

Rivista di Studi Politici

Trimestrale dell'Istituto di Studi Politici "S. Pio V" • Anno XXXI • ottobre-dicembre 2019

FOCUS - Giurista, politico ed europeista: Aldo Moro

Acocella

La crisi del partito cristiano e il declino della Terza Fase di Aldo Moro

Rapone

Della connessione tra vita e valore:

le premesse etiche della concezione del diritto di Aldo Moro

D'Alfonso

L'europeismo di Aldo Moro

EUROPA

Volpe

Principio di eguaglianza e limiti finanziari imposti
al diritto alla salute a quarant'anni dalla Riforma del 1978

MEDITERRANEI

Caligiuri

Gli effetti sociali delle riforme strutturali in Tunisia tra il 1987 e il 2010:
il "miracolo tunisino" e il problema costituito dai dati fittizi

INCONTRO DI CIVILTÀ

Brans

Minaccia terroristica alle infrastrutture critiche:
il caso del settore energetico in Libia e in Algeria

SOCIETÀ

Rega

Discorsi d'odio e parole ostili come specchio
della realtà politica contemporanea

Forestieri

Il marchio di Caino. Tra neuroscienze e atavismo lombrosiano.
Sulle rappresentazioni socio-biologiche del crimine

4
2019

Anno XXXI – ottobre-dicembre 2019
Trimestrale dell'Istituto di Studi Politici "S. Pio V"
ISSN: 1120-4036

Direttore Responsabile: Antonio Iodice

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

Comitato Scientifico:

Paolo De Nardis, presidente (Sapienza Università di Roma), Giuseppe Acocella (Università "Federico II" di Napoli), Settimio Stallone (Università "Federico II" di Napoli), 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).



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 XXXI • ottobre-dicembre 2019

Indice 4 / 2019

7 **Editoriale**
Antonio Iodice

FOCUS

11 **La crisi del partito cristiano e il declino della Terza Fase di Aldo Moro. Cenni su un ventennio drammatico dal Sessantotto alla caduta del Muro di Berlino**
Giuseppe Acocella

20 **Della connessione tra vita e valore: le premesse etiche della concezione del diritto di Aldo Moro**
Vincenzo Rapone

41 **L'europesismo di Aldo Moro**
Rocco D'Alfonso

EUROPA

93 **Principio di eguaglianza e limiti finanziari imposti al diritto alla salute a quarant'anni dalla Riforma del 1978**
Candido Volpe

MEDITERRANEI

112 **Gli effetti sociali delle riforme strutturali in Tunisia tra il 1987 e il 2010: il "miracolo tunisino" e il problema costituito dai dati fittizi**
Vittorio Caligiuri

INCONTRO DI CIVILTÀ

138 **Minaccia terroristica alle infrastrutture critiche: il caso del settore energetico in Libia e in Algeria**
Alexandre Brans

SOCIETÀ

- 153 **Discorsi d'odio e parole ostili come specchio della realtà politica contemporanea**
Rossella Rega
- 175 **Il marchio di Caino. Tra neuroscienze e atavismo lombrosiano. Sulle rappresentazioni socio-biologiche del crimine**
Diego Forestieri
- 203 **Libri consigliati**
- 217 **Note biografiche**

Editoriale

Antonio Iodice

Il Novecento italiano e internazionale non può prescindere dalla figura di Aldo Moro, protagonista di una stagione troppo breve e incredibilmente densa. È facile, quasi immediato, farsi travolgere dall'onda delle emozioni: dalla disperazione per la sua tragica morte alla gratitudine per il contributo che egli diede alla crescita e alla modernizzazione del Paese, dal rimpianto per quanto altro avrebbe potuto dare – se gliene fosse stata accordata la possibilità – all'enorme affetto che per lui hanno provato tutti coloro che ebbero la fortuna di conoscerlo come collega di partito (ma anche molti che lo ebbero come avversario politico), come docente universitario, come intellettuale, come membro del movimento cattolico. Troppe volte – soprattutto in occasione dell'anniversario dei terribili giorni del suo sequestro e successivo omicidio – il ricordo è “inquinato” da polemiche dietrologiche e piuttosto morbose su chi abbia effettivamente sparato i colpi mortali, se non addirittura su chi manovrasse i suoi rapitori e assassini, su quali oscure trame muovessero quelle mani folli eppure terribilmente lucide. A noi, francamente, tutto questo non interessa, se non nella dimensione dell'oggettivo accertamento di un evento che è Storia, non analisi criminologica, meno che mai gossip politico di bassa lega. Sono passati oltre quaranta anni da via Caetani: è ora di sgomberare il campo da dietrologie e complottismi per attribuire ad Aldo Moro la piena centralità in quella “Prima Repubblica” che non sapevamo di dover chiamare in questo modo mentre la stavamo vivendo e animando, e nel secondo Novecento italiano, idealmente terminato (quasi a dar ragione al *Secolo breve* di Eric Hobsbawm) proprio con quei terribili 55 giorni. Nel farlo, l'Istituto di Studi Politici “S. Pio V” ha promosso due recenti pubblicazioni, che vanno a

scandagliare una produzione morotea considerata, finora, “minore” solo perché colpevolmente sottovalutata dalla comunità scientifica: Pierluigi Totaro e Rita Ambrosino hanno curato, per i tipi di Giappichelli, gli articoli e le interviste negli anni della segreteria politica della Democrazia Cristiana, dal 1959 al 1964 (*La prudenza e il coraggio*, 2018), mentre Vincenzo Rapone ha meritoriamente approfondito le riflessioni di Aldo Moro in materia di filosofia del diritto, “filosofia della pena” e valori costituzionali, ne *La sfera normativa nel pensiero di Aldo Moro* (Editoriale Scientifica, 2019, nella collana “Agonalis” dedicata al nostro Istituto). I due volumi, entrambi prefati dall’amico Giuseppe Acocella, rendono bene – soprattutto se letti in successione – la complessità della figura di Aldo Moro, nel suo incredibile equilibrio tra pensiero politico, cultura giuridica e fede cattolica, messo ulteriormente “a repentaglio” da impellenti questioni partitiche che si chiamavano, all’epoca, ‘centro sinistra’, conseguente spostamento dell’asse politico italiano e acceso confronto con la parte più conservatrice dell’episcopato. Per il lettore, quindi, risulterà immediato leggere, nella filigrana dei due volumi, l’intera profondità della vita politica del secondo dopoguerra, dalla relazione storica tra Stato e Chiesa alle vicende internazionali, dalle repentine trasformazioni sociali in atto in un Paese che spostò, nel solo decennio 1951-1961 ben il tredici per cento della sua forza lavoro dall’agricoltura all’industria, fino all’acceso dibattito interno alla DC. Il tutto incorniciato dalle scelte di uno statista che, pur nella radicalità della sua vita spirituale (evidente non solo nei giorni del sacrificio), fece una profonda scelta di laicità, ottimamente sintetizzata da Giuseppe Acocella, quando parla di Aldo Moro come di «cattolico fedele ma convinto che le scelte temporali siano maritainamente non subalterne alla scelta di fede». Non è facile, però, accontentarsi, soprattutto in merito all’approfondimento scientifico e alla *mission* della divulgazione, che nulla conceda, comunque, alla semplificazione: anche questo numero della *Rivista di Studi Politici*, infatti, intende omaggiare la figura di Aldo Moro dedicandogli i tre articoli del suo Focus: i già menzionati Giuseppe Acocella e Vincenzo Rapone offrono al lettore ulteriori spunti di analisi, rispettivamente la crisi del partito cristiano (tra la Terza fase, la caduta del Muro e il pieno sviluppo della globalizzazione) e le premesse etiche nella concezione del diritto di Aldo Moro, mentre

Rocco D'Alfonso propone un articolato saggio sull'europeismo del leader democristiano, fornendo ulteriore materiale al nostro libro dei rimpianti.

Il 1978, come è noto, non rappresenta solo l'anno-simbolo dell'orrore brigatista, ma anche quello della riforma sanitaria che conclamò, nel nostro Paese, la salute come 'diritto'. Candido Volpe ne ricorda la fattispecie di "valore primario", per il nostro ordinamento, e di concretizzazione di uno specifico dettame costituzionale (espressamente previsto nell'art. 32 Cost.), nella duplice connotazione di "diritto soggettivo" e di "interesse della collettività". La multidimensionalità del 'bene salute' si arricchisce ulteriormente, nel caso italiano, per la variabile dell'autonomia regionale, che rischia di inficiare – soprattutto in un quadro di tagli al welfare – il principio di eguaglianza, rispetto alla fruizione di tale diritto. Non possiamo, quindi, che convenire con l'Autore, quando afferma: «La questione, non è se vi siano o meno le risorse per soddisfare adeguatamente il diritto alla salute, ma se vi sia o meno la volontà politica di destinare a questo impiego le somme necessarie, distogliendole da altre utilizzazioni».

La prospettiva internazionale della nostra Rivista non è stata certo messa tra parentesi, in questo numero: mentre Vittorio Caligiuri analizza le riforme strutturali che hanno interessato il caso tunisino (notando come una "furbesca" rendicontazione statistica possa abbellire anche un giudizio politico), Alexandre Brans si sposta idealmente ad Est – sempre nella fascia maghrebina – e illustra i delicati risvolti della questione energetica in Libia e Algeria.

Tornando alle latitudini italiane, la rubrica "Società" offre ai lettori un doppio angolo di riflessione sul ruolo e le finalità delle scienze sociali nel produrre *policy* e decisioni vincolanti per l'intera cittadinanza: Diego Forestieri ricostruisce con acribia il meccanismo che ha condotto un improvvido ritorno delle teorie lombrosiane – minimamente mascherate – nella sociologia giuridica e nelle scienze criminologiche. Rossella Rega, invece, si concentra sullo stile retorico di una parte sempre più ampia della classe politica, avvertendone la progressiva deriva verso l'acrimonia e l'aperta ostilità, soprattutto nei confronti di soggetti e gruppi sociali più deboli. Il fatto stesso che, come ci viene spiegato, all'interno delle odierne scienze della comunicazione la "political incivility" sia diventata una stabile categoria interpretativa

e non una patologia da sanare rende bene il livello di degrado a cui siamo giunti, dando ragione alla premonizione del Bardo, quando affermava, nel *Re Lear*, «Sciagurati quei tempi in cui i matti guidano i ciechi».

FOCUS La crisi del partito cristiano
e il declino della Terza Fase di Aldo Moro.
Cenni su un ventennio drammatico
dal Sessantotto alla caduta del Muro di Berlino

Giuseppe Acocella

Il '68 mise in moto nel mondo cattolico – attraverso la rete che fu sbrigativamente confinata nel cerchio dell'area del *dissenso*, orientata a diventare per un verso movimento di Riforma interna alla Chiesa, per un altro *ala* cristiana della contestazione giovanile – un fermento nuovo sotto la spinta della novità del Concilio. Questo fermento culturale e sociale, che nelle sue punte più mature (e politicamente avvertite) in realtà si orientava ad una serrata analisi critica del controverso tema della *laicità*, in realtà comprendeva pienamente di dover affrontare lo spinoso tema della *unità politica dei cattolici*, principio non sorretto da ragioni di principio ma *di fatto* praticato nella coincidenza e nell'intreccio tra interessi sociali, insediamento organizzativo, *ethos* cristiano diffuso, finendo per connotare la partecipazione dei giovani cattolici agli eventi poi riassunti nella definizione del "Sessantotto"¹. In verità il '68 fu piuttosto il '69, dal momento che in Italia quel ribollire di ideali, di critica, di azione fu incanalato – nella sua parte più operosa, priva di tentazioni verso il terrorismo rosso – nell'iniziativa dei sindacati, che per i giovani cattolici fu la concretizzazione del principio «studenti ed operai uniti nella lotta»².

¹ Relazione svolta a Collevaenza l'8 novembre 2019 nell'ambito del Corso di Formazione delle ACLI dell'Umbria sul tema *Al servizio dell'uomo e del bene comune*. Mi permetto, per una più completa ricostruzione del significato assunto per una rilevante fascia giovanile nel mondo cattolico, di rinviare a G. Acocella, *Un '68 "cattolico"?*, in AA.VV., *68 a Salerno. Miti, utopie e speranze di una generazione*, Atti del Convegno, Salerno 2008, pp. 105-110.

² Cfr. sull'*autunno caldo* il volume collettaneo A. Ciampani – G. Pellegrini, a cura di, *L'autunno sindacale del 1969*, Soveria Mannelli, Rubbettino 2013.

Il movimento di gruppi e di idee che il Concilio aveva suscitato (si pensi solo all'effetto diretto ed indiretto creato dalla *Gaudium et spes*) generò una diffusa convinzione che la fede sicuramente esige l'impegno nella storia, e dunque anche l'azione politica organizzata, ove se ne creino le condizioni storiche, ma che non tutte le scelte sono compatibili con la fede e con la visione dell'uomo e della società che dalla fede scaturisce. La fede può dunque ispirare più di un progetto politico, anche se ciò è altra cosa dall'affermare che non possa ispirarne nessuno in ossequio al principio di laicità. Scaturisce da questo il cammino tormentato che sulla crisi del partito cristiano suscitò dialoghi e tentativi di trovare nuove forme di testimonianza politica.

In occasione del referendum sul divorzio, nel 1974, assunse forte rilievo in questo senso la posizione di coloro che furono definiti (e si definirono) "cattolici per il no" in seguito al "Manifesto" redatto da Pietro Scoppola ed altri – le cui ragioni, a mio avviso, più di tutti espresse limpidamente e coraggiosamente Giuseppe Lazzati – quando firmarono e sostennero le posizioni di chi – riaffermando il valore della indissolubilità del matrimonio cristiano – intendeva però tenere in conto che se esso non veniva da tutti condiviso non poteva però in alcun modo essere imposto a chi avesse scelto il matrimonio ritenendolo solo un contratto deperibile e rinunciabile, e che poteva dunque, quale atto negoziale tra due parti, essere rifiutato di fatto (e anche di diritto), negando l'atto precedente di volontà che l'aveva posto in essere. Erano consapevoli i "cattolici democratici per il no" del fatto che invece la famiglia, sorta con il matrimonio, non generata da mero contratto, sfuggiva alla stessa volontà arbitraria dei contraenti per assumere un valore suo proprio (anche perché la presenza della prole rendeva quella società una comunità diversa dalla coppia che l'aveva iniziata), e che se ne perdeva la sostanza quando intervenisse il contenzioso giudiziario, perché – come aveva scritto Capograssi quasi un quarto di secolo prima – già accadeva che «quando interviene il magistrato, la controversia è sorta e l'unità non c'è più» e l'unità della famiglia, allorché subentrano i conflitti «è però, nel caso concreto della controversia, perduta», e per di più senza esplicita tutela legale per il più debole.

La crisi accentuata dei partiti di ispirazione cristiana sembrò aprire spazi inattesi, addirittura capovolgendo tradizionali collocazioni³, e separando la posizione e l'azione svolta per l'affermazione dei principi del cattolicesimo politico dalla collocazione *centrista* che ne aveva caratterizzata la prospettiva in quasi mezzo secolo intercorso in Europa tra la caduta del nazismo (con instaurazione delle democrazie costituzionali) ed il crollo del Muro di Berlino. L'adozione prevalente di sistemi politico-elettorali tendenti al bipolarismo ha accentuato invece, negli anni recenti, la frantumazione di una presenza politica che aveva assicurato stabilità nel confronto – anche serrato – tra le grandi culture politiche, in specie attraverso la funzione politica esercitata dal tradizionale Centro. In condizioni mutate è risultato (e risulta) assai difficile il mantenimento dei principi essenziali del cattolicesimo politico, specialmente quando si sottolinei che storicamente le formazioni *di centro* (cioè nella posizione nella quale si sono attestate le forze di ispirazione cristiana nel Novecento, a partire dallo *Zentrum* germanico) hanno preservato le fondamentali acquisizioni democratiche (Stato di diritto, politiche di solidarietà e sostegno sociale, difesa del diritto della vita, Welfare, regolazione dell'ordine sociale) dalle oscillazioni e incoerenze nella politica estera, nella difesa, nell'ordine interno, nelle politiche di equilibrio sociale.

La crisi del cattolicesimo politico si trasforma così in crisi di tenuta degli stessi sistemi democratico-sociali sottoposti a forti tensioni dalle posizioni "estreme" degli schieramenti, avviati per la strada della contrapposizione aggravata dal mutamento dei sistemi di comunicazione politica. Il rafforzamento del centro si presentava storicamente di volta in volta come possibile rimedio della instabilità che il sistema elettorale bipolare rischia oggi di non riuscire a scongiurare. In Italia la strategia delle coalizioni – essenziali nel pensiero degasperiano – riuscì nei primi trent'anni della Repubblica a preservare la stabilità del regime democratico. Il nostro tempo, con le rapide trasformazioni che ne stanno caratterizzando gli aspetti fondamentali, costituisce una sfida alla coerenza dei cristiani di questa epoca: il valore del pri-

³ Cfr. G. Acocella, «Il Pds nel mondo cattolico», in *Il Progetto*, a. XI, nn. 61-62, gennaio-aprile 1991, pp. 61-63.

mato della coscienza sfidato dall'individualismo più sfrenato; la scelta di una fede matura e consapevole è continuamente sfidata dalla irrazionale diffusione delle nuove superstizioni e dei nuovi riti e miti di massa esaltati dai mass-media; i valori della laicità e della responsabilità dei cristiani nella politica e nel sociale sfidati dalla prassi della «messa in parentesi della fede» a vantaggio della esaltazione dei soli valori temporali e terrestri da un lato e dai ricorrenti integralismi dall'altro (crisi delle ACLI e dissenso cattolico; Paolo VI diffidò vigorosamente a politicizzare la Fede e a caricare la politica di valori messianici). Il difficile equilibrio tra fede e storia, tra intima adesione a Gesù Risorto e pubblica testimonianza della fede professata, tra individuale colloquio con Dio e collettiva manifestazione della presenza dei valori cristiani nella città terrena, resta il passaggio obbligato e tormentato dell'itinerario del credente nel mondo. In quali modi «i cristiani svolgono nel mondo la stessa funzione dell'anima nel corpo», sapendo che «l'anima abita nel corpo, ma non è del corpo; anche i cristiani abitano nel mondo, ma non sono del mondo»? (*Epistola a Diogneto*, VI, 1,3).

A metà degli anni Settanta il mondo subiva profonde scosse, dalla crisi economica al mutamento degli equilibri internazionali, a partire dalla Guerra del Kippur. Aldo Moro fu tra coloro che seppero cogliere i cambiamenti di scenario che si erano verificati nel mondo fra il 1973 e 1975: la crisi petrolifera, la fine delle dittature portoghese e spagnola, il cambiamento della mentalità sociale che era testimoniato dal risultato del referendum sul divorzio. La crisi delle coalizioni di centrosinistra apriva nuovi scenari. Quando il 20 luglio 1975 pronunciò davanti al Consiglio Nazionale della Dc la famosa frase in cui prospettava «una terza e difficile fase della nostra esperienza» aveva presente qualcosa di più che l'esigenza di mettere ancora una volta in campo quelli che si definirono «equilibri più avanzati», cioè una diversa presa in considerazione della posizione del Pci (il quale peraltro di suo stava capendo che non solo si era sulla soglia di un'altra storia, ma che il suo mondo tradizionale di riferimento si stava sfaldando).

La *Terza fase* divenne di moda nei dibattiti politici tanto da chi la considerava un'analisi seria, tanto per chi – anche commentando con sarcasmo – la riduceva ad una nuova invenzione lessicale come le famose “convergenze parallele”. Invece si trattava di una prospettiva in grado di affrontare una fase di passaggio senza smarrire quella

che Moro considerava una risorsa fondamentale della democrazia italiana, cioè la sua democrazia pluralista, la articolazione in strutturati partiti di massa capaci di modulare, formare ed indirizzare l'opinione pubblica raccogliendone le istanze sociali sostanziali. Momenti di unità nazionale – per evitare ai partiti le sirene del populismo dei rancori (allora non si usavano questi termini, ma la sostanza era quella) – e momenti di competizione e di alternanza al potere dei partiti avrebbero dovuto caratterizzare il dinamismo della terza fase, così che il sistema favorisse ricambi di classe dirigente e reclutamento competitivo di nuove forze provenienti dalle dinamiche della società civile⁴.

Nel 1981, all'indomani di quegli anni che avevano registrato, con la morte tragica di Moro, l'interruzione del percorso appena avviato a metà degli anni Settanta, la *Laborem Exercens* offrì un nitido quadro dei cambiamenti in atto. Ammoniva profeticamente Giovanni Paolo II: «Celebriamo il 90° anniversario dell'Enciclica *Rerum Novarum* alla vigilia di nuovi sviluppi nelle condizioni tecnologiche, economiche e politiche che, secondo molti esperti, influiranno sul mondo del lavoro e della produzione non meno di quanto fece la rivoluzione industriale del secolo scorso. Molteplici sono i fattori di portata generale: l'introduzione generalizzata dell'automazione in molti campi della produzione; l'aumento del prezzo dell'energia e delle materie di base; la crescente presa di coscienza della limitatezza del patrimonio naturale e del suo insopportabile inquinamento; l'emergere sulla scena politica dei popoli che, dopo secoli di soggezione, richiedono il loro legittimo posto tra le nazioni e nelle decisioni internazionali. Queste nuove condizioni ed esigenze richiederanno un riordinamento e un ridimensionamento delle strutture dell'economia odierna, nonché della distribuzione del lavoro. Tali cambiamenti potranno forse significare, purtroppo, per milioni di lavoratori qualificati, la disoccupazione, almeno temporanea, o la necessità di un riaddestramento; comporteranno con molta probabilità una diminuzione o una crescita meno rapida del be-

⁴ Per comprendere lo sviluppo del pensiero di Aldo Moro dagli anni in cui ebbe la responsabilità di guidare la Democrazia Cristiana e di avviare la stagione del centrosinistra, come allargamento del criterio degasperiano delle coalizioni, cfr. A. Moro, *La prudenza e il coraggio. Articoli e interviste negli anni della segreteria politica della Democrazia cristiana (1959-1964)*, Giappichelli, Torino 2018.

nessere materiale per i Paesi più sviluppati; ma potranno anche dare sollievo e speranza ai milioni di uomini che oggi vivono in condizioni di vergognosa e indegna miseria».

Solo qualche anno più tardi, nel fortunato libricino che nel 1984 raccolse alcuni suoi scritti – pubblicati nel quinquennio precedente – sul tema della democrazia, Norberto Bobbio coglieva i segni della crisi del modello di rappresentanza che aveva accompagnato lo sviluppo delle istituzioni liberaldemocratiche, scrivendo che «il modello ideale della società democratica era quello di una società centripeta. La realtà che abbiamo sotto gli occhi è quella di una società centrifuga, che non ha un solo centro di potere (la volontà generale di Rousseau), ma ne ha molti, e merita il nome, sul quale concordano gli studiosi di politica, di società policentrica o poliarchica (con espressione più forte ma non del tutto scorretta, policratica). Il modello dello stato democratico fondato sulla sovranità popolare che era stato ideato a immagine e somiglianza della sovranità del principe era il modello di una società monistica. La società reale, sottostante ai governi democratici, è pluralistica»⁵.

Di fatto l'osservazione accendeva i riflettori sul tema del fondamento stesso delle democrazie e della convivenza organizzata, dal momento che se la società reale «è pluralistica», non si può rinviare neppure per la porzione limitata di umanità raccolta in uno Stato – per quanto democratico – al fondamento non arbitrario e non contingente dei diritti umani allo scopo di fondare una società giusta ed eguale. Il *bene comune* viene infatti definendosi sempre più come obiettivo della comunità politica e dei partiti che la compongono e la dividono, comportando la consapevolezza che non si possa separare radicalmente la fondazione morale dell'ordinamento giuridico dalla individuazione dei caratteri pluralisticamente assunti dall'organizzazione pubblica. La riflessione di Bobbio ci mostra come la trasformazione della quale oggi constatiamo gli esiti qualunquistici e confusionari abbia accentuato vieppiù i suoi caratteri policentrici nel quadro del processo che ha depotenziato il ruolo dello Stato e la ricerca di un punto di equilibrio degli interessi in conflitto, minacciati dall'asimmetria delle forze in campo. Forse la prospettiva intuita da Moro avrebbe fornito una strada.

⁵ N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino 1984, p. 10.

Bobbio completava il suo ragionamento affrontando il tema dei diritti umani prima più ampiamente in un saggio del 1989, poi nel volume su *L'età dei diritti*⁶, proprio in coincidenza (voluta) con il bicentenario della Rivoluzione francese, e ancor più in coincidenza (non voluta) con la caduta del Muro di Berlino, che suggellava la chiusura di un'epoca, o forse più modestamente del secolo breve, come scrisse Hobsbawm. Ne *L'età dei diritti* Bobbio coglieva il fenomeno in virtù del quale per il principio dell'assoluta sovranità nazionale, proclamata dall'avvento della modernità (entro il cui perimetro valevano gli unici diritti invocabili e praticabili) quale colonna e stella polare dello Stato di diritto, si doveva registrare una crisi profonda che coinvolge lo Stato costituzionale fino alla limitazione di quella sovranità collettiva e sociale in nome di diritti fondamentali individuali, preparando – anche al di là di quanto fosse possibile a Bobbio descrivere all'indomani della caduta del Muro di Berlino – una stagione *globale* in cui i diritti umani sarebbero diventati l'unico riferimento per la pratica giuridica interna agli stessi Stati.

Il ridimensionamento delle sovranità nazionali – iniziato negli anni Ottanta e poi impetuosamente consolidatosi seguendo il ciclo della globalizzazione – contribuiva ad accentuare la crisi dei partiti di ispirazione cristiana, insieme all'attenuazione del radicamento nell'*ethos* comune di stampo cristiano-occidentale inarrestabile con il processo di secolarizzazione. Quest'ultimo processo porta con sé, come mai era avvenuto prima, uno scontro politico sulle questioni fondamentali della vita parallelamente alla decisiva sfida che si combatte intorno al Welfare, dove la natura stessa dello Stato, che ha vinto i totalitarismi, si modifica perdendo il consenso dei cittadini, non più fruitori diretti ma disaffezionati di un sistema sociale (di sanità, di sicurezza, di servizi, di tutela del diritto alla vita a tutti i costi senza paraventi pietistici) sempre più marginale e per questo riservato ai poverissimi da un lato, e servizi privati sempre più efficienti e costosi per pochi, inaccessibili ai più dall'altro. L'unità politica dei cattolici non è più lo strumento e la prospettiva rassicurante che assorbiva spinte differenti e le ricomponeva in un progetto sociale e

⁶ N. Bobbio, *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino 1990.

istituzionale, mentre inizia una diaspora che modificherà nel profondo il sistema politico nazionale⁷.

I partiti di ispirazione cristiana, che dal secondo dopoguerra si erano proposti come partiti *nazionali*, capaci cioè di collocarsi nel circuito della libera economia di mercato con una propria fisionomia nazionale politica ed economica – avversari del campo del socialismo reale e dell'economia pianificata senza rinunciare ad un programma sociale con forti accentuazioni solidaristiche⁸ – si trovarono ad operare in una fase storica nella quale la internazionalizzazione globalizzante dell'economia e della politica acceleravano la crisi dei sistemi nazionali circoscritti, mettendo in crisi non soltanto le politiche adottate ma anche la stessa identità culturale. Partiti nazionali cosiffatti – non segnati più da una ideologia compatta – che avevano raccolto intorno ad un progetto di *economia sociale di mercato* (come era accaduto in Germania, Belgio, Olanda, Italia, Lussemburgo, fino ad un certo punto anche in Francia, e fuori dall'Europa persino in Cile ed in Venezuela), avevano fornito una ragione politica a masse ampie, cristiane spesso solo sociologicamente, nel senso in cui Croce dichiarava la coesistenzialità tra Occidente e Cristianesimo. Negli anni Ottanta è la stessa economia sociale di mercato fondata sul sistema nazionale che va in affanno e non rende più omogenea la base sociale cui era corrisposta in passato. Il partito cristiano conclude così la sua parabola, sopravvivendo soltanto quando recide la sua base culturale e ne assume una eminentemente sociale in cui il riferimento al cristianesimo ha un puro valore storico-sociale (come in Germania, dove la CDU aveva già sperimentato da sempre la convivenza tra cattolici e protestanti, rafforzata poi dalla unificazione con la Germania Est).

La crisi accentuata dei partiti di ispirazione cristiana sembrò dunque aprire, dopo il 1989, spazi inattesi, addirittura capovolgendo tradizionali collocazioni⁹, superando l'azione svolta per l'affermazione dei principi del cattolicesimo politico e indebolendo la collocazione

⁷ Cfr. G. Acocella, «La politica tra unità e diaspora», in *Il Progetto*, a. XI, nn. 61-62, gennaio-aprile 1991, pp. 33-39.

⁸ Cfr. G. Acocella, «Cattolicesimo sociale italiano e orizzonte europeo a partire dagli anni '40: gli influssi reciproci in ordine alla solidarietà», in *Annali della Fondazione Giulio Pastore*, a. XXIV-XXV, 1995-1996, pp. 49-82.

⁹ G. Acocella, *Il Pds nel mondo cattolico*, cit.

centrista che ne aveva caratterizzata la prospettiva nel quasi mezzo secolo intercorso in Europa tra la instaurazione delle democrazie costituzionali ed il crollo del Muro di Berlino. La modificazione dei sistemi politici nazionali seguiti alla caduta del Muro ha progressivamente favorito l'adozione di sistemi politico-elettorali tendenti a favorire il bipolarismo estremo, avviando il percorso verso l'oligarchizzazione della politica, accentuando di fatto la frantumazione delle presenze attraverso formazioni legate a *culture politiche* forti, finendo così per favorire la composizione e la scomposizione di nuovi soggetti politici e di partiti *personali* connotati da una forte impronta utilitaristica. Il drammatico ventennio partoriva così una stagione instabile, privata di forti riferimenti valoriali e politici.

FOCUS Della connessione tra vita e valore:
le premesse etiche della concezione del diritto
di Aldo Moro

Vincenzo Rapone

1. Juristen böse Christen? Della dialettica tra legalismo e ἀγάπη nel Cristianesimo, sin dalle origini

Nell'avvicinare gli studi giovanili di filosofia del diritto¹ di Aldo Moro non è difficile essere colpiti dall'originalità e dall'innovatività delle sue posizioni, che, per molti versi, situavano l'allora giovane studioso, contemporaneamente, all'interno e all'esterno di più sistemi dottrinari. Aldo Moro, innanzitutto, nella misura in cui intende occuparsi di diritto, vuole partecipare dell'universo normativo in senso antipositi-

¹ Laureatosi a Bari con Biagio Petrocelli, discutendo una tesi in Diritto Penale dal titolo *La capacità giuridica penale*, Moro è stato uno studioso serio e disciplinato, ed un altrettanto serio e disciplinato docente di materie giusfilosofiche presso la facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Bari. Fino al giorno del suo rapimento, è stato professore universitario di Diritto Penale. Sulla base di una puntuale *Nota Critico-Bibliografica* di G. Campanini, gli scritti di Moro possono essere suddivisi in tre gruppi: a) Opere di carattere giuridico; b) Scritti giornalistici; c) Relazioni e discorsi politici parlamentari. Relativamente al punto a), oggetto qui del nostro interesse, abbiamo: *La capacità giuridica penale*, Padova 1939; *La subiezione della norma penale*, Bari-Città di Castello 1942; *L'antigiuridicità penale*, Palermo 1947; *Unità e pluralità dei reati*, Padova 1951. Limitatamente al soggetto del presente contributo, sono essenziali i resoconti stenografati dei suoi corsi universitari, cioè le sue *Lezioni di filosofia del diritto* (1940-47), pubblicate in dispense nel '43 (Padova), nel 1945 (Bari) e ancora nel 1947 (Bari), successivamente riproposte con il titolo *Lo Stato, il diritto*, (1943-44)-(1944-45), Cacucci, Bari 2006; *Lo Stato 1946-1947: appunti sull'esperienza giuridica*, Cacucci, Bari 1978, non differisce sostanzialmente dai primi due corsi. Per un approccio complessivo all'opera del Moro giuspenalista e filosofo del diritto, si faccia riferimento al volume monografico della rivista *Il Politico*, dal titolo: *Cultura e politica nell'esperienza di Aldo Moro*, a cura di P. Scaramozzino, Milano 1982.

vista: egli non crede che il diritto costituisca un insieme di ingiunzioni esterne alla coscienza e, dunque, vuole essere un giurista che fa del credo cattolico fonte di vita; al tempo stesso, però, questa sua scelta vive nella piena consapevolezza del fatto che cristianesimo e diritto non sono sistemi del tutto armonici, per motivi tutt'altro che accidentali, per cui è giusto che l'uomo guardi, come lui stesso sostiene, alla dimensione statale con diffidenza, se non con sospetto.

L'origine storica dell'adagio «*Juristen böse Christen*» è da ricercarsi nel dispregio in cui i glossatori, pionieri della nuova scienza giuridica, erano tenuti dai filosofi scolastici, che, già nel '500, stando alla testimonianza di Erasmo, definivano 'asinesca' la scienza giuridica. «*Vox populi, vox dei*», al giudizio dei filosofi scolastici si associa quel popolo che nutriva anch'esso grande sfiducia nei confronti della casta dei togati.

Ora, però, lo stesso adagio può essere letto in senso contrario, più radicale, che ci riporta ad una certa antinomia di fondo tra Legge e Cristianesimo, a dispetto di quell'immaginario comune in virtù del quale la società, anteriore all'avvento della modernità e della Rivoluzione francese, e quindi retta in senso teocratico secondo principi cristiani, è considerata ordinata.

Il 'caso' del narratore russo Lev Tolstoj, in questo senso, è emblematico: la concezione che traspare all'interno della sua opera letteraria è radicale: non vi sono margini per la sopravvivenza del diritto penale, al punto che il romanziere russo auspica la radicale abolizione della pena, giungendo all'affermazione della tesi che è necessario non colpire i colpevoli, non resistere al male, anche nel disgraziato caso di un infame che alza il coltello omicida verso il bambino innocente. Ciò che il pensatore russo mette in discussione, fino a giungere alla radicale negazione, è la pena non la colpa, perché costitutivamente inefficace e crudele. La colpa di per sé non viene cancellata, ma il rifiuto di Tolstoj si fonda sulla sostanziale equivalenza tra la pena e altre forme di male come la violenza, l'assassinio, la vendetta.

Il pensiero del narratore russo non fa distinzione tra lo statuto del male fisico e quello del male morale, fondando, piuttosto, la loro perfetta identità, come ci illustrano le parole contenute nel Catechismo popolare di Tolstoj: «Il fuoco non spegne il fuoco, l'acqua non asciuga l'acqua e il buio non illumina il buio. Così, nel mondo, con la violen-

za non si afferma né l'ordine, né la tranquillità, né la libertà, né l'amore. Cristo disse: non opponetevi al male»². Non è solo questione dello statuto della pena: se guardiamo sotto questa particolare angolazione interpretativa il romanzo considerato dell'età adulta di Tolstoj, *Resurrezione*, cogliamo appieno quanto il piano del diritto non renda ragione delle dinamiche reali, e della dialettica nella quale la vita dei personaggi prende forma³.

Nell'ambito di un convegno organizzato dai giuristi cattolici per meditare, alla fine del secondo conflitto mondiale, sul rapporto tra diritto positivo e coscienza morale, un giurista del calibro di Giuseppe

² P.C. Bori-P. Bettolo, *Movimenti religiosi in Russia prima della Rivoluzione. 1900-1917*, Queriniana, Brescia 1978, pp. 90-106.

³ *Resurrezione*: un giovane ufficiale rispettato, il principe Nechljudov, ritorna per un po' di tempo alla vita civile nella ricca provincia natale, nei pressi di Nižnij Novgorod. Conduce una vita piacevole tutta dedicata alle riunioni sociali con le sue variegate conoscenze; è imminente d'altronde il suo matrimonio, organizzato con una giovane di nobili natali, e con serenità pensa al brillante futuro che gli spetta facendo la carriera militare. Proprio durante il suo soggiorno cittadino, viene chiamato dal tribunale ad esercitare il proprio dovere facendo parte di una giuria popolare; ma quello che doveva passare come un semplice impegno civico, prende improvvisamente per il principe una piega del tutto inaspettata. Chiamato a decidere come membro della giuria della condanna di una prostituta, riconosce in lei la ragazza che aveva sedotto molti anni prima e poi abbandonata; dovette difatti andarsene dalla casa di Nechljudov dove lavorava come cameriera al fine di soddisfare le esigenze del loro bambino. Per poter sopravvivere, diventa prostituta. Dopo aver assistito alla sua ingiusta condanna – è stata difatti accusata di omicidio premeditato –, tra magistrati ridicoli e avvocati giovani ed inesperti matura la volontà di salvarla e di sposarla. Katjuša pare però rifiutare la proposta e le attenzioni del principe, il quale, divorato dal rimorso, decide di seguirla comunque ai lavori forzati in Siberia dove è stata deportata con l'immutato proposito di redimerla; compirà ogni sforzo per riscattare la propria colpa e riunirsi a lei. Egli assisterà infine alla "resurrezione" della ragazza, ma in maniera alquanto differente da come si proponeva; ella infatti rifiuterà di sposarlo, forse per l'amore d'un compagno di prigionia, forse perché non vuole che lui si rovini, e quindi per amor suo; comunque, come scelta di persona libera. Il giovane uomo dovrà infine aprire gli occhi alla miseria spirituale del mondo e superare l'atroce delusione nei confronti della giustizia umana; ciò si risolverà non nella società del mondo, ma nella fede. La "resurrezione" di Nechljudov passa attraverso la riunione con Cristo: leggendo, una notte, il brano del *Discorso della montagna* trova egli stesso, attraverso il Vangelo, la via della redenzione e un nuovo indirizzo da dare alla propria vita, indirizzo che non passa, in nessun modo, per quel ricorso al diritto con cui aveva tentato di lenire, fino ad un certo punto, i propri sensi di colpa.

Capograssi si sente obbligato a prendere le distanze dall'opera di Tolstoj, precisando i termini del rapporto tra fede cristiana e diritto positivo. Per il giurista di Pescasseroli: «La fede del cattolico non viene a distruggere o alterare l'ordine naturale, che si esprime proprio nella profonda obbiettività dell'esperienza giuridica, così come si consolida e si realizza nelle stesse basi degli ordinamenti positivi; non viene a togliere valore a questi ordinamenti, che la ragione obbiettiva ha prodotto traverso le prove e i tentativi e le sperimentazioni della storia. Nulla di più alieno della coscienza cristiana e cattolica, che quella specie di anarchismo tolstoiano, che toglie valore agli ordini positivi della vita per ideali parziali e arbitrari, che negano, mutilandola, l'integrale verità della vita»⁴.

Eppure, le posizioni così eccentriche di Tolstoj attingono ad una linea concettuale che sarebbe ingiusto ritenere marginale nella dottrina cattolica, dissimulata ma solo in una certa misura dal movimento di istituzionalizzazione, se non di mondanizzazione della Chiesa. Non è quindi fuori luogo rimarcare la misura in virtù della quale il Cristianesimo, per quanto si sia storicamente misurato con il problema del suo stesso farsi legge, e quindi di costituirsi alla stregua di una religione positivizzata, si sia strutturato e abbia mantenuto nel suo codice i tratti di una certa antipatia nei confronti del diritto, nel senso che la comunità che si instaura sul fondamento del sacrificio di Cristo e della sua celebrazione rituale non è più retta dal principio della giustizia distributiva, ma mira alla creazione di un vincolo di partecipazione spirituale che si situa oltre il diritto e che ha un nome preciso: amore, inteso nel senso di ἀγάπη.

«Se foste del mondo, il mondo amerebbe ciò che è suo; poiché invece non siete del mondo, ma io vi ho scelti dal mondo, per questo il mondo vi odia»⁵: da un lato, è proprio dell'insegnamento di Cristo porre in termini problematici l'appartenenza del fedele al suo contesto sociale e politico, dall'altro, per quanto il Cristianesimo si muova nell'ambito circoscritto della religione veterotestamentaria, per quanto Cristo stesso non sia venuto ad annunciare un nuovo Dio, ma a ri-

⁴ G. Capograssi, «Il problema fondamentale», in *Iustitia*, 1, 1949 e in *Diritto naturale vigente*, Studium, Roma 1951, p. 66.

⁵ *Vangelo secondo Giovanni*, 15, 19.

badire il Dio del Vecchio Testamento secondo le scritture, per quanto, ancora, sia del tutto alieno dal volerne confermare le forme, la sua è la tensione di chi vuole compiere la religione dei padri (qui da intendersi nel senso di religione conferita tramite tradizione), non senza, in una certa misura, sovvertirla⁶.

L'amore cristiano comporta, allora, un vero e proprio sovvertimento dei valori in cui si radica e nei confronti dei quali pure rivendica la continuità: si tratta, dunque, di un movimento complesso, strutturato in due tempi. Innanzitutto, la predicazione di Cristo sostituisce alla cultura della vendetta giudaica l'idea che il nemico non debba essere oggetto di odio, ma di amore, un amore che è rivolto al prossimo ma che, al tempo stesso, è fondativo di un rapporto di comunione spirituale con Dio. «Non contrastare il malvagio» è un'ingiunzione che va vista in contrapposizione all'ebraico «Occhio per occhio, dente per dente»: se nel giudaismo il comandamento dell'amore era declinato nei termini di «Ama il prossimo tuo come te stesso e odia il tuo nemico», nel Cristianesimo, invece, doveva necessariamente essere formulato nei termini di «Amate i vostri nemici e pregate per coloro che vi perseguitano». Sarebbe, però, un grave errore imperniare questo movimento che è di “sovvertimento nel compimento”, quasi fosse una semplice questione di posizionarsi soggettivamente nei confronti del nemico – sul punto, tra l'altro, vanno accettate le precisazioni di Carl Schmitt⁷ –, quasi si trattas-

⁶ Sulla “rivoluzione nella cristianità”, cfr. M. Sachot, *Quand le christianisme a changé le monde. I. La subversion chrétienne du monde antique*, Odile Jacob, Paris 2007, trad. it., *Quando il cristianesimo ha cambiato il mondo. I. Sovvertimento cristiano del mondo antico*, Paideia, Brescia 2016.

⁷ A Carl Schmitt dobbiamo un essenziale schiarimento terminologico sul punto; infatti (*Der Begriff des Politischen* (1927), trad. it., G. Miglio – P. Schiera, a cura di, *Il concetto di 'politico'*, ne *Le categorie del politico, Saggi di teoria politica*, il Mulino, Bologna 1972, p. 111): «Nemico non è il concorrente o l'avversario in generale. Nemico non è neppure l'avversario privato che ci odia in base a sentimenti di antipatia. Nemico è solo un insieme di uomini *che combatte* almeno virtualmente, cioè in base ad una possibilità reale, e che si contrappone ad un altro raggruppamento umano dello stesso genere. Nemico è solo il nemico *pubblico*, poiché tutto ciò che si riferisce ad un simile raggruppamento, e in particolare ad un intero popolo, diventa per ciò stesso *pubblico*. Il nemico è l'*hostis*, non l'*inimicus* in senso ampio; il Πόλεμος, non l'ἔχθρος. La lingua tedesca, come altre, non distingue fra 'nemico' pri-

se di una variazione specificamente incentrata sul tema del nemico. In realtà il contemporaneo movimento di sovversione e compimento che il Cristianesimo pone in essere nei confronti della tradizione giudaica fonda un rapporto con Dio che è di prossimità da un lato, di comunione spirituale dall'altro, il che è impensabile nella tradizione giudaica⁸. Ora, questo rapporto di comunione con Dio passa anche per la 'scandalosa' prossimità di Cristo con i 'peccatori', che acquista valenza teologica dal momento che, come conferma Paolo, la via del Signore e della giustizia la si percorre attraverso il peccato e la redenzione dal peccato, ma questo stesso passaggio non può essere inteso se non si intende la misura in cui la comunione con Dio non è fondata sulla legge, ma sull'amore⁹. Il rapporto tra uomo

vato e politico, cosicché sono possibili, in tal campo, molti fraintendimenti ed aberrazioni. Il citatissimo passo "amate i vostri nemici" (Matteo 5, 44; Luca 6, 27) recita "diligite *inimicos vestros*", e non "diligite *hostes vestros*": non si parla qui di nemico politico». Ed è proprio polemizzando su quella che in psicoanalisi si direbbe costituzione narcisistica del legame sociale, scrive Nietzsche: «Voi vi affollate attorno al prossimo e avete belle parole per questo vostro affollarvi. Ma io vi dico: il vostro amore del prossimo è il vostro cattivo amore per voi stessi. Voi fuggite verso il prossimo fuggendo da voi stessi, e di ciò vorreste fare una virtù: ma io leggo dentro il vostro 'disinteresse'. Il tu è più antico dell'io; il tu è stato santificato, ma non ancora l'io: così l'uomo accorre ad affollarsi intorno al prossimo. Forse che io vi consiglio l'amore per il prossimo? Preferisco consigliarvi la fuga dal prossimo e l'amore per il remoto! Più elevato dell'amore del prossimo è l'amore del remoto e futuro; più elevato dell'amore per gli uomini è l'amore per le cose e i fantasmi», F. Nietzsche, *Dell'amore del prossimo*, in *Also sprach Zarathustra. Ein Buch für Alle und Keinen*, trad. it., M. Montinari, a cura di, nota introduttiva di G. Colli, *Così parlò Zarathustra. Un libro per tutti e per nessuno*, Adelphi, Milano 1976, p. 67.

⁸ Scrive, infatti, Paolo: «Dunque ora nessuna condanna per chi è unito a Gesù Cristo. La legge dello spirito della vita ti ha liberato in Gesù Cristo dalla legge del peccato e della morte. Ciò ch'era impossibile alla Legge resa debole dalla carne, Dio, inviando il proprio Figlio in forma somigliante alla carne del peccato, condannò il peccato nella carne, affinché le norme della Legge si compissero in noi, che non procediamo seguendo la carne ma lo spirito», *Ai Romani*, 8.1-8.5, in San Paolo, *Le Lettere*, Torino 1990, p. 27.

⁹ «Dunque allora, se la caduta d'un solo portò alla condanna di tutti gli uomini, così anche la giustizia d'uno solo portò alla giustificazione e alla vita di tutti gli uomini. Come infatti per la disubbidienza d'un solo uomo risultarono peccatori tutti, così anche per l'obbedienza d'un solo tutti risulteranno giusti, La Legge sopravvenne affinché si moltiplicasse la caduta; ma là dove si moltiplicò il pec-

e Dio non è posto sotto l'egida della Legge, ma dell'amore, amore universale, il che, beninteso, non vuol dire amore esteso a tutti i viventi, amore, che implica l'interiorità della coscienza più che l'esteriorità del culto, e che della Legge stessa dev'essere considerato il superamento dialettico. «Amate i vostri nemici... e siate così figli del Padre vostro che è nei cieli» (Mt. 5, 44s.): allora, è la comunione cristiana con Dio che conferisce al concetto dell'*ἀγάπη* ciò che la caratterizza.

Come sostiene Anders Nygren, in un importante testo, tornato peraltro recentemente al centro dell'interesse dei teologi e dell'opinione pubblica perché al centro di una riflessione di papa Benedetto XVI¹⁰ risalente a qualche anno fa, con riferimento a Cristo: «Tutti i suoi sforzi tendono ad un unico risultato: condurre gli uomini alla comunione con questo Dio. Ecco in cosa consiste l'assoluta novità. Egli non vuole apportare nuove idee o concezioni di Dio, ma una nuova comunione con Dio. Ma questo significa che la novità concerne pro-

cato, sovrabbondò la grazia, affinché come il peccato regnò nella morte, così anche regni la grazia mediante la giustificazione per una vita eterna attraverso Gesù Cristo signore nostro [...]. Così anche voi, fratelli miei, siete stati fatti morire alla Legge attraverso il corpo del Cristo, per passare a un altro, al Risvegliato dai morti, e così a fruttificare a Dio. Mentre eravamo nella carne, le passioni dei peccati suscitate dalla Legge agivano nelle nostre membra per fruttificare alla morte. Ora siamo sciolti dalla Legge, morti a ciò che ci teneva sotto si sé, così da servire in nuovo spirito e non nella vecchia lettera. Che diremo dunque? La Legge è peccato? Non sia mai. Però io non conobbi il peccato se non mediante la Legge. Non avrei conosciuto il desiderio, se la Legge non avesse detto: Non desiderare. Il peccato, prendendo spunto di lì, mediante il comandamento produsse in me ogni desiderio. Senza Legge il peccato è morto; ma io un tempo senza Legge vivevo», *Ai Romani*, 5.18-5.23; 7.4-7.10, in *ivi*, pp. 21-22 e 25-26. Sul tema della legge nel cristianesimo, cfr. B. Häring, *La Legge in Cristo. I. Morale Generale; II. Morale speciale; III. L'assenso alla sovranità d'amore di Dio*, Morcelliana, Brescia 1957.

