ratings of creditworthiness are ubiquitous in financial markets, and in this way they exercise considerable control over the flow of credit. CRAs entail a puzzle for the question of the legitimacy of global regulation. As profit seeking firms, they lack a formal element of coercion. Yet, CRAs are often criticized for wielding illegitimate power. Furthermore, the broad demand for accountability has not had a great effect on how CRAs operate. Thus, there is a persistent mismatch between demand and supply of accountability, an 'accountability gap.' The accountability gap raises two questions. First, why do CRAs, which are private firms with no formal regulatory competencies, purportedly lack legitimacy? Second, why does the persistent demand for more legitimacy not translate into measures to boost the accountability of the CRAs?»

miche messe in circolazione⁶², che fanno nascere, in capo a colui che le ha rilasciate o diffuse, l'obbligo di risarcire i danni subiti dai terzi che su di esse hanno riposto un affidamento incolpevole⁶³.

Nel nostro ordinamento giuridico, la figura del danno da diffusione di informazioni economiche ha origine negli anni settanta ed ha determinato l'estensione dell'area dell'illecito oltre i confini tradizionali della tutela del diritto di proprietà e del diritto della persona, affermando il riconoscimento di valori strettamente legati all'attività commerciale e imprenditoriale che, fino ad allora, erano rimasti in secondo piano.⁶⁴

Questo tipo di illecito proviene da un'informazione diretta a rendere il destinatario edotto delle condizioni e delle circostanze relative all'operazione economica che ha intenzione di intraprendere e, pertanto, si distingue dai casi di illecito riconducibili alla mera comunicazione, e viene classificato secondo diverse categorie in base alle modalità attraverso le quali questa informazione venga comunicata. Tuttavia, è bene chiarire, come il riconoscimento della tutela risarcitoria non avvenga automaticamente per qualsiasi tipo di danno, poiché esso, non essendo disciplinato da una apposita norma di legge o dalla volontà delle parti, deve necessariamente tener conto dei contrapposti interessi del danneggiante e del danneggiato, essendo necessario valutare, caso per caso, il valore dell'interesse alla libera circolazione

⁶² F. Bonelli, «Responsabilità delle società di revisione nella certificazione obbligatoria e volontaria dei bilanci», in *Riv. Soc.*, 1979, p. 983, secondo cui «è responsabile la società di revisione che con colpa o dolo abbia rilasciato una inveritiera attestazione sul bilancio della società revisionata causando danni a terzi – investitori, fornitori, finanziatori – che abbiano incolpevolmente fatto affidamento sulla certificazione volontaria».

⁶³ In tal senso: F.D. Busnelli, «Itinerari europei nella terra di nessuno tra contratto e fatto illecito: la responsabilità da informazioni inesatte», in *Contratto e impresa*, 2/1991; P. Perlingieri, «L'informazione come bene giuridico», in *Rass. Dir. Civ.*, 1990, p. 326 e ss; G. Facci, *Il danno da informazione finanziaria inesatta*, Zanichelli, Bologna 2009.

⁶⁴ G. Alpa, *Il problema della atipicità dell'illecito*, E. Jovene, Napoli 1979, p. 178, secondo cui «sintomatica, a questo riguardo, l'esperienza nord-americana, nella quale si allineano accanto ai *torts* relativi ai *proprietary interest* e ai *personal interest* quelli che con fortunato neologismo sono denominati comunicative *torts*, perché appunto costruiti intorno al fatto della comunicazione umana».

delle informazioni con il valore dell'interesse che è stato danneggiato, al fine di verificare la possibile configurabilità di un atto illecito. Chiaramente, molteplici sono le ragioni per favorire la circolazione delle informazioni economiche, tra cui quella di garantire il funzionamento del mercato e la trasparenza delle operazioni economiche, finalità che, fino a qualche decennio fa, venivano a scontrarsi con il dilagante timore che il riconoscimento della tutela risarcitoria per i danni derivanti dalla diffusione di informazioni, potesse aggravare i costi delle operazioni commerciali e, di conseguenza, il loro costo sociale, favorendo il soggetto danneggiato che finiva, così, per scaricare sul danneggiante le conseguenze negative dell'attività economica intrapresa⁶⁵.

Non a caso, uno dei presupposti essenziali del corretto e regolare funzionamento del mercato è proprio il dovere degli operatori economici di rendere disponibili le informazioni di cui sono a conoscenza, per ridurre, o, se possibile, annullare il *gap* informativo che li pone in una posizione di incontestabile vantaggio rispetto agli investitori, soggetti deboli del rapporto⁶⁶. Soggetti deboli, in quanto incapaci,

⁶⁵ G. Alpa, *Il problema dell'atipicità dell'illecito*, cit., p. 222. Secondo l'Autore «bisogna muovere dall'accertamento della natura del rapporto che vincola l'informatore all'informato. Se esso assume veste contrattuale, ed è specificamente inteso a fornire prestazioni di questo tipo, è inevitabile la conclusione che accolla all'informatore le conseguenze negative che si sono ripercosse sulla situazione patrimoniale dell'informato, il quale aveva fatto affidamento sull'esattezza dei dati per valutare l'opportunità dell'operazione economica conclusa. Nella maggior parte dei casi nei quali si intrecciano rapporti determinati dalla trasmissione di informazioni commerciali non si stipulano regolamenti negoziali, ma si registrano contatti di 'cortesia', ispirati da iniziative, per così dire, amichevoli. Si apre allora un'area in cui trova applicazione sicura l'art. 2043 c.c., sempre che ne sussistano i presupposti fondamentali».

⁶⁶ Sul punto, G. Ponzanelli, in *Danno e Responsabilità*, 2002, 99, ha chiarito che: «La crescita del mercato finanziario e i gravi scompensi dei corsi azionari collegati alla new-economy hanno creato, infatti, uno scenario [...] in cui gli attori non sono più il curatore o il commissario liquidatore o una classe di creditori, ma sono azionisti, normalmente piccoli che cercano di aggregare la più estesa rappresentanza di tutti coloro che hanno visto dissolversi, quasi del tutto, e in un brevissimo arco di tempo, il valore economico del proprio investimento. A queste figure di 'prestatori di servizi' dovrebbero applicarsi le regole seguite dalla nostra giurisprudenza in tema di professionisti intellettuali, nella cornice della clausola generale di correttezza, che sempre presuppone una 'relazionalità' tra le rispettive condotte».

il più delle volte, di accedere alle informazioni economiche a causa o della loro incompetenza tecnica o dei costi elevati che bisogna sostenere per raccogliere le informazioni necessarie alla formazione di un giudizio puntuale e preciso. Tutto questo anche a scapito di quel fondamentale diritto del consumatore/investitore a ricevere un'informazione adeguata, sancito specificamente dalla "Carta dei diritti dei Consumatori e degli utenti", diritto che deve essere garantito da tutti quei soggetti c.d. «forti», come le agenzie di *rating* e tutelato sul piano giuridico⁶⁷. Quella delle agenzie, è, tra l'altro, una responsabilità che va tenuta distinta da quella degli altri operatori del mercato finanziario, anche e soprattutto per quanto riguarda l'aspetto del risarcimento dei danni, attesa la loro significativa capacità di ingenerare negli investitori un maggiore e più marcato affidamento⁶⁸. Tale pensiero viene avallato anche da parte della giurisprudenza, secondo cui il giudizio delle agenzie di *rating* ha tutta la possibilità di ingenerare un serio e ragionevole affidamento negli investitori, inducendoli ad acquistare titoli o a dare credito ad emittenti senza realizzare i vantaggi economici programmati, giustificando lo spostamento del costo del mancato guadagno dal soggetto debole a quello forte, ossia a colui che si è reso responsabile per aver comunicato informazioni errate, incomplete o fuorvianti⁶⁹. Alla luce di quanto precedentemente esposto, si spiegano le numerose e variegate ricostruzioni della natura della respon-

⁶⁷ A tal proposito, si pensi all'art. 27, comma 1 del Regolamento Consob del 20 ottobre 2007, n. 16190, contenente norme di attuazione del d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58, il quale prescrive che «tutte le informazioni, comprese le comunicazioni pubblicitarie o promozionali, indirizzate dagli intermediari a clienti o potenziali clienti devono essere corrette, chiare e non fuorvianti. Le comunicazioni pubblicitarie e promozionali sono chiaramente identificabili come tali»; l'art. 1, punto 2, lettera c) della direttiva 2003/6/CE del 28 gennaio 2003, il quale vieta la diffusione di informazioni false o fuorvianti relative a strumenti finanziari, se la persona che le ha diffuse conosceva o avrebbe dovuto conoscere che le informazioni erano false o fuorvianti.

⁶⁸ Come viene confermato nel primo considerando del Regolamento CE n. 1060/2009, dove si legge che «i rating del credito hanno un impatto significativo sul funzionamento del mercato e sulla fiducia degli investitori e dei consumatori».

⁶⁹ M. Bussani, V.V. Palmer, *Pure Economic Loss in Europe*, Cambridge University press, Cambridge 2003; per l'orientamento giurisprudenziale cfr. *ex multis* Trib. Prato, 4 novembre 2011, *Questa Rivista*, 2012, 236.

sabilità delle agenzie di *rating* prospettate nel corso degli anni dalla dottrina che, in ogni caso, ha sempre riconosciuto come presupposto fondamentale della responsabilità, l'affidamento incolpevole degli investitori sul rischio di credito di un titolo o sulla solvibilità di un emittente, che viene tradito e leso quando la valutazione dell'agenzia è erronea, inesatta o incompleta.

5.1. Responsabilità aquiliana

Parte significativa della dottrina⁷⁰ ha optato per una lettura della responsabilità civile ascrivibile alle agenzie di *rating* in termini di responsabilità aquiliana o extracontrattuale, ai sensi della clausola generale di cui all'art. 2043 c.c., muovendo *in primis* dal presupposto che se il *rating* venisse distribuito o reso accessibile agli investitori in forza di un apposito contratto, il problema del titolo della responsabilità non si porrebbe in quanto si sarebbe chiaramente ed inequivocabilmente in presenza di una ipotesi di responsabilità contrattuale. Inoltre, sempre secondo parte della dottrina, l'affidamento che nasce nell'investitore in considerazione del valore reputazionale delle agenzie di *rating* e della loro «credibilità tecnica» prescinderebbe da un rapporto di tipo contrattuale e dal mero contatto sociale, atteso che l'investitore viene, generalmente, messo a conoscenza del *rating* attraverso la rete di informazioni fornite dagli intermediari finanziari o comunque reperibili sul mercato, senza entrare – il più delle volte – in contatto diretto con le agenzie⁷¹ che rendono pubblico il *rating*, diffondendolo tra tutti gli

⁷⁰ *Ex multis* F. Greco, «La responsabilità extracontrattuale delle agenzie di rating nei confronti dell'investitore», in *Riv. Dir. Banc.*, 2013, p. 30; G. Galgano, «Le mobili frontiere del danno ingiusto», *Contratto e impresa*, 1985, 11; C. Scaroni, «La responsabilità delle agenzie di rating nei confronti degli investitori», *Contratto e impresa*, 2011, p. 799 e ss; invero, secondo Scaroni la questione sembrerebbe oramai superata grazie ai recenti interventi legislativi: «Si pensi alla disciplina del reato di manipolazione del mercato che prevede sanzioni amministrative per chi diffonde informazioni false o fuorvianti in tema di strumenti finanziari (art. 187-ter, TUF, comma 1) o alla nuova disciplina della revisione legale dei conti di cui al Testo Unico della Revisione Legale (d.lgs. 27 gennaio 2010, n. 39) che prevede espressamente la responsabilità dei revisori legali nei confronti dei terzi per l'inadempimento dei loro doveri (art. 15)».

⁷¹ L'investitore, per decidere se effettuare un certo investimento, fa prima di tutto riferimento al voto assegnato dalle agenzie di *rating* che, fornendo il primissi-

investitori, senza che tra essi si instauri mai un vincolo contrattuale. Numerose sono, tra l'altro, le decisioni in cui la giurisprudenza⁷² si è pronunciata ravvisando la natura aquiliana della responsabilità delle agenzie di *rating*, tra cui quella del Tribunale di Catanzaro⁷³ che, per la prima volta, ha ritenuto insussistente un'ipotesi di responsabilità contrattuale sul presupposto che non possa ravvisarsi, neppure in fatto, un rapporto contrattuale tra investitore ed agenzia. Nel caso di specie, il Tribunale di Catanzaro, se da un lato ha ammesso, sul piano teorico, la responsabilità extracontrattuale dell'agenzia di *rating* nei confronti degli investitori per aver ingenerato in loro un affidamento incolpevole sulla correttezza dei giudizi rilasciati, ha poi escluso in concreto il risarcimento del danno non ritenendo sufficientemente dimostrato il nesso causale tra condotta ed evento⁷⁴. Il Tribunale di Catanzaro ha, più propriamente, ritenuto sussistente un'ipotesi di responsabilità per lesione di quell'«affidamento incolpevole» che gli investitori avrebbero riposto nel giudizio elaborato dall'agenzia sul merito creditizio⁷⁵,

mo orientamento, offrono la rappresentazione più semplice e diretta del rischio di credito.

⁷² Cfr. Trib. Cosenza, 1 marzo 2006 in *Riv. dir. comm.*, 2006, II, p. 111, nota di E. Emiliozzi, *La responsabilità della banca per omessa informazione del deterioramento del rating di obbligazioni acquistate da un cliente*; App. Brescia, 24 settembre 2007, in *www.ilcaso.it*; Trib. Pisa, sez. dist. Pontedera, 13 ottobre 2008, in *www.ilcaso.it*; Trib. Forlì, 18 novembre 2008, in *www.ilcaso.it*; Trib. Parma, 24 maggio 2007 in *www.ilcaso.it*.

⁷³ Con la sentenza n. 685 del 2 marzo 2012, il Tribunale Catanzaro, sez. I, pur riconoscendo, per la prima volta, una responsabilità extracontrattuale dell'agenzia di *rating*, non ha ammesso nel caso di specie il risarcimento del danno, non avendo l'investitore dimostrato, né la relazione tra il *rating* positivo e la scelta di investimento, né la circostanza che il *rating* favorevole sarebbe stato il frutto di una valutazione volutamente erronea in quanto effettuata in conflitto di interessi.

⁷⁴ Chiaramente il riconoscimento di una natura extracontrattuale alla responsabilità delle agenzie di *rating*, implica dei risvolti anche sul piano dell'onere probatorio ritenendo necessario verificare *in primis* la sussistenza di un evento dannoso; la possibile qualificazione del danno come danno ingiusto, in relazione alla sua incidenza su un interesse rilevante per l'ordinamento; il possibile riferimento della lesione, sotto il profilo causale, ad una condotta commissiva od omissiva; l'ascrivibilità dell'evento al dolo o alla colpa.

⁷⁵ F.D. Busnelli, *Danno e responsabilità civile*, G. Giappichelli, Torino 2003, nel quale si richiama il principio di derivazione romanistica secondo cui «*consilii non fraudulentis nulla obligatio est*».

così pronunciandosi: «Non potendosi configurare, neppure astrattamente, un'ipotesi di responsabilità contrattuale, sia pure da c.d. contatto sociale – non ravviandosi un rapporto contrattuale di fatto tra l'investitore e l'agenzia di rating – è necessario verificare se sussistano i presupposti per ritenere l'agenzia di rating responsabile per illecito aquiliano ai sensi dell'art. 2043 c.c. nei confronti dei terzi danneggiati, responsabilità dalla lesione dell'affidamento che questi hanno riposto nel giudizio elaborato dall'agenzia. Nel caso in cui il terzo invochi la responsabilità dell'agenzia di rating per aver emanato un rating errato, [questi] lamenta la lesione della propria libertà contrattuale, giacché l'agenzia, con l'emanazione di un rating errato, ha interferito nell'attività negoziale ed ha alterato la [sua] volontà, in quanto egli confidava nella correttezza del giudizio emesso dall'agenzia e di conseguenza nella solvibilità dell'emittente.»

Quindi, la capacità attrattiva e rassicuratrice dell'informazione, proveniente da chi, essendo particolarmente qualificato come l'agenzia di *rating*, avrebbe ingenerato una implicita sicurezza che giustificherebbe una ipotesi di responsabilità extracontrattuale per colpa⁷⁶.

⁷⁶ Sulla responsabilità derivante dalla circolazione di inesatte informazioni economiche (o da affidamento) v. Cass. 29 settembre 2005, n. 19024, in *Danno e responsabilità*, 2006, p. 31 e ss., con nota di V. Roppo e G. Afferni, *Dai contratti finanziari al contratto in genere: punti fermi della Cassazione su nullità virtuale e responsabilità precontrattuale*; anche Cass. S.U., 19 dicembre 2007, n. 26725 in *Mondo giurid.*, 2008, p. 102, «la violazione dei doveri d'informazione del cliente e di corretta esecuzione delle operazioni che la legge pone a carico dei soggetti autorizzati alla prestazione dei servizi d'investimento finanziario può dar luogo a responsabilità precontrattuale, con conseguente obbligo di risarcimento dei danni, ove tali violazioni avvengano nella fase precedente o coincidente con la stipulazione del contratto d'intermediazione destinato a regolare i successivi rapporti tra le parti; può invece dar luogo a responsabilità contrattuale, ed eventualmente condurre alla risoluzione del predetto contratto, ove si tratti di violazioni riguardanti le operazioni d'investimento o disinvestimento compiute in esecuzione del contratto d'intermediazione finanziaria in questione. In nessun caso, in difetto di previsione normativa in tal senso, la violazione dei suaccennati doveri di comportamento può però determinare la nullità del contratto d'intermediazione, o dei singoli atti negoziali conseguenti, a norma dell'art. 1418, 1° co.,». In argomento v. anche F. Sartori, *Informazione economica e responsabilità civile*, op. cit., p. 282; A. Mazzoni, «Osservazioni in tema di responsabilità civile degli analisti finanziari», in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 2002, p. 226 e ss.