¹⁰ Benedetto XVI, *Deus Caritas est*, Parte I, Paragrafo 3. A Benedetto XVI sta evidentemente molto a cuore, in senso anti-nietzschiano, la questione, peraltro assolutamente rilevante, del rapporto tra l'eroticità greca e l'amore cristiano; il passo qui riportato costituisce una replica polemica al noto aforisma di Nietzsche, per il quale *Jenseits von Gut und Böse*, trad. it., F. Masini, a cura di, *Al di là del bene e del male. Genealogia della morale*, Adelphi, Milano 1968: «Il Cristianesimo dette da Bere a Eros del veleno – costui in verità non ne morì, ma degenerò in vizio».

prio l'aspetto più intimo della vita religiosa: il carattere della relazione con Dio»¹¹.

Ma la comunione con Dio, reiterata attraverso l'istituzionalizzazione del culto dell'eucarestia, ha un taglio nettamente anti-legalistico, al punto che sarebbe un grave errore cercare di dedurne l'essenza da comandamenti quali "Ama il Signore Iddio tuo, con tutto il tuo cuore" e "Ama il prossimo tuo, come te stesso"¹², prima di tutto perché essi sono dati nella forma dell'imperativo. In questa sede, dobbiamo giocoforza limitarci all'osservazione che l'amore cristiano, in quanto affermazione della "legge del cuore", in quanto ἀγάπη, conduce ad una comunione spirituale i cui tratti sono fissati da Paolo in un celebre passo: «Non c'è qui né giudeo né greco, non c'è né schiavo né libero, non c'è né maschio né femmina»¹³.

¹¹ A. Nygren, *Eros und Agape. Gestaltwandlungen der christlichen Liebe* (1930), trad. it., *Eros e Agape. La nozione cristiana dell'amore e le sue trasformazioni*, EDB, Bologna 2011, p. 45.

¹² Il seguente passo di Paolo di Tarso evidenzia bene come l'amore cristiano si ponga come trascendimento e compimento al tempo stesso della Legge: «Non abbiate nessun debito con nessuno, tranne quello dell'amore reciproco, perché chi ama gli altri ha adempito pienamente la Legge. Infatti il comandamento *Non commettere adulterio, non uccidere, non rubare, non desiderare* e qualunque altro mai, si riassumono in questa espressione: *Amerai il prossimo tuo come te stesso*. E l'amore non opera il male del prossimo. Quindi pienezza di Legge è amore», *Ai Romani*, 13.8-13.10, in San Paolo, *op. cit.*, p. 41-42.

¹³ Scrive, infatti, ancora, Paolo di Tarso (*Ai Galati*, 3.19-3.29, in *ivi*, p. 145.): «Quale dunque lo scopo della Legge? Essa fu aggiunta in vista delle trasgressioni fino a che non giungesse la discendenza per cui era stata fatta la promessa; e fu disposta per mezzo degli angeli, di mano d'un Mediatore. Ora, non vi è mediatore di una sola persona, mentre Dio è solo. La Legge si oppone dunque alle promesse di Dio? Non sia mai. Se infatti fosse stata data una legge capace di far vivere, allora la giustificazione deriverebbe davvero dalla Legge. Invece la Scrittura racchiuse tutto sotto il peccato, affinché la promessa fosse data in forza della fede in Gesù Cristo a coloro che hanno fede. Prima che sopraggiungesse la fede, la Legge ci custodiva, rinchiusi, in attesa della fede che si rivelasse; così la Legge divenne il nostro precettore fino a Cristo, affinché fossimo giustificati in forza della fede. Ma una volta sopraggiunta la fede non siamo più sotto un precettore. Infatti siete tutti figli di Dio per la fede in Cristo Gesù; poiché, quanti siete stati immersi in Cristo, di Cristo vi siete rivestiti. Non vi è giudeo né greco, non vi è né servo né libero, non vi è maschio e femmina. Tutti siete un solo in Cristo Gesù. E se siete di Cristo, allora siete la discendenza di Abramo secondo la promessa».

Se non c'è modo di affrontare, neanche di striscio, la questione del primato costitutivo della Legge sul peccato in Paolo, né quella, altrettanto dirimente, del valore attribuito dalla Cristianità al peccato in generale e ai peccatori in particolare, è però al di là di ogni ragionevole dubbio il fatto che, una volta messe da parte posizioni estreme come quella di Tolstoj, per il quale il diritto è irrilevante ai fini della salvezza, il giurista che radica la sua pratica nella fede cattolica dovrà guardare al diritto con piglio sì tecnico, ma con la finalità di superare la sfera meramente legalistica nella sua presunzione che la vita dell'uomo vi si iscriva senza resto. È questo il caso di Aldo Moro.

2. Vita e valore: una connessione indissolubile

La cifra concettuale e la postura esistenziale con cui Moro, come d'altra parte, prima di lui, Capograssi, ha pensato all'esperienza giuridica, è quella sulla cui scorta il diritto dev'essere pensato come parte della vita etica, nel senso che la sfera normativa è parte di un dispositivo più ampio, attraverso il quale il singolo, in qualità di soggetto di diritto, opera un costante superamento della propria posizione di partenza, segnata da parzialità per costituire se stesso nell'universale.

Si vuole, in questa sede, rendere merito ad un cultore raffinato delle discipline giusfilosofiche quale è stato Aldo Moro, evidenziando l'originalità della sua posizione, tanto rispetto alla questione dell'*ἀγάπη*, quale momento essenziale nella costituzione della comunità spirituale dei cristiani con Dio, comunità che si struttura verticalmente, ma anche orizzontalmente, di cui la croce è simbolo vivente, quanto rispetto al rapporto tra diritto naturale e diritto positivo, di cui darà una versione estremamente attuale per i suoi tempi, in linea con le allora più avanzate correnti dell'anti-formalismo e del personalismo mitteleuropeo. La posizione teorica di Aldo Moro non solo è di alto profilo teorico, denotando un'ampia conoscenza e una perfetta padronanza del sostrato teologico-filosofico sotteso all'"esperienza giuridica", ma si distingue per originalità, sia rispetto all'apporto teologico-dogmatico della dottrina cattolica, ma anche rispetto all'orientamento dominante della filosofia cattolica in Italia, installata accademicamente a Milano e ispirata al più ortodosso realismo di matrice tomista. Il punto

di partenza della concezione filosofica del diritto di Moro è ben delineata, nella misura in cui si assume l'uomo quale entità finita, segnato dalla parzialità, interdetto alla perfezione, ma, al tempo stesso, costantemente proteso al superamento di ogni limite intrinseco alla sua condizione nella direzione dell'universale.

La posizione di Moro sul rapporto che ogni individuo intrattiene con la fondazione etica della comunità tiene al suo interno un momento di pessimismo, cui segue quell'ottimismo 'cauto' che, probabilmente, seppure su uno sfondo melanconico, costituisce la cifra più caratteristica della sua concezione del diritto, ma, forse, anche della sua personalità. Per chiarire questa posizione, è necessario intendere la misura in cui per il giovane giurista il diritto è sì parte del "mondo esterno", dell'ordinamento oggettivo, ma l'esperienza giuridica non può essere pensata che in relazione dialettica con la vita individuale: il diritto, in questo senso, è quella funzione specifica che consente la regolazione del rapporto tra 'dentro' e 'fuori', tra coscienza e mondo, tra autonomia e fondazione del legame sociale. Nell'esteriorizzare le proprie volizioni, con particolare riguardo alle loro componenti doveristiche della volizione stessa ("se voglio, devo"), l'uomo incontra un limite fondamentale: non c'è comunità che possa, nella sua costituzione, fare a meno del diritto.

In questo senso, egli, pur dimostrando un certo pessimismo circa la realizzazione della comunità umana sull'impronta dell'*ἀγάπη*, definisce l'eticità «[...] slancio spontaneo della persona che, superando le angustie del suo limite particolare, spazia nell'universale». Moro definisce questo spontaneo slancio con il quale l'io estrinseca se stesso alla ricerca della sua verità, *amore*: in questo modo, il giovane giurista aspira al raggiungimento di quella "chiesa degli spiriti" in cui le anime sono reciprocamente situate in un rapporto reciproco che è di assoluta compenetrazione, tese al riconoscimento dell'universale, e ritiene che vi sia un movimento immanente nel vissuto che va nella direzione della conquista, da parte di ciascuno, del nocciolo veritativo della propria esistenza, ma ritiene che questo movimento abbia bisogno del diritto.

La vita, e la vita sociale per eccellenza, è, necessariamente, per ciascuno, ricerca della "verità su se stessi", e l'amore, dunque, inteso in senso latissimo, è movimento con cui l'individualità si misura con l'alte-

rità, per giungere ad una sintesi più compiuta, meno parziale, maggiormente in linea con l'ideale. In questo movimento, che è del vivente, il diritto gioca una parte essenziale. Si tratta di una questione su cui si intrattiene, felicemente, uno dei più acuti lettori di Moro, Italo Mancini, per il quale: «Due volte ho trovato insistente nella concezione di Moro il tema dell'amore. Una prima quando, parlando della persona umana e dei valori della razionalità, afferma che la morale e il diritto sono l'intelligenza che si realizza all'interno della storia: non c'è il bene, da una parte, e la storia come il ripostiglio di rifiuti, dall'altra. Il bene è il farsi individuo, il farsi concretezza della grande possibilità ideale. E qui mi torna in mente Maritain, allorché afferma: "Una ciliegia tra i denti ha più mistero di tutta la metafisica idealistica". Quando Moro, dopo aver analizzato nella prima parte del suo itinerario il valore e il senso della vita e averlo fatto consistere nelle finalità, nei grandi valori della ragione e nell'impegno per la verità, e dopo aver detto che tutto questo ha senso nella misura in cui si concretizza, si realizza, si articola e si incarna nella storia, arriva ad una definizione di sapere leibniziano. Sappiamo che per Leibniz il diritto è la carità e l'amore del saggio. Allora Moro, che arriva a questo primato della intelligenza, della ragione, della forma ideale, soggiunge che l'amore illuminato deve portare alla realizzazione della verità luminosa. Quindi c'è tutta una vita come amore, che è amore della propria profonda verità. Non è l'amore di sé, non è l'amore degli altri, è l'amore di quella verità immanente, intima, irraggiante che sta al fondo di me come al fondo di tutti gli uomini, e che ci fa ritrovare in quella che si chiama la Chiesa degli spiriti, la Chiesa delle anime che si ritrovano nell'universalità del valore. Non è ghiaccio, non è ferro: è qualcosa di incandescente; ma è un'incandescenza che è data alla luce del pensiero. Tutta l'azione di Moro poi, ritengo si possa dire, è illuminata da un chiaro disegno, che è l'intima struttura della filosofia giovanile, si tratta infatti non tanto di filosofia, ma di filosofia senza aggettivo, di filosofia della filosofia. Tanto è vero che Moro arriva a dire che il diritto, nel suo realizzarsi, dichiara la fine e il superamento del medesimo»¹⁴.

¹⁴ I. Mancini, *La filosofia del diritto di Aldo Moro*, in I. Mancini – G. Moro – G.M. Spacca, *Aldo Moro nella cultura e nella società italiana*, Atti del Convegno di studio, Fabriano, 17 dicembre 1988, Centro studi don Giuseppe Riganelli, Fabriano 2007, pp. 20-21.

Si tratta di una problematica propria già dell'idealismo filosofico: già in Hegel, l'essenza universale, quale essenza oggettiva, è dominata per intero dalla coscienza soggettiva del suo sviluppo: il rapporto che si viene a stabilire tra questi due termini non è di negazione reciproca, perché questa coscienza non nega l'essenza del reale nella sua componente massiva, ma vi ritrova se stessa come un elemento della sua esteriorizzazione, come se in essa vi si desse nella forma dello spettacolo, della sua messa in scena. Nella filosofia del giovane Hegel, come è noto, la vita è strutturata necessariamente come tensione all'acquisizione autocosciente di un sapere di sé, ciò è possibile nella misura in cui l'essere stesso è assunto criticamente: la natura di ciò che è, è di essere il proprio concetto. Con questo, il contenuto della coscienza sensibile, della percezione stessa, dell'esistenza intesa in senso naturalistico, non è negato nella sua particolarità; in questo senso, per Hegel, la sostanza non va intesa non senso della vecchia metafisica, ma soggetto nel senso critico dell'accezione. In questo senso, per il filosofo di Francoforte: «L'attività percettiva ha la sua consapevolezza della possibilità dell'illusione, giacché nell'universalità, che è il Principio, l'esser-altro è anche esso immediatamente per l'attività percettiva, ma come il nullo, come il tolto. Perciò il suo criterio di verità è l'eguaglianza con se stesso, e il suo comportamento è di assumere l'eguale a sé. Essendo in pari tempo il diverso per essa, essa è un rapportare gli uni a gli altri i diversi momenti del suo assumere. Se peraltro in questo confronto scaturisca una disuguaglianza, questa non è una non-verità dell'oggetto (ché esso è l'eguale a se stesso) ma del percepire»¹⁵. In Hegel, vita e sapere, dunque, non sono in contrapposizione assoluta, piuttosto, la vita tende, in virtù di un suo movimento interno, ad acquisire consapevolezza di sé, ad universalizzarsi in virtù di un movimento immanente al reale. La vita, lungi dall'identificarsi alla vitalità, mira alla conoscenza di sé, vuole sapersi come tale, sublimando il contenuto dell'esperienza sensibile, conferendo alla stessa una forma che è dell'universale. Il

¹⁵ G.W.F. Hegel, *Die Phänomenologie des Geistes*, trad. it., E. De Negri, a cura di, *Fenomenologia dello Spirito*, vol. 1, La Nuova Italia, Firenze 1993, p. 97. In questo senso, per A. Masullo (*La metafisica*, A. Mondadori, Milano 1980, p. 218): «Che "la sostanza sia essenzialmente soggetto" significa che l'essere non è nient'altro che la 'comprensione', appunto, il concetto».

movimento immanente al reale, così come lo pensa Hegel, costitutivo della razionalità del reale stesso, è tale che vita e conoscenza non siano pensabili separatamente, e che la dinamica del 'farsi' dello spirito consista in quel movimento di fuoriuscita da sé, dall'immota tautologia con se stesso, affrontando l'alterità di ciò che è non io, conquistando un sapere su quell'esperienza che si era data, inizialmente, senza mediazione.

Si può sostenere che, per Moro, che acquisisce questo bagaglio concettuale attraverso la mediazione dell'idealismo italiano (Croce e Gentile) e attraverso la lettura dell'opera capogrossiana, la vita, nella più intima trama del proprio essere, non è disgiungibile dalla questione della conoscenza: la semplice esperienza psicologica, l'intima certezza di sé sono divelte da un movimento di fuoriuscita da sé, di esteriorizzazione, di farsi soggetto, attraverso cui l'individuo entra in relazione con ciò che gli si oppone, internamente o esternamente, e se la conoscenza di sé è il risultato di questa tensione relazionale, possiamo dire che, *après coup*, essa ne è anche il motore più intimo. La vita, nella concezione che ne ha Moro, interroga il soggetto: cos'è, in definitiva, l'individuo, se non colui che è chiamato ad 'individuarsi', a risolvere, cioè la propria ambivalenza in senso unitario, con un effetto di conoscenza di sé? «Questo il problema teoretico che lo spirito deve risolvere – sostiene Moro –; problema formidabile che impegna le generazioni e le intere vite degli uomini di pensiero; problema per il quale lo spirito deve intendere se stesso, chiarendo il significato di questa grande incognita che è la vita, la sua vita, la quale appunto ha in sé medesima le forze, le quali, operando nell'immensa fatica del pensiero, debbono condurre a questa, sempre più chiara e distinta, coscienza di sé medesima. Problema che non può essere tralasciato e del quale non può essere neppure rinviata la soluzione, perché la vita negherebbe se stessa, se rifiutasse o rimandasse la soluzione»¹⁶.

Vi è una differenza essenziale tra la concezione di Moro e quella che trapela nelle pagine della *Fenomenologia* hegeliana: il giovane giurista suppone come oggettivo il nesso tra vita e valore, ma non ritiene che si dia, all'interno del reale, un meccanismo necessario di trascen-

¹⁶ A. Moro, *Lo Stato, il diritto*, cit., p. 22.

dimento dell'esperienza naturale. Piuttosto, egli lo impone doveristicamente, lasciando alla responsabilità di ciascuno il compito etico di adeguare la propria esperienza soggettiva al livello della complessità della vita.

Moro parla di un "fondamentale dovere morale", in quanto che «[...] la prima esigenza che lo spirito umano deve soddisfare, per essere se stessa (ed in questo si risolve il compito morale), è appunto di comprendere se stesso nel proprio valore»¹⁷.

Il porre l'accento sull'elemento doveristico, che inerisce al 'compito' proprio di ogni vita morale, comporta uno slittamento dalla conoscenza teorica a quella pratica, dalla causalità alla teleologia, ma soprattutto, ed è questo il punto che interessa di più in questa sede, sottende una incapacità della comunità terrena a costituirsi spontaneamente nella forma dell'*ἀγάπη*. Da un lato, vi è un'esigenza interna che la vita si svolga secondo la sua immanente razionalità, ma è altrettanto chiaro che il valore si deve necessariamente presentare nella forma della legge: è con grande rigore che Moro evidenzia la compresenza, in un unico processo, di elementi 'necessari', giustapposti a elementi 'volitivi', teleologicamente strutturati.

Dal punto di vista dello sviluppo necessario del rapporto tra vita e valore (o tra vita e conoscenza, che è lo stesso), si ha che: «Da un lato, cioè, parlando di legge, ed avendo riguardo alla sua, vorremmo dire, razionalità, al suo costituire il solo sviluppo normale e veramente valido della vita dello spirito, noi possiamo considerarla come un'esigenza che più che imporsi, si pone; che, nella sua 'naturalità' rappresenta il normale sviluppo del processo dello spirito, il solo che sia veramente reale nella sua idealità, per cui essa appare quasi oggetto di contemplazione e di amore e non ancora come determinante uno sforzo ed un impegno dello spirito umano per realizzarla nel suo sviluppo»¹⁸.

Al tempo stesso, però, questo movimento ha bisogno, sul versante soggettivo, di un impulso; in altri termini, Moro ritiene che movimento oggettivo e movimento soggettivo, Legge e dovere, non siano strutturati monisticamente, e che la loro 'individuazione' sia il pro-

¹⁷ *Ivi*, pp. 22-23.

¹⁸ *Ivi*, p. 25.

dotto dell'intervento del diritto, inteso anche nel senso di coercizione. In questo senso, per il giovane giurista: «Da un altro lato, invece si prende in considerazione il processo nel suo svolgersi, per il quale la legge è impulso costante, determinante di un impegno che essa possa affrontare, quella necessaria, per essere se stessa»¹⁹. Da qui, la necessità del diritto: se la Chiesa è quella comunità spirituale che può realizzare lo spirito vivente senza l'attrito dell'altrui volontà e della norma che deve regolare i comportamenti, la comunità mondana, in quanto umana, necessita di una regolazione normativa, proprio in virtù del fatto che è imperfetta, manchevole, in definitiva, umana. Infine, dunque, possiamo dire che la sfera normativa in Moro si costituisce alla stregua di un'area che è un limite tra l'essere e il non-essere: da un lato essa ha un rapporto intrinseco con il peccato dell'uomo e con quanto di manchevole vi è in lui, dall'altro, però, è, o meglio, può costituirsi come il momento per cui tramite ideale e reale possono riconciliarsi.

La filosofia del diritto di Moro, in questo senso è, al tempo stesso, profondamente e simmetricamente crociana e anticrociana: da un lato, infatti, bisogna pensare come in un certo senso necessario il momento in cui il diritto, tutto iscritto nella sfera economica, resta fissato metonimicamente su se stesso, in una sfera che è di indifferenza al valore: al tempo stesso, però, sarebbe gravissimo elevare, come di fatto accade a Croce, questo dato di realtà a forma concettuale, negando che la sfera normativa sia quel tramite attraverso il quale ciascuno è chiamato a dare una risposta che gli si impone *sub specie necessitatis*: quella che riguarda la sua stessa verità di individuo.

Ritenere il diritto una forma non spirituale, legato in senso svalutativo alla sfera economica, caratterizzato dall'uso della forza, indifferente allo "stato delle cose", sarebbe, per il giovane studioso: «Suprema menzogna, per cui in un farsi che non realizzi il profondo significato ideale, per cui il farsi è valido, la vita nega se stessa e si nullifica in una mera apparenza di essere»²⁰.

¹⁹ *Ibidem.*

²⁰ *Ivi*, p. 24.

3. La *Lebenswelt* nella costruzione etica della società

Al cuore del pensiero del giovane Moro vi è dunque la duplice esigenza di pensare l'esperienza umana sullo sfondo di un orizzonte unitario, in grado di sintetizzare diritto e morale, riportandola, nella sua integralità, all'interno dell'etica.

In maniera del tutto speculare, il suo è un tentativo di giustificare le strutture oggettive, e, in modo specifico, l'uso della forza, alla luce di quella che è ritenuta la fonte unica della dimensione di ogni imperativo, morale o giuridico che sia, ovvero del dover-essere, del *Sollen*: l'ideale. Tali presupposti filosofici non possono che sposarsi armonicamente con una ricerca i cui ambiti, non casualmente, sono quelli della filosofia del diritto da un lato, del diritto penale, dall'altro: pensare filosoficamente il diritto vuol dire affrontarlo a partire dalla sua attitudine generalizzante, sganciato, dunque, dalla sua formazione e dalle condizioni particolari, sociali e storiche in cui spontaneamente sorge. Al tempo stesso, si tratta di dare ragione della razionalità-legittimità del monopolio dell'uso della forza, attribuito ad uno Stato cui, come vedremo meglio, il giovane studioso non avrà difficoltà ad attribuire, come sua essenziale e non episodica caratteristica, l'aggettivo di 'etico', per quanto non è opportuno l'avvicinamento tra Moro e Gentile. In questo senso: «Cioè, come si dice, le scienze giuridiche si limitano a rispondere alla domanda "*quid juris*", mentre la filosofia del diritto procede ad una più alta determinazione e domanda "*quid jus*", che cosa, cioè, sia il diritto in universale e che cosa rappresenti nella totale vita umana»²¹.

Nel caso della scienza del diritto, empiricamente intesa, la sua è una posizione che «non si preoccupa di indagare la genesi ideale di questa norma, e neppure sempre chiarisce la fondamentale identità del fenomeno giuridico ed etico, senza della quale una normazione non si può giustificare, così come non si giustifica il comando o la coazione operata dallo Stato, perché lo Stato è nulla, se non è esso stesso inteso come espressione di eticità»²²: in modo strettamente speculare a quanto accade per la vita sociale in generale e politica in particolare, nella quale, come si è visto, si tratta di salvare l'uomo dall'estraneazio-

²¹ *Ivi*, p. 16.

²² *Ibidem*.

ne che patisce quando si consegna alle strutture oggettivanti della società, attraverso la filosofia del diritto si tratta di vivificare, attraverso la sua riconduzione all'ideale il fenomeno giuridico, che «così come le scienze lo presentano, appare come qualcosa di morto, di duro, di esteriore alla più profonda vita che è etica»²³.

Premesso che in questo discorso l'elemento tecnico sfuma, subordinato com'è alla centralità assiologica dell'ideale, il metodo assunto, *a parte subjecti*, è quello deontologico, che, partendo dalla duplice considerazione dell'universalità storica dell'idea e della realizzazione storica del diritto, valuta l'esperienza concreta alla stregua della misura in cui il reale è in grado di incarnare l'ideale.

«Metodo è appunto il necessario processo, per cui lo spirito giunge, con i mezzi e le forme che gli sono proprie, a cogliere la verità, sia nella ricerca strettamente scientifica, sia in quella filosofica»²⁴: dopo aver correttamente differenziato induzione e deduzione, Moro ne evidenzia, al tempo stesso, la parzialità, ove essi siano considerati unilateralmente, nonché l'unitarietà, se colti sinteticamente, sostenendo come la scientificità non sia un presupposto, quanto, piuttosto, il risultato dell'inquadramento e della traduzione razionale dei dati empirici. Quanto detto, vale non solo per i metodi induttivo e deduttivo, ma anche per le indagini logica e fenomenologica, il cui oggetto è il diritto: «In realtà, è ormai chiaro, l'indagine filosofica del diritto procede insieme alla ricerca dell'universale e del particolare, dell'idea e del fatto e li vede compenetrarsi e scambiarsi continuamente in quel vivo processo, per il quale il valore diventa fatto e che è la storia»²⁵.

Sulla base di queste premesse, la scientificità, al pari dell'elemento tecnico, non gode di una considerazione autonoma, essendo piuttosto un punto d'arrivo, dovuto alla compenetrazione tra i metodi, più che non un dato oggettivo: la questione della validità delle singole norme e dell'ordinamento nel suo complesso non può esser correttamente posta, se non nella sua relazione con l'elemento ideale, al punto che la struttura dell'impianto normativo risulta congruente con quella della conoscenza, il cui compito è quello di mostrare la continuità

²³ *Ibidem.*

²⁴ *Ivi*, p. 19.

²⁵ *Ivi*, p. 20.

tra universale e particolare, tra ideale e puntuale: l'esperienza comune, a partire da quella psicologica, ha già, seppur solo *in nuce* i tratti della conoscenza, anche nel suo irriflesso darsi, momento nel quale tra il soggetto che intende se stesso, necessariamente data l'irrelatezza del momento, psicologicamente, e il mondo, la realtà oggettiva, si dà uno iato. Come la validità dell'ordinamento riposa sull'ideale, così la certezza della validità obiettiva della nostra conoscenza, o, nei termini di una teoria critica del soggetto, la verità della nostra certezza soggettiva, che percepiamo in qualità di soggetti psicologici, si ottiene attraverso il confronto con quell'oggettività, che solo in un primo momento sembra opporsi al nostro essere ma che, in realtà, gli è consustanziale. Ora, questo processo resta garantito dall'esterno dalla giustificazione che abbiamo dato al problema dell'essere, o della giustificazione, di questo stesso processo: questo vuol dire che la vita, anche nel suo spontaneo svolgersi, convoca costantemente ciascuno sul problema dell'essere, senza che nulla sia lasciato allo spontaneismo.

Il futuro statista divide in due tappe il processo di autocomprendimento dello spirito vivente, dal momento che: «La quale vita dunque ha come suo compito infinito una tale ricerca e realizzazione del suo proprio valore. Intendersi nel suo significato processuale, nel suo dinamismo, in quel continuo farsi in cui consiste la vita»²⁶. Ma il processo di

²⁶ *Ivi*, p. 22. Nel tema della vita, forse più che altrove, si riflette l'interesse di Moro per il pensiero di Capograssi, che comunque affronta la tematica con una curvatura maggiormente incline al vitalismo, laddove Moro tiene salda una spiccata propensione razionalistica. Per lo studioso di Sulmona, infatti (G. Capograssi, *Analisi dell'esperienza comune*, in *La vita etica*, scritti scelti e introduzione di F. Mercadante, Bompiani, Milano 2008, p. 450): «Ma dunque se questo Vivente infinito c'è, se tutta l'economia della vita lo proclama, se l'animo stesso lo reclama, se l'idea della vita l'annunzia, che cosa deve fare il povero soggetto di fronte ad esso, per potere arrivare alla voce veramente infinita dell'unione con esso? Tutto il problema dell'individuo si riduce ormai a questo problema, e tutti i problemi della vita sono compresi in questo supremo problema. Ora il soggetto ha già in sé in questa suprema affermazione di vita tutti i suoi doveri. Che cosa deve fare il soggetto? Nulla: riconosce quello che ha riconosciuto, e riconoscere non è altro che volere, amare quello che questa infinita Vita vuole, volere quello che è la sua volontà, far entrare questo volere nella vita fare che la vita sia questo volere». Per un inquadramento critico sul tema capograssiano della "vita etica", cfr. G. Acocella, *L'etica sociale di Giuseppe Capograssi*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli 1992.

intellezione dello spirito vivente non si ferma qui, infatti: «[...] sorge accanto a quello che abbiamo chiamato il compito teoretico dello spirito e nel quale esso tende all'intelligenza di se medesimo, il suo compito pratico, per cui esso si fa, nella continua vicenda del suo divenire, come intelligenza operante, come verità che diventa storia»²⁷.

L'edificazione dell'universo morale, dunque, nei termini in cui il giovane studioso lo definisce, non può essere limitato alla sfera del dinamismo intrinseco ai fenomeni, alla semplice sua determinazione causale: il vitalismo, inteso alla maniera di Bergson, l'*élan vital*, è del tutto estraneo alla sua prospettiva, e la vita ha come suo compito immanente il trascendimento della dimensione in cui si presenta come creazione, slancio, per configurarsi come realtà morale, la quale abbisogna di una valutazione teleologica, ossia relativa alle finalità che esso persegue, inclusivo certamente della sua valutazione causale, ma in grado, costantemente, di misurarsi con quell'ideale che è necessariamente chiamato a realizzare.

Sfera normativa e conoscenza, allora, per il giovane Aldo Moro, non sono altro che due poli di un unico processo, aspetti di una stessa realtà, che può essere guardato dal punto di vista del procedere del reale, riguardo al faticoso processo con cui la vita "diventa se stessa", o della conoscenza, che definisce l'ideale, ossia la realtà essenziale, cui il reale della storia tende, quale estrinsecazione di sé: in entrambi i casi, la legge è considerata l'espressione di una volontà arbitraria, quanto la necessità di costante adeguamento di ogni ente al proprio essere. Nessun ente può vivere nella negazione radicale della propria istanza veritativa: ecco il nocciolo teoretico della tanto discussa idea di "diritto naturale vigente". «Ed in effetti – sostiene ancora Moro – quello che chiamiamo imperativo morale è realmente categorico, esigenza assoluta, cioè, che si impone per se stessa, per la sua inderogabile verità, a prescindere da ogni motivo empirico, che possa eventualmente condurre per altra via ad un risultato matematicamente uguale, ma da valutare diversamente dal punto di vista etico, perché non posto in adesione alla legge, ma bensì al motivo empirico»²⁸. In questo contesto, teleologia non vuol dire attenzione allo scopo da raggiungere,

²⁷ A. Moro, *Lo Stato, il diritto*, cit., pp. 22-23.

²⁸ *Ivi*, p. 27.

quanto considerazione del fine, inteso alla luce del presupposto ideale del processo, che è anche il punto, sebbene asintoticamente inteso, di realizzazione dello stesso. In Moro il processo conoscitivo si attua sullo sfondo della precognizione dell'essere di ogni ente, per cui non si dà altra esperienza etica, se non quella «[...] che il valore divenga concreto nella concreta esperienza storica, che l'universale divenga anche particolare, perché la concreta determinazione è necessaria alla vera vita dell'universale»²⁹. Questo rapporto non è necessario, come nella traduzione giusnaturalistica, perché c'è il male, che, pur essendo un "niente d'essere", è proprio il diaframma che tende a isolare il reale dall'ideale, autonomizzando le rispettive sfere.

In definitiva, non vi è altra libertà, per il singolo, ma anche per i gruppi e le istituzioni, se non quella dell'amoroso (nel senso sopra specificato) operare in aderenza ad una profonda legge di verità, realizzando se stesso attraverso questa legge: non vi è altra libertà, ancora, se non quella di agire secondo quella legge di verità, sola in grado di perfezionare l'accordo dell'io con se stesso, unificandolo, rendendolo assolutamente tale.

La posta in gioco della lotta del giurista, e qui c'è un richiamo a *La lotta per il diritto* di Jhering, è per un'identità forte, laddove la libertà 'negativa', propria dell'ideologia liberale, non desta nessun interesse. «Con questo, scrive Moro, è già impostato il problema morale, il quale non si può intendere, se non si abbia nitidamente presente la distinzione, cui abbiamo ripetutamente accennato, tra il farsi della vita come puro processo di attività, che soddisfi di quella mera esigenza di essere nel movimento suo caratteristico, di essere così come potenza che si afferma nella volontà creatrice di storia; ed un farsi che non sia più mero moto, potenza volitiva che si svolge ingiustificata e sufficiente a se stessa per il solo fatto di essere moto e quindi vita, ma che cerchi la propria essenziale giustificazione in quel valore, di cui lo spirito sia teoreticamente divenuto conscio e che esso poi praticamente realizzi, in modo da costruire la vita nella sua verità, come moto cioè giustificato in se stesso per l'immanenza del valore che ne rappresenta il significato ideale e quindi la ragion d'essere»³⁰. La morale, cui pertenen-

²⁹ *Ivi*, p. 26.

³⁰ *Ivi*, p. 23.

gono le dimensioni della categoricità, dell'autonomia e dell'universalità, giusto quanto asserito, è trascendimento del 'naturale' dispiegarsi del vivente, ragion per cui, del tutto conseguentemente, non può riposare su nessun fondamento edonistico, né utilitario: la vita virtuosa, che è inclusiva, si badi bene, di una certa dose di dolore, non è felice nel senso dell'appagamento istantaneo, nella realizzazione puntuale di una spinta all'onnipotenza, al tutto, quanto coscienza di operare nel senso, consci dei limiti che si frappongono ad una piena realizzazione dell'ideale nel reale.

«Per questo è bello vivere»³¹, afferma Moro in un attimo di sorprendente ottimismo, che sfiora quasi l'euforia: la vita che il futuro Presidente della Democrazia Cristiana ha difeso così strenuamente nei giorni della sua prigionia e a cui si è rivelato così attaccato, purtroppo invano, non è la vita del servo hegeliano. Mentre quest'ultimo preferisce con-servarsi di fronte alla paura della morte, al prezzo di cedere sul proprio desiderio, al centro del pensiero di Moro vi è, piuttosto, la dimensione esistentiva, che rende possibile l'estrinsecazione del proprio desiderio, scandito però dal ritmo della vita normativa, nella quieta compenetrazione di umano ed eterno, di ideale e reale, compenetrazione che ha costituito la cifra più profonda della filosofia della persona di Aldo Moro e che ha ispirato, profondamente, la sua attività di studioso e di uomo politico³².

³¹ *Ivi*, p. 30.

³² Sull'ispirazione filosofica del Moro politico, cfr. le incisive pagine di G. Accolla, *Prefazione* a F. Vittoria, a cura di, *Aldo Moro. Il volto umano del diritto. Stato, diritto, società*, Editoriale scientifica, Napoli 2016, pp. 13-15.

FOCUS L'uropeismo di Aldo Moro

Rocco D'Alfonso

Un «europeista tenace»

Il 24 febbraio 2016 si è svolto, presso la sede di Bruxelles del Parlamento europeo, un convegno su *Il contributo di Aldo Moro all'integrazione europea*, promosso congiuntamente dai gruppi del Partito popolare e dei Socialisti e democratici. L'evento, organizzato per il centenario della nascita di Moro, è stato preceduto dalla cerimonia di intitolazione di un'ampia sala riunioni del Palazzo Spinelli allo statista pugliese, che ha avuto luogo per iniziativa del presidente del Parlamento europeo Martin Schulz. Intervenendo al convegno con un suo messaggio, il presidente della Repubblica Sergio Mattarella ha definito Moro «europeista tenace, dotato di visione ampia», che «pensava all'Europa unita come fattore di equilibrio internazionale e come motore di cooperazione, di solidarietà, di pace». Un europeista convinto e lungimirante, capace di andare oltre il presente e di progettare il futuro con idee chiare e innovative, che ha avuto il merito, secondo Mattarella, di parlare «di Europa politica quando era ancora presente soltanto la Comunità economica»¹.

Quello del capo dello Stato italiano è un giudizio acuto e storicamente fondato, che riesce a cogliere i tratti principali della concezione europeistica dello statista democristiano. In effetti, gli studi più recenti sul pensiero e l'azione di Moro nel campo della politica estera hanno messo in luce sia l'importanza del tema dell'integrazione europea nel politico pugliese, sia la sua ferma posizione a favore

¹ Il testo del messaggio del Presidente Mattarella è consultabile in www.quirinale.it/elementi/2270.

dell'unificazione politica del vecchio continente (vista come un traguardo necessario da raggiungere in modo graduale), sia, infine, la sua visione lucida e sistematica del ruolo dell'Europa nel sistema internazionale, come fattore di equilibrio e di pace e come volano di sviluppo economico e sociale. Un ruolo che il vecchio continente avrebbe potuto svolgere nel modo migliore solo procedendo «speditamente sul sentiero dell'unità politica, che doveva necessariamente completare l'integrazione economica»². Solo cioè dando avvio a un graduale ma ben definito processo di unificazione politica, destinato a riunire i popoli europei in un'organizzazione istituzionale sovranazionale, l'Europa, secondo Moro, avrebbe potuto assolvere compiutamente una funzione di equilibrio e distensione nei rapporti tra i blocchi contrapposti della guerra fredda e un compito di promozione della crescita economica e del progresso sociale e culturale dell'intero universo.

Occorre tener presente che l'Europa di cui parla lo statista pugliese è l'Europa occidentale. Anzi, più precisamente, è l'Europa comunitaria: quella, cioè, che aveva imboccato la strada dell'integrazione economica prima con il Trattato di Parigi del 18 aprile 1951 (che aveva istituito la Comunità europea del carbone e dell'acciaio), poi con i Trattati di Roma del 25 marzo 1957, che avevano dato vita alla Comunità economica europea e alla Comunità europea dell'energia atomica³. Si tratta, in definitiva, dell'Europa dei Sei (Belgio, Francia, Germania Federale, Italia, Lussemburgo e Olanda), anche se Moro, come si vedrà successivamente, si è mostrato sempre favorevole all'allargamento della Cee alle democrazie europee che, nel corso degli anni, hanno avanzato richiesta di adesione, quali la Gran Bretagna (del cui ingresso nella Comunità economica è stato un convinto sostenitore), l'Irlanda, la Danimarca e la Norvegia. Le prime tre hanno aderito alla Cee a partire dal gennaio 1973, la Norvegia ha rinunciato all'adesione

² J. CELLINI, *La cultura della politica estera morotea*, in R. MORO e D. MEZZANA (a cura di), *Una vita, un Paese. Aldo Moro e l'Italia del Novecento*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2014, p. 208.

³ Sull'integrazione economica europea cfr. F. FAURI, *L'integrazione economica europea 1947-2006*, Bologna, il Mulino, 2006. Sugli aspetti più strettamente politici del processo di integrazione cfr. M. GILBERT, *Storia politica dell'integrazione europea*, Roma-Bari, Laterza, 2005.

in seguito al voto contrario espresso dalla maggioranza dei norvegesi nel referendum del 25 settembre 1972⁴. Moro ha evidenziato invece un atteggiamento di netta chiusura nei confronti dei Paesi europei caratterizzati da regimi autoritari e da gravi violazioni dei diritti umani, che non avevano quindi le carte in regola per far parte di quell'Europa aperta, liberale e democratica che è stata al centro del suo pensiero e della sua azione nel settore della politica estera. Il che dimostra che i valori della libertà, della democrazia e della giustizia sociale, che hanno ispirato sia la sua riflessione giuridica e politica che la sua attività di governo, hanno avuto un peso decisivo anche sulle sue idee e i suoi atti nel campo della politica internazionale⁵.

Appare dunque quanto mai utile e opportuno concentrare l'attenzione sul pensiero europeista del politico pugliese, non solo per il suo indubbio spessore teorico e concettuale e per la nitida coerenza con cui esso si sviluppa nel ventennio compreso tra il 1959 e il 1978, ma anche per i preziosi suggerimenti che se ne possono trarre di fronte alle gravi difficoltà in cui si dibatte oggi l'Unione europea, funestata dal traumatico abbandono della Gran Bretagna, indebolita da una nuova recessione economica e assediata da movimenti sovranisti e nazional-populisti che con le loro spinte centrifughe ne minano pericolosamente la coesione interna⁶. Difficoltà che hanno fatto parlare esplicitamente, nel dibattito giornalistico e accademico degli ultimi anni, di «crisi dell'Europa», come recita il titolo di un noto saggio del sociologo tedesco Ulrich Beck, pubblicato in Italia nel 2012⁷.

⁴ M. GILBERT, *Storia politica dell'integrazione europea*, cit., p. 101.

⁵ Sulla centralità dei diritti umani nella politica estera di Moro cfr. M. ROSSI, *La tutela dei diritti umani nella politica societaria di Aldo Moro*, in F. PERFETTI, A. UNGARI, D. CAVIGLIA, D. DE LUCA (a cura di), *Aldo Moro nell'Italia contemporanea*, Firenze, Le Lettere, 2011, pp. 369-385.

⁶ Sulle difficoltà dell'Unione europea di fronte alla sfida dei movimenti e dei partiti sovranisti cfr. S. FABBRINI, *Manuale di autodifesa europeista. Come rispondere alla sfida del sovranismo*, Roma, Luiss University Press, 2019. Sull'ascesa dei movimenti nazional-populisti nei vari continenti cfr. N. URBINATI, P. BLOKKER, M. ANSELMINI (a cura di), *La sfida populista*, Milano, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, 2018.

⁷ U. BECK, *La crisi dell'Europa*, Bologna, il Mulino, 2012.

Le prime riflessioni di Moro sulla politica estera

Sin dai suoi primi sviluppi, che risalgono al periodo immediatamente successivo all'armistizio dell'8 settembre 1943, il pensiero di Moro sulla realtà internazionale appare segnato dalla sua profonda religiosità cristiana, saldamente basata, com'è stato giustamente osservato, «sul senso del progresso vitale che Dio muove nella storia e dunque su di una visione dinamica del cristianesimo come elemento di cambiamento e di elevazione»⁸. Tale visione lo porta a sostenere la necessità di realizzare, nella vita terrena, quello che egli stesso definisce «un cristianesimo umano»⁹, un cristianesimo, cioè, sensibile alle ansie e ai dolori degli uomini e attento a fornire risposte ai loro problemi essenziali, partendo non da un'impostazione dogmatica ma dalla realtà dei fatti nel suo sviluppo storico. A questa peculiare concezione del cristianesimo Moro aggiunge una grande attenzione al tema della dignità e dei diritti della persona umana, stimolato sia dai suoi studi filosofico-giuridici, incentrati sul tema della persona come «principio e fine dell'esperienza giuridica»¹⁰ e come punto di riferimento dell'attività dello Stato, sia dall'influenza delle opere di Jacques Maritain, avvertita ampiamente nella cultura cattolica italiana a partire dalla seconda metà degli anni Trenta¹¹.

⁸ R. MORO, *La formazione politica di Aldo Moro*, in F. PERFETTI, A. UNGARI, D. CAVIGLIA, D. DE LUCA (a cura di), *Aldo Moro nell'Italia contemporanea*, cit., p. 45.

⁹ A. MORO, *Il nostro cristianesimo*, in «Azione Fucina», 4 dicembre 1940; ID., *Sensibilità*, in «Azione Fucina», 31 gennaio 1941.

¹⁰ A. MORO, *Lezioni di Filosofia del Diritto tenute presso l'Università di Bari. Il Diritto 1944-45. Appunti sull'esperienza giuridica. Lo Stato 1946-47*, Bari, Cacucci, 1978, p. 61. Sul tema della dignità della persona negli scritti giovanili di Moro cfr. N. BOBBIO, *Diritto e Stato negli scritti giovanili*, in P. SCARAMOZZINO (a cura di), *Cultura e politica nell'esperienza di Aldo Moro*, Milano, Giuffrè, 1982, pp. 1-22.

¹¹ In un'intervista rilasciata alla Rai il 22 maggio 1973, rispondendo a una domanda sul peso delle opere di Maritain sul pensiero e l'azione dei cattolici italiani, Moro afferma che scopo del cristiano, secondo il filosofo francese, «non è di fare del mondo il regno di Dio, ma di esso, secondo l'ideale storico delle diverse età, un luogo di vita pienamente umana, le cui strutture sociali abbiano come misura la giustizia e la dignità della persona». Inoltre, egli esprime con queste parole l'influenza esercitata da Maritain su di lui e sull'intera gioventù cattolica italiana degli anni Trenta e Quaranta: «Possiamo davvero dire oggi che egli ci ha stimolato, intellettual-

Ne scaturisce una visione delle relazioni internazionali in cui hanno un peso decisivo la dignità dell'essere umano e le condizioni per assicurarne la piena realizzazione¹². Il che porta l'intellettuale pugliese ad interessarsi assai presto al tema della pace, concepita come presupposto essenziale per la crescita morale e civile degli uomini e come elemento irrinunciabile per un ordinato assetto delle relazioni internazionali. Tale interesse inizia a manifestarsi sin dai mesi successivi all'armistizio di Cassibile, che vedono il ventisettenne Moro, professore incaricato di Filosofia del Diritto e di Storia e Politica Coloniale presso l'Università di Bari¹³, reduce dall'esperienza militare ma solo con incarichi d'ufficio presso il capoluogo pugliese¹⁴, collaborare assi-

mente e moralmente, come forse nessun altro in questa età di una nuova esperienza cristiana e di un nuovo modo di essere nel mondo» (A. MORO, *Su Jacques Maritain*, in Id., *Scritti e discorsi*, vol. V, 1969-1973, a cura di G. ROSSINI, Roma, Edizioni Cinque Lune, 1988, pp. 3053-3054). Sul peso del pensiero di Maritain e di Emmanuel Mounier sulla formazione culturale di Moro cfr. D. CAMPANELLA, *Aldo Moro. Politica, filosofia, pensiero*, Milano, Paoline, 2014, pp. 36-46. Per l'influenza sulla cultura cattolica italiana del volume di J. MARITAIN, *Humanisme intégral. Problèmes temporels et spirituels d'une nouvelle chrétianté*, Paris, Aubier Montaigne, 1936, cfr. N. ANTONETTI, *Linee per lo studio della presenza di J. Maritain nella cultura e nell'azione dei cattolici italiani*, in G. CAMPANINI, N. ANTONETTI (a cura di), *Maritain politico*, Roma, Edizioni Cinque Lune, 1977, pp. 103-134; A. SCIVOLETTO (a cura di), *Jacques Maritain e le scienze sociali*, Milano, FrancoAngeli, 1984; L. MALUSA, A. CAMPODONICO (a cura di), *Jacques Maritain. Riflessioni su una fortuna*, Milano, FrancoAngeli, 1996.

¹² Cfr. L. TOSI, *Le Nazioni Unite nella politica estera di Aldo Moro*, in F. PERFETTI, A. UNGARI, D. CAVIGLIA, D. DE LUCA (a cura di), *Aldo Moro nell'Italia contemporanea*, cit., p. 337.

¹³ Sulla carriera accademica di Moro presso l'ateneo barese cfr. F. IMPERATO, *Aldo Moro e l'Università degli Studi di Bari. Note e documenti*, in A. MASSAFRA, L. MONZALI, F. IMPERATO (a cura di), *Aldo Moro e l'Università di Bari. Fra storia e memoria*, Bari, Cacucci, 2016, pp. 13-39.

¹⁴ Chiamato alle armi nel luglio 1941, Moro compie il suo primo addestramento militare in Puglia, prima a Putignano, poi a Noci, quindi ad Altamura, dove partecipa a campi-scuola militari. Viene poi trasferito a Palermo, dove ha modo di seguire la prima parte di un corso per ufficiali che gli permette di acquisire il grado di sergente. Nel marzo 1942 rientra a Bari, dove viene assegnato al Tribunale Militare, occupandosi dell'istruttoria di alcuni casi giudiziari. Nel giugno 1943, dopo essere stato promosso prima sottotenente, poi tenente e infine capitano dell'Aeronautica Militare, viene assegnato alla IV Zona Aerea Territoriale di Bari presso la Terza

duamente ai periodici «Pensiero e vita» e «La Rassegna». Sul primo, diretto da Attilio Germano, figura di spicco del mondo cattolico pugliese, il giovane docente universitario si occupa soprattutto di temi religiosi e sociali, soffermandosi però anche sulla necessità di una presenza politica organizzata dei cattolici nell'Italia del dopoguerra¹⁵. Sul secondo, fondato sempre a Bari nel novembre 1943 su iniziativa di un gruppo di giovani giuristi di estrazione ideologica piuttosto eterogenea, tutti richiamati alle armi¹⁶, Moro affronta prevalentemente argomenti di carattere politico, prendendo posizione anche sulle più importanti questioni della vita internazionale, sulla base di quei principi cui rimarrà sempre fedele: la necessità della pace e della cooperazione tra i popoli, l'irrinunciabilità delle attività di negoziato e degli accordi tra gli Stati come strumento per risolvere le crisi internazionali, l'avversione per le dottrine nazionaliste e per le teorie inneggianti alla guerra e all'imperialismo militare.