Nella richiamata sentenza, il Tribunale di Catanzaro ha, infatti, chiarito e riconosciuto come indubbiamente meritevole di tutela l'affidamento che viene a generarsi da comunicazioni rese al mercato da un soggetto particolarmente qualificato, come le agenzie di *rating*, chiarendo, tuttavia, che la responsabilità dell'agenzia non può derivare dalla semplice valutazione errata ma è anche necessario che sussista il dolo o la colpa dell'agenzia stessa, che si concretizzerebbe, in particolare, nella negligenza professionale, ovvero nell'inosservanza dei principi di diligenza professionale e degli *standards* di settore ribaditi anche nel Regolamento Consob n. 12175 del 2 novembre 1999.

Alla luce delle esposte considerazioni, il Tribunale calabrese arriva *de plano* a riconoscere la necessità per i terzi danneggiati di dimostrare che la società di *rating* abbia emesso (o omesso di rivedere) un giudizio che non rispecchi la situazione economico-patrimoniale-finanziaria dell'emittente e, per contro, la necessità per la società di *rating* di dimostrare che l'erronea valutazione fornita e l'inesatta rappresentazione dell'immagine economico-patrimoniale della società emittente non è dovuta alla violazione degli *standards* esistenti, ma a false informazioni fornite dall'emittente.

Un tale ragionamento ha trovato conferma in quella parte della giurisprudenza che collega il *rating* alla scelta di investimento e che guarda a tale operazione come ad un elemento in grado di condizionare in modo significativo il processo decisionale dell'investitore e quindi sufficiente a far nascere in capo al soggetto «forte» del rapporto una responsabilità dalla natura extra contrattuale⁷⁷ che si giustificerebbe come conseguenza della lesione di un affidamento ingenerato ed offeso da un soggetto dotato di un particolare *status* professionale⁷⁸,

⁷⁷ In vero, una tale impostazione trova conferma già nella precedente giurisprudenza che aveva affermato la sussistenza di un vero e proprio obbligo a fornire informazioni esatte per chi svolge professionalmente o istituzionalmente attività di raccolta e diffusione di informazioni di carattere economico. Sul punto cfr. Cass. civ., 6 gennaio 1984, n. 94.

⁷⁸ È chiaro che nell'ipotesi di un *rating* errato e diffuso ad *incertam personam*, l'investitore potrà azionare la sua pretesa risarcitoria soltanto quando sussista un ragionevole affidamento sulla regolarità del comportamento dell'informazione, qualificato dal suo *status* professionale e dagli obblighi di condotta su di esso gravanti in quanto operatore professionale.

non convincendo la possibilità che l'agenzia di *rating* possa sostenere, a sua discolpa, di aver espresso un'opinione frutto dell'esercizio della libertà di manifestazione del pensiero ex art. 21 Cost., come tale prevalente rispetto alla tutela dell'interesse ad un'informazione veritiera e corretta in capo all'investitore danneggiato⁷⁹.

A stemperare, però, i caratteri della responsabilità delle agenzie di *rating* per incolpevole affidamento degli investitori ci hanno pensato le stesse agenzie attraverso i c.d.d. *terms of use*, rinvenibili nei siti Internet delle tre principali agenzie di *rating*, dove si legge che «a) i *rating* e gli altri pareri forniti mediante il sito costituiscono e sono da interpretarsi esclusivamente come dichiarazioni di opinioni e non enunciazioni di fatti riguardo al merito del credito o raccomandazioni riguardo a decisioni in materia di credito o per la compravendita o detenzione di titoli, o conferma dell'esattezza di dati o conclusioni, o tentativi di valutazione autonoma di attestazione della situazione finanziaria di una società; b) ciascun *rating* o altro parere è da considerare in ogni caso esclusivamente come uno dei fattori da valutare per le decisioni d'investimento o di credito assunte da Voi o per vostro conto; c) provvederete di conseguenza a svolgere le vostre proprie analisi e valutazioni per ogni decisione in materia di credito e per ogni titolo, come pure per ogni emittente o garante e fornitore di sostegno al credito per ogni titolo azionario od obbligazionario che intendete acquistare, detenere, vendere o fornire. Siete invitati ad avvalervi sempre di un consulente professionale in materia di investimenti, fiscalità, legislazione o per altri ambiti professionali».⁸⁰ Il tenore e la portata di tali *disclaimers* è quello di voler mettere al riparo l'agenzia da possibili azioni risarcitorie degli investitori, attraverso l'affievolimento dell'affidamento che l'utente può legittimamente riporre sull'accuratezza del *rating*, introducendo veri e propri esoneri e limitazioni da responsabilità a vantaggio del predisponente⁸¹. Su tale linea si muove parte,

⁷⁹ In tal senso, P. Sanna, *La responsabilità civile delle agenzie di rating nei confronti degli investitori*, Edizioni scientifiche italiane, Roma-Napoli 2011.

⁸⁰ *Terms of use* di Moody's, in <https://m.moody.com/mt/www.moody.com/termsfuseinfo.aspx?lang=it&cy=ita>.

⁸¹ G. Ponzanelli, *Le clausole di esonero dalla responsabilità civile. Studio di diritto comparato*, A. Giuffrè, Milano 1984; sul tema delle clausole di esonero da responsa-

seppur minoritaria, della giurisprudenza⁸² che ha riconosciuto come «le agenzie di *rating* non formulano raccomandazioni ad acquistare, detenere o vendere determinati titoli, ma emettono semplici pareri sulla capacità di credito di un particolare emittente o di un particolare strumento finanziario ad una certa data. [...] Da ciò deriva che qualsiasi valutazione dell'agenzia di *rating*, sebbene sbagliata – come nella fattispecie in cui il titolo fino al giorno prima del fallimento era stato classificato come sicuro – non può dar adito ad alcun risarcimento in quanto mera opinione, come tale non passibile di essere classificata errata sulla base di dati oggettivi»⁸³.

Nonostante ciò, tra i sostenitori della responsabilità aquiliana, continua a dilagare il convincimento in forza del quale deve certamente riconoscersi alle agenzie di *rating* ed alle informazioni da loro fornite, quel carattere di «affidamento» come tale potenzialmente dannoso, la cui violazione potrà essere idonea a causare un danno riconducibile agli estremi del 2043 c.c.⁸⁴. Una tale ricostruzione ritrova, chiaramente, la sua *ratio* giustificatrice nella funzione riconosciuta, ormai pacificamente, alle agenzie di *rating*, ossia quella di fornire agli investitori, soprattutto quelli medio-piccoli e non istituzionali, uno strumento aggiuntivo di tutela nei confronti del fallimento del mercato dovuto al comportamento ingannevole, o comunque fuorviante, di uno dei principali attori dei mercati finanziari⁸⁵.

bilità si vedano, F. Benatti, «Clauseole di esonero dalla responsabilità», in *Dig. disc. priv.*, Sez. civ., Torino 1998; G. Ceccherini, *Clauseole di esonero da responsabilità*, in *Commento al codice civile Schlesinger*, Giuffrè, Milano 2003.

⁸² Trib. Roma, 17 gennaio 2012, n. 835, in *Danno e Responsabilità*, 2/2013, nota di M. Saponaro, *Il danno da rating: se e come le agenzie sono tenute a rispondere*.

⁸³ Trib. Roma, 17 gennaio 2012, n. 835 *op. cit.*

⁸⁴ L'investitore ha un interesse rilevante ad una esatta informazione che diviene considerevole ed azionabile ove sussista una ragionevole sicurezza in merito alla scorrettezza della condotta del soggetto preposto all'informazione. È, allo stesso tempo, fondamentale sfuggire al tentativo di attribuire una «responsabilità da status professionale» che condurrebbe inevitabilmente verso una responsabilità oggettiva, capace di trasformare ogni previsione inesatta in copertura assicurativa per investimenti infruttuosi; così, L. Picardi, *Il rating fra crisi e riforma dei mercati finanziari*, *op. cit.*, 2009, p. 753.

⁸⁵ F. Bonelli, «Responsabilità delle società di revisione nella certificazione obbligatoria e volontaria dei bilanci», *op. cit.*, secondo cui è «responsabile la società di

Una tale ricostruzione implica delle conseguenze anche e soprattutto sul piano probatorio, infatti resterà, in ogni caso, in capo al danneggiato l'onere della prova del criterio del dolo o della colpa con cui imputare la responsabilità dell'agenzia in caso di *rating* errato. Sul punto recente giurisprudenza⁸⁶ ha chiarito che «non si può affermare la responsabilità dell'agenzia solo perché il *rating* non rispecchia la reale prospettiva di solvibilità dell'emittente, ma è necessario dimostrare che la condotta dell'agenzia sia connotata da mala fede o colpa, da intendersi come negligenza professionale», con conseguente complessità per l'investitore di provare la responsabilità dell'agenzia sia per la difficoltà dovuta alla scarsità delle conoscenze delle metodologie utilizzate e sia perché il giudizio riguarda una probabilità futura⁸⁷ tenendo, pur sempre, presente la distinzione tra l'investitore istituzionale o professionale e quello *retail*, ossia l'investitore occasionale, meno avveduto e tecnicamente impreparato⁸⁸. Il primo è chiaramente un soggetto esperto, dotato di specifiche competenze, che quando decide di effettuare un investimento non si limita a leggere il giudizio delle agenzie, essendo da sé in grado di raccogliere le informazioni dalle fonti più disparate; in questo caso, la mancanza di diligenza, di perizia o di prudenza dell'investitore non può escludere il concorso di colpa, ma serve solo a rivedere e ridimensionare il risarcimento del danno dovuto dall'agenzia di *rating*⁸⁹.

revisione che con colpa o dolo abbia rilasciato una inveritiera attestazione sul bilancio della società revisionata causando danni a terzi investitori, fornitori, finanziatori che abbiano fatto affidamento sulla certificazione volontaria».

⁸⁶ Trib. Catanzaro, 2 marzo 2012, n. 685, in *Danno e Responsabilità*, 2/2013, nota di M. Saponaro, *Il danno da rating: se e come le agenzie sono tenute a rispondere*.

⁸⁷ Il riconoscimento della natura aquiliana della responsabilità di *rating* comporta, quindi, significative ripercussioni sull'aspetto probatorio, in quanto spetterà al danneggiato la non semplice prova di dimostrare che a fronte di informazioni fornite in modo non corretto l'agenzia non abbia adottato tutti i criteri ragionevolmente esigibili e necessari allo scopo di verificarne l'effettiva e concreta attendibilità.

⁸⁸ Trib. Milano, 26 aprile 2006, n. 4882, in *Danno e Responsabilità*, 2006, p. 874; il comma 1 dell'art. 35 del Regolamento della Consob n. 16190 del 29 ottobre 2007, distingue tra clientela al dettaglio, clientela professionale e controparte qualificata.

⁸⁹ Con riguardo al concorso di colpa del danneggiato nella produzione del danno cfr., *ex multis* G. Alpa, *La responsabilità civile. Parte generale*, UTET giuridica, Mi-

5.2. Responsabilità contrattuale

Bisogna, tuttavia, chiarire come all'orientamento su riportato, che vuole che la responsabilità delle agenzie di *rating* vesta propriamente i panni di una responsabilità aquiliana ex art. 2043 c.c., si contrappone quel filone di dottrina e giurisprudenza che, in senso opposto, vi ravvisa un'ipotesi di responsabilità contrattuale. Se diversa è la soluzione a cui si arriva, medesimo è il presupposto di partenza, in quanto si riconosce nuovamente la necessità che le agenzie, in virtù del proprio status e capacità professionale, osservino nel concreto esercizio dell'attività valutativa i parametri standard qualitativi e quantitativi pertinenti agli specifici settori di riferimento. Pertanto, qualora la valutazione sul merito del credito dovesse risultare inesatta/erronea, oppure venisse emanata in ritardo, la responsabilità imputabile alla società di *rating* sarebbe di natura contrattuale⁹⁰, dovendo il committente dimostrare unicamente la mancata osservanza degli standard relativi allo specifico settore di riferimento. Sarà poi l'agenzia a dover fornire la prova della non imputabilità dell'inadempimento e quindi a dover dimostrare che l'errata, inesatta o ritardata previsione è stata determinata da fattori non rilevabili o comunque non riconoscibili al momento dell'esclusione della prestazione. All'interno dello stesso filone che appoggia la visione contrattualistica della responsabilità delle agenzie di *rating*, si rinvengono diverse teorie relativamente alla natura giuridica del contratto di *rating* che, a seconda della qualificazione ricevuta, spiegherebbe effetti sulla corretta ricostruzione della responsabilità stessa.

Parte della dottrina riconduce il contratto stipulato tra il committente e la società di *rating* nel novero dei contratti d'opera, dell'appalto di servizi o del mandato⁹¹, riconoscendo alla prestazione del *rater* una natura di tipo «professionale» sulla base della sussistenza di un rapporto di carattere fiduciario tra il committente e l'agenzia incaricata, la quale è tenuta al rispetto, nell'esercizio della propria discrezionalità tecnica, di una serie di regole di settore e delle relative norme

lano 2010, pp. 331-333; U. Violante, «Principio causalistico e declino del principio di auto responsabilità», in *Danno e responsabilità*, 2010, p. 794.

⁹⁰ M. Marianello, «Obbligazioni e contratti», in *Le Rassegne*, 2010.

⁹¹ P. Montalenti, *La società quotata*, CEDAM, Padova 2004.

deontologiche⁹². La richiamata professionalità non sarebbe incompatibile, secondo questa parte della dottrina, con la struttura societaria delle agenzie di *rating* che, anzi, ben si concilierebbe con l'esercizio di una professione intellettuale⁹³. In maniera opposta, altro orientamento ha sostenuto che la presenza di un'organizzazione avente struttura imprenditoriale comporterebbe la «personalizzazione» dell'incarico ricevuto che dovrà essere imputato non ai singoli professionisti, ma alla società entro la quale questi prestano la propria attività⁹⁴. Ne deriverebbe, dunque, una qualificazione del contratto di *rating* in termini di appalto di servizi, con conseguenti ripercussioni sia sul piano operativo – vista la inapplicabilità degli artt. 2236, 2237, 2751-bis c.c. – che su quello probatorio, atteso che il creditore della prestazione dovrà limitarsi a dimostrare il mancato raggiungimento del risultato pattuito⁹⁵. Adotta una ricostruzione differente, invece, quella par-

⁹² G. Facci, *Il danno da informazione finanziaria inesatta*, cit., p. 100, riconosce che «le agenzie di *rating* esulano dall'ambito delle tradizionali professioni protette, anche se è indubbio che le agenzie possiedono uno status particolare».

⁹³ D. Casadei, *La responsabilità della società di revisione*, A. Giuffrè, Milano 2000, secondo cui «un'interpretazione funzionale del concetto di personalità della prestazione sembra consentire la possibilità che parte del contratto d'opera intellettuale sia una struttura complessa. In effetti, questa interpretazione è sensibile alle esigenze della moderna economia professionale. Del resto, vi è da riconoscere che quando il legislatore prevede la possibilità che l'attività professionale venga esercitata in forma societaria, in qualche modo già reinterpreta in concetto di fiducia, adattandolo alle esigenze di organizzazione che in determinati settori professionali si vengono a manifestare. [...] Pur tuttavia, e non negando affatto che in tali casi si possa instaurare una relazione fiduciaria tra l'organizzazione che assume l'obbligo di eseguire la prestazione professionale e il beneficiario della prestazione, rimane che la prestazione dedotta in contratto sarà pur sempre un servizio o un bene prodotto da un soggetto organizzato ad impresa. È questo che impedisce di qualificare d'opera il contratto: il prestatore è un imprenditore, il servizio prodotto non può che essere imputato all'impresa e, per ciò, non può trattarsi di opera intellettuale».

⁹⁴ S. Di Pepe, *Le società di professionisti. Impresa professionale e società fra professionisti*, A. Giuffrè, Milano 1977.