Tali principi sono già presenti, seppur *in nuce*, in un breve scritto apparso sulla «Rassegna» il 4 gennaio 1944, dedicato al messaggio na-

Squadra Aerea con sede di comando sul Lungomare Nazario Sauro, per prestare poi, il 17 ottobre di quello stesso anno, giuramento da capitano dell'Aeronautica Militare, iscritto nei ruoli degli ufficiali di complemento del corpo di commissariato aeronautico. Neppure in questa fase Moro risulta impegnato in operazioni belliche, chiudendo la sua esperienza militare, nel luglio 1944, con mansioni di addetto stampa. Sull'esperienza militare di Moro cfr. L. FERLICCHIA, *I tempi di Aldo Moro. Quando la politica era una vocazione*, Bari, Federazione dei Centri Studi "Aldo Moro e Renato Dell'Andro", 2014, pp. 55-63; G. FORMIGONI, *Aldo Moro. Lo statista e il suo dramma*, Bologna, il Mulino, 2016, pp. 45-46 e 51.

¹⁵ A. MORO, *Conflitto ideologico*, in «Pensiero e vita», 4 novembre 1944, ora in Id., *Scritti e discorsi*, vol. I, 1940-1947, a cura di G. ROSSINI, Roma, Edizioni Cinque Lune, 1982, pp. 75-77.

¹⁶ «La Rassegna» è un settimanale politico (come recita il sottotitolo), il cui primo numero esce a Bari il 23 novembre 1943. Tra i principali animatori della rivista figurano, oltre allo stesso Moro, l'avvocato e giornalista Antonio Amendola, responsabile dell'Ufficio Stampa del Comando Supremo, e i docenti universitari Armando Regina e Pasquale del Prete. A questi ultimi, e soprattutto a Del Prete, promettente studioso di diritto romano presso l'ateneo barese e futuro rettore dal 1960 al 1969, Moro fu legato da una profonda amicizia, sulla quale si veda V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Aldo Moro e Pasquale Del Prete: due vite per l'Università di Bari*, in A. MAS-SAFRA, L. MONZALI, F. IMPERATO, *Aldo Moro e l'Università di Bari. Fra storia e memoria*, cit., pp. 69-76.

talizio di qualche giorno prima del Presidente statunitense Roosevelt. Moro ne apprezza sia il tono, pacato e sereno, sia il contenuto, ispirato a quei valori di pace, fratellanza, solidarietà che sono alla base della tradizione cristiana e in cui è possibile scorgere, pur in pieno conflitto bellico, «una nuova, più vera ed umana, concezione della vita e dell'attività politica», basata su «ideali semplici e buoni di umanità». Una concezione che si contrappone nettamente a quella «vita ruvida, pericolosa, senza pace»¹⁷, dominata dalla volontà di potenza e dal culto della forza, che era stata esaltata dal regime fascista.

Due settimane dopo, sempre sulla «Rassegna», il giovane giurista esprime un giudizio assai positivo sulla Carta Atlantica, firmata il 14 agosto 1941 dallo stesso Roosevelt e dal primo ministro britannico Winston Churchill. Moro ne elogia sia lo spirito complessivo, basato su una visione della politica mondiale come «politica della comunità internazionale» e non come primato degli interessi dei diversi Stati, sia i punti riguardanti specificamente il principio di autodeterminazione dei popoli, il diritto di ogni nazione ad accedere, in condizioni di parità, al commercio internazionale e alle materie prime necessarie alla loro prosperità economica e la rinuncia all'uso della forza per dirimere le controversie internazionali. La Carta Atlantica, secondo Moro, è frutto di una nuova concezione della politica mondiale, volta a sostituire i principi della solidarietà e della cooperazione tra i popoli all'«angusta visione dei particolari interessi dei singoli Stati»¹⁸.

Ma questa nuova concezione della politica internazionale, che considera la pace un obiettivo prioritario e irrinunciabile, non ha alcuna possibilità di essere realizzata senza una più equa ripartizione delle risorse economiche tra le diverse nazioni, volta a ridurre drasticamente il divario tra Paesi ricchi e Paesi poveri. È ciò che Moro afferma con grande chiarezza sin dal maggio 1944, aggiungendo che «non vi può essere giustizia sociale e perciò pace tra le classi e i popoli» in mancanza di strumenti politici ed economici che assicurino un'equa suddivisione delle ricchezze tra le diverse popolazioni, «secondo un rigoroso

¹⁷ mr [A. MORO], *Nuovi ideali. Il messaggio del presidente Roosevelt*, in «La Rassegna», 4 gennaio 1944, ora in ID., *Scritti e discorsi*, vol. I, cit., pp. 8-9.

¹⁸ mr. [A. MORO], *La Carta Atlantica*, in «La Rassegna», 18 gennaio 1944, ora in ID., *Scritti e discorsi*, vol. I, cit., p. 11.

criterio di giustizia distributiva»¹⁹. Di qui la crescente attenzione del giurista pugliese per i Paesi del Terzo mondo, del cui sviluppo economico, sociale e culturale diventerà un convinto paladino, non solo per una questione di giustizia e di solidarietà internazionale, ma anche per l'importante contributo che tali Paesi avrebbero potuto dare alla causa della pace, purché, come dirà nell'ottobre 1970 di fronte all'Assemblea generale delle Nazioni unite, «si sappiano sollecitare tutte le loro energie con razionali forme di cooperazione, in un clima di libertà e di reciproco rispetto»²⁰. Moro ritiene che l'unico modo per spegnere i focolai di tensione e di crisi nei Paesi del Terzo mondo sia quello di promuoverne uno sviluppo incisivo ed equilibrato, non solo sul piano economico ma anche su quello culturale e tecnologico. Per questo, soprattutto negli anni in cui guiderà il ministero degli Affari esteri (1969-74), si farà promotore di un piano organico di aiuti ai Paesi in via di sviluppo, sostenendone la necessità sia nelle istituzioni dell'Onu che in quelle della Cee²¹.

Sin dagli scritti pubblicati durante la Seconda guerra mondiale Moro sembra affrontare il tema della pace in un'ottica pragmatica e costruttiva, considerandola un obiettivo da realizzare giorno per giorno, con volontà ferma e impegno tenace, senza cedere né a paralizzanti fatalismi né ad illusori ottimismo. Una volontà e un impegno che devono essere mostrati con lucida consapevolezza e forte senso di responsabilità da tutti gli uomini, e non dai soli governanti delle diverse nazioni. Richiamandosi al radiomessaggio natalizio di Pio XII del 24 dicembre 1944, in cui il pontefice identifica l'elemento essenziale di una vera e sana democrazia nella coscienza dei propri diritti e doveri da parte di ogni cittadino, Moro afferma che una pace vera e duratura non può essere frutto «di patti conclusi nel segreto accorto e insidioso delle diploma-

¹⁹ mr. [A. MORO], *Civiltà nuova*, in «La Rassegna», 18 maggio 1944, ora in Id., *Scritti e discorsi*, vol. I, cit., p. 29.

²⁰ A. MORO, *Esortazione all'Onu* (testo dell'intervento tenuto a New York, di fronte all'Assemblea generale dell'Onu, il 22 ottobre 1970), in Id., *L'Italia nell'evoluzione dei rapporti internazionali*, a cura di G. DI CAPUA, Roma-Brescia, Ebe-Moretto, 1986, p. 236.

²¹ Sulla politica estera di Moro verso i Paesi del Terzo mondo cfr. M. DE GIUSEPPE, *Moro e il "Terzo mondo". Tra politica estera e dimensione culturale (1969-1973)*, in R. MORO e D. MEZZANA (a cura di), *Una vita, un Paese*, cit., pp. 663-689.

zie», bensì della «concorde volontà dei popoli» e «delle singole persone che costituiscono la sostanza di ogni vita nazionale»²². Il che significa porre l'accento sull'importanza dell'opinione pubblica come strumento di pressione sui diversi governi nazionali in vista della realizzazione di un assetto ordinato e pacifico delle relazioni internazionali. Un tema che Moro ha modo di riprendere e approfondire sulle pagine della rivista «Studium», organo del Movimento laureati di Azione cattolica, nei mesi successivi alla Seconda guerra mondiale²³, e che trova ulteriore sviluppo negli scritti pubblicati dopo il 1968, che si soffermeranno ripetutamente sull'importanza e il peso crescente dei movimenti per la pace e i diritti umani sorti in quel periodo negli Stati Uniti e in Europa²⁴.

Ma se la spinta di un'opinione pubblica consapevole degli orrori della guerra appare necessaria per assicurare la pace e la cooperazione tra le nazioni, tale obiettivo non può trovare concreta realizzazione senza l'apporto di organizzazioni internazionali ampie e ben strutturate, capaci di aggregare le diverse nazioni in «unità continentali e intercontinentali» al fine di frenarne «le pretese eccessive» e disciplinarne le attività «secondo una divisione unitaria e per interessi comuni»²⁵. È ciò che Moro sostiene con piena convinzione nel periodo del dopoguerra, ritenendo che, col riunire una pluralità di nazioni in modo da realizzare scopi comuni attraverso lo svolgimento di attività unitarie, le organizzazioni internazionali contribuiscono a debellare la causa principale dei conflitti bellici: l'emergere e il contrapporsi degli egoistici interessi dei singoli Stati, che generano profonde divisioni nella comunità mondiale alimentando sentimenti nazionalisti sem-

²² A. MORO, *Le difficili vie della democrazia e della pace*, in «Pensiero e vita», 8 gennaio 1945, ora in ID., *Scritti e discorsi*, vol. I, cit., p. 107. Il testo del radiomessaggio di Pio XII del 24 dicembre 1944 è in *Discorsi e Radiomessaggi di Sua Santità Pio XII. Sesto anno di pontificato*, vol. VI, 2 marzo 1944-1° marzo 1945, Città del Vaticano, Tipografia Poliglotta Vaticana, 1955, pp. 235-251.

²³ Cfr. A. MORO, *Lo spirito della pace*, in «Studium», dicembre 1945, e *Questa difficile pace*, in «Studium», maggio 1946, ora in ID., *Scritti e discorsi*, vol. I, cit., pp. 225-227 e pp. 231-233. Sulla rivista «Studium» negli anni in cui Moro ne fu direttore (1945-48) cfr. P. ACANFORA, *Un nuovo umanesimo cristiano. Aldo Moro e «Studium»*, Roma, Studium, 2011.

²⁴ Cfr. J. CELLINI, *La cultura della politica estera morotea*, cit., pp. 205-206.

²⁵ A. MORO, *Ossevatorio*, in «Studium», giugno 1947, ora in ID., *Scritti e discorsi*, vol. I, cit., pp. 277-278.

pre più accesi e pericolosi. Ma già nel luglio 1944, e quindi a guerra ancora in corso, il giurista pugliese aveva auspicato la nascita di un'organizzazione internazionale imperniata su Stati Uniti, Gran Bretagna e Unione Sovietica, non in quanto potenze destinate a prevalere nel conflitto bellico ma poiché esprimevano «l'unità e la reciproca compenetrazione delle idee liberali e sociali dominanti in questa alba di nuova civiltà»²⁶. L'auspicio di Moro è che dall'alleanza militare contro la Germania hitleriana e l'Italia fascista possa nascere un'organizzazione internazionale basata su quei valori di giustizia, pace, cooperazione, libertà e dignità della persona, che egli considera principi fondanti dell'etica cristiana e della grande civiltà occidentale²⁷.

Nello stesso tempo, però, il giovane intellettuale pugliese sembra nutrire una certa preoccupazione per il fatto che, dietro le numerose proposte per costruire istituzioni sovranazionali capaci di scongiurare i conflitti tra le nazioni, vi sia spesso un sentimento di sfiducia verso lo Stato, un radicato scetticismo nei confronti del suo valore e delle sue funzioni. Il che gli appare del tutto ingiustificato e quanto mai dannoso. Riprendendo infatti le argomentazioni già sviluppate nel suo corso di Filosofia del Diritto del 1942-43 presso l'ateneo barese²⁸, Moro attribuisce allo Stato un essenziale valore etico, in quanto in grado di assicurare l'ordinato sviluppo della vita morale degli individui e dei gruppi sociali tenendo unita la comunità nazionale, grazie alla «straordinaria efficacia del vincolo di solidarietà che in esso e per esso si stabilisce»²⁹. Agli occhi del giurista pugliese, lo Stato rappresenta l'ente giuridico-istituzionale in grado di as-

²⁶ mr. [A. Moro], *Coscienza unitaria internazionale*, in «La Rassegna», 6 luglio 1944, ora in ID., *Scritti e discorsi*, vol. I, cit., p. 41.

²⁷ «Le speranze di una pace duratura nel mondo sono fondate, a nostro avviso, sulla saldezza di questa intesa tra i popoli, la quale d'altra parte potrà sussistere ed essere feconda a patto che si renda cosciente della sua rispondenza alla idea cristiana, che è l'idea della grande civiltà occidentale, e si ponga, per ciò, in accordo col dominante sentimento dei popoli» (*Ibidem*).

²⁸ Si tratta del primo corso di Filosofia del Diritto tenuto da Moro di cui sono state pubblicate le dispense. Cfr. A. MORO, *Lo Stato. Corso di lezioni di Filosofia del diritto tenute presso la R. Università di Bari nell'anno accademico 1942-43. Raccolte a cura e per uso degli studenti*, Padova, Cedam, 1943.

²⁹ A. MORO, *Valore dello Stato*, in «Studium», marzo 1947, ora in ID., *Scritti e discorsi*, vol. I, cit., p. 241.

solvere una duplice funzione: garantire le migliori condizioni per la crescita morale e civile della persona umana e dare unità e coordinamento alla vita sociale nelle sue varie comunità e nelle sue molteplici espressioni organizzative (famiglie, associazioni culturali e religiose, organizzazioni sindacali, partiti politici), che costituiscono il tessuto connettivo della società civile³⁰.

Muovendo da questa posizione, che mira a superare quell'atteggiamento di diffidenza verso il potere statale diffuso in ampi strati della cultura cattolica³¹, Moro ritiene che le organizzazioni internazionali non possano fare a meno del consenso e dell'autorità degli Stati membri, se intendono operare con continuità ed efficacia per la concordia e la cooperazione tra i popoli del mondo e la difesa della pace. La sua opinione è che «nessun esperimento di nuove e più rigide organizzazioni internazionali» può avere successo, senza una piena rivalutazione dello Stato «nella sua dignità e responsabilità»³². Gli Stati nazionali possono fungere, secondo Moro, da preziosi strumenti per costruire istituzioni sovranazionali solide, ben strutturate e soprattutto dotate di «un più saldo ancoraggio alla realtà e alla vita dei popoli»³³. A condizione, però, che essi vengano depurati dalle scorie ideologiche nazionaliste e imperialiste che hanno inquinato la cultura politica italiana ed europea prima e durante il conflitto bellico e restituiti alla loro dimensione più autenticamente umana. Il che significa porre lo Stato-nazione al servizio dell'uomo, della sua dignità, dei suoi valori morali e spirituali, del suo bisogno di pace e di fraterna concordia, in modo da farne «tramite efficace per forme associative sempre più larghe»³⁴, comunità umana aperta al dialogo e all'integrazione con altre comunità.

Sin dagli anni giovanili Moro mostra dunque di avere una concezione dello Stato come entità dotata di una peculiare e insostituibile

³⁰ Sul concetto di Stato e sui rapporti tra quest'ultimo e la società civile negli scritti giovanili di Moro cfr. N. BOBBIO, *Diritto e Stato negli scritti giovanili*, cit.

³¹ Cfr. G. FORMIGONI, *Aldo Moro*, cit., p. 50.

³² A. MORO, *Osservatorio*, cit.

³³ P. ACANFORA, *Le due patrie. Coscienza nazionale e unificazione europea in Aldo Moro (1944-1961)*, in R. MORO e D. MEZZANA (a cura di), *Una vita, un Paese*, cit., p. 187.

³⁴ A. MORO, *Internazionalismo*, in «Studium», giugno 1945, ora in ID, *Scritti e discorsi*, vol. I, cit., p. 217.

«forza centripeta» (per usare le sue stesse parole³⁵). Una forza capace di tenere unita la comunità nazionale garantendo, nello stesso tempo, il pieno sviluppo della vita morale e civile degli individui e dei gruppi sociali. Altrettanto precoce e originale è la sua idea di nazione come collettività inclusiva e solidale, caratterizzata da «confini mobili e aperti»³⁶, e quindi disposta ad aggregarsi con altre nazioni all'interno di vaste organizzazioni internazionali. Si tratta di un'idea che, rifiutando categoricamente la concezione nazionalista di una comunità chiusa, ostile a rapporti di cooperazione con altre comunità in nome dell'arcigna difesa dei propri interessi politici ed economici³⁷, pone le premesse per l'avvio di un processo di integrazione tra le diverse nazioni promosso da organizzazioni internazionali volte a promuovere la pace e la reciproca cooperazione. Si può quindi dire che la visione morale della nazione rappresenta la logica premessa di quella riflessione sull'Europa che il giurista pugliese inizierà a sviluppare a partire dalla sua elezione, nel marzo 1959, a segretario nazionale della Democrazia cristiana. Sarà allora che egli inizierà a dare un contenuto più concreto alle idee pacifiste e umanitarie enunciate negli scritti giovanili, introducendo i temi dell'integrazione europea e dell'Alleanza atlantica come scelte obbligate per la difesa della pace nel vecchio continente.

Europeismo e atlantismo

Dopo le importanti esperienze come membro dell'Assemblea Costituente (dal giugno 1946 al gennaio 1948), sottosegretario agli Esteri (dal maggio 1948 al gennaio 1950), ministro della Giustizia (dal luglio 1955 al maggio 1957), e poi della Pubblica Istruzione (dal maggio 1957 al febbraio 1959), Moro viene eletto il 16 marzo 1959 segreta-

³⁵ A. MORO, *Ricostruire lo Stato*, in «Pensiero e vita», 10 marzo 1945, ora in Id., *Scritti e discorsi*, vol. I, cit., p. 131.

³⁶ A. MORO, *I diritti della comunità italiana in Tunisia*, in «La Rassegna», 11 gennaio 1945, ora in Id., *Scritti e discorsi*, vol. I, cit., p. 111.

³⁷ Sulla concezione della nazione nell'ideologia nazionalista sia consentito rinviare a R. D'ALFONSO, *La nazione dei nazionalisti*, in G. ANGELINI (a cura di), *Nazione, democrazia e pace. Tra Ottocento e Novecento*, Milano, FrancoAngeli, 2012, pp. 89-110.

rio nazionale della Democrazia cristiana, il partito cui aveva aderito nel dopoguerra, non senza dubbi e perplessità, nella veste di segretario centrale del Movimento dei laureati cattolici, una delle associazioni più attive e influenti dell'Azione cattolica³⁸. Da nuovo leader politico della Dc, in una fase caratterizzata da profonde divisioni (le stesse che avevano condotto alla caduta del secondo governo Fanfani), il giurista pugliese punta anzitutto a ricostruire l'unità del gruppo dirigente democristiano, anche attraverso una gestione più collegiale del partito, orientata al dialogo e alla mediazione, e quindi assai distante dall'energico decisionismo fanfaniano³⁹. Nello stesso tempo, egli mira a rilanciare il ruolo della Dc come perno del sistema democratico italiano, come essenziale fattore di stabilità ed equilibrio dell'ordinamento politico-istituzionale basato sulla costituzione repubblicana (di cui era stato peraltro uno dei più importanti artefici con la sua intensa attività in seno all'Assemblea Costituente⁴⁰). Di qui il suo assiduo sforzo di precisazione e divulgazione dei postulati programmatici della Democrazia cristiana, sia nel campo della politica interna che in quello della politica estera, al fine di evidenziarne la vocazione di partito di governo (vista da Moro come «un indeclinabile dovere»⁴¹, come una vera e propria missione storica), in netta contrapposizione al Partito

³⁸ Sul tormentato ingresso di Moro nella Democrazia cristiana cfr. A. ROSSANO, *L'altro Moro*, Milano, SugarCo, 1985, pp. 56-69; R. MORO, *La formazione giovanile di Aldo Moro. Dall'impegno religioso a quello politico*, in S. SUPPA (a cura di), *Convegno di studi in memoria di Aldo Moro nel ventennale della sua scomparsa*, Bari, Università degli Studi di Bari, Servizio Editoriale Universitario, 2001, p. 85-96.

³⁹ Cfr. G. FORMIGONI, *Aldo Moro*, cit., pp. 119-121.

⁴⁰ Sul ruolo di Moro all'interno dell'Assemblea Costituente cfr. U. DE SIERVO, *Il contributo alla Costituente*, in P. SCARAMOZZINO (a cura di), *Cultura e politica nell'esperienza di Aldo Moro*, cit., pp. 79-121; R. BALDUZZI, *Il collegamento tra principi fondamentali, prima e seconda parte della Costituzione nel pensiero di Aldo Moro (premessa e spunti per una ricerca)*, in *Aldo Moro: cattolicesimo e democrazia nell'Italia repubblicana*, in «Istituto per la storia della resistenza in provincia di Alessandria. Quaderno», 1983, 11, pp. 87-114; M. SALVATI, *Moro e la nascita della democrazia repubblicana*, in R. MORO e D. MEZZANA (a cura di), *Una vita, un Paese*, cit., pp. 33-55.

⁴¹ A. MORO, *Ai quadri regionali e provinciali del partito* (testo del discorso pronunciato al Convegno dei dirigenti provinciali e regionali della DC a Roma il 3 luglio 1959), in ID., *Scritti e discorsi*, vol. II, 1951-1963, a cura di G. ROSSINI, Roma, Edizioni Cinque Lune, 1982, p. 564.

comunista, bollato senza mezzi termini (almeno in questa fase) come un grave pericolo per le istituzioni democratiche⁴².

Sul piano della politica internazionale il nuovo segretario ha modo di fissare con grande precisione gli indirizzi da cui il governo italiano non avrebbe dovuto mai allontanarsi: «la linea atlantica e la linea europeistica», giudicate «insostituibili e necessarie», «due linee di progresso democratico e di evoluzione nella libertà», nonché «validi contributi alla pace che il nostro paese può fornire»⁴³. Ponendosi nel solco della politica estera perseguita da Fanfani⁴⁴, seppur con un richiamo più insistente e accorato ai temi della pace e del disarmo, Moro indica come assolute priorità dell'Italia la fedeltà all'Alleanza atlantica e l'attiva partecipazione al processo di integrazione europea, che aveva conosciuto una tappa assai importante con i Trattati di Roma del marzo 1957. Si tratta, per Moro, di un binomio inscindibile e irrinunciabile, poiché solo coniugando atlantismo ed europeismo, piena lealtà nei confronti della Nato e convinta adesione al processo di unificazione del vecchio continente, l'Italia avrebbe potuto preservare la propria sicurezza e promuovere il proprio sviluppo economico e sociale, salvaguardando, nello stesso tempo, quelle istituzioni liberal-democratiche che erano nate dal crollo del regime fascista e dai dibattiti in seno all'Assemblea Costituente.

Se l'Alleanza atlantica rappresenta, agli occhi del leader democristiano, il vero e proprio «scudo militare dell'occidente»⁴⁵, il necessario baluardo difensivo dell'intera Europa occidentale contro la minaccia dell'Unione sovietica, la Comunità europea gli appare invece un

⁴² «La minaccia del comunismo non è diventata meno grave ed imminente nel nostro Paese. Né il comunismo è cambiato, né è diminuita la sua forza, né si è rotto il sistema delle sue alleanze più o meno consapevoli. La lotta al comunismo è davvero una lunga, tenace, paziente resistenza» (A. MORO, *Verso il Congresso di Firenze*, testo del discorso tenuto a Trieste il 12 settembre 1959, in ID., *Scritti e discorsi*, vol. II, cit., p. 576).

⁴³ A. MORO, *Il partito e le scelte di fondo della politica nazionale* (testo della relazione all'VIII Congresso nazionale della Democrazia cristiana, Napoli, 27-31 gennaio 1962), in ID., *Scritti e discorsi*, vol. II, cit., p. 1027.

⁴⁴ E. MARTELLI, *Da Fanfani a Moro*, in F. PERFETTI, A. UNGARI, D. CAVIGLIA, D. DE LUCA (a cura di), *Aldo Moro nell'Italia contemporanea*, cit., p. 334.

⁴⁵ A. MORO, *Il Congresso di Firenze* (testo della relazione al VII Congresso nazionale della Democrazia cristiana, Firenze, 23-28 ottobre 1959), in ID., *Scritti e discorsi*, vol. II, cit., p. 711.

essenziale fattore di crescita dell'economia dei sei Paesi membri, destinato a dare forte impulso al loro sviluppo produttivo e commerciale grazie all'abbattimento delle barriere doganali e alla libera circolazione delle merci e dei capitali su tutto il territorio comunitario. Ma a trarre maggiori benefici dalla creazione del Mercato comune sarebbe stata per Moro proprio l'Italia, Paese densamente popolato e carente di risorse energetiche e quindi obbligato ad abbandonare la politica autarchica perseguita dal regime fascista e a «procurarsi per via di scambi sui mercati mondiali le materie prime e le derrate alimentari necessarie per il miglioramento del suo tenore di vita»⁴⁶. Non solo: l'adesione alla Cee del nostro Paese avrebbe favorito, secondo Moro, il progressivo rafforzamento delle sue strutture produttive, che non potendo più contare sulla protezione dei dazi doganali all'interno del Mercato comune avrebbero dovuto modernizzare gli impianti e migliorare la qualità dei prodotti per affrontare la sfida della concorrenza internazionale. Infine, aderendo alla Cee l'Italia aveva messo a disposizione delle proprie imprese agricole ed industriali un mercato assai vasto e privo di barriere tariffarie, consentendo così «sviluppi oggi impensabili nel ristretto ambito del mercato nazionale»⁴⁷. In definitiva, come Moro avrà modo di affermare il 12 dicembre 1963, presentando alla Camera il primo governo di centro-sinistra organico, la Comunità europea offre all'Italia «uno spazio ed un ambiente adatti per la sua espansione economica»⁴⁸, mettendole a disposizione un'area di libero scambio che avrebbe favorito la modernizzazione del sistema produttivo e l'ulteriore sviluppo dell'economia nazionale. Un'area di libero scambio da costruire in modo graduale e con un percorso ben definito, come sottolinea lo stesso leader democristiano, che non manca di elogiare la scelta dei Paesi firmatari dei Trattati di Roma di fissare un periodo transitorio di dodici anni per la realizzazione del Mercato comune, escludendo «procedure di integrazione automatica»⁴⁹ che avrebbero danneggiato un'economia strutturalmente debole e ricca di squilibri come quella italiana.

⁴⁶ Ivi, p. 691.

⁴⁷ Ivi, p. 692.

⁴⁸ A. MORO, *Il patto di Centro Sinistra* (testo del discorso tenuto alla Camera come presidente del Consiglio il 12 dicembre 1963), in Id., *Scritti e discorsi*, vol. II, cit., p. 1370.

⁴⁹ A. MORO, *Il Congresso di Firenze*, cit., pp. 692-693.

Ma la creazione di una comunità economica tra i sei Paesi europei, per quanto importante e ricca di vantaggi per ognuno di essi, non era certo sufficiente. Anzi: Moro tende a considerare la creazione della Ceca nell'aprile 1951 e, successivamente, quella della Cee e dell'Euratom nel marzo 1957, come tappe intermedie verso l'obiettivo che gli appare assolutamente prioritario: l'unificazione politica del vecchio continente. Egli lo chiarisce assai bene nel marzo 1966, allorché, nel presentare alla Camera il suo terzo governo, gli affida come compito prioritario di contribuire a «realizzare l'integrazione economica quale premessa dell'unità politica dell'Europa»⁵⁰. Parole che acquistano particolare significato se si considera che sono state pronunciate all'indomani di quel "compromesso di Lussemburgo" che aveva posto fine all'aspra controversia tra la Francia di De Gaulle e la Commissione europea guidata da Walter Hallstein, bloccando l'introduzione del voto a maggioranza nel Consiglio dei ministri della Comunità che il Trattato di Roma aveva fissato al 1° gennaio 1966 e riconoscendo anzi, di fatto, un potere di veto agli Stati membri nelle decisioni che toccavano interessi vitali⁵¹. Ma l'accordo raggiunto a Lussemburgo nel

⁵⁰ A. Moro, *Il terzo governo Moro* (testo del discorso tenuto alla Camera il 3 marzo 1966), in *Id.*, *Scritti e discorsi*, vol. IV, 1966-1968, a cura di G. ROSSINI, Roma, Edizioni Cinque Lune, 1986, p. 2014.

⁵¹ Il "compromesso di Lussemburgo", sottoscritto nella capitale del granducato il 29 gennaio 1966 dai rappresentanti dei Sei Paesi membri della Cee, pone fine alla crisi della "sedia vuota", così denominata poiché la Francia, opponendosi al pacchetto di proposte presentato dalla Commissione Hallstein nel marzo 1965, decide di ritirare i propri rappresentanti e i propri esperti che lavorano nelle istituzioni comunitarie dal Consiglio dei Ministri e dal Comitato dei rappresentanti permanenti della Cee. Le proposte della Commissione legavano l'approvazione di un regolamento finanziario della Politica agricola comune all'istituzione di un sistema di risorse proprie per il bilancio comunitario e all'attribuzione al Parlamento europeo di un ruolo decisionale in materia di bilancio. Il governo francese, contrario ad ogni ipotesi di rafforzamento dei poteri dell'Assemblea di Strasburgo e deciso ad ostacolare qualsiasi tentativo di riforma della Comunità in senso sovranazionale, mette in atto l'eclatante protesta che si traduce in un temporaneo abbandono delle istituzioni comunitarie. Sulla crisi della "sedia vuota" e il "compromesso di Lussemburgo" cfr. H. WALLACE, P. WINAND, J.-M. PALAYRET (a cura di), *Visions, Votes and Vetoes: the Empty Chair Crisis and the Luxembourg Compromise Forty Years On*, Bruxelles-Berna, PIE-Peter Lang, 2006. Sul ruolo dell'Italia cfr. F. DI NUNNO, *L'Italia e il compromesso di Lussemburgo 1965-1966*, Roma, Edizioni Nuova Cultura, 2012.

gennaio 1966, cui l'Italia aveva dato un contributo decisivo svolgendo un'assidua attività di mediazione⁵², deve essere visto soprattutto come una soluzione di compromesso per ricucire il rapporto tra la Francia e gli altri cinque *partner* europei e per salvare il Mercato comune e le istituzioni della Cee in quella che è stata definita «la crisi più grave della storia comunitaria»⁵³. Peraltro lo stesso Moro, intervenendo alla Camera il 13 ottobre 1965, aveva indicato nella riapertura del dialogo con la Francia e nel superamento della crisi della “sedia vuota” le premesse essenziali per «continuare il lavoro per la realizzazione di un'Europa unita e democratica»⁵⁴. Non si trattava dunque di cedere alle richieste della Francia gollista, contraria ad ogni ipotesi di costruzione di un ordinamento europeo sovranazionale, ma di salvaguardare i Trattati di Roma e le istituzioni comunitarie in vista di un possibile rilancio del processo di integrazione anche sul terreno politico.

Ma la fede europeista di Moro emerge ben prima della sua nomina a presidente del Consiglio nel dicembre 1963, incarico che manterrà fino al giugno 1968 e poi dal novembre 1974 fino al luglio 1976, alla guida di governi di centro-sinistra⁵⁵. Sin dai primi interventi da segretario nazionale della Dc egli appare fermamente convinto dell'unità culturale e spirituale del vecchio continente, intesa come patrimo-

⁵² Spettò proprio all'Italia il compito di ricoprire la presidenza di turno del Consiglio dei Ministri della Comunità nel secondo semestre del 1965, e quindi nel tormentato periodo della crisi della “sedia vuota”. Come osserva Antonio Varsori, Moro, in qualità di presidente del Consiglio, «fu costretto a compiere una scelta, che si tradusse nel tentativo di conciliare l'abituale fedeltà agli ideali della costruzione europea con l'esigenza di individuare una soluzione di compromesso con la Francia» (A. VARSORI, *La Cenerentola d'Europa? L'Italia e l'integrazione europea dal 1947 a oggi*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2010, p. 199).

⁵³ M. NERI GUALDESI, *Il cuore a Bruxelles, la mente a Roma. Storia della partecipazione italiana alla costruzione dell'unità europea*, Pisa, Edizioni ETS, 2009, p. 119.

⁵⁴ A. MORO, *Un dibattito sulla politica estera* (testo del discorso tenuto alla Camera il 13 ottobre 1965), in ID., *Scritti e discorsi*, vol. III, 1964-1965, a cura di G. ROSINI, Roma, Edizioni Cinque Lune, 1986, p. 1890.

⁵⁵ Dal dicembre 1963 al giugno 1968 Moro guidò tre esecutivi formati dalla Democrazia cristiana, dal Partito socialista (che per la prima volta dal 1947 assumeva responsabilità di governo), dal Partito social-democratico e dal Partito repubblicano. Dal novembre 1974 al luglio 1976 egli guidò altri due governi: il primo formato dalla Dc e dal Pri con l'appoggio esterno del Psi e del Psdi, il secondo dalla sola Dc con l'appoggio esterno del Psdi e l'astensione del Psi, del Pri e del Pli.

nio comune di idee e valori riconducibili alla tradizione cristiana. Un tema assai dibattuto nel mondo cattolico negli anni del pontificato di Giovanni XXIII e di Paolo VI, che avevano in comune un'idea di Europa come paladina dei diritti umani e messaggera di pace, in virtù delle sue profonde radici cristiane e dopo gli orrori dei regimi totalitari e delle due guerre mondiali⁵⁶. Legato a Giovanni Battista Montini da un solido rapporto affettivo e intellettuale, che risale agli anni della Fuci, Moro risente della visione montiniana del vecchio continente come entità dotata di un comune patrimonio culturale e religioso e come fattore di equilibrio e di pace all'interno del sistema internazionale⁵⁷. Ne è prova l'affermazione contenuta nel discorso di Trieste del 12 settembre 1959, secondo cui se l'Europa non è ancora «compiutamente realizzata, vi è però una realtà unitaria politica e morale che non può essere ignorata senza falsare la stessa realtà mondiale ed impoverirla»⁵⁸. È la nitida percezione di quell'omogeneità culturale e spirituale del continente europeo, fondata sulle comuni radici cristiane e sulla centralità dell'uomo come assoluto protagonista della storia della civiltà, che rappresenta uno dei temi ricorrenti del pensiero politico del leader democristiano, e che trova la più efficace espressione nelle parole pronunciate a Firenze, il 19 aprile 1972, in occasione della firma della convenzione per l'Istituto universitario europeo, centro di ricerca e di formazione internazionale fondato presso la Badia Fiesolana dagli Stati membri della Comunità europea⁵⁹. Muovendo dal presupposto che l'Europa «è innanzi tutto un fenomeno culturale», e che obiettivo precipuo dell'istituto è lo sviluppo e la valorizzazione del patrimonio intellettuale del vecchio continente, Moro afferma

⁵⁶ Sull'idea di Europa di Papa Roncalli e di Papa Montini cfr. G. BARBERINI, *La politica europea della Chiesa cattolica da Pio XII ad oggi*, in G. LEZIROLI (a cura di), *La Chiesa e l'Europa*, Cosenza, Pellegrini Editore, 2007, pp. 94-103. Sulla visione montiniana dell'Europa si veda anche F. CITTERIO, L. VACCARO (a cura di), *Montini e l'Europa*, Brescia, Morcelliana, 2000.

⁵⁷ Cfr. J. CELLINI, *La cultura della politica estera morotea*, cit., p. 208.

⁵⁸ A. MORO, *Verso il Congresso di Firenze* (testo del discorso tenuto a Trieste il 12 settembre 1959), in ID., *Scritti e discorsi*, vol. II, cit., p. 579.

⁵⁹ Sulla storia dell'Istituto universitario europeo cfr. J. M. PALAYRET (a cura di), *Un'università per l'Europa. Le origini dell'Istituto Universitario Europeo di Firenze (1948-1976)*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri, 1996.

che «il compito che ha impegnato la nostra generazione da un ventennio è proprio quello di andare al di là del piano culturale, nell'economia cioè e nella politica»⁶⁰. A suo giudizio, il processo di integrazione europea ha avuto come impulso iniziale la comunanza di idee e valori dell'Europa cristiana, per concretizzarsi poi sul terreno economico come progressiva creazione di un'area di libero scambio governata da istituzioni in cui trovano posto i rappresentanti degli Stati membri. Occorre fare un ulteriore passo in avanti, dando vita a quell'unione politica che avrebbe assicurato all'Europa un ruolo di primo piano nel sistema mondiale, rendendola «un fattore di equilibrio e di progresso nella società internazionale»⁶¹. Solo se politicamente unito in uno Stato federale (è questo il sogno di Moro, che si rivelerà però una mera utopia), il vecchio continente avrebbe potuto svolgere in modo efficace una triplice funzione: favorire la distensione dei rapporti tra Est e Ovest, promuovere lo sviluppo economico, sociale e culturale dell'intero pianeta, contribuire a ridurre quegli squilibri demografici, ambientali, economici, tecnologici tra i Paesi industrializzati e quelli in via di sviluppo, che rappresentano altrettanti fattori di divisione e instabilità del sistema internazionale.

Certo, nel sottolineare la necessità di costruire un'unione politica tra gli Stati membri della Comunità europea, Moro è consapevole di raccogliere un'eredità importante e prestigiosa all'interno della Democrazia cristiana, che è quella di De Gasperi (con cui peraltro aveva fatto la sua prima esperienza di governo come sottosegretario agli Esteri nell'esecutivo varato dopo le elezioni del 18 aprile 1948⁶²). Il De Gasperi federalista europeo, convinto artefice di quel progetto di Comunità

⁶⁰ Il testo del discorso è stato pubblicato dalla «Rivista di Studi Politici Internazionali», vol. XXXIX, n. 1 (gennaio-marzo 1972), pp. 153-155 (la citazione è a p. 153).

⁶¹ A. MORO, *Esortazione all'Onu*, cit., p. 237.

⁶² Alla guida del ministero vi era il settantacinquenne Carlo Sforza, che aveva già ricoperto l'incarico dal 1920 al 1921. A Moro fu affidato il compito di occuparsi principalmente del problema dell'emigrazione. Il politico pugliese fu anche coinvolto in uno spinoso caso politico, relativo a una fuga di informazioni riservate riguardanti l'adesione italiana al Patto atlantico, che De Gasperi attribuì al giovane sottosegretario. Cfr. G. FORMIGONI, *Aldo Moro*, cit., pp. 88-89. Sui rapporti tra Moro e De Gasperi cfr. F. MALGERI, *Moro e il centrismo*, in R. MORO e D. MEZZANA (a cura di), *Una vita, un Paese*, cit., pp. 57-65.

politica europea che avrebbe dovuto realizzarsi con l'istituzione della Comunità europea di difesa e che poi fallì per il naufragio di quest'ultima⁶³, rappresenta un punto di riferimento irrinunciabile per lo statista pugliese. Lo riconosce egli stesso allorché, nell'intervenire al Senato nell'agosto 1964, al termine del dibattito sul voto di fiducia al suo secondo governo, egli osserva che con De Gasperi e col suo ministro degli Esteri Carlo Sforza l'Italia «è stata all'avanguardia del movimento di unità europea»⁶⁴, contribuendo a creare le tre Comunità che hanno dato una solida base istituzionale al processo di integrazione. Occorre, secondo Moro, far tesoro di quella preziosa eredità, rilanciando il tema dell'europeismo lungo le direttrici già indicate dallo statista trentino: quella dell'attiva partecipazione dell'Italia al processo di costruzione dell'unità europea, intesa non solo in senso economico ma anche (e soprattutto) in senso politico, e quella dell'alleanza e della leale collaborazione dell'Europa comunitaria con gli Stati Uniti d'America, in modo da garantire la necessaria protezione da eventuali attacchi dell'Unione sovietica e assicurare «la pace nella sicurezza», per usare un'espressione assai ricorrente negli scritti e nei discorsi del politico pugliese⁶⁵.

Questi due indirizzi di politica estera (quello europeista e quello filoatlantico) appaiono agli occhi di Moro strettamente collegati: solo

⁶³ Sul tentativo di De Gasperi di far nascere una Comunità politica europea nei negoziati per la Comunità europea di difesa, tentativo fallito per la mancata ratifica del trattato istitutivo della Ced da parte dell'Assemblea nazionale francese nell'agosto 1954, cfr. D. PREDÀ, *Sulla soglia dell'unione. La vicenda della Comunità Politica Europea (1952-1954)*, Milano, Jaca Book, 1994. Sull'europeismo di De Gasperi cfr. ID., *Alcide De Gasperi federalista europeo*, Bologna, il Mulino, 2004; A. VARSORI, *Alcide De Gasperi and the European Project*, in P. F. SMETS, *Les pères de l'Europe 50 ans après*, Bruxelles, Bruylant, 2001, pp. 105-122; P. CRAVERI, *De Gasperi*, Bologna, il Mulino, 2006, pp. 487-532.

⁶⁴ A. MORO, *La replica al Senato* (testo del discorso tenuto al Senato il 1° agosto 1964), in ID., *Scritti e discorsi*, vol. III, cit., pp. 1592-1593.

⁶⁵ Si tratta della formula utilizzata abitualmente da Moro per sintetizzare la sua visione della politica estera italiana. Essa compare per la prima volta nella relazione svolta, il 23 ottobre 1959, al VII Congresso Nazionale della Dc, tenutosi al Teatro della Pergola di Firenze. Cfr. A. MORO, *Il Congresso di Firenze*, cit., p. 710. L'espressione fa anche da titolo a un recente saggio su Moro e la politica estera del centro-sinistra (F. IMPERATO, *Aldo Moro e la pace nella sicurezza. La politica estera del centro-sinistra 1963-1968*, Bari, Progedit, 2011).

un'Europa politicamente unita può puntare a costruire con gli Stati uniti «una vera partnership atlantica», un rapporto di reciproca collaborazione diplomatica e militare basato «su due grandi pilastri, quello europeo e quello americano»⁶⁶, che concorrono di comune accordo alla sicurezza dell'Occidente e all'avvio di quel processo di distensione internazionale che era sembrato schiudersi nel settembre 1959 con i colloqui di Camp David tra Eisenhower e Kruscev⁶⁷. Ma la duplice scelta atlantista ed europeista compiuta dall'Italia dopo la Seconda guerra mondiale non risponde, secondo Moro, solo a concreti interessi politici ed economici, quali la difesa militare del Paese e la ricostruzione e lo sviluppo del suo apparato produttivo. Essa investe anche la sfera dei valori e dei principi che sono alla base della convivenza civile e che orientano la vita morale, politica e sociale dei cittadini. È la scelta a favore della libertà e della democrazia e contro ogni forma di totalitarismo. Entrando a far parte della Nato e, successivamente, della Ceca, della Cee e dell'Euratom, l'Italia, secondo Moro, si è schierata a fianco delle democrazie occidentali, compiendo una vera e propria «scelta di civiltà»⁶⁸. Ecco perché la duplice opzione atlantista ed europeista gli appare irrinunciabile e definitiva. Non solo: in nome dell'assoluto primato dei valori liberal-democratici egli si opporrà sia alla permanenza della Grecia dei Colonnelli nel Consiglio d'Europa, sia all'adesione della Spagna franchista alla Comunità europea. Il che dimostra la preminenza attribuita da Moro alle garanzie dei diritti umani e alle istituzioni democratico-rappresentative anche nel campo delle relazioni internazionali.

⁶⁶ A. MORO, *Pace nella sicurezza* (testo della conferenza stampa tenuta a Londra il 29 aprile 1964, al termine della visita ufficiale nella capitale inglese), in ID., *Scritti e discorsi*, vol. III, cit., p. 1458.

⁶⁷ Moro giudicò l'invito rivolto dal Presidente degli Usa Eisenhower al Segretario del Pcus Kruscev a recarsi negli Stati uniti per l'apertura di un negoziato come «una meditata scelta che apre la via, se vi sarà buona volontà da parte di tutti, a una convivenza internazionale non più dominata dalla ostilità e dalla rottura ma dalla fiducia e dal rispetto reciproci» (A. MORO, *Il Congresso di Firenze*, cit., p. 710). Ma le speranze dello statista pugliese naufragarono di fronte al riaccendersi della tensione tra Usa e Urss nei primi anni Sessanta.

⁶⁸ G. DI CAPUA, *Una presenza originale*, in A. MORO, *L'Italia nell'evoluzione dei rapporti internazionali*, cit., p. 9.

Per un'Europa democratica, aperta, integrata

Agli occhi dello statista pugliese, la costruzione dell'unità europea deve poggiare su solide basi democratiche, deve fondarsi cioè sulla tutela dei diritti civili e politici e sulla partecipazione dei cittadini all'esercizio del potere pubblico. È questo, per Moro, il primo indispensabile requisito dell'Europa di oggi e di domani: di quella che sta portando avanti un faticoso processo di integrazione, tra fiduciosi slanci in avanti e improvvise battute d'arresto, e di quella che (nelle sue speranze) nascerà in futuro come unione politica basata su poteri e istituzioni sovranazionali. Se l'Europa comunitaria ha, tra i suoi principali obiettivi, il rafforzamento delle «difese della pace e della libertà» (come recita il Trattato istitutivo della Cee⁶⁹), quella che prenderà forma negli anni avvenire non dovrà tradire in alcun modo la sua originaria vocazione democratica, facendone anzi un elemento qualificante della sua identità politica, un tratto essenziale della sua fisionomia ideologica e istituzionale.

È un concetto che Moro esprime nitidamente in un importante discorso tenuto a Roma, nel giugno 1964, in apertura dei lavori della decima sessione dell'assemblea dell'Unione dell'Europa occidentale. «L'Europa che noi ci sforziamo di costruire», egli afferma, «è una Europa intesa in senso democratico»⁷⁰. Una frase che racchiude un duplice significato. In primo luogo, i Paesi che concorrono al processo di costruzione dell'unità europea devono avere solide istituzioni liberal-democratiche e salde garanzie dei diritti civili e politici, in modo da consentire a tutti i cittadini di esprimere liberamente le loro opinioni e di partecipare alla gestione della *res publica*. Il che significa escludere da quel processo gli Stati autoritari o totalitari, il cui regime politico risulta incompatibile con i valori e gli obiettivi della costruzione europea. In secondo luogo, le istituzioni comunitarie dovranno

⁶⁹ Nel preambolo al Trattato istitutivo della Cee i sei Paesi firmatari si dichiarano «risolti a rafforzare, mediante la costituzione di questo complesso di risorse, le difese della pace e della libertà», anche «facendo appello agli altri popoli d'Europa, animati dallo stesso ideale, perché si associno al loro sforzo».

⁷⁰ A. MORO, *Le ragioni dell'unità europea* (testo del discorso tenuto il 23 giugno 1964 a Roma per l'apertura dei lavori della decima sessione dell'Assemblea dell'Ueo), in ID., *Scritti e discorsi*, vol. III, cit., p. 1531.

avere una forte legittimazione democratica, dovranno fondarsi cioè sul consenso dei popoli e non sulla volontà di ristrette élites politiche, al fine di assicurare «una forte spinta popolare»⁷¹ al processo di integrazione e renderlo tema centrale del dibattito pubblico del vecchio continente.