⁹⁵ G. Facci, «Le agenzie di *rating* e la responsabilità per informazioni inesatte», in *Contratto e impresa*, 2008, «la distinzione tra obbligazioni di mezzi e di risultato, se non può certo essere utilizzata per introdurre una differenziazione sul piano della disciplina della responsabilità – essendo innegabile che tutti i profili di responsabilità del professionista intellettuale, siano essi connessi ad obbligazioni di mezzi o di risultato, debbono essere ricondotti nell'ambito della disciplina generale dell'adem-

te della dottrina che ritiene di poter sussumere il contratto di *rating* nello schema proprio del mandato, chiarendo al tempo stesso che la società di *rating* non è tenuta ad osservare le direttive impartitele dal mandante essendo dotata di amplissimi margini di discrezionalità ed autonomia⁹⁶, assumendo essa stessa, a differenza del mandatario, una responsabilità propria e solidale con il committente⁹⁷. A fronte di una tale variegata ricostruzione, consistente nell'analisi di una molteplicità di contratti tra loro collegati, la soluzione a cui sembra approdare l'orientamento dominante è quella che guarda al contratto di *rating* come ad un autonomo tipo negoziale⁹⁸, un contratto cioè atipico con la conseguenza che le relative questioni, volte all'individuazione delle regole applicabili per definire il grado di diligenza richiesto ai *market gatekeepers* e le relative ipotesi di corresponsabilità, dovranno essere risolte di volta in volta alla luce delle soluzioni e degli strumenti predisposti per le singole categorie di negozi⁹⁹. Chiaramente, la carenza di

pimento delle obbligazioni – può tuttavia, essere mantenuta su un piano meramente descrittivo, per stabilire a che cosa sia tenuto il debitore di una certa obbligazione; in altre parole, la partizione viene in rilievo per individuare l'oggetto della prestazione, rispetto alla quale si dovrà valutare se il debitore ha adempiuto in modo esatto».

⁹⁶ M. Nuzzo, in *Commentario al Testo Unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria*, II, in G. Alpa e F. Capriglione (a cura di), CEDAM, Padova 1998;

⁹⁷ M. Marianello, «La responsabilità dell'agenzia di rating nei confronti dei terzi risparmiatori», cit., 2008.

⁹⁸ A. Rossi, *Revisione contabile e certificazione obbligatoria*, A. Giuffrè, Milano 1985.

⁹⁹ F. Capriglione, «I prodotti di un sistema finanziario evoluto. Quali regole per le banche?» in *Banca borsa tit. cred.*, 2008, I, «l'imputazione di responsabilità è collegata alla dimostrazione della mancata osservanza, da parte del soggetto valutatore, degli standard qualitativi e quantitativi richiesti dalla specifica realtà di riferimento. La società di *rating* risponde a titolo di responsabilità contrattuale, per cui eventuali esenzioni da imputazione saranno rese possibili dalla prova che l'inadempimento è dovuto a cause non conosciute o conoscibili durante lo svolgimento dell'attività. [...] A queste figure di 'prestatori di servizi' dovrebbero applicarsi, in maniera conseguente, le regole seguite dalla nostra giurisprudenza in tema di professionisti intellettuali, nella cornice della clausola generale di correttezza, che sempre presuppone una relazionalità tra le rispettive condotte. In questo nuovo campo, la responsabilità civile può forse trovare nuova linfa per una compiuta realizzazione delle sue intrinseche finalità di riparazione del danno e di deterrente».

una normativa espressa di riferimento, comporta che la responsabilità contrattuale delle società di *rating* nei confronti del committente risulti regolata dai principi generali e dalla frammentaria normativa di settore¹⁰⁰ che rinviengono nell'attività svolta dall'advisor – consistente in una pluralità di prestazioni a ciascuna delle quali si collegano specifici doveri di comportamento – il momento unificatore. Infatti, alla luce di ogni ricostruzione formulata, l'agenzia di *rating* è sempre tenuta a prestare la propria opera in favore del committente con la diligenza prevista in relazione alla natura dell'attività esercitata nonché in conformità ai comportamenti previsti per il settore di appartenenza. L'agenzia non garantisce la solvibilità o l'affidabilità del debitore, ma semplicemente è tenuta a prestare, in modo diligente, la propria opera al fine di esprimere una valutazione precisa ed attendibile. Di conseguenza, trovandoci di fronte ad un'obbligazione di mezzi – nelle quali il mancato od inesatto risultato della prestazione non consiste nell'inadempimento, ma costituisce il danno conseguente alla non diligente esecuzione della prestazione – l'agenzia, per liberarsi da responsabilità, dovrà dimostrare l'esattezza dell'adempimento, provando che la condotta è stata conforme alle regole tecniche, a procedure predeterminate, a prassi esistenti a livello internazionale che dovevano essere eseguite nel caso di specie, nonché ai principi deontologici previsti nei codici di autodisciplina¹⁰¹.

5.3. Responsabilità da "contatto sociale"

Alla luce di quanto esposto in precedenza inizia a prendere forma in maniera, per quanto possibile, più definita lo scenario legato ad una corretta qualificazione della responsabilità delle agenzie di *rating*, di cui l'orientamento "maggioritario" offre una ricostruzione in chiave extra-contrattuale ex art. 2043 c.c., contrapponendosi a quello "minoritario" che invece discorre di responsabilità delle agenzie di *rating*

¹⁰⁰ C.M. Bianca, *Diritto civile*, V, *La responsabilità*, A. Giuffrè, Milano 1994, «al riguardo non contano tanto le proposte dottrinarie, quanto piuttosto le concrete applicazioni giurisprudenziali, che assumono un'importanza decisiva quali indici della regola di diritto effettivo della responsabilità come essa è recepita ed operante nel nostro ordinamento».

¹⁰¹ G. Facci, *Il danno da informazione finanziaria inesatta*, cit., p. 103.

in termini di responsabilità contrattuale. Ovviamente optare per l'una o l'altra qualificazione non rimane questione fine a se stessa ma, come detto, produce i suoi riflessi sul piano e dell'onere probatorio e del risarcimento del danno per il soggetto debole del rapporto¹⁰².

Ed è proprio nel mezzo del dibattito tra responsabilità contrattuale ed extra-contrattuale che si pone l'ulteriore ricostruzione della responsabilità delle agenzie di *rating* come responsabilità da "contatto sociale". Questa particolare figura di "contatto" si instaurerebbe ogni qual volta si sia in presenza di un «rapporto socialmente tipico tra parti che, nonostante l'assenza di un formale contratto, sia in grado di ingenerare l'affidamento dei soggetti sull'adempimento di obblighi diretti e specifici di lealtà, collaborazione e di salvaguardia dell'altrui sfera giuridica»¹⁰³. Chiarisce ancora la giurisprudenza che, «presupposti per la configurabilità del contatto sociale sono: una relazione tra sfere giuridiche, tale da far considerare la responsabilità aquiliana come insoddisfacente, poiché vista come responsabilità del *quisque de populo*; uno status professionale in capo al danneggiante, tale che possa configurarsi una *culpa in faciendo* prevista nell'ordinamento giuridico; ed in ultimo l'affidamento in capo al danneggiato»¹⁰⁴. Proprio il ricorrere di tali elementi ha giustificato la richiesta, avanzata dagli investitori/attori, in un recente caso deciso dal Tribunale di Roma¹⁰⁵, della dichiarazione di una responsabilità che deriverebbe dall'affida-

¹⁰² Per quanto attiene all'onere probatorio, secondo la ricostruzione di una responsabilità extracontrattuale, resterà, in ogni caso, in capo al danneggiato l'onere della prova del criterio del dolo o della colpa, dovendo il danneggiato dimostrare che la condotta dell'agenzia sia connotata da mala fede o colpa; diversamente, con riferimento all'ipotesi di responsabilità delle agenzie di rating come responsabilità contrattuale, il committente dovrà dimostrare unicamente la mancata osservanza degli standard relativi allo specifico settore di riferimento, sarà poi l'agenzia a dover fornire la prova della non imputabilità dell'inadempimento e quindi a dover dimostrare che l'errata, inesatta o ritardata previsione è stata determinata da fattori non rilevabili o comunque non riconoscibili al momento dell'esclusione della prestazione.

¹⁰³ Sulla responsabilità contrattuale da contatto sociale, cfr., in particolare, Cass. civ. 22 gennaio 1999, n. 589; Cass. civ. 26 giugno 2007, n. 14712; Cass. civ. 11 gennaio 2008, n. 577; Trib. Milano, 6 febbraio 2013, n. 1799.

¹⁰⁴ Trib. Sulmona, 16 aprile 2013, in *Resp. civ. e prev.*, 2, 2014, p. 62.

¹⁰⁵ Trib. Roma, 7 febbraio 2014, in *www.ilcaso.it*.

mento che ragionevolmente e senza colpa l'investitore avrebbe riposto nello status del soggetto emittente la valutazione. È, infatti, proprio l'affidamento nella professionalità delle società di *rating* a costituire il fondamento del rapporto che si instaura con il singolo investitore, atteso che nell'ambito di detto rapporto, le società di *rating*, assumono il dovere di informazione e vigilanza nell'interesse degli investitori e del mercato finanziario complessivamente inteso, un dovere finalizzato proprio a tutelare la fiducia che legittimamente l'investitore ripone nella professionalità e nella attività altamente specializzata delle agenzie di *rating*. Pertanto, laddove tale affidamento venga disatteso, sorgerebbe in capo al soggetto professionista una responsabilità da contatto sociale, che riposerebbe proprio su quel rapporto che si crea tra il risparmiatore e l'agenzia¹⁰⁶. Chiaramente, le vicende economico-finanziarie che hanno partecipato alla recente crisi dei mutui *subprime* hanno portato la dottrina ad analizzare le informazioni provenienti dalle agenzie di *rating* e, più in generale dagli analisti finanziari¹⁰⁷, arrivando a riconoscere come loro effetto un incontestabile condizionamento delle scelte degli investitori pur in assenza di un vero e proprio rapporto contrattuale. Ha, infatti, sostenuto la giurisprudenza¹⁰⁸ che una responsabilità può discendere dalla violazione di obblighi nascenti da situazioni non già di "contratto", bensì di semplice "contatto sociale", ogniquale volta l'ordinamento imponga ad un soggetto di tenere

¹⁰⁶ Preme nuovamente ricordare come le relazioni tra soggetti e operatori presenti su mercati aperti, complessi e talvolta globali, siano caratterizzate da forti elementi di incertezza in gran parte prodotta da insufficiente informazione. È noto che una informazione adeguata rappresenta una condizione necessaria per compiere scelte o mettere in atto comportamenti economici razionali, infatti proprio la condizione di asimmetria informativa è generalmente ritenuta uno dei fondamentali e classici motivi di ricorso alla regolazione da parte delle istituzioni. Tale gap informativo può, tuttavia, essere ridotto con il ricorso a meccanismi di regolazione finalizzati a produrre certezze oppure, meglio sarebbe dire, a ridurre l'incertezza e l'insicurezza così come i costi di transazione nel reperimento delle informazioni necessarie da parte del singolo o di gruppi economici o sociali. Sul punto si veda, A. Ogus, *Regulation. Legal Form and Economic Theory*, Clarendon press, Oxford 1994, p. 121 e ss.

¹⁰⁷ A. Mazzoni, «Osservazioni in tema di responsabilità civile degli analisti finanziari», *op. cit.*, si mostra favorevole a qualificare la responsabilità degli analisti finanziari come responsabilità da contatto sociale.

¹⁰⁸ Trib. Milano, 6 febbraio 2013, n. 1799, in *Riv. dir. soc.*, 2013, p. 503.

in tali situazioni un determinato comportamento. L'esposto principio vale anche con riferimento all'operato dei soggetti economici in tema di circolazione di titoli di credito cui è rimessa la conoscenza e attuazione delle regole su cui fanno affidamento tutti i soggetti interessati alla loro circolazione, e che dispone di strumenti e di competenze che normalmente gli altri soggetti interessati non hanno, discendendone la specifica responsabilità in cui l'operatore economico incorre nei confronti di coloro che con lui entrano in contatto per avvalersi di quel servizio¹⁰⁹.

Tuttavia, in senso restrittivo ed in linea con recente giurisprudenza¹¹⁰, preme precisare che la «cosiddetta responsabilità da contatto sociale, soggetta alle regole della responsabilità contrattuale pur in assenza di un vincolo negoziale tra danneggiante e danneggiato, è configurabile non in ogni ipotesi in cui taluno, nell'eseguire un incarico conferitogli da altri, nuoccia a terzi, come conseguenza riflessa dell'attività così espletata, ma soltanto quando il danno sia derivato dalla violazione di una precisa regola di condotta, imposta dalla legge allo specifico fine di tutelare i terzi potenzialmente esposti ai rischi dell'attività svolta dal danneggiante».

Si precisa, però, che anche ragionando in termini di responsabilità contrattuale, l'obbligazione dell'agenzia sarebbe un'obbligazione di mezzi, tenuto conto della natura stessa del *rating*, consistente in una valutazione o parere sull'affidabilità creditizia dell'emittente; l'agenzia non garantisce la solvibilità o l'affidabilità del debitore, ma semplicemente è tenuta a prestare, in modo diligente la propria opera al fine di esprimere una valutazione precisa ed attendibile¹¹¹. Di conseguen-

¹⁰⁹ Trib. Milano, 6 febbraio 2013, n. 1799, *op. cit.*

¹¹⁰ Cass. civ., 11 luglio 2012, n. 11642, *Giust. Civ. Mass.*, 2012, 7-8, 899.

¹¹¹ Trib. Mantova, 12 novembre 2004, «risponde dei danni procurati al cliente l'intermediario finanziario che abbia consigliato un'operazione non adeguata in relazione alle informazioni comunque in suo possesso (nella specie si trattava di investimenti in obbligazioni argentine, ritenuta non adeguata in considerazione della sua dimensione, comportando l'impiego di oltre la metà del patrimonio mobiliare dei clienti) della natura altamente rischiosa dei titoli – il cui rating aveva costituito oggetto di progressivo declassamento da parte delle maggiori agenzie internazionali – della circostanza che i clienti erano investitori non professionali (entrambi pensionati), dell'età dei risparmiatori (superiore ai settant'anni, dovendo tale dato fare

za, essendo in presenza di una obbligazione di mezzi – nella quale il mancato od inesatto risultato della prestazione non consiste nell'adempimento, ma costituisce il danno conseguente alla non diligente esecuzione della prestazione – l'agenzia per liberarsi da responsabilità, dovrebbe dimostrare l'esattezza dell'adempimento, provando che la sua condotta è stata conforme alle regole tecniche che dovevano essere seguite nel caso di specie.

Conclusioni

Conclusivamente sul punto, alla luce delle ricostruzioni variamente offerte da dottrina e giurisprudenza, si arriva pacificamente a riconoscere la necessità di sottoporre ad una più stringente regolamentazione l'attività esercitata dalle agenzie di *rating*¹¹². Tuttavia, i rimedi proposti suscitano non poche perplessità sotto il profilo sia economico che giuridico, anche in considerazione del fatto che la crisi finanziaria attuale non è dovuta ad una crisi di regolamentazione, quanto a comportamenti censurabili sotto il profilo etico¹¹³. Pertanto, il rischio di

ragionevolmete presumere la preferenza per una gestione conservativa piuttosto che speculativa del patrimonio), nonchè della propensione al rischio in precedenza manifestata.»

¹¹² Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo alle agenzie di *rating* del credito del 12.11.2008 (COM 2008, 704 def., n. 27). Tale proposta si prefigge l'obiettivo, sulla scorta dello statunitense *Credit Rating Agency Reform Act of 2006*, di attribuire all'Autorità di vigilanza determinati poteri regolamentari nei confronti delle società di *rating*, nonchè di introdurre l'obbligo di registrazione a carico delle agenzie stesse. La suddetta proposta, in particolare tende a: 1) garantire che le agenzie di *rating* del credito prevengano l'insorgere di conflitti di interessi nel processo di *rating* o almeno li gestiscano adeguatamente; 2) migliorare la qualità delle metodologie utilizzate dalle agenzie di *rating* del credito e la qualità di *rating*; 3) migliorare la trasparenza fissando obblighi di comunicazione delle informazioni in capo alle agenzie di *rating* del credito e la qualità dei *rating*; 4) garantire un quadro di registrazione e vigilanza efficiente, evitando il forum shopping e l'arbitraggio regolamentare tra i diversi paesi dell'UE.

¹¹³ P. Dacrema, *La crisi della fiducia. Le colpe del rating nel crollo della finanza globale*, Etas, Milano 2008: «La miscela esplosiva si è prodotta quando il *rating* è stato abbinato a titoli emessi da banche ed organismi finanziari, in particolare quelli originati dalla finanza strutturata. Quello tra *rating* e finanza si è rivelato un appun-

intaccare la reputazione dei principali emittenti globali e la mancanza di fiducia nei giudizi valutativi rilasciati dalle agenzie costituiscono la prova che i dettati normativi, perchè siano effettivamente applicati, non devono rimanere confinati in codici, ma radicarsi concretamente nella sfera dei rapporti interni ai consociati¹¹⁴. Come agire? Sicuramente secondo almeno tre principi fondamentali: la rapidità nell'intervento, la globalità dell'approccio, l'esatta individuazione dei punti critici in base ai quali un intervento si giustifica. *In primis*, la velocità della evoluzione con cui si muovono i mercati, impone altrettanta velocità di intervento; muoversi con un approccio globale, è ormai necessario in un'epoca in cui i capitali si trasferiscono istantaneamente da un registro elettronico all'altro sottoponendosi, così, alla regolamentazione di ordinamenti diversi. È più che mai necessario creare la figura di un'agenzia di *rating* che operi globalmente non dovendo più modellarsi alle diverse regolamentazioni esistenti, il tutto in un'ottica di strettissimo coordinamento con i diversi regolatori. La sfida di riforma e regolamentazione, che si auspica venga accolta dal legislatore, si ispira alla necessità di garantire ai soggetti che operano sul mercato gli strumenti per comprendere la portata di un determinato giudizio, la sua affidabilità e indipendenza, nonché i suoi limiti, il tutto attraverso la rimozione di ogni barriera artificiale che ostacoli l'ingresso di nuovi operatori nel mercato¹¹⁵.

tamento fatale, e il loro connubio ha generato figure mostruose. Non è esagerato sostenere che senza il rating non si sarebbe potuta verificare la crisi finanziaria più grave di tutti i tempi. È in virtù di questo strumento, infatti, che gli operatori finanziari hanno commesso l'imperdonabile imprudenza di forzare i limiti naturali della velocità del danaro, con ciò causando il crollo di tutte le borse del mondo e la più lunga catena di dissesti finanziari di cui si abbia memoria».