Per quanto riguarda il primo aspetto, relativo al carattere necessariamente democratico dei Paesi che partecipano (o intendono partecipare) alla realizzazione dell'unità europea, risulta particolarmente significativa la posizione di Moro in merito all'adesione della Gran Bretagna alla Comunità europea, che aveva incontrato la ferma opposizione della Francia di De Gaulle con i due veti del 1963 e del 1967⁷². Lo statista pugliese, prima come presidente del Consiglio, poi come ministro degli Esteri⁷³, non si limita a ribadire l'orientamento favorevole verso l'adesione britannica manifestato dal governo italiano sin dal 1961, ma svolge anche un'intensa attività diplomatica per agevolare l'ingresso della Gran Bretagna nella Cee (non è un caso che egli si rechi a Londra, nell'aprile-maggio 1964, per la sua prima visita ufficiale all'estero da presidente del Consiglio⁷⁴). A sostegno dell'adesione inglese Moro espone una serie di argomenti di carattere politico ed economico, ma sempre ponendo come categorica premessa che non si può escludere

⁷¹ A. MORO, *Il secondo governo Moro* (testo del discorso tenuto alla Camera il 30 luglio 1964 per presentare il suo secondo governo), in ID., *Scritti e discorsi*, vol. III, cit., p. 1576.

⁷² Sui veti posti da De Gaulle all'ingresso della Gran Bretagna nella Comunità europea cfr. M. Vaisse, *La grandeur. Politique étrangère du général de Gaulle 1958-1969*, Paris, Fayard, 1998, pp. 255-262 e pp. 592-614.

⁷³ Dopo aver ricoperto da presidente del Consiglio l'*interim* degli Esteri dal dicembre 1964 al marzo 1965 e dal dicembre 1965 al marzo 1966, Moro divenne ministro degli Esteri nell'agosto 1969, mantenendo l'incarico sino al giugno 1972, seppur in quattro diversi governi (Rumor II, Rumor III, Colombo I, Andreotti I). Fu di nuovo a capo della Farnesina dal luglio 1973 all'ottobre 1974 nei governi Rumor IV e Rumor V.

⁷⁴ Nel corso del colloquio del 29 aprile col primo ministro inglese Douglas-Horne, Moro, pur non ignorando le difficoltà che l'allargamento della Cee alla Gran Bretagna avrebbe incontrato, affermò che «un'Europa unita politicamente senza la Gran Bretagna non sarebbe risultata accettabile per l'Italia» (cit. in A. VARSORI, *Aldo Moro e l'adesione della Gran Bretagna alla Cee*, in F. PERFETTI, A. UNGARI, D. CAVIGLIA, D. DE LUCA, *Aldo Moro nell'Italia contemporanea*, cit., p. 515).

la Gran Bretagna, «il Paese del Parlamento, il Paese della civiltà democratica», da una Comunità che intende «rappresentare compiutamente l'Europa occidentale»⁷⁵. La Cee, comunità inclusiva e democratica, non può fare a meno della Gran Bretagna. Di non minore importanza è, per Moro, l'apporto che Londra avrebbe potuto offrire al rafforzamento del ruolo della Comunità sul piano internazionale e alla definizione di una politica estera comunitaria basata su un rapporto di leale collaborazione con gli Stati Uniti⁷⁶. Inoltre, lo statista pugliese ritiene che il Regno Unito possa fornire un contributo prezioso allo sviluppo tecnologico della Comunità⁷⁷. Infine, in un'ottica più strettamente italiana, egli auspica che tra il nostro Paese e la Gran Bretagna possa stabilirsi una convergenza di interessi su alcuni temi specifici quali la politica regionale e la politica sociale europee⁷⁸. Non può dunque stupire che, nel corso del colloquio con il ministro britannico per gli Affari europei Geoffrey Rippon del 27 settembre 1971, Moro si mostri particolarmente soddisfatto per l'imminente conclusione del negoziato per l'adesione inglese alla Cee, affermando che «solo un'Europa economicamente e politicamente unita potrà costituire un fattore di pace e di progresso nel mondo: l'adesione della Gran Bretagna alla comunità è un passo decisivo in questa direzione»⁷⁹.

Se lo statista pugliese considera un grande risultato l'ingresso nella Cee di tre Paesi di solide tradizioni liberal-democratiche come la Gran Bretagna, l'Irlanda e la Danimarca (che si verifica ufficialmen-

⁷⁵ Si veda il discorso di Moro alla Camera dei Deputati del 15 febbraio 1977 in *Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, VII Legislatura, Discussioni, Seduta del 15 febbraio 1977*, p. 5274.

⁷⁶ È uno dei temi affrontati da Moro nel colloquio avuto a Roma, il 27 gennaio 1964, col Cancelliere tedesco Ludwig Erhard. I due si trovarono d'accordo nel prendere le distanze dalla visione gollista dell'Europa, fondata sul primato della Francia, sull'autonomia dal Patto atlantico e su una politica di competizione con gli Stati Uniti e la Gran Bretagna. Cfr. F. IMPERATO, *Aldo Moro e la pace nella sicurezza*, cit., pp. 26-27.

⁷⁷ Si vedano le dichiarazioni rilasciate da Moro alla trasmissione "Giorni d'Europa" del secondo canale della televisione britannica e pubblicate su «Il Popolo» del 3 maggio 1970.

⁷⁸ Cfr. A. VARSORI, *Aldo Moro e l'adesione della Gran Bretagna alla Cee*, cit., p. 527.

⁷⁹ Tali dichiarazioni sono riprodotte in A. Moro, *L'Italia nell'evoluzione dei rapporti internazionali*, cit., p. 340.

te il 1° gennaio 1973), egli giudica non meno importante tenere fuori dagli organismi europei Paesi a regime dittatoriale come la Grecia dei Colonnelli e la Spagna franchista, che rappresentavano la negazione di quei valori di libertà, uguaglianza e giustizia sociale su cui avrebbe dovuto basarsi il processo di unificazione del vecchio continente. Ai suoi occhi, L'Europa appare una comunità inclusiva, solidale e «aperta senza ingiustificate esclusioni»⁸⁰, della quale non possono far parte però le nazioni che non offrono garanzie nel campo della tutela dei diritti umani.

Coerentemente con questa posizione, lo statista pugliese assume un atteggiamento assai chiaro sulla questione della permanenza nel Consiglio d'Europa della nazione ellenica, che in seguito al colpo di Stato del 21 aprile 1967 era guidata da una Giunta militare che aveva sciolto i partiti e abolito le libertà civili e politiche⁸¹. Prendendo atto che ogni tentativo di indurre il regime dei Colonnelli ad «accelerare il ristabilimento delle istituzioni democratiche e delle libertà individuali» non ha avuto «esito positivo»⁸², Moro si adopera per favorire l'uscita dal Consiglio d'Europa della Grecia, sulla base dell'incompatibilità di quest'ultima con il principio dell'inviolabilità dei diritti umani sancito dall'art. 3 dello statuto. Un impegno che lo statista pugliese svolge con particolare efficacia come presidente di turno del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa che si tiene a Parigi nel dicembre 1969, nel corso del quale egli riesce a respingere le manovre ostruzionistiche del Belgio in modo da far prevalere la linea favorevole alla sospensione della Grecia dall'organismo europeo⁸³. Il che conduce alla decisione del governo el-

⁸⁰ A. MORO, *Il secondo governo Moro*, cit., p. 1576.

⁸¹ Sul regime dei Colonnelli cfr. M. MELETOPOULOS, *I diktatoria ton synagmatarxon*, Athina, Papazisi, 2000.

⁸² Sono parole tratte dalla relazione presentata da Moro alla Commissione Esteri della Camera dei Deputati il 12 settembre 1969 e riportate in A. MORO, *L'Italia nell'evoluzione dei rapporti internazionali*, cit., p. 63.

⁸³ Sul ruolo di Moro nella fase preparatoria e nei lavori del vertice parigino del dicembre 1969 cfr. M.-L. SERGIO, «Abbiamo la responsabilità del dire certi sì e certi no. Aldo Moro e le transizioni democratiche nell'Europa mediterranea (Grecia, Spagna, Portogallo)», in R. MORO e D. MEZZANA (a cura di), *Una vita, un Paese*, cit., pp. 559-567; G. LA NAVE, *Aldo Moro e la parabola greca. Dalla vittoria di Georgios Papandreou alla fine del regime dei Colonnelli (1963-1974)*, ivi, pp. 603-608.

lenico di abbandonare il Consiglio d'Europa, giustificata con una durissima nota in cui si accusa l'organismo europeo di essersi trasformato in un «centro di propaganda astiosa indirizzata contro la Grecia»⁸⁴. Un risultato che Moro saluta come un indubbio successo, rallegrandosi per «la larga convergenza di vedute sull'anormalità della situazione greca» che era emersa nel Comitato dei ministri di Parigi e auspicando che la Grecia possa «presto ristabilire le tradizionali libertà democratiche e tornare a far parte della nostra organizzazione»⁸⁵.

Analogo atteggiamento viene assunto dallo statista democristiano nei confronti dell'iniziativa della Spagna franchista di chiedere l'apertura di un negoziato con la Comunità europea, al fine di stabilire un rapporto di associazione con quest'ultima suscettibile di trasformarsi successivamente in vera e propria adesione⁸⁶. Annunciata il 9 febbraio 1962 con una lettera indirizzata dal ministro degli Esteri spagnolo Fernando María Castiella al presidente del Consiglio dei ministri della Cee Maurice Couve de Murville, tale iniziativa incontra la ferma opposizione di Moro, prima come presidente del Consiglio, poi come ministro degli Esteri dei governi di centro-sinistra. Nell'agosto 1964, nel replicare in Senato al missino Ezio Gray, che aveva accusato il governo italiano di essere l'unico in Europa a contrastare l'ingresso della Spagna nel Mercato comune⁸⁷, lo statista democristiano afferma che la formula associativa deve essere considerata «tappa intermedia verso la piena adesione», e che quindi può essere adottata «a condizione che esistano i requisiti di carattere politico per i quali lo stesso Paese ter-

⁸⁴ Si veda la nota del governo ellenico in Archivio centrale dello Stato, Archivio Aldo Moro (da ora in avanti ACS, AAM), busta 145, foglio 6.

⁸⁵ Sono alcune delle dichiarazioni rilasciate da Moro al termine della riunione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa del 12 dicembre 1969 e riportate in A. MORO, *L'Italia nell'evoluzione dei rapporti internazionali*, cit., p. 134.

⁸⁶ L'art. 238 del Trattato istitutivo della Cee prevedeva che la Comunità potesse stipulare con Paesi terzi o con organizzazioni internazionali accordi che dessero vita a un rapporto di associazione basato su «diritti ed obblighi reciproci», «azioni in comune» e «procedure particolari». Sulla domanda di associazione della Spagna franchista alla Cee e sulla reazione dei Paesi membri della Comunità cfr. J. CRESPO MACLENNAN, *Spain and the Process of European Integration 1957-1985*, New York, Palgrave Macmillan, 2000, pp. 54-64.

⁸⁷ Cfr. *Atti Parlamentari, Senato della Repubblica, IV legislatura, 164° seduta pubblica, venerdì 31 luglio 1964 (pomeridiana)*, p. 8860.

zo sarà in grado, nella fase ultima, di partecipare anche alla evoluzione e ai comuni obiettivi politici della Comunità»⁸⁸. I requisiti cui Moro fa riferimento sono quelli fissati nella Risoluzione Birkelbach approvata dall'Assemblea parlamentare europea nel gennaio 1962, che aveva indicato come condizioni necessarie per l'adesione alla Comunità l'esistenza di un regime democratico e la garanzia dei diritti civili (libertà di pensiero, parola, espressione, stampa, associazione)⁸⁹. Requisiti di cui la Spagna del generale Franco era sprovvista: il che, secondo Moro, rappresentava un ostacolo insormontabile sia per l'adesione che per la semplice associazione alla Cee. Una posizione, quest'ultima, perfettamente in linea con l'orientamento di Giuseppe Saragat, ministro degli Esteri del primo governo Moro, che in occasione del Consiglio dei ministri della Cee del 4 maggio 1964 aveva presentato un memorandum in cui si chiedeva l'applicazione dei requisiti di adesione previsti dalla Risoluzione Birkelbach anche ai casi di associazione tra Comunità e Paesi terzi, al fine di impedire ogni possibile coinvolgimento della Spagna franchista nel processo di integrazione dell'Europa occidentale⁹⁰.

La ferma opposizione dello statista democristiano e dell'intero governo italiano alla richiesta spagnola viene coronata solo in parte da successo. Essa contribuisce certamente a bloccare il progetto originario della Spagna franchista di integrarsi pienamente all'interno della Comunità europea passando attraverso la tappa intermedia dell'accordo di associazione. Ma, pur facendo in modo che il governo dittatoriale spagnolo non ottenga «la tanto agognata legittimazione politica»⁹¹, Moro e i suoi ministri non riescono ad impedire l'avvio dei negoziati tra la Commissione europea e la delegazione iberica, che al termine di un tormentato percorso porteranno alla firma, il 29 giugno 1970, di un accordo commerciale preferenziale tra la Spagna e la Comuni-

⁸⁸ A. MORO, *La replica al Senato*, cit., p. 1596.

⁸⁹ Sulla Risoluzione Birkelbach cfr. D. PASQUINUCCI, *I confini e l'identità. Il Parlamento Europeo e gli allargamenti della CEE 1961-1986*, Pavia, Jean Monnet Centre of Pavia, 2013, pp. 40-43.

⁹⁰ Sul memorandum Saragat cfr. M.-L. SERGIO, «Abbiamo la responsabilità del dire certi sì e certi no», cit., pp. 569-570.

⁹¹ M. E. CAVALLARO, *La Spagna oltre l'ostacolo. La transizione alla democrazia: storia di un successo*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2012, p. 101.

tà europea, stipulato in base all'art. 113 del Trattato Cee⁹². Un accordo che Moro accoglie con una certa freddezza e che egli giustifica solo come tassello di una più ampia politica di cooperazione della Cee con i Paesi del Mediterraneo, basata su rapporti economici preferenziali come quelli stabiliti nel 1969 col Marocco e la Tunisia, nel 1970 con Malta e nel 1972 con Cipro. Tale politica, com'egli dichiara al Consiglio dei ministri della Cee svoltosi a Lussemburgo il 10 giugno 1970, ha due obiettivi principali, che risultano strettamente connessi: favorire lo sviluppo dei Paesi dell'Europa meridionale e del Nord-Africa attraverso il libero accesso dei loro prodotti nel mercato comunitario e contribuire alla «stabilizzazione politica e sociale di una zona, come quella del Mediterraneo, estremamente delicata»⁹³. Occorre notare, peraltro, che sin dal 1964 il giurista pugliese aveva sostenuto la necessità di una politica commerciale unitaria della Cee verso i Paesi del Mediterraneo, basata non solo sulla creazione di una grande area di libero scambio, ma anche sull'adozione di misure di assistenza finanziaria e tecnologica, e quindi su un vero e proprio piano di sostegno allo sviluppo⁹⁴. Una proposta che trae origine sia dallo stretto legame esistente, nella sua visione politica, tra Europa e Mediterraneo (da lui concepito come «luogo di incontro di civiltà e di confluenza degli interessi di tutti i Paesi rivieraschi»⁹⁵), sia dalla convinzione che per spe-

⁹² Sull'accordo commerciale preferenziale tra la Spagna e la Cee cfr. J. B. DONGES, *The economic integration of Spain with the EEC. Problems and the prospects*, in A. SHLAIM, G. N. YANNOPOULOS (a cura di), *The EEC and the Mediterranean Countries*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, p. 224.

⁹³ Il resoconto dell'intervento è in A. MORO, *L'Italia nell'evoluzione dei rapporti internazionali*, cit., p. 184. Sulla politica commerciale della Cee con i Paesi del Mediterraneo cfr. E. CALANDRI, *L'eterna incompiuta: la politica mediterranea tra sviluppo e sicurezza*, in ID. (a cura di), *Il primato sfuggente. L'Europa e l'intervento per lo sviluppo (1957-2007)*, Milano, FrancoAngeli, 2009, pp. 89-117.

⁹⁴ Si veda il memorandum *Principi direttivi di una politica globale della Comunità per le relazioni con i Paesi terzi*, presentato da Moro al Consiglio dei Ministri della Cee nel 1964 e pubblicato su «Relazioni internazionali», 30 maggio 1964, pp. 820-823. Sui suoi contenuti cfr. L. TOSI, *Africa e Mediterraneo nella diplomazia multilaterale di Aldo Moro*, in A. ALFONSI (a cura di), *Aldo Moro nella dimensione internazionale. Dalla memoria alla storia*, Milano, FrancoAngeli, 2013, pp. 90-91.

⁹⁵ Si veda l'intervista rilasciata da Moro al quotidiano israeliano «Maari V» il 4 marzo 1971, in ACS, AAM, busta 24, foglio 510.

gnere i focolai di crisi nei Paesi in via di sviluppo non fosse sufficiente l'intervento diplomatico delle grandi organizzazioni internazionali (e *in primis* dell'Onu⁹⁶), ma che occorresse accompagnare tale intervento con un piano organico di incentivi allo sviluppo a favore di quei Paesi, da finanziare principalmente con le risorse che si sarebbero rese disponibili per effetto degli accordi sulla riduzione degli armamenti⁹⁷.

Come la Spagna, anche un altro Paese dell'Europa meridionale retto da un governo dittatoriale, ossia il Portogallo, giunge a stipulare, il 22 giugno 1972, un accordo commerciale con la Cee, che prevede la creazione, entro luglio 1977, di una zona di libero scambio per i prodotti industriali e l'istituzione di tariffe agevolate per i prodotti agricoli⁹⁸. L'approvazione della Risoluzione Birkelbach da parte dell'Assemblea di Strasburgo aveva escluso, anche per il governo portoghese (guidato, a partire dal 1968, da Marcello Caetano, succeduto ad António de Oliveira Salazar), qualsiasi ipotesi di adesione o anche di semplice associazione alla Comunità europea. Caduto il regime dittatoriale in seguito alla "rivoluzione dei garofani" del 25 aprile 1974⁹⁹, Moro, in perfetta coerenza con la sua idea di Europa aperta e democratica, si adopera per fare in modo che la Cee orienti la transizione politica portoghese, a dir poco caotica e confusa, verso un modello di democrazia liberale e pluralista, basato sulla tutela dei diritti umani e sulla partecipazione dei cittadini alla formazione della volontà politica. Sin dall'agosto 1974, intervenendo alla Commissione esteri della Camera, lo statista democristiano ha modo di salutare «la fine del regime illiberale ed il deciso avviamento del Portogallo verso una compiuta restaurazione democratica» come un evento accolto in Italia «con

⁹⁶ Sul ruolo dell'ONU nella visione morotea delle relazioni internazionali cfr. L. Tosi, *Le Nazioni Unite nella politica estera di Aldo Moro*, in F. PERFETTI, A. UNGARI, D. CAVIGLIA, D. DE LUCA (a cura di), *Aldo Moro nell'Italia contemporanea*, cit., pp. 337-368.

⁹⁷ Cfr. A. Moro, *Esortazione all'Onu*, cit., p. 236.

⁹⁸ Cfr. L. TROIANI, *Ampliamento della Comunità a Grecia, Portogallo e Spagna. Sviluppo, sovranazionalità, autonomie*, Roma, AICCE, 1979, p. 30.

⁹⁹ Sulla "rivoluzione dei garofani" e la sua risonanza in Europa, in particolare nelle forze politiche di sinistra, cfr. M. ALBANESE, A. GORI (a cura di), «*Um problema difícil*». La rivoluzione dei garofani e la sua ricezione nelle sinistre europee, «*Ricerche Storiche*», A. 46, n. 1-2 (gennaio-aprile 2016).

compiacimento e speranza», anche perché avrebbe dato avvio «ad un più rapido e conclusivo processo di decolonizzazione»¹⁰⁰. Moro intuisce assai bene che il crollo del regime dittatoriale portoghese avrebbe determinato inevitabilmente la fine delle guerre contro i movimenti di liberazione dell'Angola, del Mozambico e della Guinea-Bissau e la conseguente indipendenza dei tre Paesi africani. Caduti i principali ostacoli ad un costruttivo dialogo tra le autorità portoghesi e le istituzioni europee – il governo dittatoriale di Caetano e la strenua difesa militare dei territori coloniali – diventava necessario, agli occhi del leader pugliese, promuovere una decisa iniziativa della Cee volta ad indirizzare il tormentato processo post-rivoluzionario portoghese verso un approdo democratico e pluralista, scongiurando il pericolo di una deriva autoritaria della rivoluzione dell'aprile 1974¹⁰¹.

Tale iniziativa sembra concretizzarsi nell'ottobre 1975 allorché, in seguito a un incontro svoltosi a Lussemburgo tra il Consiglio europeo e una delegazione portoghese guidata dal ministro degli Esteri Melo Antunes, la Comunità decide di erogare un cospicuo prestito a favore del Paese lusitano colpito da una grave crisi economica, attraverso la concessione di crediti per 150 milioni di unità di conto da parte della Banca europea per gli investimenti¹⁰². L'erogazione del prestito, frutto di una serie di trattative tra rappresentanti della Cee ed esponenti del governo portoghese avviate nell'ottobre 1974, viene strettamente legata da Moro e dagli altri capi di Governo della Comunità alla costruzione di una democrazia liberal-parlamentare in Portogallo, fondata sul pluralismo democratico e sulla garanzia dei diritti civili e po-

¹⁰⁰ A. Moro, *La costante iniziativa dell'Italia per la pace e la distensione fra i popoli* (testo della relazione alla Commissione Esteri della Camera del 1° agosto 1974), in *Id., Scritti e discorsi*, vol. VI, 1974-1978, a cura di G. ROSSINI, Roma, Edizioni Cinque Lune, 1990, p. 3176.

¹⁰¹ Il timore di Moro per un esito dittatoriale del processo post-rivoluzionario portoghese emerge nitidamente in una bozza d'intervento per il Consiglio europeo di Roma del dicembre 1975, dove si denuncia il perdurare in Portogallo «di uno stato di incertezza e di tensione politica in un clima di sconcertante confusione» (ACS, AAM, busta 121, foglio 8, *Consiglio Europeo dell'1-2/12/1975. Portogallo. Presentazione della posizione italiana*, Roma, 27 novembre 1975).

¹⁰² Cfr. Historical Archives of the European Union, CM2/1975-02100/011, *Rencontre entre le Conseil et des représentants du gouvernement portugais* (Luxembourg, 07.10.1975).

litici. Lo si evince con chiarezza da una nota contenente gli argomenti di conversazione tra Moro e il presidente della Repubblica portoghese Francisco Costa Gomes in occasione della visita a Roma di quest'ultimo nell'ottobre 1975, in cui si legge che «né l'Europa né l'Italia possono in alcun modo premiare soluzioni autoritarie anche sotto la veste sperimentale»¹⁰³. Il che significa che il governo italiano avrebbe continuato ad appoggiare la proposta comunitaria del prestito d'urgenza al Portogallo solo in presenza di chiari segnali di sviluppo delle vicende politiche di quel Paese verso uno stabile assetto democratico.

Non può dunque stupire che la sottoscrizione dei protocolli finanziari per la concessione del prestito Cee venga rimandata al settembre 1976, quando la situazione portoghese, dopo il fallimento del colpo di Stato dei militari vicini all'estrema sinistra, l'approvazione di una nuova carta costituzionale e l'ascesa alla guida del governo del socialista Mário Soares, convinto sostenitore della causa europeista, sembra evolvere verso la transizione alla democrazia. Inoltre, il 28 marzo 1977 il Portogallo presenterà domanda di ammissione alla Cee, alla Ceca e all'Euratom, cui farà seguito il parere positivo della Commissione europea e il conseguente avvio dei negoziati, che si concluderanno il 12 giugno 1985 con la firma del trattato di adesione. Tale percorso verso la piena integrazione del Paese lusitano all'interno dell'Europa comunitaria e democratica era stato lucidamente previsto da Moro sin dal novembre 1975, come dimostra il *Progetto di riepilogo della discussione* redatto in vista del dibattito sul caso portoghese al Consiglio europeo di Roma dell'1-2 dicembre, i cui lavori saranno coordinati dallo stesso Moro come presidente di turno. Nella nota si esprimeva un cauto ottimismo per lo sviluppo delle crisi politiche successive alla "rivoluzione dei garofani", che venivano ricondotte «al travagliato processo di adattamento alle regole democratiche da parte di un popolo che ha dovuto subire per oltre quarant'anni un regime autoritario». Vi si ribadiva, inoltre, la linea seguita dalle istituzioni europee nei confronti del Portogallo, che era quella di «aiutare il Paese a risollevarsi dalla grave crisi economica» che stava attraversando, anche al fine di «favorire condizioni di stabilità politica su-

¹⁰³ ACS, AAM, busta 125, foglio 26, *Visita a Roma del presidente della Repubblica del Portogallo Francisco Da Costa Gomes (22-23 ottobre 1975). Argomenti di conversazione per l'incontro con il primo ministro o ministro degli Affari Esteri del Portogallo.*

scettibili di consolidare un'affermazione dei principi della democrazia pluralista»¹⁰⁴. Parole che suonano come un'attestazione di fiducia verso gli sforzi compiuti dalle forze moderate portoghesi per orientare il processo post-rivoluzionario verso un approdo democratico e, nello stesso tempo, come una rivendicazione del ruolo svolto dalla Comunità europea nel sostenere quegli sforzi e indirizzare la transizione portoghese verso il modello della democrazia liberale¹⁰⁵.

Ma nella visione europeista di Moro l'apertura della Comunità a Paesi di solide tradizioni liberal-democratiche (come la Gran Bretagna), o che hanno faticosamente conquistato la democrazia dopo l'amara esperienza della dittatura (come la Grecia, il Portogallo e la Spagna), deve procedere di pari passo con la cooperazione sempre più stretta tra i diversi partner comunitari in vista dell'obiettivo finale dell'unificazione economica e politica. Quella per cui si batte lo statista democristiano è un'Europa aperta e democratica certo, ma è anche «un'Europa integrata», ossia «un vasto ed equilibrato complesso di popoli affini che mano a mano rinunziano ad una parte della loro sovranità per costituirsi in una forma politica nuova»¹⁰⁶. Allargamento della Comunità, rafforzamento dei legami economici e politici tra i Paesi membri, incremento del ruolo e dei poteri delle istituzioni comunitarie (e in particolare del Parlamento europeo), rappresentano, per Moro, le linee parallele lungo le quali deve avanzare il processo di integrazione europea, il cui traguardo finale non può che essere la costruzione di un ordinamento sovranazionale in grado di dare piena ed effettiva unità all'Europa occidentale.

¹⁰⁴ ACS, AAM, busta 121, foglio 8, *Consiglio Europeo dell'1-2/12/1975. Portogallo. Progetto di riepilogo della discussione*, Roma, 27 novembre 1975.

¹⁰⁵ Tale giudizio ha trovato piena conferma nei più recenti studi sulla transizione portoghese verso la democrazia. In particolare, Mario Del Pero ha osservato che «l'Europa comunitaria e socialdemocratica si adoperò per costringere il Portogallo a seguire un determinato percorso», ossia quello verso la democrazia pluralista e la subordinazione del potere militare a quello civile, «imponendo la rettifica di alcuni dei principali lasciti dell'esperienza postrivoluzionaria». Cfr. M. DEL PERO, *La transizione portoghese*, in M. DEL PERO, V. GAVÍN, F. GUIRAO, A. VARSORI (a cura di), *Democrazie. L'Europa meridionale e la fine delle dittature*, Firenze, Le Monnier, 2010, p. 157.

¹⁰⁶ A. MORO, *Il Congresso di Roma* (testo dell'intervento al IX Congresso Nazionale della DC del 16 settembre 1964), in ID., *Scritti e discorsi*, vol. III, cit., p. 1662.

Lo stretto collegamento posto dal leader democristiano tra allargamento e rafforzamento della Comunità emerge chiaramente in una serie di discorsi pronunciati nei mesi che precedono il vertice dell'Aja del dicembre 1969, promosso dal nuovo presidente francese Georges Pompidou per rilanciare l'integrazione europea dopo l'*impasse* provocata dalle discussioni sul regolamento finanziario della Politica agricola comune, dalla crisi della "sedia vuota" e dai veti di De Gaulle all'ingresso della Gran Bretagna nella Cee. In una conferenza stampa tenuta il 10 luglio 1969 Pompidou aveva proposto di far ripartire il processo di integrazione sulla base del programma sintetizzato nel trittico *achèvement, approfondissement, élargissement*, con cui lasciava intendere che avrebbe accettato l'ipotesi dell'adesione inglese (l'"allargamento"), insieme al rafforzamento della cooperazione politica, economica e monetaria tra i Paesi membri (l'"approfondimento"), solo dopo aver ottenuto il "completamento" del Mercato comune, attraverso l'approvazione del regolamento finanziario definitivo della Pac, che rispondeva pienamente agli interessi francesi¹⁰⁷. Preoccupato per le possibili conseguenze negative che la regolamentazione della Pac avrebbe potuto avere sull'economia italiana e fiducioso, nello stesso tempo, negli effetti positivi di una maggiore cooperazione tra i Paesi membri della Comunità, Moro, nominato ministro degli Esteri nell'agosto 1969, pone l'accento sul nesso esistente tra i temi dell'allargamento e del rafforzamento della Cee, da lui considerati strettamente connessi e non suscettibili di essere affrontati separatamente. Inoltre, egli indica come obiettivo prioritario l'avvio di una cooperazione politica che coinvolga sia i Paesi membri che quelli candidati all'adesione (Gran Bretagna, Irlanda, Danimarca e Norvegia), giudicandola «una prospettiva parallela, sul terreno propriamente politico, a quella dell'allargamento delle comunità sul terreno economico»¹⁰⁸. Tale collaborazione deve riguardare anzitutto la sfera della politica estera, che Moro giudica decisiva «per dare all'Europa una sua

¹⁰⁷ Cfr. F. BOZO, *La politique étrangère de la France depuis 1945*, Paris, Flammarion, 2012, pp. 122-123.

¹⁰⁸ Si veda il resoconto della relazione tenuta il 24 settembre 1969 di fronte alla Commissione Esteri del Senato e riportata in A. MORO, *L'Italia nell'evoluzione dei rapporti internazionali*, cit., p. 71.

voce, una sua influenza, un suo destino»¹⁰⁹. In proposito, lo statista democristiano avanza una serie di proposte per fare in modo che i sei Paesi membri e i quattro candidati assumano una posizione unitaria sulle principali questioni della politica internazionale, ipotizzando, in tempi brevi, una conferenza dei ministri degli Esteri dei Dieci e, per il futuro, una prassi di collaborazione a livello diplomatico nei vari consessi internazionali¹¹⁰.

Ma agli occhi di Moro quello della politica estera è solo uno dei nuovi ambiti cui avrebbe dovuto estendersi il processo di integrazione. In un colloquio con il ministro degli Esteri francese Maurice Schumann pochi giorni prima del vertice dell'Aja, egli ne individua altri di non minore importanza e che gli appaiono rispondenti agli interessi italiani, quali l'energia, i trasporti, la cultura, la politica sociale, che avrebbero dovuto essere oggetto di efficaci politiche comunitarie volte a promuovere un armonico sviluppo dei Paesi membri in settori nevralgici dell'economia e della società¹¹¹. Grande attenzione viene dedicata inoltre da Moro al tema della partecipazione dei giovani alla costruzione dell'edificio europeo, da promuovere con l'avvio di una politica comunitaria della gioventù volta a favorire la formazione professionale e l'inserimento nel mondo del lavoro delle nuove generazioni. Tali proposte trovano spazio negli interventi dello statista pugliese al vertice dell'Aja e, soprattutto, nel discorso tenuto alla riunione dei ministri degli Esteri della Cee del 20 aprile 1970, incentrato sul progetto (che non avrà seguito) di un Comitato permanente della gioventù composto da rappresentanti della Commissione europea e dei sei Stati membri e destinato a sviluppare concrete iniziative nei campi dell'orientamento e della formazione professionale, dell'inserimento occupazionale e dell'armonizzazione dei programmi scolastici e dei titoli di studio¹¹².

¹⁰⁹ Si veda il discorso tenuto alla Camera il 23 ottobre 1969 a conclusione del dibattito sulla politica estera e riportato in A. MORO, *L'Italia nell'evoluzione dei rapporti internazionali*, cit., p. 108.

¹¹⁰ Cfr. C. MENEGUZZI ROSTAGNI, *Il progetto europeo di Aldo Moro*, in A. ALFONSI (a cura di), *Aldo Moro nella dimensione internazionale*, cit., p. 100.

¹¹¹ Per un resoconto del colloquio cfr. A. MORO, *L'Italia nell'evoluzione dei rapporti internazionali*, cit., pp. 123-126.

¹¹² Ivi, pp. 164-166. Sulle politiche comunitarie dell'educazione e della formazione cfr. S. PAOLI, *Il sogno di Erasmo. La questione educativa nel processo di integrazione europea*, Milano, FrancoAngeli, 2010.

Anche se, com'è stato ampiamente accertato in sede storiografica, il vertice del dicembre 1969 consacra l'asse franco-tedesco come forza trainante del processo di integrazione, mettendo in luce «il ristretto margine di manovra a disposizione di un partner minore come l'Italia»¹¹³, alcune delle proposte formulate da Moro vengono accolte, seppur in forma generica e come semplici dichiarazioni d'intenti, nel comunicato finale del vertice, che fissa le linee di sviluppo della costruzione europea per i decenni successivi¹¹⁴. Occorre menzionare, in particolare, il progetto di rilancio dell'Euratom previsto dal paragrafo 10 del comunicato, che avrebbe dovuto assicurare un utilizzo più efficiente dei centri di ricerca esistenti (tra cui quello di Ispra, in provincia di Varese). Di non minore importanza è l'accordo sull'opportunità di riformare il Fondo sociale europeo nel quadro di un rilancio della politica sociale comunitaria (par. 12), accordo promosso dal governo italiano e sostenuto da quello francese col discorso di Pompidou del 2 dicembre 1969¹¹⁵. Significativo, inoltre, è il riferimento al progetto di realizzazione di un'università europea (par. 11) e quello riguardante la necessità di un più stretto coinvolgimento della gioventù nella costruzione europea (par. 16): due obiettivi assai cari allo statista democristiano, destinati a trovare attuazione negli anni successivi con la creazione dell'Istituto universitario europeo con sede a Firenze e con l'avvio, seppur lento e faticoso, di una politica educativa europea, che avrà un ruolo di rilievo e pieno riconoscimento formale con l'art. 126 del Trattato di Maastricht¹¹⁶.

Ma il punto del comunicato finale del vertice dell'Aja che sembra rispondere maggiormente alle aspettative di Moro è quello che prevede l'attribuzione ai ministri degli Esteri dei sei Paesi membri della Cee del compito di avanzare proposte, entro il mese di luglio 1970, per favorire una proficua cooperazione tra i partner comunitari sul piano politico (par. 15). Tale disposizione, inserita nel documento su

¹¹³ M. E. GUASCONI, *L'Europa tra continuità e cambiamento. Il vertice dell'Aja del 1969 e il rilancio della costruzione europea*, Firenze, Polistampa, 2004, p. 38. Si veda anche A. VARSORI, *La cenerentola d'Europa?*, cit., p. 238.

¹¹⁴ Il testo del comunicato finale del vertice dell'Aja è pubblicato in appendice a M. E. GUASCONI, *L'Europa tra continuità e cambiamento*, cit., pp. 259-262.

¹¹⁵ Ivi, p. 72.

¹¹⁶ Cfr. S. PAOLI, *Il sogno di Erasmo*, cit., pp. 270-274.

iniziativa tedesca e col convinto sostegno del governo italiano, viene accolta con piena soddisfazione dal titolare della Farnesina, che negli interventi della fase preparatoria del vertice aveva ripetutamente sottolineato la necessità di una cooperazione politica estesa anche ai Paesi candidati all'adesione, vista non come definitiva accettazione della prassi intergovernativa e quindi come abbandono del progetto di un ordinamento europeo sovranazionale, bensì come necessario strumento per realizzare l'unificazione politica e quindi come condizione essenziale «di un vero sviluppo e di un vero progresso sulla strada dell'Europa unita»¹¹⁷. Ma gli sviluppi successivi della cooperazione politica europea finiranno per deludere le speranze dello statista democristiano. Su quel tema emergeranno infatti profonde divergenze tra i partner comunitari, che porteranno all'approvazione, nell'ottobre 1970, di un documento timido e interlocutorio, il Rapporto Davignon, in cui troverà posto una cooperazione strettamente limitata all'ambito della politica estera e basata su riunioni semestrali dei ministri degli Esteri dei soli Paesi membri della Cee. Un documento che Moro giudicherà «molto deludente ai fini della consultazione politica europea» e destinato a scontentare «profondamente la nostra opinione pubblica»¹¹⁸, non nascondendo il suo rammarico per una cooperazione limitata all'ambito della politica estera, per la sporadicità delle riunioni ministeriali, per l'esclusione dei rappresentanti dei Paesi candidati all'adesione e per l'assenza di qualsiasi richiamo a quell'obiettivo dell'unificazione politica che egli considerava assolutamente irrinunciabile.

Tuttavia, occorre ricordare che, pur con tutti i limiti evidenziati dallo statista democristiano, la cooperazione europea basata sul Rapporto Davignon rappresenta un innegabile progresso nella direzione di un maggior coordinamento delle politiche estere dei Paesi membri della Comunità e nella ricerca di posizioni comuni sulle diverse questioni di politica internazionale. In particolare, come ha osservato re-

¹¹⁷ Sono parole pronunciate da Moro nel citato colloquio col ministro degli Esteri francese Schumann del 26 novembre 1969 e riprodotte in A. MORO, *L'Italia nell'evoluzione dei rapporti internazionali*, cit., p. 124.

¹¹⁸ Cit. in M. E. GUASCONI, *L'Europa tra continuità e cambiamento*, cit., pp. 179-180.

centemente Maria Eleonora Guasconi, è stato anche grazie ai meccanismi di consultazione della Cpe che i partner comunitari sono riusciti ad assumere un indirizzo unitario nel corso dei negoziati preparatori della Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa, conclusasi ad Helsinki il 1° agosto 1975 con la firma dell'Atto finale tra i trentacinque Paesi partecipanti. Un indirizzo che ha contribuito in modo decisivo a favorire l'inserimento dell'inviolabilità dei diritti umani tra i principi fondamentali sanciti dall'Atto finale¹¹⁹. Peraltro, lo stesso Moro, nei vari interventi sui negoziati di Helsinki-Ginevra, ha insistito ripetutamente sull'importanza dell'integrazione europea ai fini di una maggiore coesione dell'Europa occidentale nel dialogo con l'Est e nel processo di distensione internazionale¹²⁰. A tal proposito, risulta particolarmente significativo il suo discorso del 30 luglio 1975 alla Conferenza di Helsinki, in cui afferma che la costruzione europea è «fattore di pace e di sicurezza» e «costituisce un contributo prezioso allo sviluppo della cooperazione in Europa»¹²¹. Parole che evidenziano lo stretto collegamento esistente nel pensiero dello statista democristiano tra integrazione comunitaria, dialogo Est-Ovest e distensione internazionale, visti come strumenti indispensabili per costruire una comunità mondiale basata sui principi della pace, della giustizia e della cooperazione tra i popoli.

L'impegno per l'elezione diretta del Parlamento europeo

Ma il tema che ricorre più frequentemente negli interventi di Moro sull'Europa, e che rappresenta uno degli obiettivi più importanti del suo assiduo impegno a favore del processo di integrazione, è senza dubbio l'elezione del Parlamento europeo a suffragio universale diretto. Si tratta di una vera e propria sfida, che il leader democristiano porta avanti insieme ad altri politici e intellettuali del vecchio conti-

¹¹⁹ ID., *L'Europa tra crisi e rilancio: il vertice dell'Aja del 1969*, in «Officina della Storia», 19 luglio 2018, p. 25 (<https://www.officinadellastoria.eu/it/2018/07/19>).

¹²⁰ Cfr. F. ZILIO, *Moro e la CSCE: dalle parole ai fatti della politica distensiva italiana*, in R. MORO e D. MEZZANA (a cura di), *Una vita, un Paese*, cit., pp. 643-660.

¹²¹ A. MORO, *L'Italia nell'evoluzione dei rapporti internazionali*, cit., p. 526.

nente accomunati dalla convinta fede europeista, e che sarà coronata da pieno successo con le prime elezioni dell'assemblea europea, che si terranno nel giugno 1979, poco più di un anno dopo la tragica scomparsa di Moro. Una sfida che nasce dall'esigenza, fortemente avvertita dallo statista pugliese, di coinvolgere il più possibile i popoli nel processo di integrazione, facendo in modo che quest'ultimo non sia soltanto il frutto delle scelte dei governi nazionali e degli incontri al vertice tra le rappresentanze diplomatiche dei Paesi dell'Europa occidentale, ma si fondi anche sul consenso di un'opinione pubblica informata e attiva, cosciente dei vantaggi politici, economici, sociali e culturali della costruzione europea e pronta a sostenerne gli sviluppi con una forte pressione sulle forze politiche dei Paesi membri della Comunità. Ma vi è di più: Moro ritiene che un impulso decisivo all'unificazione non solo economica, ma anche politica del vecchio continente, possa scaturire proprio dal consenso popolare, capace di imprimere una forte spinta democratica al lungo e faticoso cammino verso l'unità europea. «L'antica aspirazione all'unità non può tradursi in atto, se non avvicinando l'ideale europeo al popolo», egli afferma nel gennaio 1977¹²². Ma per rendere partecipi le masse al processo d'integrazione è assolutamente necessario, secondo il leader democristiano, fornire una solida legittimazione democratica all'istituzione composta dai rappresentanti dei popoli degli Stati membri della Comunità, ossia l'Assemblea parlamentare europea, che nel 1962 ha modificato il proprio nome in «Parlamento europeo»¹²³. Il che presuppone la sua trasformazione da organo formato da delegati scelti dai Parlamenti nazionali al loro interno in istituzione eletta a suffragio universale di-

¹²² Sono parole contenute nella relazione al disegno di legge per l'approvazione e l'esecuzione dell'Atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto, firmato a Bruxelles il 20 settembre 1976. La relazione è stata presentata alla presidenza della Camera il 31 gennaio 1977. Cfr. *Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, VII Legislatura, Documenti, Disegni di legge e relazioni, Relazione della III Commissione Permanente sul disegno di legge presentato nella seduta del 25 novembre 1976 (relatore Aldo Moro)*, p. 2.

¹²³ Cfr. U. TULLI, *Un Parlamento per l'Europa. Il Parlamento europeo e la battaglia per la sua elezione (1948-1979)*, Firenze, Le Monnier, 2017, p. 62. Sul Parlamento Europeo si veda il recente studio di N. LUPO, A. MANZELLA, *Il Parlamento Europeo. Una introduzione*, Roma, Luiss University Press, 2019.

retto: una trasformazione che Moro giudica «fondamentale nel senso di una costruzione unitaria»¹²⁴, intendendo che il Parlamento europeo, una volta divenuto organo elettivo, avrebbe assunto un ruolo guida nella costruzione dell'Europa unita, potendo contare sulla forza e l'autorevolezza derivanti da una piena legittimazione democratica.

Peraltro, tale riforma istituzionale era prevista dagli stessi Trattati di Roma, che avevano attribuito all'Assemblea il compito di elaborare «progetti intesi a permettere l'elezione a suffragio universale diretto, secondo una procedura uniforme in tutti gli Stati membri», aggiungendo però che sarebbe spettato ai Consigli dei Ministri delle due Comunità (Cee ed Euratom) dare attuazione all'elezione diretta, stabilendo all'unanimità le disposizioni di cui raccomandare «l'adozione da parte degli Stati membri»¹²⁵. Ma proprio l'attribuzione ai Consigli dei Ministri del potere di stabilire, con votazione unanime, le disposizioni riguardanti l'elezione diretta dell'assemblea europea aveva finito per bloccare ogni decisione sul tema, determinando un rinvio della questione *sine die*. Essendo composti infatti da rappresentanti dei governi nazionali (che agivano tradizionalmente con una logica intergovernativa, volta a tutelare la sovranità degli Stati membri nella sua pienezza), e dovendo decidere all'unanimità su un tema di cruciale significato politico quale l'elezione del Parlamento europeo a suffragio universale, i Consigli ebbero interesse a procrastinare indefinitamente l'esame della questione, anche perché su di essa pesava la ferma opposizione del governo gollista, contrario al voto europeo e ostile, più in generale, ad ogni ipotesi di sviluppo sovranazionale dell'edificio comunitario¹²⁶. Così, allorché, nel giugno 1960, il Consiglio dei Ministri della Cee acquisisce un progetto di convenzione elettorale approvato dall'Assemblea e volto a fissare le regole per la prima elezione europea

¹²⁴ Si veda l'intervento di Moro al Consiglio Europeo di Lussemburgo del 2 aprile 1976 in A. MORO, *L'Italia nell'evoluzione dei rapporti internazionali*, cit., p. 543.

¹²⁵ Si vedano gli articoli 138 del Trattato Cee e 108 del Trattato Euratom.

¹²⁶ Tuttavia, come ha osservato giustamente Daniele Pasquinucci, «sarebbe sbagliato attribuire al solo governo gollista la responsabilità politica del rinvio *sine die* del voto europeo» (*Uniti dal voto? Storia delle elezioni europee 1948-2009*, Milano, FrancoAngeli, 2013, p. 117). In effetti, seppur con sfumature diverse, nessun governo europeo avvertì la necessità di dare attuazione alla convenzione elettorale approvata dall'Assemblea parlamentare.

(come previsto dal trattato istitutivo), i rappresentanti dei governi nazionali riuniti nel Consiglio adottano una strategia basata sulla volontà di temporeggiare e rinviare l'analisi della questione. Il che permette all'organo decisionale della Cee di evitare per il successivo decennio «ogni discussione specifica sull'introduzione del voto a suffragio universale per l'Assemblea parlamentare europea»¹²⁷.

Ma l'atteggiamento ostruzionistico dei governi nazionali sulla questione del voto europeo, pur raggiungendo l'obiettivo di ritardare l'esame della riforma nei Consigli delle Comunità, non riesce a spegnere l'interesse dell'opinione pubblica per un tema che viene giudicato come decisivo ai fini di una maggiore partecipazione dei cittadini alla vita e alle scelte delle istituzioni comunitarie. Nei primi anni Sessanta si assiste anzi al progressivo moltiplicarsi delle iniziative a favore dell'elezione diretta dell'Assemblea di Strasburgo, che vedono coinvolti vari movimenti europeisti, lo stesso Parlamento europeo e diversi Parlamenti nazionali. Per quanto riguarda i primi, occorre ricordare l'assidua propaganda condotta dal Movimento europeo internazionale, e in particolare dalla sua sezione francese, l'*Organisation Française du Mouvement Européen*, che nel congresso nazionale svoltosi a Parigi nel maggio 1962 non esita a porre tra i punti principali del suo programma l'elezione a suffragio universale del Parlamento europeo, insieme alla ratifica da parte di quest'ultimo della nomina dei membri della Commissione e della Corte di Giustizia. Obiettivi che vengono ribaditi dal Movimento europeo in occasione del *Congresso per la Comunità politica europea* organizzato nel giugno successivo a Monaco di Baviera, al termine del quale gli ottocento delegati provenienti da quasi tutti i Paesi dell'Europa occidentale approvano un memorandum che comprende la richiesta di eleggere l'Assemblea di Strasburgo a suffragio universale e di rafforzarne i poteri e le competenze¹²⁸. Su posizioni analoghe si colloca, nei primi anni Sessanta, il *Comité d'action pour les États-Unis d'Europe*, associazione europeista fondata da Jean Monnet nel 1955, che alla strenua difesa del «metodo comu-

¹²⁷ U. TULLI, *Un Parlamento per l'Europa*, cit., p. 54.

¹²⁸ Cfr. P. CARAFFINI, *Il Movimento europeo internazionale e il modello gollista di Europe des États: i Piani Fouchet 1961-1962*, Torino, Centro Studi sul Federalismo, 2010, pp. 26-28.

nitario» (basato sulla costruzione di istituzioni e regole comuni per i Paesi europei), abbina un progetto di unione politica del vecchio continente fondato su un vero governo europeo e su un'assemblea parlamentare eletta a suffragio universale¹²⁹.