¹¹⁴ A. Sironi, «La crisi finanziaria un anno dopo: quali lezioni per le banche e le autorità di vigilanza?», in *Economia e management*, 2008: «La crisi recente ha posto in evidenza anche un problema relativamente trascurato dalle banche e dagli organismi di vigilanza: il rischio reputazionale. Mi riferisco al fatto che, accanto alle obbligazioni contrattuali, esistono obblighi reputazionali che le banche non possono eludere pena il restare senza finanziatori».

¹¹⁵ In questa prospettiva potrebbe essere utile la promozione degli *unsolicited ratings* tramite la disponibilità per tutte le agenzie registrate del complesso delle informazioni non pubbliche comunicate a quelle espressamente incaricate dall'emittente, ovviamente applicando a tutte le regole sulla diligente conservazione della

Sicuramente nessuna delle misure proposte è di per sé in grado di guarire la «malattia» che mina l'affidabilità delle agenzie di *rating*, tuttavia è solo dal loro insieme che può giungere un aiuto per innescare una spirale virtuosa che, aumentandone l'*accountability*, stimoli il processo di autoriforma delle agenzie ed incrementi la fiducia del mercato nelle loro valutazioni¹¹⁶.

Bibliografia

- G. Alpa, *Il problema della atipicità dell'illecito*, E. Jovene, Napoli 1979;
 G. Alpa, *La responsabilità civile. Parte generale*, UTET giuridica, Milano 2010;
 Sy Amadou N.R., *The systemic regulation of credit rating agencies and rated markets*, 2009, in <https://www.imf.org>;
 F. Benatti, «Clausole di esonero dalla responsabilità», in *Dig. disc. priv.*, Sez. civ., Torino 1998;
 C.M. Bianca, *Diritto civile*, V, La responsabilità, A. Giuffrè, Milano 1994;
 F. Bonelli, «Responsabilità delle società di revisione nella certificazione obbligatoria e volontaria dei bilanci», in *Riv. Soc.*, 1979;
 F.D. Busnelli, *Danno e responsabilità civile*, G. Giappichelli, Torino 2003;
 F.D. Busnelli, «Itinerari europei nella terra di nessuno tra contratto e fatto illecito: la responsabilità da informazioni inesatte», in *Contratto e impresa*, 2/1991;
 M. Bussani, «Credit rating agencies' accountability. Short notes on a global issue», in *Global Jurist*, vol.10;
 M. Bussani, V.V. Palmer, *Pure Economic Loss in Europe*, Cambridge University press, Cambridge 2003;

riservatezza dei dati così acquisiti. Ancora, opportuna potrebbe essere non solo la comunicazione da parte di tutte le agenzie delle rispettive *performances* storiche, ma anche la loro sintesi in un sito accessibile al pubblico che permetta di comparare il grado di realizzazione delle previsioni formulate da ciascuna agenzia.

¹¹⁶ G. Presti, «Le agenzie di rating: dalla protezione alla regolazione», *op. cit.*, p. 105.

- F. Capriglione, «I prodotti di un sistema finanziario evoluto. Quali regole per le banche?» in *Banca borsa tit. cred.*, 2008;
- D. Casadei, *La responsabilità della società di revisione*, A. Giuffrè, Milano 2000;
- G. Ceccherini, *Responsabilità per fatto degli ausiliari. Clausole di esonerazione da responsabilità*, in *Il Codice civile. Commentario*, A. Giuffrè, Milano 2003;
- J.C. Coffee jr., *Gatekeepers. The professions and corporate governance*, Oxford-New York, Oxford University press, 2006;
- P. Dacrema, *La crisi della fiducia. Le colpe del rating nel crollo della finanza globale*, Etas, Milano 2008;
- F. Dezzani, «Basilea II e il merito creditizio delle imprese», in *Società*, 2007;
- L. Di Donna, *La responsabilità civile delle agenzie di rating. Mercato finanziario, allocazione dei rischi e tutela dell'investitore*, CEDAM, Trento 2012;
- S. Di Pepe, *Le società di professionisti. Impresa professionale e società fra professionisti*, A. Giuffrè, Milano 1977;
- F. Drigo, «La responsabilità delle agenzie di rating per il danno all'informato. L'esperienza statunitense», in *Rass. Dir. Civ.*, 2006;
- G. Facci, *Il danno da informazione finanziaria inesatta*, Zanichelli, Bologna 2009;
- G. Facci, *Le agenzie di rating e la responsabilità per informazioni inesatte*, in *IlCaso.it*, II, 2008;
- G. Ferri, P. Lacitignola, *Le agenzie di rating. Tra crisi e rilancio della finanza globale*, Il Mulino, Bologna 2009;
- G. Galgano, «Le mobili frontiere del danno ingiusto», *Contratto e impresa*, 1985;
- G. Godano, «Le nuove proposte della vigilanza finanziaria europea», in *Dir. Un. Eur.*, 2010;
- M. Gomellini, «Gli scandali dei mercati finanziari, l'attività di rating e i modelli di prevenzione dei reati (a margine del recente intervento legislativo di "salvataggio" del rating dei titoli risultanti da operazioni di cartolarizzazione di canoni di leasing e della prossima attuazione del nuovo Accordo di Basilea 2)», in *Dir. banca e merc. fn.*, 2004;

- F. Greco, «La responsabilità extracontrattuale delle agenzie di rating nei confronti dell'investitore», in *Riv. Dir. Banc.*, 2013;
- D. Kerwer, *Holding Global Regulators Accountable. The Case of Credit Rating Agencies*, University College, London 2004;
- N. Linciano, «La crisi dei mutui subprime problemi di trasparenza e opzioni di intervento per le autorità di vigilanza», in *Quad. fn. Consob*, 2008;
- M. Maggiolo, *Servizi ed attività di investimento. Prestatori e prestazione*, A. Giuffrè, Milano 2012;
- M. Marianello, «La responsabilità dell'agenzia di rating nei confronti dei terzi risparmiatori», in *Resp. civ. e prev.*, 2008;
- M. Marianello, «Obbligazioni e contratti», in *Le Rassegne*, 2010;
- A. Mazzoni, «Osservazioni in tema di responsabilità civile degli analisti finanziari», in *Analisi giuridica dell'economia*, 2002;
- N. Moloney, «The European Securities and Markets Authority and Institutional Design for the EU Financial Market – A tale of two Competences: Part (1) Rule Making», in *European Business Organization Law Review*, 2011;
- P. Montalenti, *La società quotata*, CEDAM, Padova 2004;
- E. Monti, «Le asimmetrie informative e l'attività di rating: una proposta per l'Italia», in *Bancaria*, 1995;
- E. Monti, A. Tamagnini, A. Esmanech (a cura di), *Il rating: un'opportunità per le banche italiane?*, ASSBB, Associazione per lo sviluppo degli studi di banca e borsa, Università cattolica del Sacro Cuore, Facoltà di scienze bancarie, finanziarie e assicurative, Milano 1996;
- M. Nuzzo, in *Commentario al Testo Unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria*, II, in G. Alpa e F. Capriglione (a cura di), CEDAM, Padova 1998;
- A. Ogus, *Regulation. Legal Form and Economic Theory*, Clarendon press, Oxford 1994;
- A.R. Palmiter, *Securities Regulation, Examples and explanations*, Aspen, New York 2008;
- F. Parmeggiani, «I problemi regolatori del rating e la via europea alla loro soluzione», in *Banca, Impresa, Società*, 2010;
- F. Parmeggiani, «La regolazione delle agenzie di rating tra tentativi incompiuti e prospettive future», in *Giur. Comm.*, 2010;

- F. Partnoy, *The Paradox of credit ratings*, in R.M. Levitch, G. Majnoni, C. Reinhart, *The Role of Credit Reporting Systems in the International Economy*, Kluwer Academic Publisher, 2002;
- P. Perlingieri, «L'informazione come bene giuridico», in *Rass. Dir. Civ.*, 1990;
- L. Picardi, «Il rating tra crisi e riforma dei mercati finanziari», in *Riv. Dir. Civ.*, 2009;
- G. Ponzanelli, *Le clausole di esonero dalla responsabilità civile. Studio di diritto comparato*, A. Giuffrè, Milano 1984;
- G. Ponzanelli, «Quando sono responsabili le agenzie di rating», in *Analisi giuridica dell'economia*, 2012;
- G. Presti, «Le agenzie di rating: dalla protezione alla regolazione», in *Jus*, 2009;
- A. Rossi, *Revisione contabile e certificazione obbligatoria*, A. Giuffrè, Milano 1985;
- A. Sacco Ginevri, «Le società di rating nel Regolamento CE n. 1060/2009. Profili organizzativi dell'attività», in *Le nuove leggi civili commentate*, 2010;
- P. Sanna, *La responsabilità civile delle agenzie di rating nei confronti degli investitori*, Edizioni scientifiche italiane, Roma-Napoli 2011;
- F. Sartori, *Informazione economica e responsabilità civile*, CEDAM, Padova 2011;
- C. Scaroni, «La responsabilità delle agenzie di rating nei confronti degli investitori», *Contratto e impresa*, 2011;
- A. Sironi, «La crisi finanziaria un anno dopo: quali lezioni per le banche e le autorità di vigilanza?», in *Economia e management*, 2008;
- U. Violante, «Principio causalistico e declino del principio di auto responsabilità», in *Danno e responsabilità*, 2010;
- J. White, *The SEC's other problem, Regulation*, 25, (Winter 2002-2003), in <http://www.cato.org/pubs/regulation/regv25n4/v25n4-10.pdf>.

Giurisprudenza

- App. Brescia, 24 settembre 2007, in *www.ilcaso.it*;
Cass. 29 settembre 2005, n. 19024, in *Danno e responsabilità*, 2006;
Cass. civ. 26 giugno 2007, n. 14712;
Cass. civ. 11 gennaio 2008, n. 577;
Cass. civ. 22 gennaio 1999, n. 589;
Cass. civ., 11 luglio 2012, n. 11642, *Giust. Civ. Mass.*, 2012;
Cass. S.U., 19 dicembre 2007, n. 26725 in *Mondo giudiz.*, 2008;
Trib. Catanzaro, 2 marzo 2012, n. 685, in *Danno e responsabilità*,
2/2013;
Trib. Cosenza, 1 marzo 2006, in *Riv. dir. comm.*, 2006, II;
Trib. Forlì, 18 novembre 2008, in *www.ilcaso.it*;
Trib. Mantova, 12 novembre 2004;
Trib. Milano, 26 aprile 2006, n. 4882, in *Danno e responsabilità*, 2006;
Trib. Milano, 6 febbraio 2013, n. 1799;
Trib. Parma, 24 maggio 2007 in *www.ilcaso.it*;
Trib. Pisa, sez. dist. Pontedera, 13 ottobre 2008, in *www.ilcaso.it*;
Trib. Roma, 17 gennaio 2012, n. 835, in *Danno e Responsabilità*,
2/2013;
Trib. Roma, 7 febbraio 2014;
Trib. Sulmona, 16 aprile 2013.

SOCIETÀ

L'Istituto Luce e il fascismo

Mirko Collacchi

Introduzione

Dal punto di vista storico l'Istituto Luce è stato uno strumento di propaganda nelle mani del regime fascista, ma la sua produzione nel corso degli anni ha risentito dei momenti storici attraversati dal nostro paese in oltre vent'anni di dittatura.

In una prima parte di questo lavoro verrà trattata brevemente la storia cinematografica italiana, per arrivare fino alla nascita dell'Istituto, la cui produzione è divisibile in tre grandi blocchi che di seguito verranno illustrati.

Mussolini fu il primo grande dittatore del secolo scorso a credere nell'arte cinematografica e nel suo potere di poter manipolare un intero popolo. Allo stesso tempo, egli rappresenta il primo caso storico di culto della personalità nella politica moderna. Tra quelli dittatoriali, il regime fascista fu infatti antesignano nel dotarsi di un proprio strumento di propaganda cinematografico. Nel corso degli anni l'Istituto è migliorato stilisticamente nella propria produzione, pur nella continua supervisione da parte dello stesso regime, ma non è riuscito a evitare che la dimensione della propaganda fosse travolta dal corso degli eventi.

La nascita della cinematografia in Italia

Per quello che riguarda la cinematografia, le prime opere cinematografiche proiettate in Italia risalgono alla fine dell'Ottocento – a firma di Lumière ed Edison – e vennero mostrate nelle strade e nelle fiere. I pionieri del cinema italiano furono Alberini e Santoni che fondarono a

Roma il primo stabilimento italiano di Manifattura Cinematografica nel 1904: lo stesso che, a partire dall'anno seguente, verrà chiamato Cines.

Dal 1907 la produzione cinematografica inizia a essere organizzata industrialmente, i primi film sono maggiormente comici e gli iniziali grandi successi sono francesi.



Figura 1. *La presa di Roma* (1905), film della durata di dieci minuti, tra le prime opere cinematografiche italiane.

Nei primi anni Dieci del secolo scorso in Italia vengono prodotte importanti opere cinematografiche che riguardano sfarzose ricostruzioni di città: è in questi anni che si producono i primi documentari riguardanti il nostro paese.

Il lungometraggio di esordio può essere identificato nel “Quo vadis” di Enrico Guazzoni (1913), mentre l'anno successivo viene prodotto lo storico film “Cabiria” con il contributo in veste di supervisore di Gabriele D'Annunzio.

Già nei primi anni Venti e in particolar modo successivamente al conflitto mondiale, il cinema italiano entrò presto in crisi per la mancanza nel nostro paese di un'organizzazione nazionale per la produzione cinematografica e per l'assenza di fondi.

L'avvento del regime e la produzione cinematografica

Con la nomina di Mussolini a capo del governo, il 31 ottobre 1922, i fascisti si trovarono davanti a leggi già esistenti sulla cinematografia in quanto mezzo di comunicazione. Il regime in un primo momento si occupò solo della censura cinematografica, seguendo una legge che risaliva 1913, inasprita dagli anni di guerra. Le norme in vigore all'epoca autorizzavano il ministro dell'interno a vietare film che:

- 1) Turbassero l'ordine pubblico;
- 2) Offendessero la morale o danneggiassero l'autorità e il prestigio di pubblici ufficiali;
- 3) Contenessero scene violente e perverse.

I film venivano controllati una volta ultimati e non in corso d'opera, vi era un'apposita commissione che si occupava di controllare che fossero rispettati i limiti imposti dalla legge¹.

Il fascismo quindi non si occupò da subito di censurare le opere cinematografiche, probabilmente perché diede a queste poco peso politico. Fu successivamente a partire dal 1924 che Mussolini capì l'importanza dell'arte che da lui verrà definita la "più forte", appunto quella cinematografica.

La nascita dell'Istituto Luce

Nel 1923 Filippo Cortese creò una piccola società che chiamò "Ente nazionale per la cinematografia istruttiva" con l'intento di produrre filmati educativi a favorire turismo, industria e cultura.

Il regime fascista non concesse a Cortese il monopolio di questa attività, ma l'affidò a un altro gruppo privato, il Sindacato di istruzione cinematografica (SIC) fondato da De Feo, che ebbe l'autorizzazione dal 1924 a trasmettere i propri filmati in via esclusiva nelle scuole e in pubblico.

Tuttavia i primi film educativi del SIC non incontrarono il favore del regime, poiché gli interlocutori con cui De Feo si confrontava erano ancora legati alla cultura ottocentesca che vedeva nel cinema il "fratello povero" del teatro.

¹ J.A. Gili, *Stato fascista e cinematografia*, Bulzoni, Roma 1981 p. 30.

De Feo impegnò gran parte delle sue risorse nella produzione di un documentario su una spedizione in Africa che in quegli anni era vista come un territorio selvaggio e tutto da esplorare: venne così prodotto il lungometraggio "Aethiopia", che riscosse un gran successo. Fu grazie a documentari come questi che Mussolini iniziò a capire le potenzialità del nuovo mezzo di comunicazione.

De Feo, con l'aiuto dell'allora capo di gabinetto del ministro degli Esteri, il marchese Paulucci de' Calboli, fece registrare un breve documentario sul lavoro svolto dal Duce all'interno della presidenza del Consiglio e, quando il filmato fu mostrato a Mussolini insieme ad altri documentari didattici, questi ne rimase entusiasta.

Mussolini approvò con trasporto l'idea di De Feo e creò un nuovo nome – a suo giudizio meno scialbo del precedente – per il SIC, rinominandolo: L'Unione Cinematografica Educativa o più semplicemente Luce.

Da subito il capo del regime insediò nel consiglio di amministrazione del Luce numerose personalità di altissimo livello, ad esempio fu nominato presidente l'ambasciatore De Michelis, senatore del Regno e commissario generale per l'Emigrazione.

La prima opera con il marchio Luce fu appunto "Aethiopia" che venne completata con il nuovo marchio e venne proiettata nel novembre 1924, mentre il primo cinegiornale apparve nel giugno 1927; solo in quell'anno ne vennero prodotti 44. Ogni settimana venivano realizzati quattro numeri di cinegiornali della lunghezza di 250 metri circa, che riguardavano sia l'attività italiana, sia quella straniera. I servizi stranieri venivano realizzati attraverso lo scambio di notizie con le agenzie e le case di produzione di vari paesi, ma molto spesso (ovviamente) queste notizie venivano rielaborate per fini propagandistici.

Accanto ai cinegiornali il Luce realizzò diversi documentari di vario genere e infine entrò anche nel campo di quella che oggi si chiama "fiction".

La creazione del Luce ha segnato una nuova epoca, l'Italia è stata il primo paese non soggetto a regime comunista a dotarsi di una società di Stato che si occupava della produzione cinematografica e ciò costituì il primo intervento diretto dello Stato fascista nell'economia nazionale, con la creazione di un'azienda controllata dal regime.

I cinegiornali per la creazione del mito del Duce

Una volta stabilitosi al potere, il primo obiettivo di Mussolini fu ridurre al silenzio la stampa antifascista e per farlo si servì del Parlamento, grazie alla complicità di Vittorio Emanuele III, che firmò nell'estate 1923 un decreto legge che concedeva ai prefetti la possibilità di diffidare i giornali dal pubblicare notizie false contro il governo, fino al possibile sequestro del giornale stesso. Ad essere preso di mira da questo provvedimento fu in particolar modo il giornale socialista *L'Avanti* che subì 24 sequestri tra il 1923 e il 1924, come testimoniato dal dirigente socialista Pietro Nenni.

A livello storico va ricordato come i primi anni di dittatura fascista non furono di facile gestione per il regime e come l'apice di queste difficoltà venne toccato con il delitto Matteotti nel 1924, successivamente al quale l'Italia intera si domandò se il fascismo fosse davvero la soluzione giusta per il paese. Mussolini impiegò diversi mesi per placare il malumore degli italiani, arrivando al famoso discorso del 3 gennaio 1925, in cui pronunciò parole forti contro chi si era lamentato del "modus operandi" del regime.



Figura 2. Mussolini durante il discorso del 3 gennaio 1925, foto tratta dall'Archivio Luce.

Il 5 novembre 1926 venne prodotta una serie di leggi, dette "fascistissime" che prevedevano provvedimenti "a difesa dello Stato"; già in precedenza erano stati sciolti partiti e sindacati e sospesi tutti i giornali non fascisti. Da quel momento in poi opporsi a Mussolini e al suo governo avrebbe significato porsi al di fuori della legge. Per la prima volta, nelle democrazie dell'Europa Occidentale, il potere era affidato al capo di un partito-milizia che ora sentiva il bisogno di affermare la sua autorità su tutto il paese, non solo a livello legale, ma anche e soprattutto con il consenso. Ai fini di tale obiettivo il regime si servì della produzione di cinegiornali.



Figura 3. Una storica Fiat Balilla utilizzata per trasmettere in giro per l'Italia i cinegiornali.

Già nel 1925 venne diramata una circolare dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, indirizzata ai ministeri della Pubblica Istruzione, dell'Economia Nazionale, delle Colonie e degli Interni, con cui costoro erano invitati a riconoscere ufficialmente il Luce, con l'avvertenza che da lì in avanti si sarebbero dovuti rivolgere a quell'Istituto per le loro esigenze di propaganda, istruzione e educazione.

Nel 1925 l'Istituto Luce venne definitivamente chiamato 'Istituto Nazionale Luce' con il regio decreto n.1985 del 5 novembre².

De Feo venne sostituito da Filippo Cremonesi, che per prima cosa formò un nuovo consiglio di amministrazione, nominando vicepresidente Paulucci; in questo periodo il Luce in breve divenne un ente pubblico, meglio conosciuto con il nome di Istituto Luce.

Obiettivo chiaro quasi da subito divenne lo sfruttare i cinegiornali in funzione della costruzione del "mito del Duce"; per ottenere questo obiettivo molto importanti risultarono anche i documentari preconfezionati dal regime.



Figura 4. Un'immagine emblematica del pensiero mussoliniano, foto tratta dall'Archivio Luce.

Va notato che tra il '22 e il '32 Mussolini non aveva ancora deciso come "presentarsi alle masse", in termini di abbigliamento e ci furono molte variazioni: si passò dalla redingote al tight e cilindro, almeno fino al 1930, anno in cui sfoggiò per un periodo la divisa di stampo napoleonico. Dal 1932 in poi il Duce vestì invece la divisa di "Caporale d'onore della Milizia".

² E.G. Laura, *Le stagioni dell'aquila: storia dell'Istituto Luce*, Ente dello spettacolo, Roma 2000.

Il 1927 è un anno importante, in quanto segna la nascita del cinegiornale, noto più precisamente con il nome di "Giornale Luce", all'inizio nel collage di immagini su moda, sport e curiosità dal mondo. In questi anni il regime chiedeva all'Istituto di mettere in evidenza quanto fosse stato fatto per migliorare il paese.

Nel 1929 venne ritoccato il regolamento del Luce dando più potere alla presidenza per avere una maggiore efficacia nel comando e nell'indirizzo dell'attività e venne nominato presidente Alessandro Sardi, uomo molto vicino a Mussolini ma quasi completamente estraneo alla cinematografia. In questo periodo nel Cda del Luce, escludendo De Feo, erano presenti molti parlamentari e giornalisti. Nessuno di questi era esperto di cinema e con l'aiuto di una politica aziendale sbagliata, in breve tempo l'istituto accumulò un deficit notevole.

I primi anni Trenta portarono novità nella produzione e nella gestione dell'Ente: in particolare, con l'avvento del sonoro, nel 1931 ci fu un adeguamento tecnico importante. Con l'insediamento di Starace come segretario del PNF si iniziò a creare in modo più netto il "mito del Duce" che veniva ripreso nel corso delle sue "imprese".

Come già ricordato sopra, i cinegiornali nacquero nel 1927 e il loro intento diverrà col tempo sempre più evidente, cioè creare consenso intorno al regime e in particolar modo attorno alla figura di Mussolini. L'Istituto Luce inizia a diventare uno strumento a uso del regime, quasi una "macchina perfetta", che censura, che sa illudere e nascondere la realtà, che sa creare consenso.

Un consenso, però, in buona parte artefatto.

Mussolini viene descritto come ottimo padre famiglia, grande sportivo, bravo nel tennis, nella scherma, nel nuoto; Mussolini è anche condottiero, macchinista, motociclista, pilota e primo maresciallo dell'Impero.

Il Duce creò una vera e propria fabbrica del consenso, che nel corso degli anni andò migliorandosi nettamente a livello tecnico, alla pari dei cinegiornali Luce.

I filmati durano grosso modo fino all'inizio degli anni Trenta, quando la macchina propagandistica del regime si orienterà e impegnerà quasi del tutto a convincere gli italiani della necessità di avere l'Impero.

Passando al rapporto che Mussolini aveva con l'ente, va detto come il Duce tenesse molto alle proiezioni serali dei prodotti realizzati, che venivano visionate nella sua abitazione; in particolare durante la II Guerra Mondiale, Mussolini non rinuncerà mai alla visione dei cinegiornali e dei film, tutto questo per meglio orientare l'azione di propaganda bellica o semplicemente per concedersi qualche ora di svago.

Una volta finite le proiezioni, egli comandava che venissero tolte e accorciate alcune parti, in particolare il materiale che lo riguardava personalmente, probabilmente per evitare che i filmati fossero troppo incentrati su di lui, col rischio di annoiare il pubblico.

A livello cinematografico per il regime fu facile stabilire la sua supremazia, mancando del tutto una concorrenza a livello cinematografico e cinegiornalistico. Per disciplinare la stampa invece Mussolini creò un Ordine nazionale giornalisti e un Sindacato giornalisti professionisti, ambedue totalmente asserviti al regime fascista. Il regio decreto n.384 del 1928 affermava che non potevano essere iscritti all'albo i giornalisti che avessero svolto attività contro l'interesse della nazione (e su quali fossero queste attività, la decisione aspettava ovviamente a Mussolini). Il regime controllava totalmente la stampa attraverso l'Agenzia Stefani (fondata nel 1853, alla cui direzione fu posto Mario Morganti, braccio destro di Mussolini) che pubblicava servizi a cui dovevano attingere tutti gli altri caporedattori di giornali.

I cinegiornali prima e dopo la creazione dell'Impero

Un secondo tipo di cinegiornali riguarda quelli sulla produzione di materiale per la guerra africana. Il primo storico filmato in terra africana dell'Istituto Luce è datato febbraio 1933 ed è il cinegiornale B0223 in cui viene mostrato l'ospedale Umberto I costruito al Cairo; il filmato è accompagnato da una musica di sottofondo e riprende il sovrano insieme al Mons. Valeri che fanno visita alla struttura. L'intento del filmato è di tipo propagandistico (si stima che all'epoca al Cairo vivessero circa 30mila italiani), tanto che si sottolinea attraverso un manifesto iniziale come l'ospedale sia il più moderno di tutta l'Africa. Già da questo video il messaggio da diffondere alla nazione è chiaro:

l'Italia è uno Stato molto più avanzato di qualsiasi paese africano e ha le possibilità per migliorare la stessa Africa. Già nel 1933 Mussolini con tutta probabilità aveva deciso, infatti, di iniziare una guerra in Africa: il suddetto filmato aveva l'ulteriore funzione di familiarizzare i territori africani alla popolazione italiana.

Va ricordato, inoltre, come a livello storico la politica coloniale italiana riprese slancio proprio a partire dall'insediamento al governo di Mussolini; la presenza italiana in Libia fu consolidata con l'occupazione della Tripolitania settentrionale tra il 1923 e il 1925, mentre tra il 1923 e il 1928 fu completata la conquista della Somalia.

Grazie ai cinegiornali dell'Istituto Luce si manipolò la popolazione italiana, diffondendo il messaggio sull'importanza di avere lo stesso numero di colonie di Stati come Francia e Gran Bretagna, fino ad arrivare alla dichiarazione di guerra del 2 ottobre 1935.

Il filmato dell'Istituto Luce riguardante la dichiarazione di guerra in Etiopia è qualcosa di completamente diverso rispetto ai materiali video fino ad allora prodotti. La ripresa venne registrata di notte e si apre con il consueto "saluto al Duce", dopo il quale Mussolini non viene praticamente più inquadrato e vengono evidenziate, invece, diverse piazze d'Italia. Il filmato, che dura oltre 4 minuti (uno dei cinegiornali più lunghi di sempre), è ispirato probabilmente alle grandi adunate naziste; a livello di inquadratura si mostrano primi piani di individui alternati a immagini dall'alto. Quando Mussolini afferma che sono 40 anni che l'Italia aspetta di prendere l'Etiopia vengono mostrate, non casualmente, le immagini festanti di italiani sulle navi in partenza per l'Africa. In questo discorso Mussolini afferma che si tratti dell'adunata più grande di sempre mai realizzata, in cui 20 milioni di Italiani sono presenti nelle piazze: "mai si vide nella storia del genere umano, spettacolo più gigantesco. Venti milioni di uomini: un cuore solo, una volontà sola, una decisione sola". Da notare come alcune delle persone riprese indossino eleganti abiti da sera, a testimoniare e ribadire la solennità del momento storico.

La volontà del regime era di riscattare la disfatta di Adua (1896), incastonando lo scontro nella contrapposizione tra nazioni borghesi contro nazioni popolari; nello storico discorso del 2 ottobre 1935 Mussolini fa riferimento anche alla I Guerra Mondiale, affermando

che il sacrificio di vite umane fu alto, senza però un'adeguata ricompensa per l'Italia a cui spettarono solo le briciole del ricco bottino coloniale altrui.

Una parte molto importante del suddetto discorso è fornita da Mussolini che "avvisa" prima la Francia e poi la Gran Bretagna di non interferire con sanzioni contro l'Italia per evitare un conflitto europeo: "sino a prova contraria, mi rifiuto di credere che l'autentico popolo di Francia possa aderire a sanzioni contro l'Italia. I seimila morti di Bligny [battaglia del 1918 sul fronte francese, cui parteciparono anche le truppe italiane, *N.d.A.*], caduti in un eroico assalto, trasalirebbero sotto la terra che li ricopre. Io mi rifiuto del pari di credere che l'autentico popolo di Gran Bretagna, che non ebbe mai dissidi con l'Italia, sia disposto al rischio di gettare l'Europa sulla via della catastrofe per difendere un paese africano, universalmente bollato come paese senza ombra di civiltà". Mussolini pare minacciare, seppur in modo *elegante*, entrambi gli Stati, tanto che continua il suo discorso dichiarando: "alle sanzioni militari risponderemo con misure militari. Ad atti di guerra risponderemo con atti di guerra. Nessuno pensi di piegarci senza aver prima duramente combattuto. Un popolo geloso del suo onore non può usare linguaggio né avere atteggiamento diverso!"

È chiaro ed evidente come con questo storico discorso l'Italia volesse mostrarsi forte (più di quanto realmente fosse) e far capire agli altri paesi europei di non essere inferiore a loro.

Nei mesi successivi, durante l'avanzata africana, ci furono numerose difficoltà nell'organizzazione dei servizi informativi e censori, in quanto gli attori in gioco erano molti: alla fine lo stesso Mussolini dispose che fosse De Bono a ricoprire il ruolo di raccolta informazioni in Africa, tanto che ogni materiale, prima di venire pubblicato e diffuso, sarebbe dovuto passare sotto la sua supervisione.

Nella guerra etiopica gli italiani usarono per la prima volta, come è noto, armi chimiche contro la popolazione locale e schierarono un esercito di 20mila soldati, riuscendo nel giro di pochi mesi ad avere la meglio sulla popolazione locale.

Il Luce fu presente in Africa con il reparto fotocinematografico 'Africa Orientale': durante la guerra coloniale per la prima volta fu

affidato all'ente il compito di articolare con frequenza la guerra e raccontarla quasi giorno per giorno. I filmati in questione avevano un tono narrativo e di tipo documentaristico; la guerra in Etiopia offrì all'Istituto un banco di prova importante per consolidare i suoi prodotti in Italia e all'estero.

In questi anni sotto la guida di Paulucci il Luce raggiunse importanti risultati che si possono definire "industriali" e si inserì completamente come ente propagandistico del regime, ovviamente in regime di monopolio³.



Figura 5. Mussolini e la spada dell'Islam (marzo 1937), una delle tante fotografie propagandistiche prodotte dal reparto Luce Africa Orientale.

I documentari Luce furono sia uno strumento di celebrazione dell'impresa coloniale, sia i testimoni dell'ideologia fascista per il modo in cui il regime guardava con disprezzo la diversa cultura etiopica; seppur di facciata, non mancavano celebrazioni in cui Mussolini prometteva pace e benessere al popolo etiopico.

Nei mesi che precedettero l'entrata in Addis Abeba del maggio 1936 è interessante notare come la macchina propagandistica fece il massimo sforzo per cercare di trasformare la guerra in una missione di

³ A. Mignemi, *Immagine coordinata per un Impero: Etiopia 1935-36*, Gruppo Editoriale Forma, Torino 1984, p. 111.

civiltà. L'interesse pubblico italiano aumentò nel corso dei mesi, tanto che con attenzione crescente si seguivano le vicende africane.

All'inizio del '36 Galeazzo Ciano ordinò che il Luce seguisse anche le vicende somale (in particolare l'avanzata di Graziani) ed è qui che la fabbrica dei cinegiornali raggiunse il suo picco a livello produttivo: un particolare cinegiornale di quel tempo è il B0873 del 22 aprile 1936, che tratta della presa della città di Socotà da parte dell'esercito italiano. La voce narrante usa termini trionfalistici per descrivere come l'esercito italiano "senza colpo ferire" abbia conquistato la città, liberando la popolazione locale dalla tirannia del governo di Addis Abeba.

Nel filmato vengono mostrati anche gli indigeni alleati con l'esercito italiano, mentre vengono descritti in modo eroico gli italiani che hanno marciato per oltre 150 chilometri per raggiungere Socotà.

Ad aprile del '36 venne progettata l'entrata in Addis Abeba, capitale etiopica e simbolo della conquista italiana in Africa, la cui popolazione da qualche tempo si era arresa, *obtorto collo*, agli italiani; tuttavia il regime, con l'aiuto del Luce, mise in evidenza come l'arrivo degli italiani fosse accolto in modo trionfalistico dai locali.

Tutti questi cinegiornali di guerra sono caratterizzati dai toni entusiasti con cui descrivono le imprese dell'esercito italiano, finendo per raccontare una "realtà distorta", secondo la quale gli italiani stavano liberando il popolo etiopico dalla "tirannia" del proprio governo; peccato che quel popolo non avesse mai chiesto l'intervento dell'esercito italiano.

Uno dei cinegiornali più famosi è quello che riguarda appunto la presa di Addis Abeba (maggio 1936), in cui Mussolini pronuncia dal balcone di Palazzo Venezia il famoso discorso in cui racconta il seguente telegramma del maresciallo Badoglio: "Oggi, 5 maggio alle ore 16, alla testa delle truppe vittoriose, sono entrato ad Addis Abeba".