Anche diversi delegati del Parlamento europeo, appartenenti a vari gruppi politici, conducono un'energica battaglia per l'elezione diretta dell'istituzione di cui fanno parte, pur dovendosi registrare, nei primi anni Sessanta, una progressiva inversione delle priorità da parte dell'Assemblea di Strasburgo, le cui iniziative a favore dell'allargamento dei propri poteri, soprattutto in materia di bilancio comunitario, tendono a porre in secondo piano quelle relative all'introduzione del voto europeo. Tuttavia, è necessario ricordare il documento di lavoro sugli obiettivi della Comunità nella seconda tappa del periodo di transizione verso il mercato comune, elaborato dal democratico-cristiano tedesco Joseph Illerhaus e approvato dall'Assemblea nel 1962, in cui si propone, oltre al rafforzamento dei poteri deliberativi e di controllo del Parlamento europeo, anche la sua elezione a suffragio universale diretto, che avrebbe dovuto trovare piena attuazione nel 1966, in coincidenza con l'avvio della terza tappa del processo di costruzione del Mec¹³⁰. Altrettanto significativa, anche se destinata anch'essa a raccogliere scarsi risultati, è l'iniziativa assunta nel febbraio 1965 dal liberale italiano Gaetano Martino, che in una lettera indirizzata al presidente del Parlamento europeo Jean Duvieusart non esita a definire l'elezione diretta dell'Assemblea di Strasburgo «la prima, necessaria richiesta» su cui occorre «continuare ad insistere con tutto il vigore possibile», aggiungendo che fino a quando quella richiesta rimarrà inascoltata «non soltanto sarà ignorato un preciso obbligo politico e giuridico, che deriva dai trattati, ma sarà anche ritardata una reale e completa associazione dei nostri popoli agli sforzi diretti alla costruzione democratica dell'Europa unita»¹³¹.

¹²⁹ Cfr. G. GRIN, *Méthode communautaire et fédéralisme: le legs de Jean Monnet à travers ses archives*, Lausanne, Fondation Jean Monnet pour l'Europe, 2014, p. 22.

¹³⁰ Cfr. U. TULLI, *Un Parlamento per l'Europa*, cit., p. 63.

¹³¹ Il testo della lettera di Martino è in D.M.A., *Competenze e poteri del Parlamento Europeo*, in «Il Popolo», 13 febbraio 1965.

Infine, non si può trascurare il contributo offerto alla campagna per il voto europeo dai fautori delle elezioni unilaterali per la selezione dei propri rappresentanti all'Assemblea di Strasburgo. Di fronte alla difficoltà di indire le elezioni europee con una procedura uniforme da applicare in tutti i Paesi della Comunità, vari deputati e senatori di diversa estrazione politica decidono di presentare nelle rispettive assemblee nazionali disegni di legge volti a consentire l'elezione a suffragio universale dei delegati al Parlamento europeo del proprio Paese, sulla base di regole e scadenze fissate unilateralmente nelle varie proposte legislative. Il primo a presentare un disegno di legge per le elezioni unilaterali dei propri rappresentanti al Parlamento europeo è il francese André Rossi nel giugno 1963, seguito, l'anno successivo, dal tedesco Karl Mömmer e dagli italiani Mario Pedini, Edoardo Martino e Giuseppe Vedovato, firmatari di un'unica proposta legislativa presentata alla Camera dei Deputati, mentre Natale Santero ne presenta un'altra al Senato nel febbraio 1965¹³². Quattro anni dopo, sempre in Italia, viene consegnato al presidente del Senato, Amintore Fanfani, un disegno di legge di iniziativa popolare per l'elezione diretta della rappresentanza italiana all'Assemblea di Strasburgo, iniziativa promossa dal Movimento federalista europeo con la raccolta delle 50.000 firme previste dalla Costituzione, cui aveva collaborato anche il Consiglio italiano del Movimento europeo¹³³. Ma nessuna delle citate proposte legislative viene approvata dai rispettivi Parlamenti nazionali. Tuttavia, com'è stato accertato dalla più recente storiografia, le iniziative a favore delle elezioni unilaterali delle diverse rappresentanze nazionali al Parlamento europeo, insieme alle altre precedentemente ricordate, hanno contribuito a creare un clima politico favorevole all'elezione a suffragio universale dell'Assemblea di Strasburgo, anche se occorrerà attendere il vertice di Parigi del dicembre 1974 per un primo accordo tra i Paesi membri della Comunità su questa importante riforma¹³⁴.

¹³² Per i testi dei citati disegni di legge cfr. Parlamento europeo, Commissione politica, *Per l'elezione del Parlamento europeo a suffragio universale diretto. Raccolta di documenti*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 1969, pp. 290-292, 298-300 e 309-313.

¹³³ Cfr. L. V. MAJOCCHI, F. ROSSOLILLO, *Il Parlamento europeo. Significato storico di un'elezione*, Napoli, Guida, 1979, pp. 92-93.

¹³⁴ Cfr. D. PASQUINUCCI, *Uniti dal voto?*, cit. p. 154; U. TULLI, *Un Parlamento per l'Europa*, cit., p. 65.

È all'interno di quest'ampia mobilitazione per il voto europeo che va collocato il contributo di Moro, assai importante sia sul piano teorico che su quello della concreta attività politico-diplomatica. Ferma-mente convinto che i cittadini debbano partecipare alla vita e alle scelte delle istituzioni comunitarie, egli sottolinea a più riprese la necessità di introdurre l'elezione del Parlamento europeo a suffragio universale diretto, ribadendo questa richiesta in tutti i discorsi programmatici tenuti di fronte alle Camere per la presentazione dei suoi primi tre governi¹³⁵. Tale riforma non avrebbe dovuto basarsi su iniziative unilaterali promosse dai Parlamenti dei Paesi membri della Comunità, bensì sull'accordo tra tutti i partner comunitari per eleggere l'Assemblea di Strasburgo con una procedura uniforme e regole comuni, come previsto peraltro dai Trattati di Roma¹³⁶. Coerentemente con questa impostazione, il governo italiano guidato dallo statista pugliese sottopone al Comitato dei rappresentanti permanenti della Comunità, nel febbraio 1964, un progetto di riforma del Parlamento europeo che prevede l'elezione diretta almeno di una parte dei parlamentari di Strasburgo. Presentato dal ministro degli Esteri Saragat, anch'egli convinto fautore del voto europeo, il progetto stabilisce che a partire dal 1° gennaio 1966, data di inizio della terza fase di attuazione del Mercato comune, il numero dei delegati a Strasburgo venga raddoppiato e che la metà di essi venga eletta a suffragio universale¹³⁷. Certo, si tratta di una proposta ancora piuttosto cauta, che tiene conto delle

¹³⁵ Cfr. A. Moro, *Il patto di Centro Sinistra*, cit., p. 1370; ID., *Il secondo Governo Moro*, cit., p. 1576; ID., *Il terzo Governo Moro*, cit., p. 2014.

¹³⁶ Nella citata relazione sul disegno di legge per l'approvazione ed esecuzione dell'Atto di Bruxelles del 20 settembre 1976, Moro giudicherà inefficaci (e in parte inopportune) le iniziative unilaterali promosse dai singoli Parlamenti nazionali per l'elezione dei propri rappresentanti all'Assemblea di Strasburgo, in quanto «nessuna soluzione unilaterale poteva surrogare (anzi rischiava di ritardare) il meccanismo di attuazione della procedura comunitaria», previsto negli articoli 138 del Trattato Cee e 108 del Trattato Euratom. Cfr. *Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, VII Legislatura, Documenti, Disegni di legge e relazioni, Relazione della III Commissione Permanente sul disegno di legge presentato nella seduta del 25 novembre 1976*, cit., p. 4.

¹³⁷ Cfr. Communautés Européennes. Le Conseil, *Note. Etat des travaux du Comité des Représentants Permanents relatifs au renforcement du rôle de l'Assemblée*, Bruxelles, le 13 janvier 1965, in Ceab 2, n. 3060/2.

forti resistenze opposte dai partner comunitari (e soprattutto dal governo francese) al principio della legittimazione democratica del Parlamento europeo. Tuttavia, non è di scarso significato che il progetto italiano sia l'unico, tra quelli presentati dai governi europei in seguito all'approvazione della Risoluzione Furler nel giugno 1963¹³⁸, a dare uno spazio adeguato all'elezione diretta dei parlamentari di Strasburgo, che Moro considera un'assoluta priorità al fine di rendere il processo di integrazione «fatto di popolo» (per usare le sue stesse parole¹³⁹): un evento radicato nella coscienza delle masse popolari e rispondente agli interessi e alle speranze dei cittadini europei.

Se il Piano Saragat è destinato a non avere seguito¹⁴⁰, maggiori risultati, seppur non in tempi brevi, ottiene l'azione diplomatica di Moro volta a mantenere il tema dell'elezione diretta del Parlamento europeo al centro del dibattito comunitario, in modo da porre le premesse per l'auspicata riforma. È assai significativo, da questo punto di vista, che sin dal suo primo colloquio di politica estera come presidente del Consiglio, svoltosi a Roma nel gennaio 1964 col cancelliere della Repubblica Federale Tedesca Ludwig Erhard, lo statista democristiano faccia riferimento alle questioni del voto europeo e della fusione dei Consigli e delle Commissioni delle Comunità (che si realizzerà nel 1965) come punti fondamentali di una necessaria riforma dell'ordinamento comunitario¹⁴¹. Altrettanto significativo è che, cinque anni dopo, alla vigilia del vertice dell'Aja, il tema dell'elezione a suffragio universale dell'Assemblea di Strasburgo compaia nuovamente nei colloqui tra Italia e Germania, alla ricerca di possibili punti di contat-

¹³⁸ In seguito all'approvazione della Risoluzione Furler sul rafforzamento dei poteri parlamentari da parte dell'Assemblea di Strasburgo nel giugno 1963, i governi dei Paesi membri della Cee presentarono progetti sull'incremento dei poteri e delle competenze di tale assemblea. Su tali progetti, ivi compreso il Piano Saragat, cfr. C. GERMOND, *Les projets d'Union politique de l'année 1964*, in W. LOTH (a cura di), *Crisis and Compromises. The European Project 1963-1969*, Bruylant-Bruxelles, Nomos Verlag-Baden Baden, 2001, pp. 109-130.

¹³⁹ A. Moro, *Il secondo governo Moro*, cit., p. 1576.

¹⁴⁰ Il Comitato dei rappresentanti permanenti decise infatti di rimandare l'esame del dossier sulle elezioni europee al momento in cui si fosse posto il problema della fusione degli esecutivi delle Comunità. Cfr. Communautés Européennes. Le Conseil, *Note*, cit.

¹⁴¹ Cfr. F. IMPERATO, *Aldo Moro e la pace nella sicurezza*, cit., p. 27.

to in vista dell'importante consesso europeo promosso da Pompidou. In quell'occasione la diplomazia del nostro Paese, guidata da Moro come ministro degli Esteri, propone di accompagnare il cammino verso l'unione monetaria, potenzialmente pericoloso per i suoi effetti sull'economia nazionale, con accordi riguardanti ambiti comunitari più consoni agli interessi italiani (come le politiche sociali e culturali e la cooperazione politica) e con una riforma istituzionale giudicata di grande importanza e non più rinviabile come l'elezione a suffragio universale del Parlamento europeo¹⁴².

Ma né il vertice dell'Aja, né quello successivo di Parigi dell'ottobre 1972 si occupano in modo risolutivo dell'applicazione dell'art. 138 del Trattato Cee, nonostante l'Assemblea di Strasburgo approvi, alla vigilia del consesso parigino, una risoluzione con cui si invitano i governi europei ad assumere impegni sulle questioni sollevate dal Rapporto Vedel, predisposto dalla Commissione europea (guidata dall'italiano Franco Maria Malfatti) al fine di accrescere il ruolo dell'istituzione parlamentare nell'ordinamento comunitario e di sollecitarne l'elezione a suffragio universale¹⁴³. A pesare negativamente sul tema del voto europeo è ancora la ferma opposizione della Francia, il cui presidente Pompidou ha una visione rigorosamente intergovernativa dei processi decisionali comunitari, che tende a relegare il Parlamento europeo «in una posizione subalterna, con una funzione consultiva e non eletto direttamente dai cittadini»¹⁴⁴. Si tratta di una cocente delusione per Moro, che in occasione della riunione dei ministri degli Esteri della Comunità svoltasi a Lussemburgo nel maggio 1972 aveva indicato come traguardo finale da raggiungere la costruzione di una federazione europea e, come obiettivo immediato e improcrastinabile, l'ampliamento dei poteri e delle competenze del Parlamento europeo e la sua elezione a suffragio universale¹⁴⁵. Una proposta che aveva avuto modo di rilanciare in un articolo apparso sul «Giorno» nell'immedia-

¹⁴² Cfr. M. E. Guasconi, *L'Europa tra continuità e cambiamento*, cit., pp. 35-37.

¹⁴³ Il Rapporto Vedel è consultabile in http://www.ena.lu/rapport_vedel_25_mars_1972-010002255.html.

¹⁴⁴ U. TULLI, *Un Parlamento per l'Europa*, cit., p. 82.

¹⁴⁵ Per un resoconto dei due interventi di Moro nella riunione di Lussemburgo del 26 maggio 1972 cfr. A. MORO, *L'Italia nell'evoluzione dei rapporti internazionali*, cit., pp. 404-406.

ta vigilia del vertice di Parigi, dove aveva precisato che l'Assemblea di Strasburgo, eletta direttamente dai cittadini, avrebbe dovuto veder crescere le proprie competenze in materia di bilancio¹⁴⁶. Competenze peraltro già rafforzate dal Trattato di Lussemburgo dell'aprile 1970, che introducendo il sistema delle risorse proprie per il finanziamento della Comunità aveva attribuito al Parlamento europeo la facoltà di adottare emendamenti e proporre modifiche al progetto di bilancio approvato dalla Commissione¹⁴⁷.

Occorre attendere un'altra conferenza al vertice, svoltasi sempre a Parigi nel dicembre 1974, affinché si trovi un accordo sull'introduzione dell'elezione diretta del Parlamento europeo. Il comunicato finale di quella riunione prevede infatti che i capi di Governo dei nove Paesi della Comunità (Gran Bretagna, Irlanda e Danimarca ne fanno parte ufficialmente dal 1° gennaio 1973) «hanno constatato che l'obiettivo fissato dal trattato dell'elezione a suffragio universale dell'Assemblea dovrebbe essere realizzato il più presto possibile. Su questo punto, essi attendono con interesse le proposte dell'Assemblea, sulle quali si augurano che il Consiglio deliberi entro il 1976. In questa ipotesi, le elezioni a suffragio universale diretto dovrebbero tenersi a partire dal 1978». Questa importante decisione è assunta però con due riserve formali allegare al comunicato: la prima del governo inglese, che dichiara di non voler prendere posizione sul voto europeo prima della rinegoziazione della propria adesione alla Comunità e del conseguente referendum popolare; la seconda del governo danese, che afferma di non poter impegnarsi, almeno per il momento, a rispettare la scadenza del 1978. Piuttosto vago è invece l'impegno assunto dai Nove per un possibile rafforzamento dei poteri del Parlamento europeo, le cui competenze (si legge sempre al punto 12 del comunicato) «saranno allargate attraverso l'acquisizione di taluni poteri nel processo legislativo comunitario»¹⁴⁸.

L'accordo raggiunto a Parigi nel dicembre 1974 è in gran parte frutto dell'intesa tra i nuovi capi degli esecutivi di Francia e Germa-

¹⁴⁶ Id., *Il vertice di Parigi costituente europea*, in «Il Giorno», 15 ottobre 1972.

¹⁴⁷ Il Trattato di Lussemburgo è consultabile in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT>.

¹⁴⁸ Il testo del comunicato è consultabile in <http://aei.pitt.edu/1459>.

nia, Valéry Giscard d'Estaing e Helmut Schmidt, favorevoli all'elezione a suffragio universale dell'Assemblea di Strasburgo (ma non a un aumento dei suoi poteri, almeno nel caso di Giscard d'Estaing), e soprattutto convinti della necessità di creare un forte organo di vertice della Comunità, capace di fornire risposte adeguate e tempestive ai gravi problemi economici e sociali che affliggono l'Europa occidentale negli anni Settanta. Un'esigenza, quest'ultima, che al vertice parigino si traduce nella creazione del Consiglio europeo, istituzione composta dai capi di Governo della Comunità che si riunisce tre volte l'anno allo scopo di trovare soluzioni unitarie alle questioni più urgenti dell'economia mondiale e della politica internazionale¹⁴⁹. Moro, che aveva ribadito con forza la necessità di introdurre il voto europeo due giorni prima della conferenza, in occasione del dibattito alla Camera sul programma del suo quarto governo¹⁵⁰, può parlare con cauto ottimismo di un'Europa che «esiste e sente che è suo dovere esistere per se stessa e per il mondo», rallegrandosi non solo per l'accordo raggiunto sulle elezioni europee, ma anche per l'istituzione del Fondo europeo di sviluppo regionale, che avrebbe assicurato all'Italia circa 400 miliardi di lire per investimenti da effettuare soprattutto nelle aree depresse del Mezzogiorno¹⁵¹.

Ma la questione dell'elezione diretta dell'Assemblea di Strasburgo non era ancora definita nei particolari. Se si era raggiunto un accordo tra i Paesi membri della Comunità sulla necessità di applicare in tempi relativamente brevi l'art. 138 del Trattato Cee, non vi era intesa sulla data delle prime elezioni a suffragio universale, né su altri punti di non minore importanza come la compatibilità tra la carica di parlamentare europeo e quella di parlamentare nazionale, il numero dei membri dell'Assemblea di Strasburgo e la ripartizione dei seggi tra i diversi partner europei. Sulle ultime due questioni viene trovato però un accordo di massima in occasione del Consiglio europeo di Bruxelles del luglio 1975, nel corso del quale i rappresentanti dei nove Paesi

¹⁴⁹ Sulla nascita del Consiglio europeo cfr. C. R. CARCHIDI, *Il Consiglio Europeo. Evoluzione, competenze e prassi*, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 2-16.

¹⁵⁰ Cfr. *Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, VI Legislatura, Discussioni, Seduta del 7 dicembre 1974*, p. 18.331.

¹⁵¹ Le parole di Moro sono riportate da G. ROSSI, *Concluso il «vertice del realismo». Moro: l'Europa di oggi esiste*, in «Il Popolo», 11 dicembre 1974.

membri della Cee approvano all'unanimità una proposta del governo francese che prevede un Parlamento europeo composto da 410 membri e un identico numero di rappresentanti (81) per i quattro maggiori Paesi della Comunità (Francia, Germania Federale, Gran Bretagna e Italia)¹⁵².

Restavano quindi da sciogliere i nodi della data delle prime elezioni europee e della compatibilità tra i due mandati parlamentari. In vista del Consiglio europeo di Roma dell'1 e 2 dicembre 1975, Moro, in qualità di presidente di turno del Consiglio e in stretta collaborazione col ministro degli Esteri Rumor, fissa con grande chiarezza l'obiettivo principale che il vertice avrebbe dovuto raggiungere: la fissazione della data delle prime elezioni del Parlamento europeo a suffragio universale che, come si legge in una bozza di relazione introduttiva ai lavori del vertice romano, finisce per rivestire un valore storico, sia per «l'attesa dell'opinione pubblica», sia per gli effetti che quella decisione avrebbe assunto per il «progresso verso l'unione europea»¹⁵³. Per il governo italiano la migliore soluzione è quella di una data unica in cui effettuare le operazioni di voto in tutti i Paesi della Comunità, «con possibilità, o meno, di deroga», per quegli Stati che intendano «abbinare l'elezione dei membri del Parlamento europeo con elezioni nazionali»¹⁵⁴. Una simultaneità che per Moro ha un duplice significato politico: da un lato contribuisce a rafforzare il carattere sovranazionale dell'Assemblea di Strasburgo, facendone risaltare l'immagine di consesso europeo dotato di una solida legittimazione democratica; dall'altro consente al «popolo europeo», nuovo soggetto collettivo che esercita il diritto di voto in una dimensione internazionale, di esprimersi «nello stesso tempo per la elezione della sua rappresentanza»¹⁵⁵.

¹⁵² Cfr. D. PASQUINUCCI, *Uniti dal voto?*, cit., pp. 196-197.

¹⁵³ ACS, AAM, busta 121, foglio 8, *Consiglio Europeo dell'1-2/12/1975. Ministero degli Affari Esteri. Elezione a suffragio universale diretto dei membri del Parlamento Europeo (Elementi per un intervento introduttivo)*, p. 1.

¹⁵⁴ Ivi, p. 2.

¹⁵⁵ Si veda l'intervento di Moro alla Camera del 15 febbraio 1977, nel corso del dibattito sul disegno di legge relativo all'approvazione e all'esecuzione dell'Atto di Bruxelles del 20 settembre 1976, in *Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, VII Legislatura, Discussioni, Seduta del 15 febbraio 1977*, p. 5275.

Pur di raggiungere l'accordo sulla data del voto, lo statista democristiano è disposto ad accantonare la questione del rafforzamento dei poteri del Parlamento europeo, rispetto alla quale l'opposizione di alcuni partner comunitari, e soprattutto del governo francese, appare arcigna e irriducibile, soprattutto dopo la limitata estensione delle competenze parlamentari in materia di bilancio previste dal Trattato di Lussemburgo dell'aprile 1970. Certo, Moro ammette che l'Assemblea di Strasburgo ha «competenze relativamente modeste» e mantiene ancora un ruolo puramente consultivo; tuttavia, egli ritiene essenziale «che intanto il Parlamento sia eletto, che sia riconosciuto ai cittadini europei questo diritto»¹⁵⁶, ponendo l'accento sul carattere democratico di una riforma che consente ai cittadini europei di scegliere i propri rappresentanti a Strasburgo e di partecipare maggiormente alla vita della Comunità. Il che, secondo Moro, avrebbe potuto avere effetti positivi anche sul processo di unificazione economica e politica del vecchio continente, imprimendogli quella spinta popolare che avrebbe permesso di superare i dubbi e le resistenze di alcuni governi europei.

Muovendo da queste convinzioni, lo statista pugliese si adopera per fare in modo che al Consiglio europeo di Roma del dicembre 1975 le residue resistenze della Gran Bretagna e della Danimarca non incidano sull'accordo riguardante la data unica delle prime elezioni europee. Un accordo che viene raggiunto sulla base di una formula che fissa le operazioni di voto in «una data unica nel periodo maggio-giugno 1978», lasciando però aperta la possibilità ai Paesi che non possono procedere all'elezione diretta in quella data di continuare a «designare i propri rappresentanti tra i membri eletti del Parlamento nazionale»¹⁵⁷. Viene stabilito così che le prime elezioni europee si tengano in un'unica data nella primavera del 1978, recependo, almeno in parte, la scadenza indicata nella nuova convenzione elettorale approvata dal Parlamento europeo (la Convenzione Patijn), che prevedeva che le consultazioni elettorali si svolgessero, al più tardi, la prima domeni-

¹⁵⁶ Ivi, pp. 5275-5276.

¹⁵⁷ Si veda il testo del comunicato finale del Consiglio Europeo di Roma in *Testi e documenti sulla politica estera dell'Italia (1975)*, Roma, Ufficio Studi, s.d., p. 417.

ca di maggio del 1978¹⁵⁸. Nello stesso tempo, però, si offre la possibilità ai governi della Gran Bretagna e della Danimarca, guidati rispettivamente da Harold Wilson e Anker Jørgensen, di verificare se per i loro Paesi sia realmente possibile rispettare quella scadenza. Alla fine, però, anche Londra e Copenaghen finiranno per accettare la soluzione della data unica per le prime elezioni europee, firmando a Bruxelles il 20 settembre 1976, insieme agli altri partner comunitari, l'Atto del Consiglio dei ministri relativo all'elezione del Parlamento europeo a suffragio universale diretto¹⁵⁹.

Pienamente soddisfatto dell'esito del vertice romano, che aveva anche approvato il principio della compatibilità tra il mandato parlamentare nazionale e quello europeo e adottato la decisione di introdurre un unico passaporto per i Paesi membri della Comunità, Moro non esita a definire l'accordo sulla data unica del voto «una decisione fondamentale, e da molti anni attesa, per la costruzione di una Europa unita e democratica», aggiungendo, non senza una certa enfasi, che tale decisione contribuirà a ricondurre il processo di integrazione «nel solco primario della volontà e del consenso popolare»¹⁶⁰. Egli appare profondamente convinto che l'elezione dell'Assemblea di Strasburgo a suffragio universale avrebbe avuto effetti positivi sia nel rapporto tra cittadini e istituzioni comunitarie (rendendo i primi maggiormente partecipi alla vita e alle decisioni delle seconde), sia sugli sviluppi del processo di integrazione, accelerandone il percorso verso l'unificazione economica e politica del vecchio continente. Assicurando al Parlamento europeo una salda legittimazione democratica e un chiaro carattere sovranazionale, la riforma attuata con l'Atto di Bruxelles del settembre 1976 rappresenta, agli occhi di Moro, il primo passo nella costruzione di quello Stato federale europeo, che egli considera l'auspicabile traguardo finale del processo di integrazione, pur essendo consapevole che tale obiettivo avrebbe incontrato enormi resisten-

¹⁵⁸ Sulla Convenzione Patijn cfr. D. PASQUINUCCI, *Uniti dal voto?*, cit., pp. 174-186.

¹⁵⁹ L'Atto è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee dell'8 ottobre 1976. Esso è consultabile in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT>.

¹⁶⁰ Si vedano le dichiarazioni rilasciate al termine del Consiglio europeo di Roma in A. MORO, *L'Italia nell'evoluzione dei rapporti internazionali*, cit., p. 538.

ze e avrebbe avuto scarse possibilità di realizzazione¹⁶¹. Una speranza condivisa dai più autorevoli esponenti del federalismo europeo, tra cui Altiero Spinelli, fiducioso che l'Assemblea di Strasburgo eletta a suffragio universale possa diventare «la prima costituente europea»¹⁶², capace di gettare le basi di un'unione federale dei Paesi dell'Europa occidentale. Una speranza che però, com'è stato messo in luce da un recente contributo storiografico, si è infranta contro la dura realtà di un'elezione a suffragio universale che non è stata concepita dai più potenti Stati europei (e *in primis* dalla Francia) come «un'apertura alle istanze federaliste o di costruzione di una democrazia sovranazionale», bensì come «uno strumento per dare legittimazione a un disegno essenzialmente confederale e incentrato sui governi nazionali»¹⁶³, oltre che come mezzo per frenare le richieste di maggiori poteri per il Parlamento europeo.

Tuttavia, raggiunto l'obiettivo dell'elezione diretta dell'Assemblea di Strasburgo con la firma dell'Atto di Bruxelles, Moro non può che essere soddisfatto per l'esito positivo di una lunga e faticosa battaglia. Tale stato d'animo emerge con chiarezza nel dibattito che si svolge nel Parlamento italiano per la ratifica dell'Atto, in cui lo statista pugliese svolge un ruolo da protagonista come relatore del disegno di legge per l'approvazione e l'esecuzione della riforma per il voto europeo. Nel rallegrarsi alla Camera dei Deputati, il 15 febbraio 1977, per il consenso quasi unanime ottenuto dal disegno di legge (che sarà approvato con soli sedici voti contrari¹⁶⁴), Moro afferma con un certo orgo-

¹⁶¹ Intervenendo alla Camera il 15 febbraio 1977, Moro afferma che «il punto finale, lo sbocco naturale del processo di unificazione deve essere, ovviamente per tappe – per molte tappe intermedie – uno Stato federale» (*Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, VII Legislatura, Discussioni, Seduta del 15 febbraio 1977*, p. 5274).

¹⁶² Si veda l'intervento di Spinelli alla Camera dei Deputati del 10 febbraio 1977 in *Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, VII Legislatura, Discussioni, Seduta del 10 febbraio 1977*, p. 5166.

¹⁶³ U. TULLI, *Un Parlamento per l'Europa*, cit., pp. 138-139.

¹⁶⁴ Sulla discussione parlamentare in Italia in merito alla ratifica dell'Atto di Bruxelles cfr. T. FORCELLESE, *Le elezioni a suffragio universale diretto per il Parlamento europeo. Il dibattito parlamentare in Italia*, in A. CICCARELLI, T. FORCELLESE (a cura di), *L'Europa del XXI secolo. Il futuro dell'Unione europea tra convergenza politico-istituzionale e integrazione socio-economica*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015, pp. 93-106.

glio che «in Italia, a differenza di altri Paesi, siamo tutti – o quasi tutti – solidali sull’opportunità di far progredire l’integrazione europea»: un *idem sentire* che deriva, a suo giudizio, da «una vocazione europea connaturale al popolo italiano»¹⁶⁵, un sentimento diffuso di adesione ai valori e agli obiettivi del processo di integrazione. Pur esagerando sull’estensione e la forza della coscienza europea del popolo italiano, il giurista pugliese coglie nel segno allorché sottolinea la differenza tra l’Italia e quei Paesi (come la Francia e la Gran Bretagna) che avevano visto accendersi un aspro confronto politico sulla ratifica dell’Atto di Bruxelles, cui si era aggiunta, nel caso francese, una vibrante polemica di natura costituzionale¹⁶⁶. Le parole di Moro intendono però esprimere anche la sua personale soddisfazione per una battaglia combattuta e vinta come uomo delle istituzioni che si è trovato impegnato per molti anni «nel pieno dell’esperienza comunitaria» (per usare le sue stesse parole¹⁶⁷). Una battaglia per quelle elezioni europee che slitteranno al giugno 1979, poco più di un anno dopo l’uccisione dello statista pugliese per mano delle Brigate Rosse.

¹⁶⁵ *Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, VII Legislatura, Discussioni, Seduta del 15 febbraio 1977*, p. 5273.

¹⁶⁶ Sul dibattito francese relativo alla ratifica dell’Atto di Bruxelles cfr. D. PASQUINUCCI, *Uniti dal voto?*, cit., pp. 205-219. Sul dibattito in Gran Bretagna cfr. U. TULLI, *Un Parlamento per l’Europa*, cit., pp. 132-133.

¹⁶⁷ *Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, VII Legislatura, Discussioni, Seduta del 15 febbraio 1977*, p. 5275.

Principio di eguaglianza e limiti finanziari imposti al diritto alla salute a quarant'anni dalla Riforma del 1978

Candido Volpe

L'art. 32 della Costituzione della Repubblica italiana recita: «La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività e garantisce cure gratuite agli indigenti. Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge. La legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana».

Dalla lettura di tale disposizione emerge, in modo esplicito, che la Costituzione italiana protegge la salute come «diritto fondamentale dell'individuo» e come «interesse della collettività». Pertanto, la salute viene riconosciuta sia come tradizionale diritto di libertà, sia come diritto sociale di prestazione (nell'art. 32 si legge che «la Repubblica [...] garantisce cure gratuite agli indigenti»)¹.

Questi due aspetti sono fortemente correlati tra loro e condizionano la concreta dimensione del diritto alla salute nell'ordinamento giuridico. Il bene salute è un valore primario dell'ordinamento costituzionale, che comprende un insieme di situazioni soggettive, strutturalmente riconducibili sia allo schema della libertà negativa («libertà da»: come nel caso dei c.d. trattamenti sanitari obbligatori), quanto a quello della libertà positiva («libertà di»: come nel caso della libertà di cura)².

¹ R. BALDUZZI, G. CARPANI, *Manuale di diritto sanitario*, Bologna 2013, p.23. Si veda, in particolare, R. BALDUZZI, *Sistemi costituzionali, diritto alla salute e organizzazione sanitaria*, Bologna 2009, p. 56 ss.

² R. BALDUZZI, G. CARPANI, *Manuale di diritto sanitario*, cit., p. 24. Per un inquadramento generale del problema, fra gli altri, T. GROPPI e M. OLIVETTI, *La Repubblica delle Autonomie*, Torino 2003, p. 24 (www.associazionedicostituzionalisti.it); L. CHIEFFI, Introduzione, in L. CHIEFFI e M. RICCA, *Il governo della salute: regionalismi e diritti di cittadinanza*, Formez, Roma 2005, p. 27 ss.

La duplice caratteristica strutturale della salute come “diritto soggettivo” (la Carta Costituzionale parla di diritto fondamentale) e come “interesse della collettività” diventa essenziale per qualificare il “valore salute”, in relazione sia alle disposizioni normative stabilite dal legislatore, sia in base allo scrutinio di costituzionalità.

La disposizione, di cui all’art. 32 Cost., non riguarda solo la sfera delle pretese soggettive che sono afferenti al diritto alla salute, ma è estesa e, in molti casi, condizionata dalla dimensione “superindividuale” del bene salute.³ Invero, le diverse dimensioni della salute (individuale e collettiva), il carattere dichiaratamente “fondamentale” o “primario” delle diverse situazioni giuridiche ad essa collegata, determinano «il continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali»⁴.

Nel caso di specie la disposizione della Carta costituzionale conferma il carattere della multidimensionalità del bene salute, che genera “situazioni giuridiche poliformi,” entro un circuito di determinazione dai rispettivi confini concettuali⁵. Dal significato del concetto di salute si ricavano una multidimensionalità soggettiva ed una multidimensionalità oggettiva⁶.

³ L. CHIEFFI, *Bioetica e diritti dell'uomo*, Torino 2000, p. 16 ss. In merito alla qualificazione della salute come un diritto fondamentale della persona.

⁴ R. BALDUZZI, G. CARPANI, *Manuale di diritto sanitario*, cit., p. 23. Secondo gli autori «la multidimensionalità del bene salute, che genera situazioni giuridiche poliformi, entro un circuito di determinazione biunivoca dei rispettivi confini concettuali, è rinvenibile anche nei principali documenti normativi in vigore nell’ordinamento internazionale, in cui accanto a formulazioni ampie e generali se ne possono trovare altre che affrontano aspetti specifici che si ricollegano all’uso del termine. A livello europeo nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo, la salute non ha una valenza autonoma e si estrinseca principalmente in senso negativo, come divieto di tenere comportamenti che potrebbero compromettere la salute umana, mentre in senso positivo diviene uno dei tasselli che contribuiscono a delineare il più generale diritto alla vita» (art. 1 Cedu). L’art. 35 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, stabilisce come la salute si estrinsechi «nel diritto di accedere alla prevenzione sanitaria» e in quello «di ottenere cure mediche», non fornendo però alcuna definizione del termine salute.

⁵ R. BALDUZZI, G. CARPANI, *op. cit.*, p. 25.

⁶ R. BALDUZZI, G. CARPANI, *op. cit.*, p. 26 ss. Nel merito la Corte Costituzionale in diverse sentenze ha evidenziato la natura composta di tale diritto che, accanto ad un nucleo essenziale ed intangibile presenta aspetti che possono essere soggetti a bilan-

Ai sensi dell'art. 32, il soggetto attivo incaricato di tutelare la salute è la Repubblica, intesa come l'insieme di tutte le attività e funzioni sia dello Stato in quanto tale, sia delle regioni e degli altri enti pubblici, *ex art. 114 Cost.*, comprendendo pertanto anche gli enti pubblici funzionali e territoriali. Vi è poi una multidimensionalità oggettiva, intesa come tutela globale del bene unitariamente considerato. In quest'ultima accezione vi è una tutela passiva che impone che nessuna attività pubblica o privata deve offendere il bene e una tutela attiva come pretesa positiva del titolare all'esistenza e utilizzabilità di servizi sanitari in grado di proteggere e migliorare la sua salute.

In sostanza accanto a quella che è identificata come tutela passiva della salute, la norma costituzionale accorda alla persona anche il diritto a una tutela attiva, essendo anzi questa la forma di garanzia che più richiama la Repubblica a un'azione positiva di protezione del bene. In veste di diritto sociale, dunque, il diritto dell'individuo si presenta quale diritto a pretesa avente ad oggetto un complesso di attività, cui l'art. 32 allude soltanto nell'ultima parte del comma I con riferimento alle cure agli indigenti⁷.

ciamento con la possibilità reale ed obiettiva di disporre delle risorse necessarie per la medesima attuazione. Si veda in particolare, la sentenza della Corte costituzionale n. 455 del 1990 secondo cui «il diritto a ottenere trattamenti sanitari, essendo basato su norme costituzionali di carattere programmatico impositive di un determinato fine da raggiungere, è garantito a ogni persona come un diritto costituzionale condizionato dall'attuazione che il Legislatore ordinario né dà attraverso il bilanciamento dell'interesse tutelato da quel diritto con gli altri interessi costituzionalmente protetti, tenuto conto dei limiti oggettivi che lo stesso Legislatore incontra nella sua opera di attuazione in relazione alle risorse organizzative e finanziarie di cui dispone al momento. [...] Questo principio, che è comune a ogni altro diritto costituzionale a prestazioni positive, non implica certo una degradazione della tutela primaria assicurata dalla Costituzione a una puramente legislativa, ma comporta che l'attuazione della tutela, costituzionalmente obbligatoria, di un determinato bene avvenga gradualmente a seguito di un ragionevole bilanciamento con altri interessi o beni che godono di pari tutela costituzionale e con la possibilità reale e obiettiva di disporre delle risorse necessarie per la medesima attuazione».

⁷ M. OLIVETTI, *Stato sociale e competenze istituzionali*, Torino 2004, p. 35 ss. Secondo l'autore «la Corte Costituzionale non tenta di definire il titolo specifico in base al quale le Regioni esercitano la loro più ampia autonomia sul piano dell'organizzazione sanitaria, se cioè si verifica sulla base della competenza concorrente in materia di tutela della salute o di una presunta competenza esclusiva regionale in

È da premettere che la disposizione dell'art. 32, che inizialmente era ritenuta norma programmatica, ha avuto una graduale attuazione nel sistema sanitario e, attraverso una rimodulazione dell'assetto organizzativo dell'apparato pubblico, ha determinato la piena affermazione della precettività del diritto alla salute. Nel caso di specie il diritto alla salute come fattispecie complessa si relaziona con altre norme costituzionali, ad iniziare dagli articoli 2 e 3 Cost.

In via principale il diritto alla salute rimane un diritto inviolabile dell'uomo, ponendo a fondamento dello stesso il principio personalistico della dignità della persona umana, intesa non soltanto come singolo, ma anche nelle formazioni sociali⁸.

Questo concetto riferito ai diritti inviolabili risulterebbe incompleto se non si individuasse il principio della irrevocabilità di tali diritti ovvero l'intangibilità del loro nucleo essenziale da parte della legge di revisione costituzionale⁹.

In tal senso appare di fondamentale importanza l'interazione sussistente tra l'art. 42 Cost. e l'art. 3 della Carta Costituzionale, intesa come principio di uguaglianza al diritto alla salute, cioè come eguale godimento del diritto da parte di ogni persona¹⁰. Tale eguaglianza nella

materia di organizzazione sanitaria, e si attiene ad un prudente atteggiamento attendista, muovendosi secondo la logica caso per caso».

⁸ G. ACOCELLA, *Prolegomeni al Biodiritto*, Roma 2012, p. 45 ss. Si veda anche R. BALDUZZI, *Titolo V e tutela della salute*, in *Quaderni regionali I*, p. 65-85.

⁹ R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Cost. all'art. 119*, Torino 2006, p. 2358 ss.

Si veda anche R. BALDUZZI, G. CARPANI, *Manuale di diritto sanitario*, cit., p. 44. Secondo gli autori questo concetto di diritti inviolabili risulta «tuttavia incompleto se non se ne ricercasse il significato giuridico nella c.d. irrevocabilità di tali diritti ovvero nell'intangibilità del loro nucleo essenziale da parte della legge di revisione costituzionale, concepita come atto supremo, all'interno degli Stati costituzionali». Sul principio di irrevocabilità e inviolabilità si veda Corte Costituzionale sentenze n. 1146/1988 e n. 366/1995.

¹⁰G. ACOCELLA, *Prolegomeni al Biodiritto*, cit. p. 23. Secondo l'autore il tema della valutazione economica della salute è diventato pertanto una delle emergenze più avvertite in relazione a due aspetti: il primo in ragione della scoperta delle risorse non virtuosamente impiegate nella organizzazione della sanità e il secondo derivante dal disagio di attribuire dimensione economica e vincoli finanziari alla tutela di un diritto considerato diritto fondamentale tanto dall'Oms quanto dalla Costituzione repubblicana.

tutela si ispira ai principi di universalità e accessibilità, che sono anche a fondamento del Ssn.

Da tali considerazioni emerge l'illegittimità delle distinzioni tra individui, sulla base delle condizioni elencate al comma 1 dell'art. 3, ma anche in relazione ad una protezione territorialmente articolata. Nel caso di specie si fa presente che per parte della dottrina «l'indispensabile promozione delle autonomie locali, in modo da valorizzare le specificità locali e la stessa capacità di autogoverno responsabile, non deve tuttavia ridurre l'impegno dello Stato centrale ad assicurare il godimento uniforme, in tutto il territorio nazionale, dei diritti civili e sociali, in modo da favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, evitando la presenza di ingiustificate forme di esclusione sociale, legate ad una differente appartenenza regionale»¹¹.

Infatti il diritto alla salute, pur trovando limite nel bilanciamento con altri interessi costituzionalmente tutelati e rinvenibili, in particolare, nei vincoli di carattere finanziario e organizzativo, reca in sé il diritto a una serie di prestazioni che devono essere sempre garantite, pena la violazione della dignità della persona (Corte Costituzionale sentenza n. 185/1998). In tal senso si pensi all'assistenza sanitaria ai cittadini italiani all'estero (Corte Cost. n. 309/1999), come agli obblighi in materia di assistenza sanitaria agli stranieri non regolari (Corte Cost. n. 229/2010).

Nel caso di specie, il diritto alla salute si configura come diritto soggettivo direttamente azionabile *erga omnes*, nei confronti dei pubblici poteri e verso il quale numerose sono state le pronunce

¹¹ L. CHIEFFI, *Bioetica pratica e cause di esclusione sociale*, Milano 2012, p. 21 ss. Secondo l'autore «l'auspicabile sviluppo degli ambiti di autonomia territoriale non potrebbe, infatti, andare disgiunto dalla indispensabile conservazione di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, indipendentemente dal luogo di residenza. [...] Tra i compiti della bioetica pratica rientrerà allora quello di verificare l'opportunità e l'equità, e ragionevolezza, di provvedimenti di allocazione delle risorse volti al risanamento delle finanze locali, non solo per gli effetti benefici che ne potranno derivare per le casse della Regione, ma soprattutto per le conseguenze sulla conservazione di un elevato stato di benessere dell'individuo, che giammai potrebbe essere discriminato in considerazione delle proprie condizioni sociali ed economiche di particolare fragilità per appartenere a categorie più esposte».

della Corte Costituzionale (sent. n.247/1974; 88/1979; 356/1991; 107/2012)¹².

Altrettanto continui sono stati gli interventi della Corte Costituzionale nel ribadire il carattere *erga omnes* del diritto in oggetto anche nei confronti dei privati (sent. n. 88/1979; 184/1986; 557/1987; 202/1991)¹³.

La caratteristica strutturale del diritto alla salute si fonda nella pretesa del singolo all'astensione *erga omnes* da qualsiasi comportamento che possa mettere in pericolo l'integrità della salute fisica e psichica dell'individuo, coerentemente a una concezione integrale della persona umana (art. 2 Cost)¹⁴.

Non a caso la giurisprudenza ha concretizzato questa fattispecie nel diritto al risarcimento del cosiddetto "danno biologico", ossia il danno derivante dalla lesione del bene salute a prescindere da qualsiasi conseguenza di ordine patrimoniale prodotta nella sfera giuridica del danneggiato (Corte Costituzionale sent. n. 202/1981). Nei successivi interventi (sent. n. 184/1986) la Corte Costituzionale, fin da subito ha consacrato che il diritto al risarcimento deve essere fondato non su l'art. 2059, ma sull'art. 2043 del codice civile¹⁵.

Una parte della dottrina qualifica il diritto alla salute a pieno titolo nella più ampia categoria dei diritti sociali, la cui tutela impegna tutti i soggetti della Repubblica che devono assicurare le condizioni minime di salute e il benessere psico-fisico dell'individuo. Infatti, la categoria dei diritti sociali trae origine dalla necessità di garantire a tutti prestazioni tali da riequilibrare le posizioni dei singoli all'interno della

¹² M. CARTABIA, *La giurisprudenza costituzionale relativa all'art. 32, secondo comma della Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, pp. 455 ss.

¹³ M. CARTABIA, *op. cit.*, p. 458 ss. Inoltre la giurisprudenza della Corte Costituzionale è reperibile nel sito: www.cortecostituzionale.it

¹⁴ L. CHIEFFI, *Il diritto alla salute alle soglie del terzo millennio. Profili di ordine etico, giuridico ed economico*, Torino, 2003 p. 32 ss. Si veda anche L. CHIEFFI, *Percorsi tra bioetica e diritto*, Torino 2010.

¹⁵ C. TUBERTINI, *Pubblica Amministrazione e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni*, Bologna 2008, p. 45 ss. In altri termini viene affermato che la tutela risarcitoria del diritto alla salute risulta dal combinato disposto degli artt. 32, primo comma, della Costituzione e 2043 cod. civ. ed è rappresentata dalla stessa menomazione psico-fisica, a prescindere dalla conseguenza che da essa possano derivarne.

società attraverso l'intervento perequativo dei pubblici poteri¹⁶. Trattandosi di "diritti a prestazione", che hanno bisogno di un intervento positivo da parte dello Stato, chiaramente sono condizionati dalla disponibilità delle risorse finanziarie che servono a garantirli, nonché delle scelte politiche su come utilizzare i fondi a disposizione¹⁷.

In realtà se dal punto di vista fenomenico il diritto alla salute viene percepito come diritto sociale a prestazione, è pur vero che la sua struttura giuridica è assai complessa.

Abbiamo infatti un nucleo di diritto a prestazione (il diritto alle

¹⁶ G. ACOCELLA, *Prolegomeni al biodiritto*, cit., p. 50 ss. Secondo l'autore «l'evoluzione dell'economia capitalista moderna ha imposto fin dalla prima metà del Novecento un nuovo e diverso assetto giuridico-istituzionale che fissasse come dovere improrogabile degli Stati la difesa della salute popolare e delle posizioni sociali più deboli [...]. Il Welfare si presenta pertanto come una forma essenziale dell'organizzazione pubblica contemporanea alla ricerca di un equilibrio tra libertà economica e giustizia sociale, che giunge fino a modificare l'assetto giuridico dello Stato[...] Il confronto che si sta consumando in questi anni sui temi della protezione sanitaria, generando uno scontro tra culture giuspubblicistiche diverse in merito al ruolo della solidarietà collettiva, induce a raccomandare l'adozione di criteri restrittivi in tutti i settori della erogazione e dell'assistenza sociale e sanitaria».

¹⁷ Sulle molteplici posizioni giuridiche soggettive riconducibili all'ampia famiglia dei "diritti sociali" si veda P. GROSSI, *Qualche riflessione per una corretta identificazione e sistemazione dei diritti sociali*, Padova 2008, p. 13 ss, al quale si rinvia anche per la distinzione tra i diritti a prestazioni positive e il più ampio *genus* dei diritti c.d. civili (comprensivo anche di quelli che non impongono alla controparte - Stato o enti pubblici - l'obbligo di fornire una prestazione di fare o di dare). Per i cosiddetti diritti a ricevere prestazioni positive, pur nell'assenza di una condivisa definizione della stessa socialità dei diritti e nella consapevolezza delle difficoltà classificatorie sottolineate in dottrina, gli stessi possono definirsi come un sottoinsieme del più ampio "arcipelago dei diritti sociali." Per i diritti a prestazione, immediato e diretto appare «il rapporto tra la disponibilità di risorse e l'effettiva soddisfazione del bisogno presidiato dalla corrispondente posizione giuridica soggettiva». Si tratta, dunque, di diritti relativi quanto alla struttura (giacché risultano opponibili nei confronti di uno o più soggetti determinati), che condividono con la più ampia famiglia dei diritti di credito il carattere della patrimonialità e dunque la suscettibilità di estimazione pecuniaria. Sulla difficoltà ad individuare una definizione unitaria sulla natura giuridica dei diritti sociali riconosciuti nella Costituzione italiana, si veda B. PEZZINI, *La decisione sui diritti sociali. Indagine sulla struttura costituzionale dei diritti sociali*, Milano 2001, p. 19 ss; si veda anche C. SALAZAR, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali. Orientamenti e tecniche decisorie della Corte Costituzionale a confronto*, Torino 2000, p. 15 ss.

cure e il diritto alle cure gratuite), ma a tale nucleo si aggiungono situazioni soggettive che hanno la struttura tipica dei diritti di libertà, come accade nel caso del diritto a non farsi curare, oppure nella cosiddetta libertà di cura (scelte del medico e della terapia).