L'immagine mostra Mussolini che parla dal balcone di Piazza Venezia con una grande folla all'ascolto, che può solo acconsentire alle parole del capo, il quale afferma che la pace ormai sia stata ristabilita e scandisce come l'Etiopia sia diventata italiana. Nel mentre viene inquadrato l'Altare della Patria, poi le immagini si dirigono sulla folla che ascolta attentamente, quasi in estasi, le parole del Capo e che, in

occasione delle soste di questo, tra una frase e l'altra, urla in modo festante. In orazioni come questa appare chiaro come ormai l'Italia e Mussolini fossero un'unica unità e come la figura del Duce avesse raggiunto il suo apice di popolarità e ammirazione da parte della popolazione italiana. Allo stesso tempo, ciò si configura come una debolezza da parte del regime, infatti dietro la figura di Mussolini sussisteva il vuoto: alle spalle del leader nessuno era capace di prendere il suo posto, in un futuro non definito.

Una volta terminata la guerra africana si progettò l'idea dei cinegiornali per l'Impero e furono installate postazioni cinematografiche nelle principali città conquistate, così che anche le popolazioni locali potessero vedere i miglioramenti che il regime italiano aveva loro donato.

Numerosi furono anche in quel periodo i cinegiornali che invitavano di fatto gli italiani ad andare a vivere nelle nuove colonie, mostrando le grandi opere realizzate in terra africana e l'ottima qualità della vita in colonia, per gli italiani.

Questi ultimi cinegiornali sono classificabili come un tipo nuovo, rispetto ai precedenti, funzionali alla creazione del consenso e del mito del Duce (obiettivo ormai centrato, secondo il regime).

I cinegiornali durante la II Guerra Mondiale

Durante il secondo conflitto mondiale i cinegiornali e il loro stile propagandistico sono stati influenzati pesantemente dalle sorti belliche. I documenti video analizzati prendono inizio dalla dichiarazione di guerra da parte di Mussolini nel celebre discorso del 10 giugno 1940 – che fa parte dei cinegiornali più conosciuti e più lunghi tra quelli che mostrano i discorsi del Duce – con una durata di quasi otto minuti. Il cinegiornale inizia inquadrando Piazza Venezia stracolma come non mai, mentre la folla inneggia al Duce per l'occasione in completa uniforme nera da guerra. I primi cinegiornali del periodo bellico parlavano con toni trionfalistici dell'impresa italiana in Francia (Stato già abbondantemente colpito e indebolito dalla Germania). Come è noto, a livello storico la situazione degenerò velocemente e col passare dei

mesi la figura di Mussolini perse di credibilità agli occhi degli italiani; lo stesso Istituto Luce, nonostante gli sforzi tipici di uno strumento di propaganda, non riuscì a mantenere inalterata la credibilità della figura del Duce. Gli italiani capirono ben presto che il conflitto difficilmente sarebbe stato vinto e si sentirono traditi da Mussolini, che al contrario aveva promesso una guerra di breve durata e vittoriosa.

L'Istituto Luce intuì che a livello propagandistico la cosa migliore da fare era salvaguardare la figura di Mussolini, togliendolo di fatto dai cinegiornali. La sua figura appariva sempre meno e ancor meno erano presenti i suoi discorsi.

A sostegno di questa tesi è molto interessante il cinegiornale CO303 del 9 dicembre 1942, in cui Mussolini tiene un discorso alla Camera dei Fasci e delle Corporazioni. In questo caso – altro elemento indicativo di un cambiamento nella tattica comunicativa – non si ascoltano le parole del Duce, ma una voce narrante. Mussolini illustra all'aula un rapporto riguardante gli ultimi diciotto mesi di guerra, trattando anche dell'“inglorioso sbarco americano in Nord Africa” e affermando che bisognasse combattere per il futuro e “per il sacrificio dei nostri morti”. L'aula ascolta attentamente il discorso del Duce, tutti i presenti hanno l'uniforme nera fascista e si alzano applaudendo al momento dell'entrata di Mussolini e al termine del suo discorso. Quest'ultimo fa capire come la figura di Mussolini nel corso degli anni sia passata in secondo piano e come il Duce, da unico e centrale idolo delle folle sia “retrocesso” a mero capo del Governo che parla alla Camera senza che il popolo italiano possa ascoltare la sua voce.

Nello stesso periodo la figura del Re tornò in evidenza, poiché il sovrano si era reso conto della gravità della situazione ed aveva paura che il suo trono potesse essere messo in discussione. Durante gli anni dello Stato autoritario il Re era stato sotto-rappresentato, mediaticamente, ma adesso veniva “suggerito” come possibile àncora a cui aggrapparsi in attesa della fine del conflitto.

La storia ci insegna che il Gran Consiglio del fascismo sfiduciò Mussolini la sera del 25 luglio 1943 dopo l'ordine del giorno Grandi in cui si prevedeva l'estromissione del Duce dal governo del Regno d'Italia. Il conte Dino Grandi aveva già un accordo con il sovrano e sapeva che l'unico metodo per estromettere Mussolini dal ruolo di

capo del Governo era la sfiducia del Gran Consiglio. Mussolini fu così sfiduciato e portato prigioniero sul Gran Sasso dove venne liberato dai tedeschi il 12 settembre 1942 e condotto da Hitler.



Figura 6. Mussolini prima di partire per Monaco di Baviera, Gran Sasso 12 settembre 1943, foto archivio Luce.

Dopo qualche giorno di assoluto silenzio, il 17 settembre Mussolini si servì di Radio Monaco per proclamare la nascita della Repubblica Sociale che venne formalizzata il 23 settembre. Nelle idee di Mussolini la nuova Repubblica doveva rifarsi ai valori e agli ideali del fascismo del 1919: le istanze originali del Partito e l'animo rivoluzionario che guidò i primi anni del fascismo erano la fonte d'ispirazione per la nascita del nuovo Stato, i cui ministeri furono distribuiti nel Nord Italia, maggiormente nei pressi di Salò. A livello logistico non fu facile avere il giusto collegamento tra i vari ministeri, spesso perché distavano diversi chilometri, e si scelse Salò in quanto non troppo distante da Verona, ma neanche da Milano dove era forte la presenza di militari tedeschi; la città infatti è ubicata sulla riva sinistra del di Garda, facente parte della provincia di Brescia.

L'Istituto Luce invece rimase inattivo fino all'agosto 1943, ovviamente a causa del particolare momento politico. Il Governo Badoglio, insieme con il Re, da un lato cercava l'accordo con gli Anglo-Americani, dall'altro tentava di convincere l'alleato tedesco che la guerra stesse continuando al suo fianco. L'istituto venne commissariato, la

gestione affidata a Giuseppe Croce e la produzione venne definitivamente spostata nel Nord Italia (autunno 1943). Lo spostamento fu dovuto alla vicinanza del conflitto a Roma; Giuseppe Croce, il cui ruolo fu cruciale nel posizionare il Luce da Roma a Venezia, una volta svolto tale compito, lasciò il posto a Nino D'Arma, giornalista ed ex segretario del PNF tra il '31 e il '32.



Figura 7. Un manifesto riguardante l'inaugurazione della sede dell'Istituto Luce a Venezia.

L'attività del Luce durante la Repubblica Sociale Italiana fu poco intensa e piena di difficoltà, come l'attentato, per mano dei partigiani, all'Hotel Bonvecchiati di Venezia che ospitava l'Istituto. I nazisti invece obbligarono il Luce a non diffondere documentari, ma era possibile produrre cinegiornali per cercare di far crescere la reputazione della Repubblica di Salò.

I filmati Luce riguardanti la Repubblica Sociale Italiana sono molto più cupi, la stessa voce narrante è certamente meno euforica rispetto ai tempi del Ventennio, Mussolini viene raramente ripreso, come sfondo alla sua voce vengono mostrate le immagini del conflitto. Lo stile linguistico utilizzato è completamente diverso rispetto ai toni trionfa-

listici degli anni del "consenso". Ciò merita una riflessione: nonostante si rimanga nell'ambito della propaganda, già la voce narrante pare incapace di imprimere sicurezza ed euforia in ciò che racconta, quasi a simboleggiare il momento mesto interno alla RSI.

Uno degli ultimi discorsi è datato 16 dicembre 1944, al Teatro Lirico di Milano. L'orazione viene montata *ad hoc* e sono mostrate le immagini di feriti in ospedali, di folle festanti, di soldati nonché degli stessi presenti al teatro. Mussolini raramente è ripreso, la sua voce è carica di risentimento per i traditori del fascismo, egli attacca gli stati maggiori dell'esercito e in particolare Badoglio. Afferma di voler difendere con le unghie e con i denti la valle del Po, in attesa che tutta l'Italia sia Repubblicana. Mussolini conclude il discorso affermando che debba essere Milano a far partire la riscossa per tutta l'Italia. Il filmato dura poco più di due minuti e rappresenta l'ultima orazione alle masse da parte di Mussolini. Lo stile descrittivo del Luce è completamente diverso rispetto a quello festante dei tempi del fascismo, vengono mostrate le sofferenze dei ricoverati in ospedale e i patimenti dei soldati della Repubblica Sociale, si cerca di scuotere con immagini anche forti lo spirito degli italiani, chiamati a risollevare le sorti della nazione.

L'ultimo filmato che riprende Mussolini è del 23 marzo 1945: in esso vengono mostrati italiani pronti a difendere il fronte, Il capo del Governo si sforza di avere la tempra dei tempi ormai andati e per alcuni tratti sembra credere pienamente alle sue parole di incoraggiamento per i soldati, ma il volto è scavato e l'aspetto fisico mostra l'inevitabile decadenza, accentuata dalla sconfitta imminente. Viene dato rilievo alla Repubblica Sociale, di cui è mostrata la bandiera donata ai nuovi arruolati. Da notare come la voce narrante definisca Mussolini "il capo" non più dunque con l'appellativo di 'Duce', a testimoniare il superamento dell'Italia fascista nella Repubblica Sociale.

Quando i partigiani liberarono Venezia, i dirigenti del Luce fuggirono fuori dalla città, ma il documentarista Pellegrini guidò una piccola troupe per documentare gli scontri in città, che finirono nel filmato "Venezia insorge", ultima produzione del Luce a Venezia⁴.

⁴ E.G. Laura, *Le stagioni dell'aquila: storia dell'Istituto Luce*, Ente dello spettacolo, Roma 2000.

Alla fine del conflitto la produzione dell'Istituto venne riportata a Roma e il periodo veneziano venne ricordato solo come un episodio di collaborazione con i nazisti.

Va ricordato come a livello storico la produzione dell'Istituto non sia mai cessata e nel maggio 2009 il Luce si è fuso con la Cinecittà Holding S.p.A, costituendo una società nota come 'Istituto Luce Cinecittà S.p.A.'.

Da oltre novanta anni l'Istituto svolge un ruolo molto importante per l'intera società italiana, avendone descritto i cambiamenti in termini di usi, costumi e consuetudini; dal 2012 è possibile visualizzare oltre 30mila filmati dell'Istituto grazie a un accordo con Google, attraverso un canale YouTube appositamente dedicato, mentre i restanti filmati sono disponibili sul sito dell'Istituto Luce.

Conclusioni

Nel presente studio sono stati analizzati centinaia di filmati riguardanti l'attività dell'Istituto Luce durante la dittatura fascista. L'Istituto ha raccontato attraverso documentari, fotografie e cinegiornali oltre vent'anni di storia italiana, a volte da un punto di vista neutrale, il più delle volte raccontando gli avvenimenti con fini propagandistici. La domanda che viene spontaneo porsi è se il regime fascista avrebbe avuto lo stesso successo e la stessa durata in termini cronologici senza l'uso dell'Istituto come mezzo propagandistico. Gli storici sono soliti affermare che il fascismo abbia avuto "anni di consenso" coincidenti con la creazione del mito del Duce e la nascita dell'Impero (all'incirca tra il 1928 e il 1938): ebbene, proprio quel periodo è coinciso con la stagione più produttiva dell'Istituto Luce, in termini di quantità e di qualità.

Nel corso degli anni tecnicamente e stilisticamente l'Istituto è migliorato e la sua produzione può essere suddivisa in tre grandi periodi, citati nelle precedenti pagine; e in tre "stagioni di produzione" che hanno risentito dei momenti storici attraversati dal nostro paese.

Essendo stato uno strumento di propaganda fascista, l'Istituto Luce ha ovviamente subito il peso degli eventi. A ben vedere, però, neanche durante gli "anni di consenso" al Ventennio ha mantenuto

caratteri propriamente invariabili e monolitici. Così, ad esempio, si è passati dai toni trionfalistici e festanti durante i primi anni di regime – in maniera funzionale all’adesione al progetto mussoliniano – a toni cupi riguardanti gli ultimi giorni della Repubblica di Salò.

L’Istituto è stato sì uno strumento di propaganda nelle mani del fascismo, ma anche una sentina dell’umore degli italiani nel corso degli anni.

Il Luce, infine, ha avuto l’importante merito di saper sopravvivere oltre il fascismo, “riscoprendosi” ente di eccellenza nella produzione documentaristica. Adesso l’ultima sfida: il web, gli accordi con le grandi piattaforme digitali, la dimensione “social”. All’insegna di una storia che continua ad accompagnare i mezzi di comunicazione di massa.

SOCIETÀ

Contraddizioni del caso Charlie Gard: sul rapporto tra diritto e morale

Antonio Scoppettuolo

Nel rapporto tra biodiritto e morale ci sono dei casi destinati a stagliarsi come pietre miliari a partire dalle quali si sviluppano dibattiti che solo a distanza di tempo possono restituire dei frutti maturi. Questo accade quando le grandi questioni legate alla vita e alla morte annoverano da una parte e dall'altra più che uomini pensanti dei militanti e soprattutto quando la singolarità viene adoperata per battaglie più generali, talvolta politiche, altre ideologiche. Il caso del piccolo Charlie Gard, depurato dalla forza emotiva, che come è lecito esplode ogni qualvolta si discute della vita degli indifesi, rivela alcune contraddizioni sotto il profilo della teoria giuridica nel suo rapporto con la riflessione etica. Si tratta di idiosincrasie riscontrabili nelle argomentazioni come nel metodo. Innanzitutto esiste una contrapposizione rispetto al fine che entrambe (diritto e morale), ciascuna secondo il proprio ordine, intendono tutelare. Questo bene è la vita che per l'ordine morale ha una valenza prioritaria rispetto ad altri, mentre per la giurisprudenza prodotta dai tribunali inglesi del caso viene relegata ad una posizione di subordinazione rispetto all'ipotesi dell'interesse del bambino. Accade allora che paradossalmente in virtù del supremo interesse del minore (*best interests*) si decida che esso sia da identificare con la fine della vita. L'istanza del benessere del piccolo Gard diventa efficace nella misura in cui esso viene annientato. Il bene del piccolo, che risponde ad un'istanza di vita, si realizza dunque attraverso un ricorso alla morte. Ma cosa c'è di diverso in questa situazione rispetto alle altre? Innanzitutto questa vicenda non può essere annoverata tra i casi di potenziale eutanasia semplice. La decisione di mettere fine o prolungare la propria vita non può essere espressa a causa

delle condizioni anagrafiche del paziente, né può essere ricostruita in modo indiretto attraverso testimonianze od orientamenti come nel caso Englaro; dunque per Gard non può essere invocato il principio dell'autodeterminazione. Ad ogni buon conto, è proprio quest'ultimo ad essere stato posto alla base delle battaglie per l'introduzione di pratiche eutanasiche. Dall'altra parte però esiste la ferma volontà dei genitori nel voler adire un protocollo di cura sperimentale e dunque un diritto-dovere dei tutori di scegliere del bene del proprio bambino. Una volontà ora contrastata. Anche se questo conflitto tra tribunali e istanze della famiglia potrebbe richiamare l'antico scontro tra legge positiva e legge naturale, in realtà gli attori sono molti di più perché tutto ha avuto origine dall'obiezione di un'equipe medica. L'ospedale nel quale è ricoverato il paziente si oppone al trasferimento in nome di un principio scientifico che rischia di essere trasformato anche se inconsapevolmente in dogma per cui *extra nulla salus*. Il nosocomio si è infatti appellato all'*High Court of Justice* chiedendo di interrompere la ventilazione e accompagnare il piccolo verso la fine. I genitori sono ricorsi alla *Court of Appeal* per essere autorizzati a trasferire il proprio figlio negli Usa ma un'altra Corte decide che le motivazioni addotte dai medici sono inoppugnabili. Non si tratta più allora soltanto della scelta di Antigone tra le leggi della Polis e quelle del diritto naturale, ma di una morte imposta in nome di un principio umanitario e in virtù dell'ipostatizzazione del concetto di male minore. Si introduce qui un ulteriore elemento di conflitto rappresentato dal sapere medico.

Il primo problema che balza allo studio riguarda sicuramente la funzione stessa del diritto il cui compito è regolare i conflitti e armonizzare gli opposti ponendosi come argine efficace all'arbitrio. L'arbitrio infatti è un rischio continuamente in agguato quando la vita incontra il potere. Il diritto esercita invece una responsabilità dell'azione normativa che poggia sul criterio del principio di uguaglianza: di fronte alle pretese di gruppi di potere economico o scientifico il soggetto più debole trova nelle leggi la possibilità di ottenere giustizia come emblema dell'esercizio di uguaglianza. Ed è proprio quando l'individuo inerme, gravato dalla malattia all'inizio o alla fine dell'esistenza, subisce, come scrive Acocella "una diminuzione di potestà soggettiva" (G. Acocella, *Prolegomeni al biodiritto*, Aracne, Roma 2012), che il diritto deve ma-

nifestare la propria efficacia. Il suo ruolo non può essere disgiunto dal suo fine sostanziale che si realizza quando le asimmetrie decisionali, giuridiche e sociali vengono abbattute. La storia del diritto moderno, infatti, è scandita dai tentativi (rispetto al sovrano) di armonizzare potere e libertà. Da una parte l'esigenza del governo e dall'altro il limite posto al potere come rispetto dell'autonomia individuale. Ma il biodiritto che fino ad ora si è limitato a regolare le conseguenze delle scoperte scientifiche e delle possibilità tecnologiche, dovrebbe smetterla di inseguire affannosamente la corsa del possibile e porsi esso stesso il dovere di fornire una cornice giuridica nel quale inserire gli eventi: una cornice che rappresenti un corpus di solidi orientamenti rispetto alla tentazione dell'individualismo giuridico dato dalla fluidità delle implicazioni etico-sociali della ricerca. Il caso Gard pone quindi una domanda fondamentale e cioè a chi appartiene la potestà di decidere sulla vita del paziente che per quanto indebolita e per quanto occupi un posto marginale nelle statistiche sulla sopravvivenza della sua patologia non cambia di essenza. La decisione della Corte inglese di accogliere il ricorso del *Great ormond street hospital*, che è stato riconosciuto come tutore del *best interest* del paziente, pone un'ulteriore questione che ha a che fare con i limiti del potere esercitato dal sapere scientifico. Il caso allo studio descrive il rischio, richiamato da Accella, che si corre rispetto alla tirannide di un corpo speciale, quello medico che ha nella propria disponibilità da far valere davanti ad un giudice l'idea di vita e quando è necessario interromperla sulla base di valutazioni tecniche. Cosa accadrebbe però se tali valutazioni sullo stato di salute di un paziente non seguissero criteri accertabili, ma fossero prese in base al costo sociale ed economico di strutture sanitarie, del servizio sanitario e delle comunità? E ancora, la sola valutazione statistica basterebbe a negare la possibilità di un'ulteriore terapia, per quanto allo stato embrionale? Come è stato affermato da più parti, la terapia in questione è ad uno stato preliminare e fino ad ora ha dato delle evidenze soltanto sui topi. Tuttavia, ciò non contraddice la volontà di tentare in base al principio di precauzione che si muove a favore della vita senza che questo conduca direttamente ad un certo fondamentalismo della semplice sopravvivenza del corpo. Si potrebbe obiettare che il diritto e la medicina debbano proteggere i pazienti e

i loro familiari dalle false speranze, specialmente quando queste sono alimentate a suon di denaro, ma è fin troppo semplice rispondere che non è questo il caso in questione. Torniamo dunque al ruolo che deve svolgere il diritto di fronte alla bioetica e la complessità delle questioni che affronta. Si tratta di scegliere rispetto ad una visione di *hard law* e *soft law* o ciò che Rodotà aveva chiamato "il diritto mite". Fino a che punto cioè il diritto può frequentare i sentieri dell'autodeterminazione. Una soluzione potrebbe arrivare dal principio di precauzione che in questo caso sarebbe razionalmente il più perseguibile. Difatti se c'è un'altra lezione che il caso Gard insegna è che non esiste solo una contrapposizione tra due dinamiche del diritto ma anche tra due visioni della medicina che diventa a seconda dei casi *hard* e *soft* e rischia di invadere l'alveo della indisponibilità della propria soggettività e del proprio corpo.

Libri consigliati



M.C. Antonucci

Lobbying e Terzo Settore. Un binomio possibile?

Edizioni Nuova Cultura, Roma 2014 – pp. 156 – € 14,00



M.C. Antonucci

*Rappresentanza degli interessi oggi.
Il lobbying nelle istituzioni politiche europee e italiane*

Carocci Editore, Roma 2011 – pp. 176 – € 17,50

Lobby, gruppi di pressione, stakeholder, soggetti portatori di interessi; espressioni che, spesso, nei resoconti della cronaca giornalistica non sottraggono lettori e cittadini da un'impressione di sospetto e pregiudizio sfavorevole.

Una disciplina puntuale ed omogenea del lobbying sembra un orizzonte ancora lontano nell'imponente processo di armonizzazione del diritto europeo che faticosamente sta avanzando negli ultimi anni.

L'attività di lobby, esercitata in una cornice di trasparenza e certezza delle regole, si rivela, come già da tempo avviene nei contesti

economici e politici anglosassoni, uno snodo cruciale finalizzato alla trasmissione di piattaforme programmatiche dai soggetti portatori di interessi qualificati ai soggetti decisori politici.

Si pone, quindi, la questione della rappresentanza e della sua regolamentazione, al fine di conferire al lobbying una piena cittadinanza nel quadro di una legislazione che meglio possa garantirne effettività e coincidenza con la rappresentatività, requisito indispensabile in un sistema democratico.

Su quest'aspetto s'inserisce il lavoro di ricerca della Prof.ssa Maria Cristina Antonucci, ricercatrice presso il CNR e docente dell'Università Roma Tre, *Rappresentanza degli interessi oggi. Il lobbying nelle istituzioni politiche europee e italiane: una riflessione sul rapporto tra gruppi di pressione ed istituzioni e sulla natura di una relazione tesa ad orientare le determinazioni dei soggetti politici a vari livelli.*

Fin qui i percorsi intrapresi dall'Unione europea e dal legislatore italiano si sono rivelati divergenti e incompleti; le istituzioni di Bruxelles hanno favorito un approccio leggero improntato a una policy "minimalista" nell'intento di favorire una collaborazione tra burocrazie comunitarie, poteri tecnocratici e stakeholder.

In Italia, invece, nonostante innumerevoli tentativi d'intervento legislativo in materia, non si è ancora giunti a una effettiva sistematizzazione del fenomeno, con il riconoscimento formale dei soggetti attivi nella rappresentazione di interessi che pure, negli ultimi anni, hanno senza dubbio condizionato diverse scelte compiute dal legislatore nazionale rispetto alla regolamentazione di assetti nevralgici della nostra economia, in particolare nel settore della liberalizzazione dei servizi.

In tal senso, una pur embrionale forma di pubblicità e quindi di "emersione" del processo lobbistico può essere individuata nella modifica intervenuta al regolamento della Camera dei Deputati, che ha visto l'istituzione di un registro pubblico dei portatori di interesse: un sforzo di introdurre un elemento di trasparenza in una materia delicatissima, spesso ostaggio di veti incrociati che, finora, hanno impedito l'approvazione di una legge nazionale.

La refrattarietà degli organismi istituzionali rispetto all'adozione di un quadro normativo strutturale per il lobbismo, ha avuto l'effetto di stimolare processi di autoregolamentazione da parte dei gruppi

d'interesse, con l'adozione di codici etici e strumenti di trasparenza, a beneficio dell'opinione pubblica, nelle attività conoscitive svolte nei confronti dei soggetti istituzionali.

L'Antonucci sottolinea come la concertazione nazionale, vero e propria dogma dei processi decisionali tra mondo politico, impresa e sindacato, abbia creato un circuito chiuso che ha favorito, al suo esterno, modalità di lobbying affidate alle capacità di interlocuzione di soggetti non sempre individuabili con certezza che hanno agito condizionando, non sempre per finalità di pubblico interesse, passaggi fondamentali nelle scelte di politica economica, sfruttando la permeabilità di certi ambienti istituzionali rispetto a determinate categorie professionali.

Come a dire che non è il lobbying in sé a dover essere guardato con sospetto, ma le sue deviazioni in un contesto privo di regole preposte, con il rischio di un'alterazione del delicato equilibrio tra poteri forti e democrazia.

L'autrice indica una possibile opzione per uno sviluppo virtuoso del lobbismo italiano: la sinergia tra le eccellenze professionali che i soggetti portatori d'interessi impiegano nell'attività di lobbying e l'implementazione dei centri decisionali, nazionali e sovranazionali, che impone una condotta altamente qualificata per poter conseguire gli obiettivi stabiliti dai gruppi di pressione, la cui autorevolezza, peraltro, richiede trasparenza e credibilità nel perseguimento delle proprie finalità; ciò vale soprattutto nei grandi processi di trasformazione che vedono coinvolti una pluralità di soggetti, politici, industriali, finanziari, su scala globale.

In questo senso appare indicativo, secondo lo studio dell'Autrice, in una sorta di deduzione dal globale al locale, come alcuni sistemi istituzionali territoriali, in regime di sussidiarietà con lo Stato centrale – si citano come esempi le Regioni Toscana, Molise e Abruzzo – abbiano introdotto una normativa per i gruppi di pressione che esercitano la loro attività in ambito regionale.

Un complesso di regole riferibile, per la sua struttura leggera, ai modelli di trasparenza adottati a livello comunitario – giova ricordare, al riguardo, la stretta correlazione tra fondi di spesa europei e programmazione regionale – che permette agli agenti del lobbying di

intervenire in piena trasparenza nei processi decisionali dei gruppi politici eletti, partecipando alle sedute dei Consigli regionali, con la facoltà di poter suggerire e compulsare la legiferazione su temi specifici legati allo sviluppo economico delle comunità e dei territori. Questa casistica regionale, rileva l'Autrice, è stata resa possibile anche in virtù della riforma del Titolo V della nostra Carta costituzionale che ha allargato i perimetri decisionali degli enti territoriali di programmazione (quali sono, oggi, le Regioni italiane) rendendo più efficace l'attività dei soggetti del lobbying italiano sui decisori istituzionali locali.

Il percorso di studio sul lobbying dell'Antonucci si è poi arricchito di un successivo testo, *Lobbying e Terzo Settore. Un binomio possibile?*, che analizza la correlazione tra gli strumenti del lobbying e il *modus operandi* di soggetti, ritenuti culturalmente lontani in tal senso, quali le associazioni no-profit e gli enti di tutela d'interessi diffusi.

Evidentemente, un comparto che rappresenta una percentuale significativa del PIL nazionale, una stima che va oltre il 4,3% sul totale della ricchezza prodotta su base annua, non può che aver accresciuto in modo esponenziale la propria capacità di rappresentanza e l'attitudine ad esercitare le debite influenze sui decisori pubblici.

Da questo dato, scaturisce l'indagine dell'autrice sulle procedure e i canali di trasmissione che Ong e associazioni no-profit di consolidata autorevolezza utilizzano per rappresentare i bisogni e le richieste che provengono dalla società civile su temi di particolare impatto, come ambiente, salute, diritti civili e sociali.

Se da una parte l'attività di lobbying da parte del Terzo Settore è da considerarsi quasi come un corollario necessario – stanti le finalità etiche, unanimemente condivise, e l'azione di sensibilizzazione che questi soggetti pongono in essere sia presso l'opinione pubblica che nelle relazioni istituzionali – d'altra parte, l'Antonucci sottolinea che il Terzo Settore ha saputo ben cogliere il mutamento favorevole delle condizioni politiche, intervenuto dopo l'esperienza "neutra" dell'esecutivo tecnico guidato dal Prof. Monti, per accreditarsi come soggetto irrinunciabile in quei passaggi legislativi più rilevanti per la vita dei cittadini.

Alcuni dati costituiscono un punto di partenza dell'analisi sul lobbying del mondo no-profit: i numeri dell'ISTAT sulla crescita del nu-

mero di persone impegnate nel volontariato, la capacità del settore di generare economia, la funzione di argine all'inattività causata dalla disoccupazione e, quindi, la capacità di mostrarsi, sulla base di questi presupposti, un interlocutore credibile per i decisori politici, sono tutti indicatori di una realtà forse magmatica, ma sicuramente vitale nella sua funzione di supplenza nei confronti delle amministrazioni che registrano gravi ritardi nell'erogazione di servizi assistenziali pubblici.

Ulteriore annotazione dell'Antonucci è data dalla vera e propria cinghia di trasmissione che il mondo no-profit ha rappresentato, in tempi recenti, nei confronti dello schieramento politico di centrosinistra che è maggioranza parlamentare ed espressione della cultura di governo: personalità di prim'ordine, attualmente impegnate in funzioni di governo, provengono da quel mondo ed hanno agevolato istanze ed interessi di cui sono essi stessi portatori, in virtù di esperienze precedenti nel mondo associativo, cooperativo e solidaristico.

Le difficoltà della rappresentanza risiedono, tuttavia, anche nel panorama eterogeneo e vastissimo del Terzo Settore, dalla sua necessità di non essere confuso con altri di gruppi d'interesse e di conciliare identità e substrato etico con l'ambizione di agire in regime di co-decisione con dicasteri e agenzie statali.

Non a caso, sostiene Antonucci, il Terzo Settore ha accresciuto la propria consapevolezza di attore irrinunciabile sulla scena delle relazioni istituzionali rispetto a determinate tematiche ed è pienamente coinvolto nell'agenda collettiva delle politiche pubbliche a livello centrale e regionale.

L'efficacia delle azioni di pressione del gruppo no-profit sconta, come detto, difficoltà di coordinamento, inevitabili se si pensa alle differenze strutturali che intercorrono, pur nelle affinità di *mission*, tra volontariato, Ong, cooperative sociali, imprese sociali, fondazioni bancarie: una galassia eterogenea accomunata dall'orizzonte della finalità sociale e l'attenzione per i soggetti più deboli.

Nel campo della promozione sociale, realtà come Acli, Arci, ecc..., da tempo sono bacini di reclutamento di personale politico; si tratta di autentiche istituzioni dell'associazionismo che stabiliscono rapporti con i massimi livelli politici, senza aver bisogno di intermediazioni, mentre tante altre associazioni di media rilevanza, pur meritevoli, non

riescono a promuovere in modo adeguato il proprio impegno. Nel campo della promozione sociale, ricorda l'Antonucci, è stato istituito il registro nazionale che costituisce un elemento formale di pubblicità e rappresentanza, mentre nel settore della cooperazione sociale si è avuta un'esperienza di aggregazione auto regolativa integrata dalla istituzione di un'Alleanza per le cooperative sociali, in altre parole un cartello di realtà già esistenti come: Lega cooperative sociali, Agci Solidarietà, Federsolidarietà-Confcooperative.

In un settore che scontava ancora obsoleti retaggi ideologici, la nascita dell'Alleanza ha rappresentato un processo di modernizzazione anche nei modi di promozione e sviluppo d'interessi comuni e convergenti.

Un fattore decisivo allo sviluppo di modelli di concentrazione di realtà portatrici di valori e progetti omogeni è da individuarsi nell'ambito della cooperazione internazionale, un settore che, sulla scorta delle emergenze globali degli ultimi anni, ha avuto come esito l'approvazione di un intervento normativo di sistema, sfociato nel disegno di legge emanato dal Consiglio dei Ministri nel 2013. Altro comparto del Terzo Settore ad alta capacità di lobbying, rileva l'Antonucci, è rappresentato dalle Fondazioni bancarie, che hanno una presenza solida ai tavoli istituzionali d'interesse, potendo contare su ingenti risorse finanziarie e su un sistema di rappresentanza molto coeso.

Quello che, secondo l'Autrice, è l'anello debole del lobbying nel settore delle Ong è il mondo del volontariato; si tratta di un ambiente il cui impegno è affidato a slancio civico e spontaneismo con un'organizzazione non sempre rigorosa e qualificata. In più persistono steccati ideali tra concezione religiosa e laica dell'impegno nel volontariato che favoriscono il senso d'appartenenza identitario, piuttosto che logiche di pragmatismo nella tutela d'interessi e attività che meriterebbe maggiore unità d'intenti e d'azione presso gli ambiti istituzionali di riferimento. Oltre a ciò vi sono differenze importanti nelle dimensioni tra le grandi strutture del volontariato come Caritas, Anpas e Avis e realtà più piccole che non hanno la possibilità e le risorse per agire come gruppi portatori d'interessi. Su quest'ultimo punto, ricorda l'Antonucci, va rimarcato l'impegno dei Centri di Servizio per il Volontariato che hanno assunto il ruolo d'intermediari presso le isti-

tuzioni pubbliche, in particolare locali, di soggetti tagliati fuori dai circuiti della rappresentanza.

Nel lavoro della ricercatrice s'individua nelle forme di organizzazione dal basso, sui territori, nel rapporto di prossimità con cittadini e utenti, un semplice ed efficace modello di crescita possibile per delle realtà che agiscono concretamente in regime di sussidiarietà con i servizi sociali di Comuni ed enti territoriali; una sinergia pubblico-privato che i CSV possono interpretare al meglio in un'ottica di soddisfazione dei bisogni per le fasce di popolazione più deboli.

In qualche modo, sembra essere questo il pensiero dell'Antonucci, nel campo dell'attività di volontariato, l'istituzione di realtà che ricalcano modelli rigidi istituzionali come quello del Forum del Terzo Settore, si è rivelata un passaggio a vuoto; un soggetto associativo che, pur dotato di una rappresentanza unitaria, non ha saputo rendersi indispensabile agli occhi dei decisori istituzionali e non ha saputo coniugare rappresentanza e rappresentatività, risolvendosi in struttura pleterica e formale.