Peraltro, dall'analisi del testo costituzionale (si parla di «cure gratuite agli indigenti») non si ricava la garanzia di prestazioni sanitarie pubbliche e gratuite per tutti. Il concetto di “indigenza”, è stato progressivamente superato proprio in considerazione dell'estensione e dell'affermazione delle politiche del *welfare state* e dell'universalizzazione delle prestazioni. Pertanto, ampio spazio viene lasciata alla discrezionalità del Legislatore, dove la spesa sanitaria viene subordinata alla disponibilità di bilancio dello Stato e alla capacità economica pubblica.

La Corte Costituzionale, già con la sentenza n. 992/1988, intervenendo in merito alla questione di legittimità costituzionale sollevata su alcuni articoli delle leggi finanziarie per gli anni 1984 e 1985, ritenuti in contrasto con gli artt. 3 e 32 Cost., stabiliva nel merito che «il diritto alla salute, inteso come diritto alle prestazioni da parte del Ssn è un diritto primario e fondamentale che [...] impone piena ed esaustiva tutela»¹⁸.

È da premettere che il percorso di totale copertura dei costi e delle spese iniziato negli anni Settanta e proseguito negli anni Ottanta, ha subito una inversione di tendenza negli anni Novanta, dove l'esigenza di contenimento della spesa pubblica ha determinato una riduzione graduale da parte del Legislatore in merito alla corresponsione dell'assoluta gratuità delle cure.

Nel merito la Corte Costituzionale con sentenza n. 455/1990 affermava che «il diritto a ottenere trattamenti sanitari è sì garantito ad ogni individuo, ma trattandosi di un diritto a prestazioni positive, risulta condizionato dall'attuazione che il Legislatore ordinario ne dà attraverso il bilanciamento dell'interesse tutelato con gli altri interessi costituzionalmente protetti»¹⁹.

¹⁸ M. CARTABIA, *La giurisprudenza costituzionale relativa all'art. 32, secondo comma*, cit., p. 455 ss. Sul punto si veda L. CHIEFFI, *Il diritto alla salute alle soglie del terzo millennio*, cit., p. 35 ss.

¹⁹ Sul punto P. BISCARETTI DI RUFFIA, *L'enigmatico Statuto dei principi supremi*, in merito al principio di uguaglianza da parte della giurisprudenza della Corte Costituzionale. Qui si osserverà come la Corte, dopo aver ricondotto l'eguaglianza al-

In sostanza, in tale sentenza si stabilisce che il diritto alla salute sia inevitabilmente soggetto alla «determinazione degli strumenti, dei tempi e dei modi di attuazione» da parte del legislatore ordinario, subordinazione questa che «non implica certo una degradazione della tutela primaria assicurata dalla Costituzione a una puramente legislativa, ma comporta che l'attuazione della tutela, costituzionalmente obbligatoria, di un determinato bene avvenga gradualmente a seguito di un ragionevole bilanciamento con gli altri interessi o beni che godono di pari tutela costituzionale e con la possibilità reale e obiettiva di disporre delle risorse necessaria per la medesima attuazione»²⁰.

In tale sentenza il Giudice delle Leggi richiama l'art. 32 Cost., quale parametro costituzionale di riferimento, apparendo paradigmatiche le espressioni formulate in tal senso: «secondo il costante orientamento della giurisprudenza costituzionale, il diritto alla salute è riconosciuto e garantito dall'art. 32 della Costituzione come un diritto primario e fondamentale che impone piena ed esaustiva tutela [...] Questa tutela, tuttavia, si articola in situazioni giuridiche soggettive diverse in dipendenza della natura e del tipo di protezione che l'ordinamento costituzionale assicura al bene dell'integrità e dell'equilibrio fisico e psichico della persona umana in relazione ai rapporti giuridici cui in concreto inerisce. In

la categoria dei principi supremi dell'ordinamento con le pronunce dei primi anni Settanta, ha poi specificato la sua posizione: «la pretesa d'eguaglianza non sarebbe intangibile nel senso di non ammettere, neppure a leggi costituzionali o costituzionalmente coperte, la differenziazione di situazioni assimilabili». Nei passaggi della sentenza n. 12 del 1972 la Corte Costituzionale, al contrario, riconosce nella copertura costituzionale di cui all'art. 7 Cost. la fonte che permette di introdurre discipline derogatorie del principio di eguale trattamento. Secondo l'autore la Corte Costituzionale, in realtà, non sembra sempre attenta a distinguere gli aspetti per i quali il principio di eguaglianza è da considerarsi principio supremo: si veda la sentenza n. 125 del 2009 «il giudice dovrebbe dare una interpretazione conforme non soltanto al diritto comunitario (prevalente su quello interno) ma anche ai principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, fra i quali vi è il principio di eguaglianza consacrato nell'art. 3 della Costituzione». Sulla collocazione del principio di eguaglianza tra i principi supremi dell'ordinamento si veda M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Principi supremi dell'ordinamento costituzionale e forma di Stato*. Si veda anche Corte Costituzionale, *ex plurimis* pronunce n. 149 e 440 del 1995; 15 del 1996; 334 del 1996; 329 del 1997; 508 del 2000; 329 del 2001; 24, 297 e 389 del 2004 e 262 del 2009.

²⁰ Sentenza della Corte Costituzionale n. 455 del 1990 punto 3 del *Considerato in diritto*.

ragione di ciò, questa Corte ha affermato che, considerato sotto il profilo della difesa dell'integrità fisico-psichica della persona umana di fronte alle aggressioni o alle condotte comunque lesive dei terzi, il diritto alla salute è un diritto *erga omnes*, immediatamente garantito dalla Costituzione e, come tale direttamente tutelabile e azionabile dai soggetti legittimati nei confronti dagli autori dei comportamenti illeciti»²¹.

In realtà, la Consulta se da un lato ribadisce la garanzia ad ogni cittadino di un vero e proprio diritto soggettivo, di natura costituzionale, ad ottenere le prestazioni sanitarie, dall'altra successivamente formula dei limiti all'esercizio pieno ed incondizionato di tale diritto, evidenziando come sotto il profilo del diritto a trattamenti sanitari, la tutela alla salute rimane condizionata «alla determinazione degli strumenti, dei tempi e dei modi di attuazione della relativa tutela da parte del legislatore ordinario»²².

Successivamente, con sentenza n. 304/1994, la Corte Costituzionale conferma l'indirizzo innanzi richiamato, stabilendo altresì che «il diritto a trattamenti sanitari è garantito a ogni persona come un diritto costituzionale condizionato dall'attuazione che il legislatore ordinario ne dà attraverso il bilanciamento dell'interesse tutelato da quel diritto con gli altri interessi costituzionalmente protetti, tenuto conto dei limiti oggettivi che lo stesso legislatore incontra nella sua opera di attuazione in relazione alle risorse organizzative e finanziarie di cui dispone al momento». (Sul punto si vedano anche sentenze n. 218/1994; 247/1992; 40/1991; 455/1990; 1011/1988; 212/ 1983; 175/1982)²³.

²¹ Sentenza della Corte Costituzionale n. 455 del 1990 punto 3 del *Considerato in diritto*.

²² Sentenza della Corte Costituzionale n. 455 del 1990 punto 3 del *Considerato in diritto*.

²³ Sentenza della Corte Costituzionale n. 304/94 punto 2 del *Considerato in diritto*. Sul punto si veda anche MORRONE, MINNI, *Il diritto alla salute nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, Roma 2013, p. 2 ss. Secondo l'autore le diverse dimensioni della salute, il carattere dichiaratamente fondamentale o primario delle diverse situazioni giuridiche ad essa riconducibili, implicano il continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali. In questo senso, riassuntivamente, la sentenza n. 85/2013, che risolve con una decisione di infondatezza il caso Ilva, componendo così un complesso conflitto di valori costituzionali (tutela della salute, tutela dell'ambiente, tutela del lavoro) collegato alla vicenda di un importante stabilimento siderurgico nazionale situato a Taranto in Puglia (chiuso dal giudice per ragioni di in-

Con tali pronunce la Corte ribadiva che il diritto ai trattamenti sanitari era un diritto costituzionalmente garantito, anche se nella sentenza n. 304/1994 si stabiliva che «nel bilanciamento dei valori costituzionali che il legislatore compie nel dare attuazione al diritto ai trattamenti sanitari, non può non tenersi conto delle esigenze relative all'equilibrio della finanza pubblica»²⁴.

Nel caso di specie se le esigenze della finanza pubblica avessero un peso assolutamente preponderante, si potrebbe assistere ad una compressione del nucleo essenziale del diritto alla salute, con la conseguente dilatazione della discrezionalità legislativa²⁵.

In tal senso è opportuno segnalare e rappresentare l'evoluzione dell'indirizzo della Corte Costituzionale e segnatamente dalla sentenza n. 455/90 alla sentenza n. 309/99.

Nel caso di specie il Giudice delle leggi, attraverso le sentenze n. 247 del 1992, 304 e 218 del 1994, 416 del 1995, 267 del 1998 nel ribadire il rapporto intercorrente tra tutela del diritto alla salute e la disponibilità delle risorse finanziarie, affronta in linea generale le criticità legate all'analisi del diritto alla salute come ambito inviolabile della dignità umana.

In tale contesto l'indirizzo della Consulta fino all'emanazione della sentenza n. 309 del 1999 rimane pressoché immutato e basato strutturalmente nel rimarcare il condizionamento della tutela del diritto alla salute da parte delle risorse organizzative e finanziarie, di cui dispone il legislatore nell'opera di attuazione. In realtà la Corte Costituzionale, successivamente alla sentenza n. 309 innanzi richiamata, e a più riprese, si sforza di affermare che esiste un limite invalicabile, rappresentato dal concetto di «dignità umana», quale «nucleo irriducibile del diritto alla salute», e di cui il legislatore non può non tener conto. (Sent. Corte Costituzionale n. 309/1999; 509/2000; 252/2001; 432/2005; 354/2008; 269/2010; 61/2011)²⁶.

quinamento e di protezione della salute dei lavoratori e, poi, autorizzato a riprendere il ciclo produttivo dal Governo, a garanzia dei livelli occupazionali, mediante un decreto-legge poi portato all'attenzione della Corte Costituzionale).

²⁴ Sentenza della Corte Costituzionale n. 304 del 1994 punto 2 del *Considerato in diritto*.

²⁵ MORRONE, MINNI, *op. cit.*, p. 10 ss

²⁶E. CAVASINO, *La flessibilità del diritto alla salute*, Napoli 2012, p. 35 ss. Secondo l'autore il problema della effettività della garanzia costituzionale del diritto al-

A tal riguardo è opportuno segnalare le ulteriori decisioni della Corte Costituzionale attraverso la sentenza n. 309/1999, che non a caso può essere considerata un punto di svolta rispetto all'indirizzo fino ad allora delineato. L'interpretazione della Consulta tende a limitare, in quest'ultima decisione, le esigenze della finanza pubblica che in alcun modo possono comprimere il nucleo del diritto alla salute, come ambito inviolabile della dignità umana: «Questa Corte ha ripetutamente affermato che la tutela del diritto alla salute non può non subire i condizionamenti che lo stesso legislatore incontra nel distribuire le risorse finanziarie delle quali dispone; ma ha anche precisato che le esigenze della finanza pubblica non possono assumere, nel bilanciamento del legislatore, un peso talmente preponderante da comprimere il nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana»²⁷.

Rimane innegabile che la crisi economica finanziaria degli ultimi anni ha indirizzato sempre più il Legislatore verso scelte mirate al contenimento delle spese e all'individuazione di un sistema in grado, attraverso la "standardizzazione" dei costi e della sanità su base nazionale, di ridurre gli sprechi del settore. Da tali circostanze emerge palese che la dipendenza del diritto alla salute, nella sua accezione di diritto sociale, alla materiale disponibilità di risorse finanziarie si manifesta più accentuata²⁸.

la salute rileva su almeno due piani, «Il primo è strettamente costituzionalistico, in quanto direttamente correlato alla forma di Stato: solo l'effettiva attuazione della garanzia costituzionale dei diritti sociali, secondo la giurisprudenza costituzionale, assicura infatti le condizioni minime di uno Stato sociale. Tale forma di Stato implica dunque che fra i compiti primari ed irrinunciabili dei pubblici poteri vi sia quello di contribuire a che la vita di ogni persona rifletta l'immagine universale della dignità umana [...] Un secondo problema è dato dal rapporto fra tutela del diritto alla salute, in quanto diritto sociale e potere amministrativo. Il diritto alla salute è quello che maggiormente determina un coinvolgimento attivo dei pubblici poteri per l'attuazione del dettato costituzionale, e, dunque, che maggiormente incide sull'azione della pubblica amministrazione. L'impegno dei soggetti pubblici si traduce nell'obbligo di garantire le condizioni minime di salute e di benessere psicofisico dell'individuo, indipendentemente dalle sue condizioni economiche».

²⁷ Corte Costituzionale, sentenza n. 309 del 1999 punto 3 del *Considerato in diritto*.

²⁸ Va debitamente evidenziato che le esigenze di contenimento della spesa sanitaria sono state oggetto di continui interventi legislativi statali. Si pensi al decreto legge 95/2012, mirante alla razionalizzazione della spesa sanitaria.

La Corte Costituzionale, anche dopo la riforma del Titolo V, a più riprese ha ribadito la necessità di rendere la spesa sanitaria compatibile con «le disponibilità finanziarie che annualmente è possibile destinare, nel quadro di una programmazione generale degli interventi di carattere assistenziale e sociale, al settore sanitario» (sentenza n. 111/2005).

Infatti la Corte ha evidenziato che spetta allo Stato il compito di evitare l'aumento incontrollato della spesa sanitaria (sentenza n. 203/2008), realizzando un bilanciamento tra l'esigenza di eguaglianza connessa al godimento del diritto alla salute, da soddisfare nella misura più ampia possibile e quella di riduzione della spesa sanitaria al fine di renderla compatibile con la citata limitatezza delle risorse economiche (sentenza n. 149/2010)²⁹. Peraltro, nella sentenza n. 294/2009 la Corte sottolinea che l'intervento dello Stato, finalizzato ad evitare l'aumento incontrollato della spesa sanitaria, è compatibile con i principi espressi e sanciti dagli artt. 117, comma 3, e 119 Cost.

In realtà la correlazione tra il diritto alla salute e gli aspetti problematici legati alle disponibilità finanziarie conduce inequivocabilmente in sede ricostruttiva a qualificare il rapporto tra l'art. 32 e art. 3 Cost.

Un primo ordine di considerazioni riguarda l'applicazione del principio di uguaglianza in relazione al diritto alla salute, dal momento che la Costituzione impone l'eguale godimento del diritto in oggetto. Tale forma di eguaglianza ha precise conseguenze non solo in ordine all'illegittimità delle distinzioni tra individui, in virtù del comma I dell'art. 3 Cost., ma anche in ordine alle modalità d'implementazione del diritto, in particolare nell'ambito di un sistema di protezione territorialmente articolato³⁰.

Infatti analizzando la tutela del diritto *de quo* nel Ssn regionalizzato, il rapporto tra gli artt. 3 e 32 Cost., è realizzato dalla clausola perequativa dell'art. 117, comma 2, lett. m, in virtù della quale spetta allo Stato la potestà legislativa esclusiva sulla «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale». L'uguaglianza nel godimento del diritto alla salute comporta inequivocabilmente il

²⁹ MORRONE, MINNI, *Il diritto alla salute nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, cit., p. 12 ss.

³⁰ L. CHIEFFI, *Il diritto alla salute alle soglie del terzo millennio*, cit., p. 36.

divieto di discriminazione anche su base territoriale, per cui l'individuo deve poter beneficiare di una garanzia eguale nei livelli essenziali delle prestazioni in qualsiasi parte del territorio nazionale³¹.

Deve essere debitamente evidenziato che negli ultimi anni rimane radicata in parte della dottrina³² ed in giurisprudenza la tesi che il diritto alla salute sia un diritto costituzionale condizionato dal limite economico-finanziario, dal limite tecnico-scientifico e dal limite organizzativo. Quindi appare un dato ormai acclarato che nelle situazioni giuridiche soggettive riconducibili al dettato dell'art. 32 Cost. assume un ruolo preponderante ed incisivo il concetto di diritto a prestazione che trova forme di tutela nel rispetto delle compatibilità di bilancio, allo stato delle tecnologie e delle conoscenze scientifiche disponibili e delle modalità di organizzazione del servizio che spettano alla pubblica amministrazione³³. Nel merito, come innanzi evidenziato, nella

³¹ N. LONGO, *I livelli essenziali delle prestazioni quale clausola di omogeneità sul territorio nazionale*, Roma 2012 p. 97 ss.

³²E. CAVASINO, G. TULUMELLO, *La salute come diritto: l'effettività della tutela fra potere di organizzazione e logica della concorrenza*, cit., p. 4. Secondo gli autori fra i diritti sociali, il diritto alla salute è quello che maggiormente determina un coinvolgimento dei pubblici poteri per l'attuazione del dettato costituzionale: e, dunque, che maggiormente incide sull'azione della pubblica amministrazione. Tutti i soggetti pubblici che insieme compongono la Repubblica sono dunque impegnati a rendere effettivo questo diritto intervenendo sia direttamente, attraverso apposite strutture assistenziali, sia indirettamente mediante la predisposizione degli strumenti idonei a consentire anche a soggetti privati lo svolgimento della stessa funzione.

Sul rapporto tra tutela del diritto alla salute e potere amministrativo si veda P. VIRGA, *Diritto amministrativo*, Milano 2001, p. 145; E. CASSETTA *Manuale di diritto amministrativo*, Milano 2013, p. 15 ss.

³³E. CAVASINO, G. TULUMELLO, *op. cit.* p. 14 ss. Secondo gli autori «il diritto alla salute è un diritto condizionato dalle valutazioni politiche riservate agli organi costituzionalmente competenti. In questa prospettiva il diritto alla salute si configura come diritto che deve essere garantito, in base alle previsioni costituzionali, soltanto nel suo contenuto essenziale e che è suscettibile di espansione secondo le valutazioni discrezionali compiute dal Legislatore. Il limite e l'obbligo posto ai pubblici poteri dalla Costituzione di garantire una assistenza adeguata per la cura delle proprie patologie, si traduce, sul piano della qualificazione degli atti compiuti dagli organi posti al vertice dell'organizzazione del servizio sanitario nazionale, in atti autoritativi, caratterizzati da discrezionalità tecnica nella valutazione della nozione di assistenza adeguata. In tale contesto la salute come diritto tende a trasformarsi come interesse della collettività, curato dai pubblici poteri nell'ambito della discrezionalità politica

giurisprudenza costituzionale emerge in modo costante, a partire dagli anni Novanta, una forma di sindacato delle scelte normative in materia di tutela della salute, basato sulla "categoria giuridica" del contenuto minimo essenziale del diritto in esame; tale contenuto minimo non tollera lesioni in nome delle esigenze di bilancio, non potendo entrare in bilanciamento con le esigenze economico-finanziarie.

Le crisi di bilancio, dopo i primi anni Novanta, hanno fortemente influenzato il processo di riforma dell'assetto dei rapporti centro-periferia, e tuttora stanno determinando la crisi di alcuni paradigmi interpretativi della disciplina costituzionale. In particolare, dall'analisi della legislazione statale emerge una linea di tendenza che pone in discussione il principio che la tutela del contenuto minimo essenziale non debba entrare in bilanciamento con le scelte economico-finanziarie. Pertanto nella giurisprudenza costituzionale sembra aprirsi un percorso che non ostacola tali scelte normative, anche in ottemperanza agli obblighi costituzionali ed europei in materia di stabilità finanziaria.

In realtà il diritto alla salute, come del resto gli altri diritti costituzionali, si snoda in un rapporto tra diritti sociali e diritti di libertà³⁴.

in materia di organizzazione ed individuazione delle condizioni e delle risorse destinate all'implementazione delle linee di politiche sanitarie».

³⁴M. LUCIANI, *I livelli essenziali delle prestazioni in materia sanitaria tra Stato e Regioni*, Padova 2005, p. 549. Secondo l'autore «la struttura giuridica del diritto alla salute, si presenta multiforme, dove accanto ad un nucleo di diritto a prestazione, si aggiungono situazioni soggettive che hanno la struttura tipica dei diritti di libertà, ponendosi con particolare attenzione i costi della macchina pubblica per assicurarne il godimento, oltre che l'apprestamento degli strumenti indispensabili per la loro garanzia».

Sul punto in dottrina vedasi C. SALAZAR, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali*, Torino 2000, p. 35 ss. Secondo l'autore «la presenza di tali diritti non solo ha attenuato la relazione costitutiva tra la costituzione ed i diritti fondamentali ma ha modificato perfino la stessa percezione della costituzione. Le norme costituzionali sui diritti sociali, infatti, necessitano, com'è noto, di una regolazione di attuazione affinché possano conseguire la piena realizzazione dei rispettivi scopi di tutela; ciò contribuisce a far intendere la stessa Costituzione come una disciplina preliminare, non solo dipendente, dalla disciplina attuativa e di svolgimento, ma anche aperta ad operazioni di bilanciamento da parte delle giurisdizioni costituzionali» [...] «È inevitabile infatti che siano proprio i diritti sociali, stante la loro strutturale predisposizione a soddisfare l'universo dei bisogni della persona in una prospettiva di soli-

Il legislatore statale nel 1978, aveva immaginato l'attuazione della Costituzione mediante la costruzione e la edificazione di un servizio sanitario soggettivamente pubblico, finanziato prevalentemente a carico della fiscalità generale con la finalità di erogare livelli di prestazione a tutti i cittadini e per garantire condizioni di salute uniformi per l'intero territorio nazionale.

Nel nome dell'uguaglianza il servizio pubblico ha garantito la tutela della salute tramite una struttura finanziata a carico della fiscalità generale.

Attraverso una lunga fase storica tale assetto del Servizio sanitario nazionale ha inciso sui raccordi centro-periferia con effetti importanti sui margini di autonomia regionale. Successivamente all'entrata in vigore della legge di revisione costituzionale n. 3 del 2001, si è avviato un processo di negoziazione fra Stato e Regioni, in merito agli obiettivi e la performance dei servizi sanitari. Il lungo percorso di responsabilizzazione delle Regioni nella spesa sanitaria ha avuto inizio quindi con il D.lgs. n. 446 del 1997 e si è sviluppato verso il federalismo fiscale, prima con il D.lgs. n. 56 del 2000 e poi con la Legge n. 42 del 2009 e i relativi decreti legislativi di attuazione³⁵.

Il quadro costituzionale delinea, dunque, un modello uniforme di tutela della salute su cui possono innestarsi elementi di differenziazione a livello regionale, se ci sono le condizioni economiche per farlo, al di fuori di un livello minimo ed uguale per tutti e su tutto il territorio nazionale³⁶.

La dottrina, subito dopo l'entrata in vigore della Legge di revisione costituzionale n. 3 del 2001, si è sforzata di delineare i rapporti tra livelli essenziali delle prestazioni e il contenuto minimo essenziale del diritto alla salute: i primi rappresentano la forma normativa dell'uguaglianza, mentre il secondo è lo strumento di controllo del-

darietà sociale, a risentire maggiormente della congiuntura negativa che oramai si protrae da diversi anni [...]» Nel merito si veda anche sentenze Corte Costituzionale n. 455 del 1990; 304 del 1994; 267 del 1998; 309 del 1999; 354 del 2008; 248 del 2011.

³⁵N. LONGO, *I livelli essenziali delle prestazioni, quale clausola di omogeneità sul territorio nazionale*, Roma 2013, p. 93 ss.

³⁶R. BALDUZZI, G. CARPANI, *Manuale di diritto sanitario*, cit., p. 45.

la discrezionalità del Legislatore nella garanzia dei diritti costituzionali³⁷.

In sostanza i Lea rappresentano il contenuto necessario e sufficiente dell'obbligo di servizio pubblico posto dall'ordinamento a carico di ciascuna regione nel proprio ambito territoriale nei confronti dei destinatari del servizio, venendo definiti come «cifra dell'uguaglianza». Invece i Lep possono coincidere con il contenuto minimo, non possono intaccarlo e possono essere collocati al di sopra del *quantum* di tutela con esso identificato. Nel caso di specie il modello italiano di tutela della salute si delinea quindi sui principi di «eteronomia e di uguaglianza»³⁸, finendo per differenziare i servizi soltanto in base ai risultati di gestione. Infatti la variabilità dei risultati dei Ssr dipende dalle modalità di erogazione delle prestazioni da parte delle pubbliche amministrazioni regionali. In realtà, allo stato attuale, tenuto con-

³⁷M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni* in Pol. dir, 2002, p. 345; Sul punto si veda anche E. BALBONI, *Il concetto dei livelli essenziali e uniformi come garanzia in materia di diritti sociali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2005, p. 1103; R. BALDUZZI, G. DI GASPARE (a cura di), *Sanità e assistenza dopo la riforma del titolo V*, Milano, 2002, p. 87 ss; L. CHIEFFI, *L'effettività del principio di uguaglianza negli ordinamenti multilevel: il sistema italiano, Relazione alla giornata di studio Le garanzie e l'effettività nei sistemi policentrici*, Roma 2003. Si è rilevato che il concetto di livelli essenziali può essere concepita come la misura dell'uguaglianza, della dignità e dei diritti della persona, valori indeterminati e rispetto ai quali ogni attuazione è sempre parziale e provvisoria. La funzione della stessa disposizione costituzionale non viene considerata dalla giurisprudenza e dalla dottrina come garanzia dell'assoluta uniformità in ordine ai diritti e ai servizi fondamentali per la persona, bensì come rivolta ad una più stabile finalità di omogeneità sostanziale: l'equivalenza delle precondizioni e delle modalità di accesso alla fruizione dei servizi, riflette un concetto di cittadinanza sottratto alle dinamiche e alle variabili dei processi di differenziazione, pur necessari, nel contesto istituzionale pluralistico attuale.

³⁸Sul punto si veda L. CUOCOLO, *La tutela della salute tra neo regionalismo e federalismo*, Milano 2005 p. 45 ss. Nel merito il fabbisogno sanitario nazionale standard è la quantità di risorse finanziarie destinata dallo Stato alla spesa, su base annuale, per l'erogazione delle prestazioni sanitarie. Si tratta delle risorse destinate dallo Stato al finanziamento dei livelli essenziali di assistenza sanitaria. Il fabbisogno regionale standard è la quantità di risorse che ciascuna Regione riceve annualmente dallo Stato per il finanziamento dei Lea sanitari nell'ambito del servizio sanitario regionale. La somma di tutti i fabbisogni regionali standard deve equivalere al fabbisogno nazionale standard.

to della difficoltà di assicurare i Lea nel rispetto dei vincoli economico-finanziari, si può affermare che tale modello pur garantendo forti elementi di uniformità sul piano normativo, pone dei seri problemi sul piano dell'effettività della tutela del diritto alla salute³⁹.

Rimane comunque innegabile che la garanzia della salute di tutti gli individui finisce per diventare uno strumento per il perseguimento dell'eguaglianza sostanziale tra i medesimi ed essere quindi qualitativamente superiore nelle sua fondamenta rispetto al godimento degli altri diritti civili e sociali⁴⁰.

Peraltro il federalismo non comporta, di per sé, una contraddizione con il principio di eguaglianza, né la negazione dei valori universalistici che nell'eguaglianza sono insiti. Infatti la prassi dimostra che il federalismo ha saputo convivere con il modello dello Stato sociale e con i meccanismi di riequilibrio sociale che lo caratterizzano. Un esempio è dato dal modello federale tedesco, che nel merito stabilisce precisi meccanismi di perequazione, capaci di determinare una redistribuzione di risorse fra i *Länder* che finanziariamente godono di ampie risorse, e quelli finanziariamente poveri, in favore dei quali vengono erogati trasferimenti compensativi, al fine di garantire un ele-

³⁹N. LONGO, *I livelli essenziali delle prestazioni*, Roma 2012, p. 136 ss. Secondo l'autore «l'espansione lineare dei diritti e dei diritti sociali in particolare, si è nel tempo rivelata fallace o, meglio, insostenibile. Ormai da decenni si assiste invece, in particolare negli Stati c.d. sociali ad un progressivo ridimensionamento dei sistemi di welfare e, dunque, dei diritti delle collettività, sotto i colpi della progressiva accentuazione della scarsità di risorse pubbliche, frutto dell'inasprirsi dei processi di competizione economica globale. Questo itinerario involutivo dei sistemi giuridici impone dunque sempre più agli Stati un'attenta attività di selezione-graduazione delle finalità pubbliche e dunque delle prestazioni assicurabili; la questione del finanziamento dei diritti finisce per assumere, pertanto, un ruolo centrale nella ricostruzione del sistema di tutela».

⁴⁰N. LONGO, *op. cit.*, p. 138. Secondo l'autore «tutti i diritti sono in realtà positivi, in quanto necessitano di una qualche forma di intervento pubblico, e quindi di risorse pubbliche, per divenire effettivi. In realtà non può che concordarsi sulla constatazione che lo Stato, nel riconoscere i tradizionali diritti di libertà, non può certo limitarsi ad astenersi da ogni intervento, ma deve evidentemente organizzare le funzioni pubbliche essenziali [...] In realtà, constatare l'evidenza che tutti i diritti costano, significa inevitabilmente convenire che nessun diritto può essere considerato illimitato ed assoluto e che dunque tutti i diritti, compresi quelli garantiti a livello costituzionale, si caratterizzano per un ineliminabile margine di relatività».

vato grado di omogeneità nella copertura finanziaria dei diversi enti, nell'ottica dei principi di solidarietà nazionale⁴¹.

In merito, poi agli aspetti problematici in relazione al principio di eguaglianza in via preliminare si contesta il principio che vi siano diritti che soffrono direttamente del condizionamento delle esigenze di bilancio. Nel caso di specie le risorse di bilancio disponibili, in effetti, non hanno il valore di un dato immutabile, bensì rappresentano una variabile, soggetta comunque a modificazioni. Infatti il totale delle risorse economiche disponibili per un concreto sistema sociale è rappresentato, ovviamente, da una quantità definita e non illimitata, ma non è affatto un dato la distribuzione di quel totale.

La questione, non è se vi siano o meno le risorse per soddisfare adeguatamente il diritto alla salute, ma se vi sia o meno la volontà politica di destinare a questo impiego le somme necessarie, distogliendole da altre utilizzazioni. Inoltre il diritto a farsi curare, senza dubbio, ha per contenuto la prestazione ad una attività materiale. Questo non significa, però, che si debba necessariamente trattare di una prestazione costosa per le finanze pubbliche.

Rimane comunque innegabile che solo un forte controllo pubblico del sistema sanitario è in grado di garantire l'equo godimento da parte di tutti i cittadini del diritto, evitando gli effetti tipici del mercato sanitario di distorsione delle scelte individuali e collettive, nonché di emarginazione dei soggetti finanziariamente più deboli o di quelli "non assicurabili", portatori di un rischio sanitario non giustificabile sulla base della logica costi-benefici⁴².

⁴¹R. BALDUZZI, *Sistemi costituzionali*, cit., p. 125.

⁴² Sul punto si veda N. DIRINDIN, *I livelli delle prestazioni sanitarie e sociali*, Milano 2006, p. 35. L'autore sostiene che in materia di livelli essenziali, vi è il rischio della diffusione di una logica contrattualistica, tipica del modello assicurativo, «per cui ciò che è compreso nell'elenco sarebbe rimborsato dal servizio sanitario e ciò che non lo è sarebbe a carico della collettività». A tal proposito «ogni diritto sociale di prestazione è scomponibile in una serie di situazioni e interessi che possono essere diversamente qualificati e ricevere un grado maggiore o minore di prestazione, con la conseguenza che il Legislatore ordinario potrebbe individuare tra questi quegli interessi che debbono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, mediante prestazioni ritenute essenziali, lasciando alle regioni il compito di disciplinare e organizzare autonomamente la tutela degli altri». Sul punto si veda anche C. PINELLI, *Sui livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, in *Diritto Pubblico*, 2002, p. 3 ss.

MEDITERRANEI

Gli effetti sociali delle riforme strutturali in Tunisia tra il 1987 e il 2010: il “miracolo tunisino” e il problema costituito dai dati fittizi

Vittorio Caligiuri

Riforme strutturali e stabilità interna: gli elementi determinanti le politiche sociali dello Stato tunisino nel periodo 1987-2010

Al fine di analizzare le riforme dello stato sociale tunisino, e più in generale gli effetti sociali del processo di ristrutturazione dell'economia tunisina, condotte a partire dal 1986 sino alla vigilia della Rivoluzione dei Gelsomini, è necessario tenere conto di due diversi ordini di fattori, tra loro legati: da una parte quelli determinati dall'adesione del paese ad un esteso processo di riforme, da ricondurre all'assunzione di impegni nei confronti delle organizzazioni finanziarie internazionali, nonché del WTO e nell'ambito del Partenariato Euro-Mediterraneo; dall'altro a questioni di stabilità politica interna, dipendenti dal definitivo venir meno della struttura corporativistica dello Stato tunisino, in crisi già dagli anni Settanta¹, e definitivamente resa obsoleta dalle misure imposte dalle IFI – il 7 novembre del 1987 Ben Ali prese il potere dando vita ad un particolare processo di ridefinizione del rapporto tra Stato, partito e società – e dalle forti sollecitazioni cui la società tunisina fu sottoposta in conseguenza del processo di riforme intrapreso.

¹ Il “patto sociale” tunisino ha vissuto un lunghissimo periodo di crisi iniziato nei primi anni Settanta, in corrispondenza con le politiche di liberalizzazione dell'economia promosse dal governo Nour, e reso evidente dall'elevata conflittualità che contraddistinse le politiche dell'UGTT tra il decennio '70 e la seconda metà degli anni Ottanta. L'UGTT era stata, infatti, insieme ad UTICA ed UNANT ed al Neo-Dustur uno dei pilastri del “Fronte Nazionale” su cui poggiava la struttura corporativistica dello Stato tunisino. M. Ben Romdhane, «Mutations économiques et sociales et mouvement ouvrier en Tunisie de 1956 à 1980», in *Annuaire de l'Afrique du Nord*, vol. 21, 1984, pp. 259-284; M. Ben Romdhane, *Tunisie: Etat, économie et société: Ressources politiques, légitimation et régulations sociales*, Publisud éditions, Tunis 2011.

Nell'estate del 1985 il grave passivo delle partite correnti della Tunisia – che si era progressivamente accentuato a partire dal 1975² a causa delle dinamiche che avevano interessato i beni su cui poggiavano le esportazioni tunisine; la situazione della bilancia delle partite correnti era tuttavia risultata sostenibile, sebbene con difficoltà rapidamente crescenti, in virtù degli effetti diretti ed indiretti delle alte quotazioni del greggio – si tradusse in una drammatica riduzione delle riserve in divisa estera ed in una situazione di grave crisi del debito sovrano³. Il paese si era ritrovato ad un passo dal default e, dopo aver fatto ricorso nel novembre del 1986 agli aiuti dell'FMI⁴, aveva siglato con la Banca Mondiale l'adesione ad un esteso programma di aggiustamento strutturale⁵. Il periodo di ridefinizione strutturale dell'economia tunisina può essere diviso in due fasi distinte, come prima accennato: la prima condotta nell'ambito dei due programmi di aggiustamento strutturale finanziati dalla World Bank (1988-1992 e 1992-1996); la seconda connessa alla continuata necessità di attuare riforme di carattere strutturale al fine di adeguare l'economia tunisina alle regole previste dalla World Trade Organization – la Tunisia aveva aderito al GATT nel 1990 e nel 1995 al WTO, alle regole del quale avrebbe dovuto uniformarsi entro il primo gennaio del 2005⁶ – ed a quanto previsto dalle clausole economiche del Partenariato Euro-Mediterraneo⁷, siglato

² A. Hachemi, «Chronique économique Tunisie», in *Annuaire de l'Afrique du Nord*, vol. 15, 1977, pp. 485-500; R. Garnier, «Chronique économique Tunisie», in *Annuaire de l'Afrique du Nord*, vol. 13, 1975, pp. 429-441.

³ E. Murphy, *Economic and Political Change in Tunisia. From Bourghiba to Ben Ali*, MacMilland e Saint Martin Press, London and New York 1999, p. 227.

⁴ Lo Stand-By Arrangement cui fece ricorso la Tunisia prevedeva il versamento di 103.650 milioni di SDR. Sito dell'International Monetary Fund, *Tunisia: History of Lending Arrangements as of July 31, 2017*, <https://www.imf.org/external/np/fin/tad/extarr2.aspx?memberKey1=970&date1key=2017-07-31>.

⁵ The World Bank, *Report and recommendation of the President of the World Bank for Reconstruction and Development to the executive directors on a proposed structural adjustment in an amount equivalent to USD 150 million to Republic of Tunisia (Report n. P-4808-TUN)*, Washington D.C. 20 maggio 1988.

⁶ GATT, *Trade Policy of Tunisia - 22-23 June 1994*, Presse Communiqué, Centre William-Rappard, Genève 27 June 1994.

⁷ *Barcelona declaration, adopted at the Euro-Mediterranean Conference - 27-28/11/95*; testo disponibile sul sito della Commissione Europea, https://ec.europa.eu/research/iscp/pdf/policy/barcelona_declaration.pdf.

nel 1995, ed alle cui specifiche la Tunisia avrebbe dovuto rispondere entro il primo gennaio del 2008. Queste due fasi possono essere viste tra loro in continuità, sia per quel che riguarda la comune impostazione teorica cui facevano riferimento i SAP (Structural Adjustment Program) della World Bank che WTO e Partenariato Euro-Mediterraneo, come sottolineato da Hunt⁸ e più volte evidenziato nei Report delle stesse IFI, sia perché si tradussero in un'opera di riforma continuativa e sostanzialmente coerente da parte dell'esecutivo tunisino nei settori del commercio, di quello finanziario, della legislazione riguardante gli investimenti nonché per quel che concerne la legislazione del lavoro⁹. Tale continuità è dimostrata da iniziative quali il "Programme de Mise a Niveau" – la cui finalità era preparare il tessuto produttivo tunisino all'impatto della concorrenza europea – ed è chiaramente riscontrabile nei rapporti annuali della Banque Centrale de Tunisie nonché nei documenti delle istituzioni finanziarie internazionali¹⁰.

Condizione necessaria affinché il processo di ristrutturazione economica potesse compiersi era la stabilità interna, soprattutto in virtù della necessità di attrarre investimenti diretti stranieri, il cui ruolo, nella strategia di sviluppo adottata dalla Tunisia, era fondamentale per lo sviluppo dei settori produttivi. Come accennato, nel 1987 la crisi che il sistema "corporativistico" tunisino viveva da più di tre lustri fu bruscamente interrotta dal cosiddetto "colpo di Stato medico" e Ben Ali sostituì Bourghiba nel ruolo di Presidente della Repubblica di Tunisia. L'obiettivo di questi fu, in un primo momento, la creazione di un sistema politico caratterizzato dalla presenza di una pluralità di partiti i quali fossero in qualche modo integrati all'interno della

⁸ D. Hunt, «Development economics, the Washington consensus and the Euro-mediterranean partnership initiative», in *The Journal of North African Studies*, vol. 3, 1998, pp. 16-38.

⁹ International Monetary Fund, *Tunisia: 2008 Article IV Consultation: Staff Report; Public Information Notice on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Tunisia*, <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2016/12/31/Tunisia-2008-Article-IV-Consultation-Staff-Report-Public-Information-Notice-on-the-Executive-22431>.

¹⁰ In tal senso l'analisi delle Consultazioni per l'art. IV dell'FMI sono particolarmente esplicative.

struttura di potere del partito di governo, *primus inter pares*¹¹. In tal modo, nell'ambito della politica rappresentativa, si sarebbe affermata una visione rivista della struttura politica elaborata da Bourghiba, nella quale però l'insieme dei partiti avrebbe svolto le veci delle strutture corporative e di categoria. Al di fuori dell'ambito rappresentativo, il Rassemblement Constitutionnel Democratique (RDT), proprio in qualità di partito al governo, era in grado di utilizzare efficacemente una serie di strumenti al fine di stringere attorno a sé le differenti porzioni della società, costruendo un efficace sistema clientelare. Eva Bellin ha infatti analizzato il modo in cui il partito – e dunque, in questo caso, aldilà delle apparenze, lo Stato – esercitava il suo controllo su una buona parte del settore privato mediante l'attribuzione, su base discrezionale, di supporti ed incentivi di carattere economico rafforzando in tal modo il legame di dipendenza tra l'ambito politico e quello economico. Coloro che beneficiavano della politica economica del governo erano allo stesso tempo dipendenti dallo stesso per assicurarsi la buona riuscita degli affari nel contesto di concorrenza da questo costruito. La possibilità di vedersi aggiudicati commesse e contratti – oltre ai già citati sussidi ed agevolazioni – era direttamente connessa al mantenimento di buone relazioni con partito e Stato, e con loro esponenti, i quali erano in molti casi legati ad esponenti dell'imprenditoria da numerosi tipi di legami¹². Ma, oltre alla capacità di favorire alcuni esponenti piuttosto che altri della classe imprenditoriale, la quale – in qualità di principale favorita dalle misure di decisa liberalizzazione dell'economia previste dalle politiche di aggiustamento strutturale – era in maniera quasi unanime schierata in favore delle politiche governative¹³, il governo elaborò delle misure la cui finalità era quella di legare direttamente a sé le classi più povere della popolazione attraverso l'impiego di sussidi statali. In un contesto caratterizzato dall'austerità di bilancio questo richiese la progressiva rimozione di

¹¹ B. Hibou, *La force de l'obéissance économie politique de la répression en Tunisie*, La découverte, Paris 2006.

¹² E. Bellin, *Civil Society in Formation: Tunisia*, in Norton A.R., a cura di, *Civil Society in the Middle East*, Brill E.J., New York 1995, p. 121.

¹³ Come dimostra il crescente supporto dato dall'Associazione Nazionale di Capi d'Impresa e dell'UTICA al governo, ed il loro conseguente coinvolgimento nell'elaborazione delle misure economiche ed in materia di lavoro. E. Murphy, *op. cit.*

tutti i sussidi alimentari e di un aumento dell'imposizione fiscale gravante sulla classe media. La strategia era quella di favorire un parziale trasferimento della ricchezza dai salariati – dai quali è essenzialmente composta la classe media tunisina – alle classi povere, le quali avrebbero ricevuto sussidi in denaro, in un contesto caratterizzato dalla generale privatizzazione dei servizi, primo tra tutti, quello sanitario¹⁴. In questo modo, attraverso l'aumento della tassazione per i salariati e la sostituzione delle strutture necessarie al funzionamento di uno "stato sociale" ed unitamente all'erogazione di un contributo monetario diretto, era possibile unire una parte della popolazione al governo attraverso un legame di dipendenza diretta (il quale poteva essere reciso in qualunque momento)¹⁵, ed al contempo – oltre che fornire nuove fette di mercato ai privati – ridurre le spese previste dal bilancio. Allo stesso tempo la classe media era vincolata al partito attraverso la ricerca di fonti di supporto indirette – ottenibili principalmente sulla base di rapporti privati e diretti con membri del partito – per l'ottenimento di licenze, permessi, sussidi o la possibilità di inviare i propri figli in una particolare università. In questo modo era possibile vincolare, attraverso differenti canali – direttamente attraverso lo Stato, indirettamente attraverso il partito – le diverse porzioni della popolazione all'esecutivo guidato da Ben Ali¹⁶. Erano così assicurati i due principali obiettivi perseguiti dal nuovo presidente: il proseguimento della liberalizzazione dell'economia ed il mantenimento del potere. Il merito di questa strategia era quello di legare attraverso l'interesse privato dei singoli cittadini una buona parte della popolazione allo Stato o al partito, ed in definitiva al governo. Nel corso di tale scritto ci si concentrerà sulla relazione tra misure intraprese in merito alle politiche sociali cercando di tracciarne un quadro generale e di indentificare alcune problematiche. Non è stato possibile, per ragioni di spazio e di organicità del testo, prendere in considerazione alcuni fattori di politica economica, soprattutto legati alla necessità di contenere la mas-

¹⁴ M. Ben Romdhane, *Tunisie: Etat, économie et société: Ressources politiques, légitimation et régulations sociales*, cit.

¹⁵ B. Hibou, *La force de l'obéissance économie politique de la répression en Tunisie*, cit.

¹⁶ E. Bellin, *op. cit.*

sa monetaria in circolazione al fine di limitare l'inflazione – costante e crescente preoccupazione delle autorità tunisine e delle IFIs nel corso degli anni Duemila – e la decisione di impiegare quote crescenti del budget statale per il rimborso del debito, che nel corso degli anni Duemila era passato dal 60,67 al 40,5% del PIL¹⁷.

Il "modello" tunisino: un successo reale?

In Tunisia gli effetti socio-economici derivanti dalle politiche di aggiustamento strutturale si manifestarono in maniera differente rispetto alla maggior parte dei paesi della regione che avevano applicato lo stesso tipo di misure. Se in questi gli effetti risultarono essere evidenti – con un sostanziale aggravamento degli indici di disoccupazione, l'aumento della povertà assoluta e relativa, la riduzione dell'accesso ai servizi, determinando il moltiplicarsi di rivolte connesse all'aumento dei prezzi dei generi alimentari¹⁸ – la particolarità della Tunisia va rintracciata nel legame attraverso il quale prestazioni sociali e stabilità politica erano tra loro legati agli occhi dell'esecutivo¹⁹. Quanto si realizzò nel paese – ma come si vedrà poco più avanti risulta estremamente difficile capire quale fosse la reale situazione, almeno sotto il profilo dei dati quantitativi – può essere ricondotto alla maniera originale attraverso la quale il regime di Ben Ali, pur rispettando – sebbene con alcuni escamotage – le linee dettate dalle istituzioni economiche internazionali, riorganizzò le prestazioni sociali. Il governo fu in grado di ridurre la conflittualità della società tunisina, almeno nel medio periodo e sino a quando gli effetti delle riforme economiche non furono avvertiti in maniera diretta in

¹⁷ International Monetary Fund, *Tunisia: 2012 Article IV Consultation: Staff Report; Public Information Notice on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Tunisia* (IMF Country Report No. 12/255), International Monetary Fund, Publication Service, Washington D.C. 2012.

¹⁸ J. Walton – D. Seddon, *Free Markets and Food Riots: The Politics of Global Adjustment*, Blackwell, Oxford and Cambridge 1994, pp. 39-40.

¹⁹ H. El Said – J. Harrigan, «Economic Reform, Social Welfare, and Instability: Jordan, Egypt, Morocco, and Tunisia, 1983–2004», in *The Middle East Journal*, vol. 68, n. 1, 2014.

conseguenza delle dinamiche scaturite dal corso internazionale delle materie prime durante gli anni Duemila e degli effetti determinati dalla crisi mondiale del 2007. Pur in un contesto contraddistinto dalla generale privatizzazione dei servizi – sia municipali, che dei trasporti, ma soprattutto per quanto riguarda sanità ed istruzione – oltre che dalla rimozione dei sussidi e dei sistemi di controllo dei prezzi, l'esecutivo elaborò un sistema di trasferimento della ricchezza che poggiava su tre elementi: esso non doveva essere sostenuto dal budget dello Stato al fine di rispettare quanto previsto dai rigidi vincoli di bilancio, e doveva essere sostenuto da capitali provenienti da fonti private; doveva attutire l'impatto delle riforme soprattutto per quanto concerneva le fasce più povere della popolazione in un contesto caratterizzato da un elevato tasso di disoccupazione e da una forte sperequazione regionale; doveva assicurare la stabilità politica, non solamente sulla base di quanto previsto al punto precedente, ma costituendo un vero e proprio legame di dipendenza diretto tra i beneficiari ed il presidente, al cui arbitrio era connessa la concessione o meno di aiuti per lo sviluppo regionale e trasferimenti diretti di denaro ai privati²⁰. L'ipotesi interpretativa qui adottata è quella per la quale tale struttura, così come la costruzione di un vasto sistema di controllo e repressione, fosse direttamente connessa con il processo di ristrutturazione dell'economia tunisina, il quale come abbiamo visto poggiava sui medesimi assunti teorici del cosiddetto "Washington Consensus". Infatti, come dimostra l'estrema conflittualità sociale, che aveva segnato gli anni Settanta e la prima parte del decennio Ottanta, senza un peculiare sistema di assistenza sociale non sarebbe stato possibile procedere all'implementazione delle riforme previste senza incorrere in vaste proteste. La necessità di assicurare la stabilità politica necessaria all'implementazione delle riforme era, secondo tale interpretazione, una delle ragioni d'essere fondamentali del regime; quella che gli fece guadagnare l'indulgenza degli osservatori internazionali e dei paesi che avevano interessi economici in Tunisia in merito allo scarso rispetto dei diritti umani.

²⁰ N. Beau – J-P. Tuquoi, *Notre ami Ben Ali: l'envers du miracle tunisien*, la Découverte, Paris 1999.

La stabilità sociale e politica del paese era infatti una necessità fondamentale per il governo di Ben Ali, senza di essa sarebbe stato difficile attirare investimenti diretti nel paese, avere l'accesso al credito a prezzi contenuti ed ottenere l'appoggio internazionale che sostanzialmente – malgrado qualche accenno preoccupato alla situazione democratica – non gli mancò mai²¹. Quello al quale all'epoca ci si riferì come “miracolo tunisino” consistette in un processo di riforma strutturale condotto in maniera ossequiosa rispetto alle ricette dettate dalle istituzioni internazionali, il quale a quei tempi sembrava ottenere eccellenti risultati anche sulla base di alcuni indicatori, primi tra tutti l'aumento del PIL, la riduzione del debito e la riduzione del tasso di povertà. Le organizzazioni finanziarie internazionali indicavano quello tunisino come un esempio di come fosse possibile contrastare la povertà e migliorare i livelli di vita in un contesto di decisa liberalizzazione del mercato interno e dei commerci internazionali, ritenuta elemento imprescindibile per il raggiungimento della stabilità economica del paese. Ancora una volta, dopo aver costituito un argine al baathismo e dopo essere stato il primo paese della regione a promuovere un diffuso movimento di liberalizzazione negli anni Settanta, la Tunisia era diventata una vetrina per la regione. La narrazione all'epoca diffusa, nel descrivere la situazione tunisina si soffermava su alcuni elementi: la creazione di oltre 235.000 posti di lavoro tra il 1995 ed il 2005 in conseguenza dei 14,3 miliardi di USD in investimenti diretti di cui il paese aveva beneficiato nello stesso periodo – nel contesto del “Programme de Mise a Niveau” –, i quali erano però per la stragrande maggioranza costituiti da impieghi scarsamente specializzati e poco pagati nei settori la cui produzione era volta alle esportazioni, con una prevalenza nel settore tessile, che non riducevano in alcun modo il problema crescente delle scarse prospettive occupazionali per coloro che avevano ricevuto un'educazione di tipo superiore o universitaria, né tantomeno avevano determinato una

²¹ In particolare, gli autori fanno notare come la crescita economica del paese sia in buona parte costruita sui legami economici e politici con lo Stato francese, il quale – insieme alle istituzioni finanziarie internazionali – fu tra i primi sostenitori del governo di Ben Ali, così come la stampa francese. L. Bredoux – M. Magnaudeix, *Tunis Connection: Enquête sur les réseaux franco-tunisiens sous Ben Ali*, Editions du Seuil, Paris 2012.

riduzione del livello di disoccupazione^{22 23}; l'aumento del PIL che si era attestato su una media del 4% annuo durante il corso degli anni Novanta, rispetto al 2% registrato nel corso del decennio precedente; la crescita delle riserve in valuta estera soprattutto a partire dalla seconda metà degli anni Novanta sino al 2007. Per quanto riguarda i dati sulla povertà – il cui contrasto era uno degli obbiettivi a cui era data grande importanza formale a partire dai primi anni Novanta²⁴ – l’FMI e la World Bank rivendicavano eccellenti risultati: si affermava che il tasso di povertà nel periodo 1970-2005 si fosse ridotto dal 40% al 4%, con una sensibile accelerazione proprio nel periodo di aggiustamento strutturale (alla vigilia del quale questa si situava al 25% circa), dopo il rallentamento del fenomeno verificatosi durante gli anni Ottanta²⁵. In realtà, anche su questo punto – che a prima vista sembrerebbe indiscutibile, a differenza di altri dati aggregati, quali per esempio quelli sull’occupazione²⁶ – la realtà era più complessa di

²² J. Beinin, *Workers and thieves: labor movements and popular uprisings in Tunisia and Egypt*, Stanford University Press, Stanford 2016.

²³ Nel 2005 il tasso di disoccupazione ufficiale si attestava al 13,5% della popolazione, il livello più alto tra tutti i paesi MENA nello stesso periodo, i quali a loro volta fanno registrare i tassi di disoccupazione più alti al mondo. Alcune stime non ufficiali quantificavano la disoccupazione reale tra il 18% ed il 24%. Inoltre, la maggior parte di tali posti di lavoro furono occupati dal lavoro femminile. Come già osservato, l’occupazione femminile rappresentava la fetta maggioritaria della forza lavoro nel settore tessile. Le lavoratrici erano preferite ai lavoratori in quanto il loro salario era sensibilmente minore: in un contesto caratterizzato da forte disoccupazione, spesso l’unico reddito a disposizione delle famiglie era quello proveniente dall’impiego femminile, colpendo duramente il bilancio familiare. K. Pfeifer, «How Tunisia, Morocco, Jordan and Even Egypt Became IMF ‘Success Stories’ in the 1990s.», in *Reform or Reaction? Dilemmas of Economic Development in the Middle East, Middle East Report*, n. 210, 1999, pp. 23-27.

²⁴ Si consulti per esempio: The World Bank, *The Republic of Tunisia. Poverty Alleviation: Preserving Progress while Preparing for the Future (Report n. 13993-TUN)*, Country Operation Division, Country Department: Middle East and North Africa, Washington D.C. 1995.

²⁵ M.A. Hassan Fareed, *Tunisia - Understanding successful socioeconomic development: a joint World Bank-Islamic Development Bank evaluation of assistance (Arabic)*, World Bank, Washington D.C. 2005, <http://documents.worldbank.org/curated/en/190291468176328071/Tunisia-Understanding-successful-socioeconomic-development-a-joint-World-Bank-Islamic-Development-Bank-evaluation-of-assistance>.

²⁶ Si è cercato in questo testo di analizzare non solamente i dati occupazionali aggregati, ma di vedere quella che era la composizione per settore. L’idea è che l’ana-

quanto le cifre pubblicate, senza alcun commento critico, dalla Banca Mondiale non inducessero a credere. I soggetti finanziari internazionali, infatti, basavano le proprie analisi sui dati forniti dalle istituzioni e dal governo tunisini²⁷. Ora, nel 2011, a seguito della fuga di Ben Ali e del cambiamento di governo determinato dalla Rivoluzione dei Gelsomini, risultò evidente come il «migliore allievo delle organizzazioni finanziarie internazionali nella regione» avesse falsificato in maniera sistematica i dati che poi venivano acriticamente ripresi dalle stesse nei propri rapporti, analisi e dichiarazioni²⁸. I dati reali erano ben diversi da quelli precedentemente diffusi, ed aiutano a gettare una luce ben diversa – rispetto all’immagine del paese nel corso degli anni Novanta e Duemila – sugli effetti delle politiche economiche seguite dalla Tunisia a partire dagli anni Settanta, ma soprattutto a partire dal 1987. Nel 2000 la percentuale della popolazione che si trovava al di sotto del livello di povertà non era costituita dal 4%, bensì dal 32,5% e sebbene negli anni successivi, stando ad un documento della Banca Mondiale, si sia assistito ad una riduzione sensibile della povertà (23,3% nel 2005; 15,5% nel 2010), tale documento non fornisce un’analisi di carattere più generale, per esempio tenendo conto della percentuale di abitanti che viveva a ridosso, sebbene non al di sotto, del livello di povertà²⁹. Tantomeno si spiega il perché di una così rapida, ancora una volta, quasi miracolosa, riduzione dei livelli di povertà. Inoltre, ancora nel 2014, secondo un articolo pubblicato da *Al-Monitor*, il 24,7% della popolazione viveva con meno dell’equivalente di 2 dollari al giorno³⁰. Tali dati rappresentano bene le difficoltà riscontrate nel trattare gli effetti sociali delle politiche portate avanti nel corso degli anni Novanta e Duemila dal gover-

lisi dell’occupazione per settore può fornire un eccellente indicatore non solamente della struttura dell’economia e dei suoi problemi, ma anche del rapporto che questa intrattiene con la sfera delle relazioni sociali.

²⁷ J. Beinin, *op. cit.*

²⁸ *Ibidem.*

²⁹ Citato da J. Beinin, *ibidem*; World Bank, *World Development Indicators 2015* (n. 95682), World Bank Group, Washington D.C. 2015.

³⁰ M. El Hattab, «Malnutrition, food insecurity threaten unrest in Tunisia», *Al-Monitor*, 6 gennaio 2014 (<https://www.al-monitor.com/pulse/security/2014/01/tunisia-poverty-hunger-threatenunrest.html>).

no tunisino. Allo stesso tempo, l'inaffidabilità dei dati all'epoca diffusi, pur contraddicendo molte delle analisi compiute nel corso degli anni precedenti la caduta del regime³¹, permette di spiegare in maniera più lineare gli avvenimenti del 2010, riducendo l'influenza delle nuove tecnologie sulle nuove generazioni e permettendo di considerare quanto – come dimostrato da Teti, Abbott e Cavatorta³² – tra coloro che scesero in piazza nell'inverno del 2010-2011 le questioni di carattere economico e sociale fossero considerate come determinanti. Quello che portò alla Rivoluzione dei Gelsomini non fu semplicemente il fallimento politico di un regime dittatoriale che non era più riuscito a guadagnarsi il supporto della popolazione in conseguenza dei metodi violenti della propria polizia, della corruzione e del clientelismo, malgrado i risultati economici ottenuti ed il miglioramento "miracoloso" dei livelli di vita. Si trattò piuttosto del fallimento di un sistema politico che era condizione sufficiente – non necessaria – delle politiche neoliberaliste³³. Condizione semplicemente sufficiente, in quanto le politiche imposte al paese negli anni successivi la rivoluzione non sono cambiate; così come, pur alla luce dei dati effettivi relativi alla situazione sociale nel corso del ventennio '90-2010, non sono cambiate analisi e soluzioni³⁴.

³¹ Per fare un esempio dei testi nei quali – alla luce dei dati allora disponibili – si afferma che non si può non rimanere meravigliati davanti al miracolo compiuto dal governo tunisino, il quale, malgrado alcuni elementi di natura repressiva, spiega il successo elettorale di Ben Ali: A. Sfeir, «Pourquoi les tunisiens votent-ils Ben Ali?», in *Les Cahiers de l'Orient*, Centre d'études et de recherches sur le Proche-Orient, n. 97, 2010, pp. 19-30.

³² A. Teti – P. Abbott – F. Cavatorta, *The Arab Uprisings in Egypt, Jordan and Tunisia: Social, Political and Economic Transformations*, Palgrave MacMillan, Cham 2018.

³³ Beinin fa notare come le proteste che portarono alla fuga di Ben Ali siano cominciate nelle regioni interne del paese – inoltre Mohamed Buazizi era originario di un villaggio vicino Sidi Bouzid, città a 110 km da Sfax nell'entroterra della Tunisia centrale – nelle quali si subivano con maggiore intensità gli effetti delle politiche economiche del governo. Tale fattore sarebbe legato alle forti differenze tra regioni costiere e regioni interne che fin dal periodo del Beylicato contraddistinguono la geografia sociale ed economica del paese.

³⁴ Si confrontino per esempio le consultazioni relative all'art. IV del FMI del periodo precedente e di quello successivo alla Rivoluzione dei Gelsomini.

Uno stato sociale non finanziato dal budget statale: i "Programmi Presidenziali", il "Fondo nazionale di solidarietà" e la "Banca di Solidarietà Tunisina"

Per quanto concerne i cambiamenti che interessarono le modalità attraverso le quali il governo portò avanti le politiche di carattere sociale, due esempi fondamentali sono costituiti dai cosiddetti "programmi presidenziali", dalla Banca di Solidarietà Tunisina nonché dal Fondo Nazionale di Solidarietà (anche conosciuto come "Fondo 26.26", dal numero del suo conto postale)³⁵. Il governo di Ben Ali era infatti ben cosciente dell'importanza di una politica sociale per il mantenimento dell'ordine e del proprio potere, e disegnò una struttura in grado di operare tale politica rispettando i parametri imposti dalle istituzioni finanziarie internazionali, e segnatamente il limite del 3% per quanto concerneva il deficit del bilancio pubblico. Tale limite era rispettato non solamente mediante diffuse misure di austerità budgettaria, ma facendo ricorso ad una serie di *escamotages* volti a non far figurare le spese in materia sociale all'interno del budget statale. In molti casi i fondi e le sovvenzioni erano erogati da imprese e banche pubbliche, così da non dover essere contabilizzati nel budget: le infrastrutture di base erano parzialmente finanziate da fondi non budgettizzati come quelli di programmi di sviluppo regionale e settoriali e da organizzazioni formalmente non governative³⁶. Il fondo 26.26 – istituito nel 1992 – era l'esempio di come all'azione dello Stato si sostituisse una sorta di "fiscalità privata", la quale da una parte serviva ad aggirare le restrizioni imposte al bilancio e dall'altro vincolava l'impiego dei capitali alla volontà del presidente e del suo entourage, sostituendo in tal modo il diritto all'arbitrio. Tale fondo, difatti, era finanziato da un prelievo d'ufficio di una quota dei salari – 2 dinari al mese versati dai datori di lavoro – mentre il contributo era formalmente volontario per imprenditori e professionisti³⁷. Si è usato il termine "formalmente" in quanto la donazione di cospicue somme a tale fondo era ritenuta con-

³⁵ N. Beau – J-P. Tuquoi, *op. cit.*

³⁶ Le quali furono sarcasticamente ribattezzate dai cittadini tunisini OVG ("Organizzazioni Veramente Governative"). Citato in Hibou (1999).

³⁷ B. Hibou, «Tunisie: le coût d'un «miracle»», in *Critique internationale*, vol. 4, 1999, pp. 48-56.

dizione necessaria al fine di evitare alcune penalizzazioni, vale a dire discriminazioni nell'attribuzione di contratti, nelle agevolazioni fiscali e nell'accesso al credito o nello svolgimento della propria professione, per non incorrere in controlli fiscali ecc.³⁸. Per coloro che non versavano le proprie "quote" – le quali erano informalmente stabilite, ma non per questo meno vincolanti – era possibile perdere le proprie licenze, concesse dai governatori regionali e da questi revocabili in ogni momento³⁹. Per quanto riguardava gli agricoltori, invece, le loro organizzazioni professionali fissavano l'ammontare della contribuzione (sempre formalmente discrezionale) sulla base dei rendimenti registrati in ciascun'annata, e solitamente equivalente all'1% dei ricavi⁴⁰. Allo stesso tempo lo Stato tunisino partecipava in misura equivalente alla contribuzione proveniente da imprese e privati al fondo, obiettivo del quale era finanziare una pluralità di progetti e contribuire allo sviluppo di quelle che venivano chiamate "zone d'ombra", vale a dire quelle porzioni di territorio che presentavano condizioni di particolare arretratezza. Tali somme, tuttavia, non venivano investite in progetti strutturati in maniera organica, miranti ad un rilancio complessivo delle singole zone, quanto piuttosto distribuite ad una serie di progetti particolari e spesso di ridotta entità, quali la costruzione di tratti di strade, di ambulatori, il collegamento di un insediamento alla rete elettrica. In breve, tali fondi venivano adoperati per lo più in maniera tale da sostituire investimenti straordinari o lo stanziamento di capitali da parte delle istituzioni locali, i cui bilanci erano vincolati. Tale modalità d'azione era direttamente connessa alla natura "politica" di tali iniziative: le risorse del 26.26 venivano infatti destinate a progetti di cui venisse fatta richiesta dai dirigenti locali, oppure per sopperire a carenze riscontrate dallo stesso presidente nel corso dei viaggi nell'entroterra. Per quel che riguarda i sussidi – che erano elargiti su base trimestrale – le famiglie che ne beneficiavano erano vincolate alla partecipazione alle riunioni ed alle iniziative del RCD (il partito di governo): le cellule locali erano tenute a riferire alle istanze superiori del partito;

³⁸ N. Beau – J-P. Tuquoi, *op. cit.*

³⁹ B. Hibou, *La force de l'obéissance économie politique de la répression en Tunisie*, cit.

⁴⁰ *Ibidem.*

i contributi diretti erano sempre revocabili. Se da una parte si moltiplicarono le voci che affermavano che tale *modus operandi* favoriva il clientelismo e l'attribuzione di fondi priva di qualsivoglia controllo⁴¹, dall'altro Hibou⁴² fa notare come l'approvazione di progetti fosse sottoposta ad una serie di considerazioni di differente ordine, sostanzialmente riconducibili però ad una logica di carattere politico: la decisione di ridurre il malcontento in una determinata zona; la volontà di mostrare il proprio favore, mediante la concessione, o il proprio sfavore, mediante il diniego di fondi, ad amministrazioni e quadri locali del partito, da una parte, e dall'altra a vincolare direttamente la popolazione all'RCD. Nel 2007 le famiglie beneficiarie degli aiuti diretti erano 121.736⁴³, rappresentando una quota significativa della popolazione, se si considera che questa ammontava a circa 10,2 milioni di persone. In ogni caso tutto ciò era sottoposto all'arbitrio del presidente, costituendo un legame diretto tra la sua "benevolenza" ed il resto del paese. A tal fine ci si preoccupava di mostrare l'approvazione di un determinato progetto come una concessione personale dello stesso Ben Ali, piuttosto che come una misura intrapresa dallo Stato e dalla sua amministrazione⁴⁴. La creazione della "Banque Tunisienne de Solidarité" (BCS) fu annunciata nel 1997 dallo stesso Ben Ali. Le sue origini risalgono agli anni Novanta, questa era infatti stata creata sulle ceneri della Banca Nazionale Agricola, la quale non risultava più necessaria in conseguenza delle riforme che avevano investito il settore. Il ruolo di tale struttura, una volta riformata, sarebbe stato quello di concedere piccoli prestiti a coloro i quali o si trovavano in condizioni di difficoltà oppure erano disoccupati; la finalità era quella di favorire lo sviluppo di un settore di piccoli artigiani che avrebbe così ridotto gli effetti legati alle politiche industriali. Così come il Fondo di Solidarietà Nazionale era alimentato dalle "donazioni" dirette al conto corrente postale 26.26, la BCS era alimentata dal medesimo sistema: una parte dei suoi fondi proveniva dallo Stato, da donazioni vo-

⁴¹ *Le Courier de l'Unesco*, Mars 1999.

⁴² M. Ben Romdhane, *Tunisie: Etat, économie et société: Ressources politiques, légitimation et régulations sociales*, cit.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ A. Sfeir, *Tunisie, Terre de paradoxes*, L'Archipel, Paris 2006.

lontarie, oltre che – solamente in un primo momento – dalla banca mondiale e dall'agenzia francese per lo sviluppo. Con il passare del tempo il quadro d'azione della BCS subirà delle modifiche; in particolare quando, a causa delle preoccupanti proporzioni assunte dalla disoccupazione di chi aveva un livello di formazione liceale o superiore, fu creato il fondo nazionale per l'impiego (il quale era finanziato con le medesime modalità del fondo 26.26 e corrispondeva al numero di conto corrente postale 21.21). Per questo la BCS iniziò a sovvenzionare la creazione di servizi sui territori, che però richiedevano di essere finanziati su base annuale, elemento che secondo Hibou contribuiva a creare un ulteriore legame di dipendenza tra le comunità locali ed il governo, il quale indirettamente controllava l'allocazione dei fondi⁴⁵. Malgrado il suo nome, più che di una banca si trattava di un ente il cui scopo era quello di distribuire fondi; per questo i microcrediti da essa concessi erano sottoposti ad un ridotto sistema di valutazione – solitamente il credito veniva erogato in seguito ad un colloquio –, inoltre la banca non stilava dossier e non richiedeva garanzie. Così come avvenuto nel caso dei fondi per la Mise a Niveau, l'affermata volontà di non sottoporre tale organismo a controlli di carattere burocratico al fine di renderne più efficiente il funzionamento fu tra le ragioni che portarono la WB e l'agenzia per lo sviluppo francese a revocare la propria adesione al progetto, proprio per via del carattere di arbitrarietà nei finanziamenti cui una tale gestione si prestava. Infatti, lo scarso sistema di valutazione preposto alla concessione del credito era connesso alla valutazione di tutta una serie di strutture, quali organizzazioni e cellule locali del RCD, la polizia, ecc., determinando un controllo politico che si dispiegava nelle direzioni in cui veniva incanalato il credito⁴⁶. Allo stesso tempo, come già visto, i sussidi ai prezzi vennero meno, sostituiti da trasferimenti in denaro diretti alle famiglie più povere⁴⁷, le quali – sempre secondo Ben Romdhane – rispondevano alla medesima logica dei progetti finanziati dal fondo 26.26 o della BCS.

⁴⁵ B. Hibou, *La force de l'obéissance économie politique de la répression en Tunisie*, cit.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ M. Ben Romdhane, *Tunisie: Etat, économie et société: Ressources politiques, légitimation et régulations sociales*, cit.

Se, infatti, Murphy nota come lo Stato tunisino continui ad investire importanti somme in programmi sociali durante il corso degli anni Novanta e Hibou (1999)⁴⁸ e Sfeir⁴⁹ riconoscano rispettivamente come la Tunisia sia stata in grado di dare vita ad una politica sociale a suo modo efficiente, e che questa sia una delle ragioni della stabilità del regime, gli elementi da sottolineare sono però da una parte la sostituzione dei tradizionali mezzi di trasferimento indiretto della ricchezza con strumenti discrezionali⁵⁰, vale a dire elargiti sulla base di decisioni arbitrarie più che su quella di un quadro normativo. All'interno di tale discorso rientrano non solamente i progetti finanziati dalla Banca Tunisina di Solidarietà o il Fondo di Solidarietà nazionale, ma anche i trasferimenti diretti di denaro alle famiglie, in sostituzione dell'insieme di prestazioni offerte dallo stato sociale, che stava vivendo una fase di profondi cambiamenti. L'esempio offerto dalle dinamiche interessanti la sanità e l'istruzione possono essere in tal senso esplicativi.

Le riforme del settore sanitario: la diminuzione dei fondi e la progressiva affermazione della sanità privata

Tra il 1992 ed il 1995 fu avviato un processo di riforma che riguardava l'amministrazione dei 22 ospedali universitari, il quale doveva costituire la premessa per cambiamenti più generalizzati. Durante il corso di tale programma di riorganizzazione quattro di questi ospedali furono chiusi, gli altri vennero riconvertiti in aziende sanitarie di proprietà pubblica, sancendone così il passaggio all'ambito ed ai vincoli del diritto commerciale. In quanto aziende, tali ospedali divennero amministrativamente indipendenti, con un proprio ed autonomo bilancio ed un consiglio di amministrazione. Questi siglarono contratti pluriennali con il ministero della Salute ed erano autorizzati ad offrire alcune prestazioni a pagamento, al di fuori del circuito della sanità pubblica.

⁴⁸ Si noti che in questo caso si fa riferimento a B. Hibou, «Tunisie: le coût d'un «miracle»», cit., e non alla più celebre B. Hibou, *La force de l'obéissance économie politique de la répression en Tunisie*, cit.

⁴⁹ A. Sfeir, «Pourquoi les tunisiens votent-ils Ben Ali?», cit., pp. 19-30.

⁵⁰ B. Hibou, *La force de l'obéissance économie politique de la répression en Tunisie*, cit.

Il passo successivo fu, nel corso del 1995, l'estensione di tali riforme agli altri ospedali del paese, ed allo stesso tempo fu approvata la riforma del sistema di sanità pubblica, la quale prevedeva una revisione, vale a dire una restrizione, dei criteri per l'accesso alle prestazioni sanitarie gratuite. Nel gennaio 1996 venne introdotta la fatturazione per il ricovero ospedaliero, seguita nel gennaio del 1997 dal pagamento delle prestazioni di natura ambulatoriale⁵¹. Risulta quindi in questo caso evidente come, in un contesto caratterizzato dalla graduale scomparsa dei sussidi e delle prestazioni pubbliche gratuite, il trasferimento diretto alle porzioni di popolazioni più povere servisse da una parte a non escluderle totalmente da tali servizi – sebbene ci si possa chiedere se ne restringessero o meno l'accesso – e nel contempo permettergli l'accesso ai generi alimentari di prima necessità in una situazione contraddistinta dalla graduale estensione del pagamento come corrispettivo dei servizi. In generale, nel corso degli anni Novanta e Duemila, la sanità pubblica conobbe un forte rallentamento della crescita assoluta – ma a partire dagli anni Settanta non relativa, soprattutto alla luce degli aumentati bisogni conseguenti all'andamento demografico – che l'aveva caratterizzata quasi ininterrottamente durante i decenni precedenti. I fondi ad essa destinati da parte dello Stato crebbero ad un ritmo più lento rispetto ai periodi precedenti, nonché ad un tasso inferiore rispetto a quello del PIL; tutto ciò in un momento in cui i bisogni e le spese del settore sanitario conoscevano un'esplosione legata alle mutazioni demografiche ed epidemiologiche⁵². Il risultato fu la diminuzione della capacità della sanità pubblica di fare fronte alle necessità del-

⁵¹ H. Achouri – E. Jarawan, *Autonomous Structure – with incomplete autonomy: unusual hospital reform in Tunisia*, in A. Preker – A. Haarding, a cura di, *Innovations in Health Service Delivery: The Corporatization of Public Hospitals*, Human Development Network – The World Bank, Washington D.C. 2003, pp. 485-510.

⁵² Con ciò si intende il passaggio da servizi sanitari le cui prestazioni sono soprattutto dirette al trattamento di malattie trasmissibili (quali tifo, tubercolosi, infezioni, malattie parassitarie, ecc.) e di malattie perinatali, ad un servizio sanitario che guarda ai cambiamenti relativi alla composizione demografica (dovuti all'allungamento della durata media della vita ed all'aumento della percentuale della popolazione in età avanzata), al cambiamento delle condizioni di vita (aumento dell'incidenza delle patologie psicologiche, effetti dell'inquinamento, ecc.) oltre che ai cambiamenti nell'alimentazione.

la popolazione, determinando con ciò – per quanto riguarda l'accesso alle prestazioni mediche – un aumento sensibile delle disparità sociali e regionali⁵³. Nel corso del periodo in questione le strutture ospedaliere pubbliche conobbero dunque un'evoluzione estremamente limitata. Il numero di posti letto disponibili aumentò molto lentamente, passando da 15.838 nel 1987 a 16.659 nel 2001 ed a 17.500 nel 2006, equivalenti ad una crescita di circa 90 posti letto per anno. Il rapporto tra posti letto ed abitanti crollò da 21,2 letti per 10.000 abitanti a 17,2 posti letto nel corso del periodo 1987-2006. Nel 1970 erano disponibili 12.532 posti letto, con un rapporto di 25 letti per 10.000 abitanti; nel 1979 il rapporto era passato a 21,6 letti per 10.000 abitanti⁵⁴. L'esito di tale graduale trasformazione fu la diffusione delle strutture sanitarie private. Sebbene il numero di medici nel periodo 1987-2006 si fosse moltiplicato per 2,6 (se nel 1987 vi era un medico ogni 3.517 persone, nel 2006 ve ne era uno ogni 2.100 abitanti, al netto della crescita demografica), nel 2006 il numero di medici impiegato nel settore privato superò quello impiegato all'interno delle strutture pubbliche⁵⁵, a riprova della crescita del settore privato, favorito dall'insufficienza del settore pubblico, il quale scontava anche una grave carenza di macchinari moderni. La difficoltà della sanità pubblica nell'adattarsi al nuovo profilo epidemiologico, le lunghe liste d'attesa per visite e operazioni e gli incentivi offerti al settore privato hanno fatto sì che quest'ultimo conoscesse un rapido sviluppo⁵⁶: se nel 1990 questo contava 1.142 posti letto, nel 2004 questi erano 2.379, sebbene il numero dei posti letto non permetta di tenere conto delle prestazioni ambulatoriali. Nel 2005 il settore privato rappresentava il 12% dei posti letto totali ed aveva a disposizione il 70% degli equipaggiamenti medici di alta gamma. In termini di risorse umane, questo impiegava – sempre nel 2005 – il 50% dei medici, il 73% dei dentisti e l'80% dei farmacisti⁵⁷.

⁵³ M. Ben Romdhane, *Tunisie: Etat, économie et société: Ressources politiques, légitimation et régulations sociales*, cit.

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ H. Achouri – E. Jarawan, *op. cit.*

⁵⁷ M. Ben Romdhane, *Tunisie: Etat, économie et société: Ressources politiques, légitimation et régulations sociales*, cit.

Le riforme nel settore dell'istruzione pubblica e la disoccupazione giovanile

L'istruzione, invece, a partire dal 1989 conoscerà una profonda riforma: questa interesserà sia il contenuto dei libri di testo e degli insegnamenti che la struttura generale del cursus di studi. Se l'obiettivo generale della riforma dei libri di testo e dei contenuti dell'insegnamento era volto a ridurre l'influenza delle dottrine islamiche che, a partire dagli anni Settanta, si era fatta via via più accentuata al fine di contrastare l'influenza delle idee di sinistra che si affermavano in misura crescente nelle università, oltre che ad aumentare lo studio delle teorie scientifiche⁵⁸, quello della struttura degli insegnamenti ne modificò la ripartizione in livelli. Mentre la riforma che investì i libri di testo avrà effetti duraturi, la revisione dei testi che avrà luogo nel 2011 avrà una portata ridotta, limitandosi ad eliminare alcuni riferimenti favorevoli al regime di Ben Ali⁵⁹. Fino al 1989 il sistema educativo era diviso in tre livelli: un livello primario della durata di 6 anni; un livello secondario prima di 6 anni ed in seguito aumentato a 7; ed un livello superiore della durata compresa tra i 2 e i 6 anni. Con la riforma del 1989 il corso di studi viene diviso in soli due livelli: quello di base della durata di 9 anni e quello secondario della durata di 4. Si noti per inciso che durante la prima metà degli anni Novanta la repressione aveva colpito duramente soprattutto le università, concentrandosi su due obiettivi: gli studenti di sinistra (organizzati nell'UGET, l'Union Générale des Etudiants Tunisiens) e gli studenti di tendenza islamista (organizzati a loro volta nell'UGTE, l'Union Générale Tunisienne des Etudiants). La repressione, che aveva colpito duramente tutta la società, si era abbattuta con particolare violenza proprio sugli studenti universitari e nelle regioni interne e meridionali del paese; fu revocata l'immunità universitaria e la polizia aveva occupato in maniera stabile gli atenei⁶⁰. L'obiettivo della riforma era dunque quello di ridurre la

⁵⁸ M. Lucenti, «La nouvelle réforme scolaire en tunisie: le défi démocratique entre analyse des manuels et didactique», in *Foro de Educación*, vol. 15, n. 23, 2017, pp. 219-242.

⁵⁹ *Ibidem*.

⁶⁰ M. Ben Romdhane, *Tunisie: Etat, économie et société: Ressources politiques, légitimation et régulations sociales*, cit.

durata degli studi ed al contempo di aumentarne la qualità, la quale soprattutto nelle università e nelle scuole superiori – ma il fenomeno coinvolgeva l'insieme dell'istruzione pubblica – stava conoscendo un graduale ma deciso deterioramento. Data la necessità, ripetuta in differenti documenti, sia delle organizzazioni finanziarie internazionali che del governo tunisino, il settore dell'istruzione, in controtendenza rispetto agli altri settori, conosce una crescita regolare. La voce relativa all'istruzione sia primaria che superiore (dunque considerando complessivamente i fondi del ministero dell'Educazione e della Formazione e quelli del ministero dell'Insegnamento Superiore e della Ricerca Scientifica) rappresentava nel 1987 il 6% delle spese complessive previste dal bilancio dello Stato; nel corso degli anni Novanta questa ne rappresenterà all'incirca il 6,5% di media e, nel corso degli anni Duemila, raggiungerà il 7% del budget statale⁶¹. In buona parte, tale sforzo era legato alla necessità di adattare la struttura dell'istruzione ad una domanda che solo in parte riusciva a sostenere, contribuendo ad un alto tasso di abbandoni legato in prima istanza all'alta selettività dell'istruzione, a sua volta conseguenza dell'insufficienza di posti e insegnamenti. Nel 1991, 140.000 studenti interrompevano i loro studi, 80.000 dei quali non avevano completato la scuola dell'obbligo. Nel corso dei vent'anni successivi gli abbandoni nella scuola dell'obbligo hanno avuto la tendenza ad abbassarsi, mentre quelli nel secondo ciclo dell'istruzione ad aumentare. Nel 2006-2007 la situazione si era infatti ulteriormente degradata e gli abbandoni superarono la soglia degli 85.000: 19.934 nel primo ciclo di istruzione, 65.096 nel secondo. Di questi, 7.839 si sono trasferiti nelle scuole professionali mentre 8.648 si sono iscritti ad istituti scolastici privati, che nel corso del periodo stavano conoscendo una decisa diffusione rispetto ai decenni precedenti; i restanti 65.543 non hanno completato la loro formazione di base⁶². Inoltre, numerose ricerche condotte nel periodo illustravano le gravi carenze dal punto di vista didattico di cui soffrivano

⁶¹ *Ibidem.*

⁶² La fonte, citata da Ben Romdhane, è un documento in arabo del ministero dell'Educazione e della Formazione: Ministère de l'Education et de la Formation, *Le système national de ressources humaines. Un effort continu pour renforcer l'employabilité*, p. 11.

le scuole tunisine, in particolare l'istruzione secondaria superiore manifestava una decisa incapacità nella formazione dei propri allievi, soprattutto per quanto concerneva le materie scientifiche. I dati preoccupanti in tale senso erano peggiorati dal fatto che non tenevano conto del 30% circa di studenti che avevano abbandonato gli studi prima di arrivare a quel punto del percorso di formazione⁶³. Discorso strettamente connesso a quello relativo alla situazione dell'istruzione era quello della disoccupazione giovanile. Come visto in precedenza, dalla fine degli anni Ottanta si era affermato un progressivo aumento della quota dei disoccupati che avevano raggiunto i livelli più elevati dell'istruzione – segnatamente quello secondario superiore e quello universitario o di grado equivalente – in relazione alla quota generale dei disoccupati. Comunque, in generale la porzione di popolazione disoccupata ed in età giovanile era molto più alta che quella delle altre fasce d'età, rappresentando nel 2004 circa i 2/3 del totale⁶⁴; come già detto, il tasso di disoccupazione ufficiale era stimato attorno al 15%, ma stime non ufficiali suggerivano che una quota superiore al 20% della popolazione in età lavorativa fosse interessata dal fenomeno⁶⁵. Sempre nel 2004, il tasso di disoccupazione era al 37% nella fascia d'età 15-17 anni; 32% nella fascia 17-19; 29% nella fascia compresa tra i 20 ed i 24 anni; 22% nella fascia 20-29 anni. I giovani diplomati erano coloro i quali facevano registrare il più alto tasso di disoccupazione: tra costoro il tasso di disoccupazione raggiungeva il 40% nella fascia d'età compresa tra i 20 ed i 29 anni⁶⁶. A peggiorare la situazione il fatto che la maggior parte di coloro che avevano meno di 25 anni trovavano lavoro principalmente nel settore agricolo – particolarmente instabile in quanto dipendente dalle condizioni metereologiche, estremamente variabili della Tunisia – e nel settore tessile, che subiva in misura crescente la concorrenza internazionale. La disoccupazione giovanile rappresenta, quindi, un elemento di importanza decisiva

⁶³ *Ivi*, pp. 228-233.

⁶⁴ B. Hibou, *La force de l'obéissance économie politique de la répression en Tunisie*, cit.

⁶⁵ M. Ben Romdhane, *Tunisie: Etat, économie et société: Ressources politiques, légitimation et régulations sociales*, cit.

⁶⁶ B. Hibou, *La force de l'obéissance économie politique de la répression en Tunisie*, cit.

nell'analisi di una serie di fattori relativi alla condizione della Tunisia durante il corso di questo periodo. Se in precedenza tale elemento è stato analizzato in quanto conseguenza della struttura del sistema produttivo, è ora necessario analizzarlo sulla base della sua rilevanza sociale e, potenzialmente, politica. Il governo tunisino, difatti, vedeva nella disoccupazione giovanile un problema e, infatti, indentificava nella disoccupazione un fattore di rischio per la stabilità politica, ed in tal senso era guardata con preoccupazione la quota di giovani disoccupati che avevano ricevuto una formazione di tipo superiore, ritenuti più inclini alla politicizzazione⁶⁷. Quest'ultimo elemento è dimostrato dal fatto che le misure adottate dal governo per combattere la disoccupazione giovanile erano dirette esclusivamente a coloro i quali avevano almeno un diploma. Nel 2000, al fine di favorire l'inserimento dei giovani all'interno del tessuto lavorativo, venne creato il fondo nazionale per l'impiego, il quale attraverso l'istituzione di corsi e l'affidamento di stage mirava da una parte a favorire la formazione lavorativa di chi usciva dal sistema dell'istruzione e, dall'altro, mediante l'istituzione degli "stage per il cominciamento della vita professionale", a tamponare il fenomeno utilizzando nel contempo la forza lavoro rappresentata da tali giovani. Gli stage erano infatti riservati a coloro che avessero ricevuto un titolo universitario, i quali venivano impiegati temporaneamente dalle imprese – sia pubbliche che private – con un salario ridotto, inferiore al salario minimo. Il fondo nazionale per l'impegno offriva allo stesso tempo una serie di strumenti creditizi volti a favorire l'apertura di piccole attività imprenditoriali. Allo stesso tempo furono istituiti nuovamente i "cantieri per l'impiego della forza lavoro disoccupata", che avevano contraddistinto i primi anni della Tunisia indipendente, e i giovani che vi lavoravano ricevevano una paga di 4 dinari al giorno. Malgrado il ricorso a tali misure, l'alto tasso di disoccupazione giovanile si traduceva principalmente nel ricorso a forme d'impiego informali, le quali però in nessun modo contribuivano a ridurre il rischio politico costituito dalla situazione, oppure nell'emigrazione. Tale fenomeno non era in alcun modo osteggiato dal governo, che vedeva piuttosto in esso un modo per ridurre la pressione esercitata dalla disoccupazione giovanile – come

⁶⁷ *Ibidem.*

era avvenuto nel corso degli anni Settanta – ed i rischi per la stabilità politica a questa connessi⁶⁸. Secondo i dati forniti da Hibou (2006), che sottolinea come non fossero disponibili numeri relativi alle partenze, circa i due terzi della popolazione giovanile avrebbe desiderato partire; inoltre, per la prima volta, il fenomeno interessava in maniera massiccia le ragazze, la metà delle quali contemplava la possibilità dell'emigrazione⁶⁹. Malgrado da quanto detto sia possibile tracciare alcuni elementi fondamentali del modo in cui lo stato sociale stava venendo riplasmato e quelli che furono gli effetti di tale cambiamento ed il modo in cui questi fossero strettamente correlati alle politiche di ristrutturazione generale dell'economia, a causa dell'artefazione dei dati allora disponibili – che furono poi ripresi dalle organizzazioni internazionali e dagli studiosi – risulta estremamente difficile fornire informazioni puntuali relative all'effettiva condizione in cui versava la popolazione, sebbene anche allora alcuni elementi come la persistenza del fenomeno migratorio (sia interno, ma soprattutto esterno) e le differenze tra le regioni della costa e quelle interne potessero far pensare che la situazione era ben differente da quella comunemente descritta.

Conclusioni

L'immagine della Tunisia come paese che, sulla base di un confronto continuo tra gli esponenti del governo e i rappresentanti delle organizzazioni internazionali, era stato in grado di dare vita ad un percorso proprio tracciato all'interno delle linee guida del Washington Consensus, si basava non solamente sull'analisi di pochi indicatori macroeconomici e di dati – come abbiamo visto poco affidabili – relativi agli indici di povertà e di sviluppo umani, ma anche sull'immagine di una società ormai divenuta di consumo e sufficientemente prospera, che si ritrova

⁶⁸ *Ibidem.*

⁶⁹ Tali dati sono riportati da Hibou, la quale fa riferimento ad un'inchiesta del ministero della Cultura del 2001 i cui risultati furono parzialmente resi pubblici nel 2003. La stessa studiosa, tuttavia, sottolinea come tali dati siano assolutamente in-verificabili.

con particolare frequenza negli articoli di giornale e nei testi accademici degli anni Duemila. Allo stesso modo, proprio l'analisi dei meccanismi elaborati al fine di ridurre l'impatto delle riforme sulle fasce più povere della popolazione, posti in essere contestualmente ad un processo di graduale riforma dei servizi pubblici, aiuta a evidenziare la doppia dinamica per la quale le esigenze di controllo sociale e politico alle quali si ottemperava mediante la creazione di legami di dipendenza tra organismi direttamente o indirettamente riconducibili al governo ed al presidente trovino la loro naturale collocazione in un contesto caratterizzato dalla progressiva monetizzazione delle prestazioni sociali. Allo stesso tempo, tale processo è legato alla minore efficienza e qualità dei servizi offerti dalle strutture pubbliche, anche in conseguenza delle politiche di austerità budgettaria, che a sua volta – in un contesto caratterizzato da incentivi di diversa natura e da una legislazione via via più favorevole – oltre ad avere un ruolo fondamentale nella determinazione delle politiche sociali dello Stato tunisino tra gli anni Novanta e Duemila, favorì il rapido espandersi del settore privato. Tale assetto non si dimostrò tuttavia in grado di assicurare la stabilità politica del paese quando al rialzo dei prezzi delle materie prime sui mercati internazionali e dei prezzi al consumo, che furono costanti nel corso degli anni Duemila, ed agli effetti della liberalizzazione commerciale si sommarono gli effetti della crisi del 2007 sulla domanda internazionale dei generi esportati dal paese⁷⁰.

Bibliografia

Saggi ed articoli

Achouri H. – Jarawan E., Autonomous Structure – with incomplete autonomy: unusual hospital reform in Tunisia, in Preker A. – Haarding A., a cura di, Innovations in Health Service Delivery: The Corporatization of Public Hospitals, Human Development Network – The World Bank, Washington D.C. 2003, pp. 485-510.

Beau N. – Tuquoi J-P., Notre ami Ben Ali: l'envers du miracle tunisien, la Découverte, Paris 1999.

⁷⁰ L'importanza di tali fattori può essere riscontrata consultando i rapporti annuali della Banque Centrale de Tunisie.

- Beinin J., *Workers and thieves: labor movements and popular uprisings in Tunisia and Egypt*, Stanford University Press, Stanford 2016.
- Bellin E., *Civil Society in Formation: Tunisia*, in Norton A.R., a cura di, *Civil Society in the Middle East*, Brill E.J., New York 1995, p. 121.
- Ben Romdhane M., «Mutations économiques et sociales et mouvement ouvrier en Tunisie de 1956 à 1980», in *Annuaire de l'Afrique du Nord*, vol. 21, 1984, pp. 259-284.
- Ben Romdhane M., *Tunisie: Etat, économie et société: Ressources politiques, légitimation et régulations sociales*, Publisud éditions, Tunis 2011.
- Bredoux L. – Magnaudeix M., *Tunis Connection: Enquête sur les réseaux franco-tunisiens sous Ben Ali*, Editions du Seuil, Paris 2012.
- El Said H. – Harrigan J., «Economic Reform, Social Welfare, and Instability: Jordan, Egypt, Morocco, and Tunisia, 1983–2004», in *The Middle East Journal*, vol. 68, n. 1, 2014.
- Garnier R., «Chronique économique Tunisie», in *Annuaire de l'Afrique du Nord*, vol. 13, 1975, pp. 429-441.
- Hachemi A., «Chronique économique Tunisie», in *Annuaire de l'Afrique du Nord*, vol. 15, 1977, pp. 485-500.
- Hibou B., «Tunisie: le coût d'un «miracle»», in *Critique internationale*, vol. 4, 1999, pp. 48-56.
- Hibou B., *La force de l'obéissance économie politique de la répression en Tunisie, La découverte*, Paris 2006.
- Hunt D., «Development economics, the Washington consensus and the Euro mediterranean partnership initiative», in *The Journal of North African Studies*, vol. 3, 1998, pp. 16-38.
- Lucenti M., «La nouvelle réforme scolaire en tunisie: le défi démocratique entre analyse des manuels et didactique», in *Foro de Educación*, vol. 15, n. 23, 2017, pp. 219-242.
- Murphy E., *Economic and Political Change in Tunisia. From Bourghiba to Ben Ali*, MacMillan e Saint Martin Press, London and New York 1999, p. 227.
- Pfeifer K., «How Tunisia, Morocco, Jordan and Even Egypt Became IMF 'Success Stories' in the 1990s.», in *Reform or Reaction? Dilemmas of Economic Development in the Middle East*, Middle East Report, n. 210, 1999, pp. 23-27.
- Sfeir A., *Tunisie, Terre de paradoxes*, L'Archipel, Paris 2006.
- Sfeir A., «Pourquoi les tunisiens votent-ils Ben Ali?», in *Les Cahiers de l'Orient*, Centre d'études et de recherches sur le Proche-Orient, n. 97, 2010, pp. 19-30.
- Teti A. – Abbott P. – Cavatorta F., *The Arab Uprisings in Egypt, Jordan and Tunisia: Social, Political and Economic Transformations*, Palgrave MacMillan, Cham 2018.
- Walton J. – Seddon D., *Free Markets and Food Riots: The Politics of Global Adjustment*, Blackwell, Oxford and Cambridge 1994, pp. 39-40.

Documenti di organismi internazionali

GATT, Trade Policy of Tunisia - 22-23 June 1994, Presse Communiqué, Centre William-Rappard, Genève 27 June 1994.

The World Bank, Report and recommendation of the President of the World Bank for Reconstruction and Development to the executive directors on a proposed structural adjustment in an amount equivalent to USD 150 million to Republic of Tunisia (Report n. P-4808-TUN), Washington D.C. 20 maggio 1988.

The World Bank, The Republic of Tunisia. Poverty Alleviation: Preserving Progress while Preparing for the Future (Report n. 13993-TUN), Country Operation Division, Country Department: Middle East and North Africa, Washington D.C. 1995.

Hassan Fareed M.A., Tunisia - Understanding successful socioeconomic development: a joint World Bank-Islamic Development Bank evaluation of assistance (Arabic), World Bank, Washington D.C. 2005, <http://documents.worldbank.org/curated/en/190291468176328071/Tunisia-Understanding-successful-socioeconomic-development-a-joint-World-Bank-Islamic-Development-Bank-evaluation-of-assistance>.

International Monetary Fund, Tunisia: 2008 Article IV Consultation: Staff Report; Public Information Notice on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Tunisia, <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2016/12/31/Tunisia-2008-Article-IV-Consultation-Staff-Report-Public-Information-Notice-on-the-Executive-22431>.

International Monetary Fund, Tunisia: 2012 Article IV Consultation: Staff Report; Public Information Notice on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Tunisia (IMF Country Report No. 12/255), International Monetary Fund, Publication Service, Washington D.C. 2012.

World Bank, World Development Indicators 2015 (n. 95682), World Bank Group, Washington D.C. 2015.

Sitografia

Barcelona declaration, adopted at the Euro-Mediterranean Conference - 27-28/11/95; testo disponibile sul sito della Commissione Europea, https://ec.europa.eu/research/iscp/pdf/policy/barcelona_declaration.pdf.

El Hattab M., «Malnutrition, food insecurity threaten unrest in Tunisia», Al-Monitor, 6 gennaio 2014 (<https://www.al-monitor.com/pulse/security/2014/01/tunisia-poverty-hunger-threatenunrest.html>).

International Monetary Fund, Tunisia: History of Lending Arrangements as of July 31, 2017, <https://www.imf.org/external/np/fin/tad/extarr2.aspx?memberKey1=970&date1key=2017-07-31>.