Appropriata, quindi, appare la possibile via d'uscita suggerita dall'Antonucci, basata sull'opportunità di privilegiare modelli di rappresentanza orizzontale, organizzati su base territoriale che operino una perequazione tra le realtà del volontariato, per facilitare la relazione con i soggetti istituzionali senza intermediazioni.

La conclusione dell'analisi della ricercatrice restituisce un panorama del Terzo Settore ancora frammentario e disarticolato, che sconta una difficoltà nel fare "sistema" per stabilire le necessarie proficue relazioni istituzionali, mentre, invece, modelli di auto organizzazione dal "basso" possono essere più agevolmente spendibili sul piano della rappresentazione degli interessi meritevoli di promozione e tutela, in particolare nei confronti delle amministrazioni pubbliche di livello intermedio.

Luigi Zampoli



L. Trovellesi Cesana

La fabbrica della democrazia.

Come comunica(re) il Parlamento

Guerini e Associati Editore, Milano 2016 – pp. 190 – € 18,50

La naturale vocazione dell'uomo è la comunicazione. Comunicare significa dare senso alla dimensione sociale di ogni essere umano e anche costruire un sistema di interazioni capace di imprimere molteplici effetti sul piano dell'organizzazione della comunità antropizzata, che sono oggetto di studio da parte delle neuroscienze così come dalla psicologia sociale, dalla sociologia, dalla antropologia e dal diritto. Probabilmente la comunicazione rappresenta non solo una tra le più analizzate e trasversali discipline contemporanee, ma assume anche una cifra addirittura dirimente sul piano delle dinamiche democratiche. In fondo l'idea stessa di democrazia trasmessaci dall'*agorà* greca poggia su una rappresentazione ideale del processo comunicazionale: un esercizio diretto della democrazia, che vede tutti i cittadini decidere insieme in forza delle informazioni che si scambiano.

“Democrazia continua” ed “istantanea”, direbbe Stefano Rodotà. La comunicazione istituzionale, allora, non apparirà come un segmento del più ampio *genus* che la ricomprende insieme ad altre forme ed espressioni, bensì come la fondamentale *species* che riempie di significato la democrazia dei moderni. Una sorta di “Fabbrica della Democrazia”, come titola la monografia di Laura Trovellesi Cesana, che analizza con linguaggio chiaro e con approccio originale il significato della comunicazione istituzionale nell'ordinamento italiano, alla stregua dell'esperienza di un organo costituzionale. Il libro, edito da Guerini e Associati, ha un sottotitolo che chiarisce subito l'oggetto della trattazione: “Come comunica(re)il Parlamento” e si muove all'interno di un universo – quello, appunto, della comunicazione degli organi

costituzionali – riguardata spesso con un approccio teorico non sempre consapevole delle decisive implicazioni sul piano delle dinamiche interistituzionali che questa funzione può svolgere. L'autrice, giornalista professionista che può giovare di una lunga esperienza di cronaca parlamentare e di una pratica dei diversi strumenti della comunicazione moderna, dalla tv, al web, alla carta stampata, alle agenzie giornalistiche, è stata vice direttore dell'Ufficio Stampa del Senato e in quella funzione ha potuto offrire una prospettiva applicativa all'impianto teorico relativo al modo di comunicare da parte delle istituzioni. Il libro, suddiviso in sei densi capitoli e corredato da un glossario essenziale e da una bibliografica ad uso di chi abbia il desiderio di approfondire il tema, si colloca in una nicchia di genere che raccoglie sia l'esigenza scientifica, proponendo un percorso di ricerca ricco di spunti inediti, sia la dimensione divulgativa aperta ad un pubblico di lettori più vasto, grazie alla scrittura che evidenzia l'esperienza professionale di giornalista dell'autrice. La "narrazione" prende le mosse da quella che Trovellesi Cesana riconosce come la prima esperienza di comunicazione istituzionale in Italia promossa dal presidente del Consiglio De Gasperi nel 1951 e proposta attraverso la rivista *Documenti di Vita Italiana*, edita, appunto, da Palazzo Chigi. Importante, per l'autrice, è la sottolineatura che De Gasperi intese apportare a questa iniziativa che intendeva «informare con obiettività e precisione quanti desiderano conoscere – per consentire o criticare – la mole davvero notevole di lavoro svolta dallo Stato democratico in questo dopoguerra». In questo incipit è scolpito, dunque, il carattere originale della comunicazione istituzionale: informare la pubblica opinione, avendo la consapevolezza di essere "fonte primaria".

Attenzione: "informare", non "comunicare", perché questi due verbi non sono sinonimici ma antinomici, anche se vengono adoperati con preoccupante indifferenza nella scena pubblica dei nostri giorni. Il libro assume a riferimento questa fondamentale distinzione che spiega, ad esempio, perché il portavoce di un ministro può, naturalmente nell'ambito di un contesto di verità, esprimere il punto di vista "politico" della personalità che rappresenta, mentre il responsabile dell'ufficio stampa dello stesso ministero dovrà attenersi solo ed esclu-

sivamente a diramare le informazioni ufficiali. Distinzione tra ruoli intuitiva, ma non del tutto scontata all'altezza del tempo corrente.

E quanto sia diversa la filosofia che regge i diversi ruoli lo si comprende avendo riguardo al bagaglio deontologico della professione giornalistica e alla responsabilità che deriva dall'esercizio di quella peculiare funzione all'interno delle istituzioni. *La fabbrica della democrazia*, tuttavia, non va letto come un compendio di strutture normative, né come un catalogo di teorie che aggiungano titoli alla straripante pubblicistica che si è accumulata negli ultimi anni attorno al tema della comunicazione istituzionale, ma come un racconto sul funzionamento del mondo dell'informazione nelle istituzioni. Un'indagine svolta sul campo per certi aspetti ancora inesplorato, sicuramente non lineare, dove viene «fabbricata la democrazia», attingendo dall'esperienza professionale svolta dall'autrice nelle istituzioni. Con questo approccio Trovellesi Cesana esamina i principi costituzionali che ispirano l'esercizio dell'attività informativa, passa in rassegna assetti regolamentari, norme e prassi vigenti nei luoghi istituzionali, compie una puntuale indagine attraverso parole-chiave come "fonte primaria" e "pluralismo delle fonti", sul ruolo del giornalista all'interno delle Istituzioni, con particolare riferimento al Parlamento, analizzando il significato della mediazione svolta dal professionista dell'informazione. E non appare affatto fuori luogo, leggendo questo libro, il monito, ricordato nella prefazione da Stefano Folli, di Churchill sulla democrazia: sistema che ha molti difetti, certo, ma che non è superato da sistemi migliori. È il caso di ricordarlo in una stagione controversa come quella che il mondo globale sta attraversando, dove l'illusione della piazza telematica tramuta l'utopia della democrazia globale nella distopia del grande fratello di orwelliana memoria. O, per fare una citazione più risalente, nella olocrazia di Polibio.

Pino Pisicchio

Note biografiche

Francesco Battaglia

Nel 2011 ha conseguito il titolo di Dottore di ricerca in Ordine internazionale e diritti umani, presso la Sapienza Università di Roma, dove ha svolto anche l'attività di Assegnista di ricerca, collaborando con le cattedre di Diritto internazionale e diritto dell'Unione europea. Ha ricoperto incarichi di docente a contratto di Diritto internazionale e di Diritto dell'Unione europea in diverse sedi universitarie, fra cui l'Università di Messina, l'Università Mediterranea di Reggio Calabria, l'Università della Tuscia e l'Università degli Studi Internazionali – UNINT – di Roma. Dal 2016, inoltre, è borsista di ricerca presso l'Istituto di Studi Politici “S. Pio V”, per il quale si occupa di questioni legate al Mediterraneo, con particolare riferimento alla crisi libica. È autore di una monografia sulla lotta al terrorismo internazionale e di numerosi articoli scientifici di Diritto internazionale e diritto dell'Unione europea. Nel dicembre 2014 ha conseguito l'Abilitazione Scientifica Nazionale per Professore di II fascia.

Celine Sacha Carrocci

Laureata in Scienze Politiche presso l'Università degli Studi Roma Tre. Collabora con il gruppo di ricerca Trasporti e Logistica dell'Università degli Studi Roma Tre su temi di ricerca relativi a consegne notturne, integrazione di logistica diretta e inversa, *crowdshipping*, *gamification* ed *eco-labelling*.

Federico Cavallaro

Dottore di ricerca in pianificazione territoriale con una tesi sulla valutazione degli impatti delle emissioni di anidride carbonica nel campo dei trasporti. Lavora come ricercatore senior presso Eurac Research di Bolzano e come collaboratore alla didattica per i corsi di trasporti presso l'Università IUAV di Venezia.

Giulia Colavecchio

Laureata in Relazioni Internazionali presso l'Università degli Studi di Messina, ha conseguito il Dottorato in Diritto Pubblico, Comparato e Internazionale, curricu-

lum Ordine Internazionale e Diritti Umani, presso Sapienza Università di Roma. Attivista per i diritti umani, la sua attività di ricerca verte principalmente sulla tutela dei diritti delle persone che si trovano in una situazione di marginalità sociale, come migranti, rifugiati, vittime di violenza e detenuti.

Mirko Collacchi

Laureato presso la facoltà di Scienze Politiche, Sociologia e Comunicazione della Sapienza Università di Roma, con un curriculum in Comunicazione e Ricerca Sociale, ha condotto indagini empiriche sulla qualità della vita universitaria e sulle realtà associative a livello locale. Si interessa del rapporto tra la comunicazione politica e i nuovi media, con un occhio di riguardo alla propaganda mediante social network.

Romeo Danielis

Professore ordinario di Economia applicata presso l'Università degli Studi di Trieste. Insegna Economia dei trasporti e della logistica, Economia e politica industriale e Microeconomia applicata.

Ayelet Gal-Tzur

Dottore di ricerca presso il Technion di Haifa. Lavora attualmente presso la sua alma mater come ricercatrice senior nell'Istituto di trasporti. Si occupa principalmente di ITS e dell'uso dei social media nella pianificazione dei trasporti.

Valerio Gatta

Ricercatore di Economia dei Trasporti presso l'Università degli Studi Roma Tre. È esperto di metodi statistici e modelli econometrici per l'analisi dei processi decisionali nell'ambito del trasporto merci e passeggeri. Ha maturato un'esperienza decennale in progetti di ricerca nazionale e internazionale ed è autore di numerose pubblicazioni su riviste di prima fascia.

Susan Grant-Muller

Docente di Tecnologie ed Informatica presso l'Istituto di trasporti dell'Università di Leeds, presso cui lavora dal 1986. Ama definirsi come "una statistica che si occupa di tecnologie informatiche per un futuro a più basso impatto di carbonio".

Tsvi Kuflik

Professore associato ed ex direttore del Dipartimento di sistemi informatici dell'Università di Haifa. Si è laureato in informatica presso la Ben-Gurion University del Negev di Beer-Sheva, dove ha conseguito il dottorato di ricerca in sistemi informatici. Si occupa principalmente di *user modeling and intelligent user interfaces* ed è membro senior dell'ACM e dell'IEEE.

Angelo Maietta

Avvocato e mediatore professionista, è dottore di ricerca in Diritti della Persona, Informazione, Comunicazione ed è titolare presso l'Università degli Studi Internazionali di Roma (UNINT) di Diritto Privato presso la facoltà di Economia e di Diritto dell'informazione e della comunicazione presso la facoltà di Scienze Politiche, dove insegna anche Diritto dello sport e Diritto d'autore e dello spettacolo. In passato ha insegnato anche presso l'Università Suor Orsola Benincasa di Napoli.

Ila Maltese

Laureata in Economia politica, un dottorato in Progetti e Politiche Urbane, svolge attività didattica e di ricerca nei campi dell'Economia Urbana e dell'Ambiente, della Mobilità e del Turismo sostenibile.

Edoardo Marcucci

Professore associato di Economia dei Trasporti presso l'Università degli Studi Roma Tre. È esperto, a livello nazionale e internazionale con professionalità pluridecennale, di analisi economica e comportamentale di politiche innovative per l'integrazione del trasporto passeggeri/merci nei piani di mobilità urbana sostenibile. È autore di numerose pubblicazioni su riviste di prima fascia.

Einat Minkov

Ricercatrice presso il Dipartimento di sistemi informatici dell'Università di Haifa dal 2010, dopo aver conseguito il dottorato di ricerca presso la scuola di informatica della Carnegie Mellon University. Si occupa principalmente di linguistica computazionale, semantica e *machine learning*.

Daniele Niedda

Professore Associato di Letteratura Inglese presso la UNINT (già San Pio V) di Roma. I suoi interessi di ricerca si incentrano su tematiche interculturali, quali il viaggio (*Joseph Addison e l'Italia*, 1993), la ricezione di autori britannici in Italia (*Beckford's Vathek in Italy: the Reception by Mario Praz, Alberto Moravia and Giacomo Pintor*, 2016; *The Reception of Burke's Aesthetic Ideas in Italy*, 2017) e i rapporti anglo-indiani (*Governare la diversità. Edmund Burke e l'India*, 2013). Attualmente ha in preparazione una monografia su Benjamin Disraeli.

Silvio Nocera

Professore associato di Economia Applicata presso l'Università IUAV di Venezia, dove si occupa di pianificazione ed economia dei trasporti con particolare focus sugli impatti climatici e sul ruolo dei social media nella pianificazione dei trasporti.

Ha conseguito il suo dottorato di ricerca in Ingegneria dei Trasporti presso la Technische Universität München ed è membro del comitato scientifico dell'ITEA.

Pino Pisicchio

Deputato, giornalista e saggista, è ricercatore di Diritto costituzionale e autore di oltre una sessantina tra monografie scientifiche e lavori di saggistica politica. Tra questi ultimi ricordiamo *I dilettanti. Splendori e miserie della nuova classe politica* (Edizioni Guerini e Associati, 2015), che gli è valso il premio "Montecitorio – Guglielmo Negri". Formatosi politicamente nella Democrazia Cristiana, prima nella corrente di Aldo Moro, poi nella sinistra sindacale di Donat Cattin, è stato eletto per la prima volta alla Camera dei Deputati nel 1987, per poi militare in formazioni politiche centriste, all'interno dell'alleanza di centro-sinistra. Dal 2014 è consigliere per le relazioni istituzionali della Fondazione Italia Usa, mentre nel maggio 2016 è stato nominato Presidente del Comitato di Attuazione del Codice Etico dei Deputati, su designazione della Presidente della Camera Laura Boldrini.

Lucia Rotaris

Professore associato di Economia applicata presso l'Università degli Studi di Trieste, dove insegna Economia dei trasporti, Organizzazione industriale e Microeconomia. I suoi interessi di ricerca vertono sull'analisi della domanda di trasporti, sulla logistica e sulla valutazione economica delle politiche e delle infrastrutture dei trasporti.

Antonio Scoppettuolo

Dottore di ricerca in Filosofia presso l'Università degli Studi "Federico II" di Napoli, è giornalista Rai. Tra le sue pubblicazioni: *Etica economica e teoria dell'azione. Ragione, individuo e società in Raymond Boudon* (Rubbettino, 2010); *Il cammino di Bergoglio. Le parole di un vescovo diventato papa* (Ed. Insieme, 2013) e «Paradigmi di razionalità della scelta economica: osservazioni su cognitivism ed ermeneutica», in *Rivista di Studi Politici*, n. 1, 2016, pp. 135-152.

Franco Vittoria

Dottore di ricerca in Scienza Politica e Istituzioni in Europa – Università degli Studi "Federico II" di Napoli, collabora alla cattedra di Filosofia del diritto presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università degli Studi "Federico II" di Napoli. Collabora con l'Istituto di Studi Politici "S. Pio V" in qualità di componente del comitato tecnico-scientifico dell'*Osservatorio sulla legalità* (OSLE), sezione "Diritto UE e Italia". Ha pubblicato *La migliore Speranza dal tramonto delle ideologie al ritorno della politica*, Ponte Sisto editore, Roma 2014; *Libertà e Diritto. Le radici profonde del diritto, il pensiero giuridico di Bruno Leoni*, Editoriale scientifica, Napoli

2016; *Aldo Moro, il volto umano del diritto. Stato Diritto Società* (a cura di), Editoriale scientifica, Napoli 2016; *Diritto e Politica. La crisi dello Stato, i nuovi attori globali e il destino dell'Unione Europea*, P.S. Edizioni, Roma 2016.

Luigi Zampoli

È avvocato, pubblicista e docente di materie giuridiche presso gli Istituti scolastici paritari. Dopo la maturità classica e la laurea in giurisprudenza con tesi in filosofia politica *Il Governo della globalizzazione*, relatrice Prof.ssa Laura Bazzicalupo, ha intrapreso l'attività forense come consulente legale, in particolare sui temi del diritto ambientale, minorile e familiare. Impegnato in numerosi corsi di specializzazione sulle problematiche della pubblica amministrazione, svolge attività di collaboratore pubblicista sul giornale on-line *I Confronti* nell'ambito dell'attualità socio-politica e culturale.

Finito di stampare nel mese di settembre 2017
presso Trecentosessantagradi - Roma