INCONTRO DI CIVILTÀ

Minaccia terroristica alle infrastrutture critiche: il caso del settore energetico in Libia e in Algeria

Alexandre Brans

Il Nord Africa rappresenta una delle maggiori fonti di approvvigionamento energetico per gli Stati del Vecchio continente. Due dei principali paesi africani produttori di idrocarburi, la Libia e l'Algeria, si trovano in questa regione. L'Algeria è il primo produttore di gas naturale in Africa, nonché il secondo fornitore di gas dell'Europa. Algeri è anche uno dei tre principali produttori di petrolio del continente africano¹. L'altro Paese ricco di risorse nella regione è la Libia. Tripoli, oltre a possedere le maggiori riserve conosciute di greggio in Africa, è il quinto paese africano per risorse di gas naturale possedute². Alla luce di questi dati, l'Unione europea, la quale ha fatto della diversificazione delle fonti di approvvigionamento un pilastro della propria strategia energetica, ha la necessità di garantire la sopravvivenza di una stabile struttura statale in questi paesi. Una crescente instabilità all'interno di questi paesi non solo potrebbe mettere a repentaglio la strategia energetica degli Stati dell'Unione, ma aumenterebbe anche il rischio di assistere alla formazione di nuovi "stati falliti" alle proprie porte con tutte le conseguenze che ciò comporta.

Nonostante la presenza di numerose risorse naturali, questa regione è attraversata da una perenne instabilità politica e sociale, in particolare nelle zone del Sahel, la fascia di territorio sottostante il deserto del Sahara. In Libia, i problemi legati all'instabilità hanno raggiunto un punto critico con la caduta del regime del colonello Gheddafi nel

¹ «Country Analysis Brief: Algeria», in *U.S. Energy Information Administration*, March 11, 2016.

² «Country Analysis Brief: Libya», in *U.S. Energy Information Administration*, November 19, 2015.

2011 e la successiva guerra civile che ha fatto piombare il paese nel caos. I numerosi attori locali emersi dalla successiva implosione statale, i quali sono spesso coinvolti in una acerrima competizione per accrescere il proprio potere, non sembrano in grado di poter raggiungere un'intesa che possa rilanciare il paese. Neanche l'Algeria appare del tutto immune all'instabilità cronica che affligge il suo vicino orientale. Algeri deve fare i conti con alcune difficoltà di politica interna dovute a tensioni politiche e sociali, le quali potrebbero offrire un margine di manovra maggiore ai movimenti islamisti e ai trafficanti che imperversano nelle regioni saheliane confinanti con il proprio territorio³.

La cronica instabilità regionale fa sì che la sicurezza delle infrastrutture critiche (in sigla IC), ovvero quelle infrastrutture che sono essenziali al mantenimento delle funzioni vitali di un paese⁴, in Libia e in Algeria assuma un'importanza chiave nel settore energetico. Entrambi i paesi dipendono fortemente dalla rendita energetica per la propria sopravvivenza. Secondo il Fondo monetario internazionale, il settore degli idrocarburi in Algeria rappresentava il 25% del Prodotto interno lordo, oltre il 95% dei proventi da esportazione e il 60% delle entrate di bilancio nel 2014⁵. In Libia, le entrate provenienti dagli idrocarburi rappresentavano quasi il 96% di quelle governative e oltre il 98% delle esportazioni nel 2012⁶.

L'importanza delle infrastrutture energetiche nelle strategie di sviluppo nazionali di Tripoli e Algeri le rende dunque un bersaglio di primo ordine nelle strategie dei gruppi islamisti locali, avvantaggiati

³ F. Semprini, «L'allarme degli Usa: La crisi in Algeria favorisce la Jihad», in *La Stampa*, 18 marzo 2019.

⁴ Secondo la Direttiva Europea 114/08 CE, l'infrastruttura critica è "un elemento, un sistema o parte di questo ubicato negli Stati membri che è essenziale per il mantenimento delle funzioni vitali della società, della salute, della sicurezza e del benessere economico e sociale dei cittadini ed il cui danneggiamento o la cui distruzione avrebbe un impatto significativo in uno Stato membro a causa dell'impossibilità di mantenere tali funzioni". Direttiva 2008/114/CE del Consiglio, dell'8 dicembre 2008 relativa all'individuazione e alla designazione delle infrastrutture critiche europee e alla valutazione della necessità di migliorarne la protezione.

⁵ «Algeria, selected issue», in *IMF Country Report No. 14/3*, International Monetary Fund, February, 2014.

⁶ «Country Analysis Brief: Libya», in *U.S. Energy Information Administration*, November 19, 2015.

nei loro propositi dalla frammentazione politica in corso nella regione. Un recente studio⁷ ha dimostrato come gli attacchi compiuti da gruppi mossi da ideologie islamiste radicali contro il settore energetico siano in aumento nel corso del XXI secolo. Nel periodo compreso tra il 2010 e il 2014 lo Stato islamico (in sigla Is) avrebbe compiuto 43 attacchi contro le infrastrutture dei settori energetico e minerario⁸. Questi dati sono particolarmente interessanti ai fini di questo studio in quanto l'Is può vantare una forte presenza nella regione, in particolare in Libia⁹.

Nel teatro libico sono stati riportati diversi attacchi compiuti dall'organizzazione terroristica islamista contro le IC del settore energetico.

Nel febbraio del 2015, un gruppo affiliato all'Is attaccò l'area petrolifera di Mabrouk, amministrata congiuntamente da Noc¹⁰ e Total. Gli assalitori uccisero 12 persone, alcune delle quali vennero decapitate¹¹, saccheggiarono l'impianto e fecero sette ostaggi. L'impianto fu attaccato nuovamente sette giorni dopo, contemporaneamente all'assalto compiuto ai danni dell'area petrolifera di Bahi. Quest'ultima è amministrata congiuntamente da Noc e Oasis, un consorzio di compagnie petrolifere americane¹². Il giorno successivo, una condotta di collegamento tra l'area petrolifera di Sarir e il terminal di Marsa Hariga venne distrutta, causando un'esplosione che portò alla chiusura del sito¹³.

⁷ A. Pate, «Terrorism Trends with a focus on Energy and Mining», in *Start*, June, 2015.

⁸ Ibidem

⁹ A. Varvelli, «Islamic State's re-organization in Libya and potential connections with illegal trafficking», in *Program on Extremism*, The George Washington university, November 2017.

¹⁰ La National oil corporation è l'impresa pubblica che supervisiona l'attività petrolifera in Libia, principale risorsa nazionale. La Noc è un partner fondamentale delle multinazionali impiegate nello sfruttamento degli idrocarburi locali.

¹¹ F. Bosalum, A. Al-Warfali, «UPDATE 5 - Gunmen kill 12 Libyans, foreigners at oilfield raid», in *Reuters*, February 4, 2015.

¹² G.D. Porter, «Terrorist Targeting of the Libyan Oil and Gas Sector», volume 8, Issue 2, in *Combating Terrorism Center at West Point*, February, 2015.

¹³ Ibidem.

Nel gennaio del 2016, un gruppo di miliziani armati assalì il Mellitah Oil and Gas Complex nell'ovest della Libia, ovvero il terminal energetico che l'azienda italiana Eni condivide con la National oil corporation. Secondo il resoconto dell'incidente, vi sarebbe stata una sparatoria notturna nei pressi del principale cancello d'ingresso della struttura. I colpi sarebbero partiti da una mitragliatrice montata su un furgoncino guidato dagli assalitori. La situazione si sarebbe normalizzata rapidamente grazie all'intervento delle guardie del complesso energetico. Nonostante l'identità degli assalitori non fosse del tutto sicura, lo Stato islamico sarebbe il principale indiziato, in quanto l'organizzazione avrebbe diffuso l'annuncio di un attacco al terminal quattro giorni prima dell'accaduto¹⁴.

Tra il quattro e il sei gennaio 2016, i due grandi terminal per l'esportazione di greggio di Es Sider e Ras Lanuf vennero attaccati dall'Is. L'assalto alle IC provocò gravi danni materiali, in quanto cinque serbatoi di stoccaggio del greggio, di cui quattro a Es Sider e uno a Ras Lanuf, presero fuoco. Si stima che ciascuno di essi avesse una capacità di stoccaggio compresa tra i 420.000 e i 460.000 barili¹⁵. Il carattere estremamente violento dell'attacco è stato dimostrato dall'uccisione di sette guardie appartenenti alle forze di sicurezza del sito di Es Sider¹⁶ e dalla fitta striscia di fumo proveniente dall'infrastruttura, la quale venne ripresa da alcune foto satellitari pubblicate dalla Nasa¹⁷. L'accaduto spinse la compagnia nazionale del petrolio a lanciare un disperato appello sul proprio sito internet, intitolato "grido di aiuto", al fine chiedere un intervento contro le milizie dell'Is¹⁸.

Nel settembre del 2018, l'Is rivendicò l'attacco suicida contro la sede della National oil corporation a Tripoli. L'attacco ha provocato la morte di due impiegati e di tre terroristi. In un comunicato ripreso dal centro americano per la sorveglianza dei gruppi islamisti ed estremisti,

¹⁴ M. Matzuzzi, «Eni, ecco come il terminal di Mellitah in Libia è stato attaccato», in *Formiche*, 13 gennaio, 2016.

¹⁵ C. Kennedy, «Shocking: ISIS Attacks on Libyan Oil Facilities Visible from Space», in *Oil price*, January 8, 2016.

¹⁶ H. Saleh, A. Raval, «Libya appeals for help in resisting Isis attack on oil facilities», in *Financial Times*, January 5, 2016.

¹⁷ C. Kennedy, «Shocking: ISIS...», cit.

¹⁸ H. Saleh, A. Raval, «Libya appeals...», cit.

SITE Intelligence Group, l'Is dichiarava di aver colpito gli “interessi economici dei governi filo-crociati e tirannici in Libia” descrivendo la compagnia di petrolio come un obiettivo legittimo che finanzia “la guerra contro i mujaheddin”¹⁹.

Nonostante la Libia sia ormai al centro dell'attenzione mediatica internazionale, uno dei casi più emblematici e riusciti di attacco terroristico contro le IC del settore energetico rimane l'assalto, rivendicato da una brigata affiliata ad Al Qaeda²⁰, contro l'impianto di lavorazione gasiero di Tiguentourine, nelle vicinanze di In Amenas, nella regione desertica dell'Algeria sud-orientale. La successiva occupazione dell'impianto, sfruttato dal 2006 dalla britannica BP, dalla norvegese Statoil e dalla compagnia algerina Sonatrach²¹, permise al gruppo di prendere in ostaggio 150 algerini e dozzine di cittadini stranieri. La vicenda durò tre giorni, provocando la morte di 23 ostaggi, tra i quali molti dipendenti occidentali delle compagnie presenti a In Amenas. Vennero uccisi 32 terroristi provenienti da diversi paesi, tra cui Egitto, Mauritania, Mali e Algeria²².

Uno degli elementi più interessanti della vicenda riguarda il documento intitolato “Tiguentourine: una guerra contro gli agenti francesi in Algeria”²³, il quale venne rilasciato dai membri di Al Mourabitoun nel dicembre del 2014²⁴. Questo resoconto dell'attacco di Tiguentourine, scritto in gran parte dal comitato militare del gruppo, affronta dettagliatamente gli aspetti legati alla preparazione, all'andamento e alle conseguenze dell'assalto alla struttura gasiera condotto dal gruppo.

¹⁹ «IS claims suicide blast on Libya oil company», in *The New Arab*, September 11, 2018.

²⁰ Al Mourabitoun è un gruppo jihadista attivo nell'Africa occidentale, nato nell'agosto del 2013 dalla fusione dei gruppi “Al Mulathameen” e “Movimento per l'Unità e il Jihad nell'Africa occidentale”. Il 21 luglio 2015, al Mourabitoun riconobbe Mokhtar Belmokhtar come il proprio Emiro, approfittando dell'occasione per rinominarsi “Al Qaeda nell'Africa occidentale”.

²¹ «Comment fonctionne le site gazier de Tiguentourine?», in *Les Echos*, 17 Janvier, 2013.

²² M. Barak, «The In Amenas Gas Facility Attack. An Analysis of The Modus Operandi», in *ICT Jihadi Monitoring Group*, International Institute for Counter Terrorism (ICT), March 2, 2016, p. 2.

²³ Ivi, p. 4.

²⁴ G. D. Porter, «Terrorist Targeting...», cit.

Nella prefazione dell'opera, Mokthar Belmokhtar, il capo del gruppo jihadista, fa luce sui fattori che hanno portato alla decisione di attaccare il sito di In Amenas²⁵. La sua ostilità nei confronti del settore degli idrocarburi viene espressa in modo chiaro. L'attacco, secondo il capo di Al Mourabitoun, sarebbe stata una risposta alla campagna di furto delle risorse del mondo arabo, la quale avverrebbe tramite le attività svolte dalle compagnie occidentali nel settore degli idrocarburi. L'altro fattore scatenante dell'intervento jihadista riguardava l'intervento militare francese nella regione dell'Azawad²⁶, avvenuto nel nord del Mali, nel 2013. Inoltre, sempre secondo il leader jihadista, l'operazione militare avrebbe migliorato l'immagine propagandistica dei "mujaheddin", evidenziando la loro abilità a svolgere con successo raccolta di intelligence e pianificazione di attacchi richiedenti un alto livello di preparazione²⁷.

Secondo il comitato militare dell'organizzazione jihadista, la scelta dell'obiettivo doveva dipendere dall'importanza degli interessi strategici del nemico nella regione. La scelta ricadde quindi sul sito di In Amenas, un importante impianto che comprendeva alcuni siti essenziali a livello strategico, economico e politico. Il sito di In Amenas, oltre a produrre circa l'11% del gas algerino destinato all'esportazione²⁸, rappresenta anche la più importante concentrazione di risorse di gas posseduta da una compagnia occidentale²⁹.

La raccolta di informazioni da parte dell'intelligence jihadista avvenne secondo due direttrici principali. Innanzitutto, facendo ricorso all'utilizzo della rete Internet. Lo sfruttamento della rete consentì al gruppo di studiare dettagliatamente numerosi fattori che sarebbero risultati decisivi per il successo dell'operazione, come, ad esempio, la raccolta di informazioni sulla struttura dell'impianto e sulle compagnie che vi operavano. I jihadisti riuscirono a ottenere ulteriori infor-

²⁵ M. Barak, «The In Amenas...», cit., p. 3.

²⁶ L'Azawad è un territorio del Mali che per breve tempo ha costituito uno Stato non riconosciuto dalla comunità internazionale. Quest'offensiva, guidata dalla Francia, impedì il radicamento dei gruppi islamisti regionali nel Mali.

²⁷ Ivi, p. 3.

²⁸ «Statoil resumes ordinary operations at In Amenas gas plant», in *The Economist Intelligence Unit*, September 5, 2014.

²⁹ Ivi, p. 7.

mazioni riguardanti la capacità di produzione dell'impianto e la cittadinanza degli impiegati. Inoltre, il ricorso ai dati satellitari di Google Earth permise di analizzare in modo dettagliato tutta l'area geografica. La seconda direttrice usata dai jihadisti riguardava la sorveglianza fisica dell'impianto. L'osservazione dell'IC venne condotta in due modi. Innanzitutto, cercando di penetrare fisicamente all'interno del sito per raccogliere informazioni sulla sicurezza, allo scopo, non solo di evidenziare la posizione delle telecamere di sicurezza, degli uffici e delle postazioni delle guardie del sito, ma anche di raccogliere informazioni sugli orari lavorativi degli impiegati occidentali³⁰.

Il passo successivo riguardava la formazione dei "mujaheddin" che avrebbero dovuto condurre l'attacco. L'addestramento comportava una preparazione sia teorica che pratica. La prima era basata sull'apprendimento del concetto di sacrificio personale e sul controllo delle proprie emozioni in situazioni critiche, allo scopo di non cadere vittime della guerra psicologica condotta dal nemico. La formazione riguardava anche i futuri comandanti operativi, i quali avrebbero dovuto analizzare le lezioni tratte da precedenti esperienze della medesima natura. La seconda parte prendeva in esame l'organizzazione operativa dell'attacco, come, ad esempio, l'apprendimento dell'utilizzo delle armi e la preparazione fisica dei combattenti³¹.

Infine, il piano venne articolato secondo le seguenti linee guida: la sorveglianza dell'obiettivo, la raccolta di informazioni, la conoscenza dei valichi di frontiera, delle strade e del terreno lungo le diverse vie, la preparazione di tutta la logistica necessaria per condurre l'operazione (come, ad esempio, le armi e le machine mimetizzate). Gli altri fattori ritenuti decisivi per il successo dell'operazione erano l'individuazione delle posizioni da cui prelevare i combattenti per portarli verso l'obiettivo, le posizioni dove nascondere i veicoli, l'assoluta segretezza del piano e, infine, la decisione dell'ora zero in cui sarebbe scattato l'attacco³².

Nelle conclusioni tratte dall'analisi dei risultati dell'attacco, viene chiaramente evidenziato come uno degli obiettivi fosse la distruzione

³⁰ Ivi, p. 7-8.

³¹ Ivi, p. 9.

³² Ivi, p. 11.

ne dell'impianto. Inoltre, tra le "lezioni apprese" a seguito dell'operazione, il resoconto riconosce il fatto che gli assalitori avrebbero dovuto usare i detonatori per compensare la mancanza di manodopera. Tra le misure contenute nella relazione, è interessante notare come il movimento jihadista metta in guardia i gruppi terroristici islamici che intendano condurre attacchi simili, specificando che gli ostaggi non rappresentano un deterrente sufficiente per impedire un intervento militare³³.

Uno degli obiettivi del rendiconto, enfatizzato sin dai passaggi iniziali dello stesso, riguarda la volontà del gruppo di incoraggiare simili attacchi in ogni contesto possibile, traendo lezione da ciò che si è potuto imparare dalla vicenda³⁴. La relazione si conclude con una postfazione scritta da un ricercatore arabo, Akram Hijazi, il quale enumera i dieci elementi positivi della vicenda, tra cui spiccano la minaccia a lungo termine che peserà sulle compagnie straniere che decideranno di operare in Algeria e l'esempio che l'attacco rappresenterà per i "mujaheddin" che intenderanno ripercorrerne le orme³⁵.

La vicenda di In Amenas e il documento diffuso successivamente da Al Mourabitoun rappresentano ottime fonti per studiare l'organizzazione e i piani d'attacco dei gruppi appartenenti alla galassia jihadista. Il documento dimostra un'alta cura per ogni singolo dettaglio. Ciononostante, mettere in partica le direttive previste dal piano è stato particolarmente difficile. Uno dei motivi principali di questa difficoltà a eseguire alla perfezione le direttive del piano era dovuto al numero troppo esiguo di combattenti impegnati nell'operazione per controllare l'intera struttura³⁶.

Ciononostante, pur non avendo raggiunto tutti gli obiettivi prefissati, l'attacco ha avuto un forte impatto destinato a durare nel tempo. Tra gli effetti principali prodotti possiamo menzionare l'impossibilità di far tornare l'impianto a pieno regime per circa un anno, la partenza di migliaia di lavoratori e tecnici stranieri impegnati nel settore de-

³³ G. D. Porter, «Terrorist Targeting...», cit.

³⁴ Ibidem.

³⁵ M. Barak, «The In Amenas... », cit., p. 20.

³⁶ Ivi, p. 21.

gli idrocarburi e l'accresciuta minaccia jihadista sulle compagnie operanti nel settore degli idrocarburi in Algeria³⁷.

A tre anni di distanza dell'attacco di In Amenas, nel 2016, una granata con propulsione a razzo colpì un'altra importante area di produzione di gas chiamata In Salah, nonché l'impianto di lavorazione di Krechba, localizzati a 750 miglia a sud di Algeri. L'impianto di Krechba, dove operano congiuntamente la britannica BP, la norvegese Statoil e la compagnia algerina nazionale, Sonatrach, non ha riportato danni o vittime. L'attacco contro In Salah, la terza area del paese più importante per la produzione di gas, è stato rivendicato online da Al Qaeda nel Maghreb islamico, un'organizzazione jihadista attiva nell'area saheliana³⁸. Quest'ultimo episodio sottolinea il carattere duraturo della minaccia jihadista in Algeria.

Non sono solo gli edifici a destare forti preoccupazioni nel contesto delle analisi riguardanti le IC. Le minacce che deve affrontare il personale tecnico mandato a svolgere il proprio lavoro in contesti instabili, come quelli della Libia o dell'Algeria, è altrettanto importante. Nella regione saheliana, gli operatori stranieri devono affrontare numerose minacce, tra le quali spicca la questione dei sequestri di persona. L'elevato rischio di cadere vittima di un rapimento nel Sahel deriva dal fatto che in questa regione i sequestri di persona costituiscono una delle fonti principali di finanziamento dei gruppi jihadisti³⁹.

Uno dei casi più emblematici di rapimento a danno di personale qualificato straniero operante in Libia è stato quello degli ostaggi italiani di Sabrata. L'episodio, risalente al 2015, riguardava il rapimento di quattro dipendenti della Bonatti di Parma, operanti nella zona di Mellitah, a 60 km da Tripoli⁴⁰. Due di questi, Salvatore Failla e Fausto Piano, vennero uccisi, probabilmente durante uno scontro a fuoco tra i loro carcerieri e le milizie di Sabrata⁴¹.

³⁷ «Algeria sees In Amenas gas plant back to full capacity in weeks», in *Reuters*, January 28, 2014.

³⁸ C. Krauss, «Bp and Statoil Pull Employees from Algeria Gas Fields After Attack», in *The New York Times*, March 21, 2016.

³⁹ M. Boccolini, A. Postiglione, *Sahara, deserto di mafie e jihad*, Castelvecchi, Roma 2017, p. 68.

⁴⁰ «Libia, le ipotesi sulla morte dei due ostaggi italiani uccisi a Sabratha», in *Il Fatto Quotidiano*, 4 marzo 2016.

⁴¹ *Ibidem*.

Considerazioni conclusive

Il settore energetico è estremamente vulnerabile di fronte alla minaccia terroristica. La compromissione in termini di sicurezza delle IC dell'*oil&gas* potrebbe condizionare altri settori dell'economia e le attività di business internazionali⁴². La natura globale del settore degli idrocarburi richiede una forte presa di coscienza quando se ne analizzano le vulnerabilità, in quanto una parte consistente delle esplorazioni e delle infrastrutture di produzione si trovano in regioni politicamente instabili, spesso caratterizzate da povertà economica e da una forte marginalizzazione di ampi strati della popolazione⁴³.

Se il fenomeno degli attacchi contro le infrastrutture energetiche non è di per sé una novità, nel XXI secolo, nel contesto di un'economia globalizzata e di flussi transnazionali, esso può avere delle conseguenze immediate a livello planetario, generando turbolenze sui mercati e una forte attenzione dei media internazionali, con pesanti conseguenze per i paesi interessati. Un'analisi condotta da Subhayu Bandyopadhyay e Javed Younas della *Federal Reserve Bank of St. Louis*, dimostra come i paesi in via di sviluppo, come l'Algeria e la Libia⁴⁴, siano economicamente più esposti alla minaccia terroristica, in quanto gli investitori stranieri che operano in quei territori potrebbero decidere di reinvestire i loro capitali in nazioni più sicure. L'aumento dei rischi legati al terrorismo potrebbe ridurre l'utile netto degli investimenti esteri diretti fino al 5% del Prodotto interno lordo di una nazione in via di sviluppo⁴⁵.

Di conseguenza, le minacce che gravano sulle organizzazioni che operano in teatri instabili devono essere fronteggiate tramite un forte dispositivo di sicurezza, in grado di rispondere nel modo più efficiente possibile a un attacco. Questa necessità è particolarmente impellen-

⁴² «Physical protection of critical infrastructure against terrorist attacks», CTED Trends Report, in *United Nations Security Council Counter-Terrorism Committee Executive Directorate*, March, 2017.

⁴³ T. Johnson, «Oil's Trouble Spots», in *Council on Foreign Relations*, January 20, 2012.

⁴⁴ «Country classification», in *World Economic Situation and Prospects*, The United Nations, 2014.

⁴⁵ S. Bandyopadhyay, J. Younas, «Trade and Terror: The Impact of Terrorism on Developing Countries», in *Economic Development*, Federal Reserve Bank of St. Louis, 2017.

te in Algeria e in Libia, data l'importanza fondamentale delle imprese straniere operanti nel settore degli idrocarburi in quei paesi.

In questo caso, un interessante rapporto è stato pubblicato dal comitato di inchiesta della compagnia norvegese Statoil, oggi rinominata Equinor⁴⁶, incaricato di analizzare le faglie presenti nel dispositivo di sicurezza del sito di In Amenas. Nelle raccomandazioni finali del rapporto vengono proposti tre elementi fondamentali per determinare la gestione dei rischi con cui si devono confrontare le aziende in contesti critici⁴⁷.

Il primo passo da seguire riguarda “la presa di conoscenza del contesto” in cui opera l'organizzazione, la quale si basa sulla profonda conoscenza del contesto nel quale l'azienda sceglie di operare, come, ad esempio, le leggi e le regolamentazioni nazionali, le tradizioni e la cultura locali.

Il secondo fattore da prendere in considerazione sarà “l'identificazione e la valutazione dei rischi”. L'analisi del rischio si svilupperà attraverso l'elaborazione di possibili scenari dannosi, lo studio delle minacce e dei rischi connessi alla sicurezza, i quali possono essere valutati sulla base della loro probabilità, vulnerabilità e valutando la possibile durata di impatto. Di conseguenza, eventi per lo più improbabili, ma dalle potenziali gravi conseguenze, come l'assalto a In Amenas, dovrebbero essere inclusi negli scenari elaborati a fini preventivi⁴⁸.

Infine, l'aspetto legato “alla gestione dei rischi” e all'adozione di misure di sicurezza si deve basare su una buona comprensione dei rischi legati alla sicurezza con i quali si deve confrontare un'azienda. Data la quasi impossibilità di eliminare tutti i rischi esistenti, vi è il bisogno di avere una chiara comprensione dei rischi residui e della disponibilità ad accettarli. I piani di sicurezza per ridurre questi pericoli devono essere monitorati, esaminati e aggiornati regolarmente⁴⁹.

⁴⁶ «Petrolio: Norvegia, Statoil cambia nome e diventa Equinor», in *Agi*, 16 marzo 2018.

⁴⁷ «The In Amenas Attack, Report of the investigation into the terrorist attack on In Amenas. Prepared for Statoil ASA's board of directors», in *Equinor*, p. 76.

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ *Ibidem*.

Per quanto riguarda la vicenda di In Amenas, il comitato di inchiesta propone una risposta articolata in tre punti. Innanzitutto, il miglioramento delle competenze della *Joint-Venture* in materia di deterrenza, reperimento e blocco di potenziali attacchi, il rafforzamento della protezione - sia fisica che cibernetica -, nonché lo sviluppo di un programma di esercitazione e di preparazione securitaria. La sicurezza dell'iniziativa imprenditoriale congiunta andrebbe rafforzata attraverso la nomina di un unico capo della sicurezza e la creazione di un comitato di sicurezza. Infine, il comitato propone l'implementazione di metodi efficienti in materia di coordinamento ed esercitazioni comuni della *Joint-Venture* con i militari locali⁵⁰.

È importante ricordare che la lotta alla minaccia terroristica è di competenza esclusiva degli Stati⁵¹. La collaborazione tra le istituzioni locali e le aziende operanti in questi paesi appare quindi imprescindibile, a cominciare dalla complementarietà tra le misure di protezione statali e quelle adottate dalle aziende per mitigare i rischi.

Inoltre, i paesi europei dipendenti dall'importazione degli idrocarburi dal Nord Africa, come l'Italia, dovrebbero mettere a disposizione di questi paesi la loro competenza tecnica e finanziaria, fornendo, ad esempio, un'assistenza economica per la fornitura di tecnologie costose per il rafforzamento della sicurezza degli impianti oppure impegnandosi nella formazione del personale addetto alla sicurezza⁵².

Un'ultima considerazione da fare riguarda l'evoluzione della minaccia terroristica alle IC nel medio-lungo periodo. La crescente diffusione di possibili "prodotti a duplice uso"⁵³, dovuta al costante progresso tecnologico e all'abbattimento dei costi di produzione, potrebbe fornire al terrorismo di matrice jihadista nuove armi da schierare contro gli obiettivi strategici dei propri avversari. I gruppi terroristici fanno sempre più ricorso alle tecnologie del XXI secolo, come

⁵⁰ Ivi, p. 77

⁵¹ Ivi, p. 76.

⁵² J. Giroux, «Targeting Energy Infrastructure: Examining the Terrorist Threat in North Africa and its Broader Implications», in *Real Instituto Elcano Ari*, February 13, 2009.

⁵³ I prodotti a duplice uso (Dual-use): vi rientrano tutti i beni che, sebbene abbiano prevalentemente un utilizzo civile, potrebbero anche essere impiegati a scopi militari.

droni o dispositivi di Intelligenza Artificiale elementari, allo scopo di raggiungere i propri obiettivi. Alcuni dei casi più interessanti di uso di tecnologie contemporanee da parte di attori non statali sono avvenuti in Siria, dove due attacchi condotti con l'uso di droni hanno suscitato non poco scalpore.

Nella galassia terroristica l'Is è stato un precursore nel ricorrere agli aeromobili a pilotaggio remoto (in sigla UAV) per colpire i propri nemici. Nel 2016, il gruppo jihadista compì con successo un attacco usando droni rudimentali, i quali furono in grado di uccidere due peshmerga, guerriglieri curdi impegnati in prima linea nella lotta contro l'Is. Il gruppo compì un ulteriore passo in avanti un anno dopo, con la formazione di un'unità specializzata nello sviluppo e nell'uso degli UAV⁵⁴. Il secondo caso esemplare di ricorso a nuove tecnologie nel teatro operativo siriano avvenne a opera di un gruppo ribelle siriano della provincia di Idlib. Nel 2018, uno sciame di 13 droni attaccò le due principali basi militari russe in Siria, ovvero quelle di Khmeimim e di Tartus⁵⁵. Nonostante i droni siano stati facilmente neutralizzati dai sistemi di difesa russi, questi esempi testimoniano un grado di conoscenza raggiunto da alcuni attori non statali sufficiente a mettere in campo, seppur in forma grezza e rudimentale, alcune tecnologie contemporanee, le quali potrebbero danneggiare pesantemente gli interessi dei loro bersagli.

Il ricorso agli UAV potrebbe quindi diventare uno dei modi prediletti con cui i gruppi terroristici condurranno le loro operazioni nel medio-lungo periodo. Uno dei motivi principali va ricercato nella maggiore facilità di acquisto di droni a uso civile per via della crescita esponenziale del mercato di questi prodotti. Secondo una previsione di *Business Insider*, il valore complessivo del mercato degli UAV, nel periodo compreso tra il 2018 e il 2025, passerà da 4,4 a 63,6 miliardi di dollari⁵⁶. Di conseguenza, l'andamento veloce con cui si evolve il mercato delle tecnologie fa sì che questi strumenti possano essere impiegati con successo allo scopo di danneggiare le IC per eccellenza

⁵⁴ J. Ware, «Terrorist Groups, Artificial Intelligence, and Killer Drones», *War on The Rocks*, September 24, 2019.

⁵⁵ M. Horton, «Inside The Chilling World Of Artificially Intelligent Drones», *The American Conservative*, February 12, 2018.

⁵⁶ D. Joshi, «How to get into the drone business: ideas, plans, models and business opportunities in 2020», *Business Insider*, January 28, 2020.

del Nord-Africa, ovvero quelle del settore energetico, soprattutto in paesi come l'Algeria e la Libia, i quali sono afflitti dal terrorismo jihadista da molto tempo e non possono fare affidamento su sistemi di difesa avanzati per mitigarne i rischi.

Bibliografia

- M. Boccolini, A. Postiglione, *Sahara, deserto di mafie e jihad*, Castelveccchi RX, Roma 2017.
- S. Bandyopadhyay, J. Younas, «Trade and Terror: The Impact of Terrorism on Developing Countries», in *Economic Development* Federal Reserve Bank of St. Louis, 2017.
- M. Barak, «The In Amenas Gas Facility Attack- An Analysis of The Modus Operandi», in *ICT Jibadi Monitoring Group*, International Institute for Counter Terrorism (ICT), 2 March 2016.
- F. Bosalum, A. Al-Warfalli, «UPDATE 5-Gunmen kill 12 Libyans, foreigners at oil-field raid», in *Reuters*, 4 February 2015.
- J. Giroux, «Targeting Energy Infrastructure: Examining the Terrorist Threat in North Africa and its Broader Implications», in *Real Instituto Elcano Ari*, 13 February 2009.
- M. Horton, *Inside The Chilling World Of Artificially Intelligent Drones*, The American Conservative, February 12, 2018.
- T. Johnson, «Oil's Trouble Spots», in *Council on Foreign Relations*, 20 January 2012.
- C. Kennedy, «Shocking: ISIS Attacks on Libyan Oil Facilities Visible from Space», in *oil price*, 8 January 2016.
- C. Krauss, «Bp and Statoil Pull Employees from Algeria Gas Fields After Attack», in *The New York Times*, 21 March 2016.
- M. Matzuzzi, «Eni, ecco come il terminal di Mellitah in Libia è stato attaccato», in *Formiche*, 13 gennaio 2016.
- A. Pate, «Terrorism Trends with a focus on Energy and Mining», in *Start*, June 2015.
- G. D. Porter, «Terrorist Targeting of the Libyan Oil and Gas Sector», volume 8, Issue 2, in *Combating Terrorism Center at West Point*, febbraio 2015.
- H. Saleh, A. Raval, «Libya appeals for help in resisting Isis attack on oil facilities», in *Financial Times*, 5 January 2016.
- F. Semprini, «L'allarme degli Usa: "La crisi in Algeria favorisce la Jihad"», in *La Stampa*, 18 marzo 2019.
- A. Varvelli, «Islamic State's re-organization in Libya and potential connections with illegal trafficking», The George Washington University, November 2017.
- J. Ware, «Terrorist Groups, Artificial Intelligence, and Killer Drones», *War on The Rocks*, September 24, 2019.

- «Algeria sees In Amenas gas plant back to full capacity in weeks», in *Reuters*, 28 January 2014.
- «Algeria, selected issue», in *IMF Country Report No. 14/34* International Monetary Fund, February 2014.
- «Comment fonctionne le site gazier de Tiguentourine?», in *LesEchos.fr*, 17 janvier 2013.
- «Country classification», in *World Economic Situation and Prospects* the United Nations, 2014.
- «Physical protection of critical infrastructure against terrorist attacks», CTED Trends Report, in *United Nations Security Council Counter-Terrorism Committee Executive Directorate*, marzo 2017.
- «IS claims suicide blast on Libya oil company», in *The New Arab*, 11 September 2018.
- «Libia, le ipotesi sulla morte dei due ostaggi italiani uccisi a Sabratha», in *il Fatto Quotidiano*, 4 marzo 2016.
- «Petrolio: Norvegia, Statoil cambia nome e diventa Equinor», in *Agi*, 16 marzo 2018.
- «Statoil resumes ordinary operations at In Amenas gas plant», in *The Economist Intelligence Unit*, 5 September 2014.
- «The In Amenas Attack, Report of the investigation into the terrorist attack on In Amenas. Prepared for Statoil ASA's board of directors», in *Equinor*.
- «country Analysis Brief: Algeria», in *U.S. Energy Information Administration*, 11 March 2016.
- «country Analysis Brief: Libya», in *U.S. Energy Information Administration*, 19 November 2015.

SOCIETÀ

Discorsi d'odio e parole ostili come specchio della realtà politica contemporanea

Rossella Rega

1. L'attacco in campagna elettorale: dove, come e quando

Se le origini riguardanti l'uso della negatività e dell'attacco in politica risalgono a molti secoli fa¹, tale strategia si affermerà pienamente nelle prime campagne elettorali americane, tra cui la memorabile corsa presidenziale del 1800 che vide il presidente uscente John Adams (in corsa per i Federalisti) opporsi al vicepresidente uscente Thomas Jefferson (per i Democratico-Repubblicani). Quella campagna sarà ricordata per molto tempo per l'intensità dello scontro politico a cui arrivarono entrambi i candidati, che utilizzarono ogni genere di attacco (diffamazioni personali, diffusione di *rumors* e distorsioni, pratiche di delegittimazione, ecc.) per screditare l'oppositore (Haselmayer, 2019).

Facendo un salto di oltre due secoli il repertorio di strumenti a disposizione di partiti e candidati per attaccare gli avversari appare oggi ben più ampio e variegato. La campagna americana del 2016 – definita eloquentemente come l'elezione che ha “infranto” tutte le regole (Sabato e Skelley, 2017) – ha mostrato un arsenale composito di strumenti, tweet, video, spot, meme, fotomontaggi, etc., utilizzati in particolare da Trump e il suo staff per screditare, incolpare e deridere rivali e giornalisti (Gross e Johnson, 2016;). Tra gli esempi più eloquenti del livello di ostilità raggiunto dalla campagna, è lo spot elettorale contro Hillary Clinton, in cui vengono mostrate le immagini del collasso

¹ Addirittura al 64 a.C., quando Quinto Tullio Cicerone, in una lettera di consigli al fratello Marco Tullio Cicerone che si candidava per il consolato, suggerì di attaccare frontalmente gli oppositori, responsabili di crimini, scandali sessuali e corruzione, per guadagnare consensi (Haselmayer, 2019).

so che ha avuto l'avversaria durante un evento pubblico al fine di evidenziarne la mancanza di tenacia e fermezza necessari ad affrontare le sfide della presidenza (Haselmayer, 2019). Se le elezioni presidenziali francesi del 2017 hanno a loro volta mostrato livelli di ostilità reciproca molto elevati tra i principali contendenti (Gerstlé e Nai, 2019), in Italia le Politiche 2018 hanno offerto l'immagine di una guerra senza esclusione di colpi ingaggiata dai vari leader e caratterizzata da un'ampia presenza di attacchi *ad personam*, toni aggressivi, insulti e altre forme di inciviltà (Rega e Marchetti, 2019b).

Questi rapidi rimandi evidenziano come le campagne negative e più in generale le retoriche dell'ostilità, oltre a caratterizzarsi per una variazione dei formati adottati, possono assumere anche modalità di attacco differenti. Dalle strategie di *blaming* alla diffusione di insinuazioni sulla vita privata di un politico fino alla realizzazione di vere e proprie campagne di diffamazione. La crescita di ostilità e negatività tra i candidati e le sue ripercussioni potenzialmente negative sulla democrazia sono alla base del forte sviluppo che ha interessato la ricerca sull'uso di queste strategie nella comunicazione politica degli ultimi decenni. Tuttavia, nonostante si siano moltiplicati gli studi su questi temi, si sconta l'assenza di un framework integrato in grado di fornire un quadro dei diversi tipi di comunicazione ostile utilizzati a scopo politico-elettorale. Con l'obiettivo di fare luce in questa direzione e identificare nuove prospettive attraverso cui analizzare le retoriche di ostilità dei rappresentanti politici, si attingerà da filoni di studio eterogenei (*negative campaigning*, *political incivility*, *emotional campaigning*) che, pur non essendo esaustivi, rendono bene conto della diversità delle strategie politico-elettorali che caratterizzano la comunicazione politica contemporanea. Dopo aver illustrato dimensioni di analisi e caratteristiche di ciascun filone di studio e averne individuato i principali limiti (paragrafi 2, 3 e 4), si introdurranno nuove dimensioni e piani di lettura (modello *top down – bottom up*, ruolo dell'*affect*, della *identity* e delle *affordances* delle piattaforme) attraverso cui esaminare la comunicazione ostile dei politici online secondo una prospettiva sociologica, che si interroghi anche sulle sue conseguenze per i cittadini e la qualità delle loro interazioni e discussioni online.

2. Negative Campaigning

Il volume di ricerche sul *going negative*, sviluppatosi inizialmente in ambito statunitense, si è ampliato soprattutto in seguito alla centralità assunta dalla televisione nella comunicazione politico-elettorale con ricerche riguardanti le campagne elettorali e il ricorso all'attacco negli spot televisivi, nei dibattiti in tv dei candidati e nelle loro dichiarazioni a mezzo stampa (Benoit e Harthcock, 1999; Lau e Pomper, 2002). Perciò si è sempre parlato di "negative campaigning", la cui definizione più utilizzata rimanda alla cosiddetta "directional definition" (Walter, 2013): qualsiasi critica rivolta contro l'avversario. La strategia opposta, il "positive campaigning", si caratterizza per la scelta di candidati e partiti di valorizzare i propri meriti, le proprie idee, proposte politiche e qualità personali (Lau e Rovner, 2009). Mentre quest'ultima punta a rafforzare la fedeltà dei sostenitori di un partito, il *negative campaigning* ha l'obiettivo di indebolire i sentimenti positivi che gli elettori potrebbero avere per un avversario, mettendone in luce debolezze, difetti caratteriali o contraddizioni, così da conquistare l'elettore indeciso (o addirittura ostile). L'apparente semplicità di questa definizione "direzionale" sta nel fatto di escludere le cosiddette aree grigie e di considerare qualsiasi critica come una strategia di campagna negativa. Una semplicità che però si porta dietro diversi limiti, che sono stati progressivamente affrontati dalla ricerca sul tema, al fine di ripensare concetti e categorie interpretative e di introdurre nuove dimensioni di analisi utili a spiegare la contraddittorietà degli effetti riscontrati sui cittadini. Tra gli interrogativi cruciali che hanno accompagnato questi studi, infatti, un posto di primo piano riguarda le conseguenze della strategia di attacco sugli atteggiamenti e sulle opinioni degli elettori. Nel merito le letture sono molto contrastanti, divise tra posizioni che associano alla strategia negativa una crescita dell'insoddisfazione dei cittadini verso la politica e un conseguente indebolimento della loro partecipazione al voto e posizioni antitetiche che ne evidenziano gli effetti positivi sull'*engagement* dei cittadini (Lau, Sigelman e Rovner, 2007). Questa seconda interpretazione – che si è rafforzata soprattutto di recente (Hopp e Vargo, 2017) – trova sostegno nel fatto che i messaggi negativi, rispetto a quelli positivi, sono più suscettibili di stimolare un coinvolgimento emotivo del pubblico (Mar-

tin, 2004), di attirarne interesse e attenzione tali da motivarlo a partecipare (Fiske, 1980; Pratto e John, 1991). Se complessivamente l'efficacia della strategia di attacco in termini di consensi elettorali e di successo della campagna non è stata ancora dimostrata in modo definitivo, si è visto però che alcuni tipi di attacco possono fare la differenza. Grazie all'introduzione di specifiche dimensioni di analisi quali, ad esempio, il focus del messaggio, si è distinto tra gli attacchi focalizzati sui difetti personali degli oppositori, sulla loro personalità o sui loro valori (*personal attacks*) e le critiche basate sui contenuti, i programmi o le politiche dei rivali (*issue attacks*) (Brooks e Geer, 2007). Mentre nel primo caso la partecipazione degli elettori alla campagna e l'affluenza alle urne difficilmente ne escono rafforzati, nel caso degli attacchi fondati sulle *issues* l'efficacia della strategia può risultare più elevata perché aumenta il livello di legittimità percepito da parte degli elettori. Contemporaneamente l'eventualità di un effetto di "contraccolpo", ovvero di una crescita dei sentimenti negativi del pubblico nei confronti dell'attaccante piuttosto che del target, si è riscontrato più facilmente in relazione agli attacchi personali (Lau, Sigelman e Rovner, 2007).

Tra le altre dimensioni e categorie di analisi che hanno arricchito la ricerca sul ricorso all'avversità in campagna, l'introduzione dei "contrast" e delle "response" hanno permesso a loro volta di uscire dalla schematizzazione dicotomica tra strategia negativa e positiva. La prima categoria serve soprattutto a dare conto delle forme di attacco indiretto, di quei messaggi (spot, dichiarazioni, post, tweet, ecc.), quindi, che utilizzano il confronto per evidenziare i limiti dell'avversario, enfatizzando contemporaneamente le virtù dell'attaccante. La scelta, invece, di rispondere alle accuse dell'oppositore (*response*) risulta particolarmente usata dai candidati all'interno dei social media, in ragione anche dell'immediatezza e dell'interattività che distinguono queste piattaforme (Samuel-Azran, Yarchi e Wolfsfeld, 2017).

Tornando al potenziale di mobilitazione dei messaggi negativi, a prescindere dai rischi connessi a questa strategia, la loro capacità di attirare sia l'attenzione dei pubblici sia quella dei mezzi di comunicazione, sensibili come è noto ai frame della drammatizzazione e della polemica, sembrano essere alla base di un recente incremento del ricorso alla negatività da parte di soggetti politici e partitici. Una circo-

stanza che riguarda tanto la comunicazione politica nei *mainstream media* quanto quella attraverso il web (Druckman, Kifer e Parkin, 2010). Su quest'ultimo fronte sono stati soprattutto Twitter e Facebook a essere stati esaminati come strumenti di attacco nei confronti degli oppositori all'interno di diversi contesti, tra cui le elezioni del 2016 alla Casa Bianca (Gross e Johnson, 2016), quelle israeliane del 2013 (Samuel-Azran *et al.*, 2017) e il referendum per la Brexit del 2016 (Gai-nous e Wagner, 20013). Sebbene in direzioni e misure differenti, queste ricerche hanno evidenziato che la caratterizzazione dei social media come piattaforme di autocomunicazione, prive di vincoli economici, gatekeepers o altre forme di controllo, in cui i candidati possono esprimersi autonomamente e interagire con i propri followers, ne fanno uno spazio privilegiato all'interno del quale esaminare le caratteristiche della comunicazione ostile. Allo stesso tempo, è anche emersa un'effettiva potenzialità dei post o dei tweet di attacco di stimolare i comportamenti di condivisione e di apprezzamento (*liking*) da parte degli utenti, confermando come l'ostilità politica abbia una capacità importante di *risuonare* all'interno dei social media (Hopp e Vargo, 2017; Samuel-Azran *et al.*, 2017).

Sulla scia dei vari sforzi di rinnovamento dei concetti e delle dimensioni analitiche del *negative campaigning*, ha acquisito progressivamente attenzione il tema dell'appropriatezza dell'attacco, al fine di individuare il confine tra una critica ritenuta legittima e una critica illegittima. In particolare è stato evidenziato che, quando la critica nei confronti di un avversario oltrepassa la cosiddetta "proverbial line", includendo avverbii e aggettivi superflui che "attivamente" evidenziano una mancanza di rispetto nei suoi confronti, il messaggio da negativo che era diventata incivile (Brooks e Geer, 2007, p. 8). A partire da queste riflessioni il tema dell'inciviltà politica acquisirà una crescente centralità nel dibattito scientifico, interessando inizialmente il contesto statunitense, per poi estendersi più recentemente anche a livello internazionale.

3. Political incivility

Gli studi empirici sull'inciviltà si dividono in tre principali sottoinsiemi: quelli focalizzati sulle forme di inciviltà promosse nel discor-

so pubblico da parte degli attori politici, quelli riguardanti l'inciviltà media e quelli che esaminano l'inciviltà dei cittadini nelle interazioni soprattutto online. Premesso che questo contributo si soffermerà soltanto sul primo nucleo di ricerche, va ricordato che la maggior parte dei teorici del Novecento che si sono occupati di civiltà (Carter, 1998; Putnam, 2001) l'hanno sempre vista come un insieme di norme sociali e culturali, rivelandone fasi di declino o di crescita a seconda delle epoche e dei contesti. Quando successivamente (dal 2000 in poi) è aumentato l'interesse per l'inciviltà nel discorso pubblico, si è subito evidenziato un primo limite riguardante l'assenza di definizioni chiare. La natura scivolosa del concetto di inciviltà e la difficoltà di fornire una traduzione empirica hanno portato a una varietà di interpretazioni e proposte operative, spesso alla base di risultati di studio contrastanti e non confrontabili².

Focalizzando l'attenzione sulle retoriche incivili dei rappresentanti politici, è chiaro però come esse abbiano connotati specifici rispetto alle forme di maleducazione nell'interazione sociale quotidiana. Innanzitutto hanno un carattere più intenzionale e si legano a precisi obiettivi, non solo quello di delegittimare l'avversario, ma anche di accrescere i consensi e la visibilità. Tra consulenti, operatori politici ed élite è diffusa infatti la convinzione che infangare o diffamare i rivali richiami l'attenzione dei media quanto degli elettori (si veda la ricognizione di Massaro e Stryker 2012). In proposito è interessante la proposta di Herbst (2010) di definire sia la civiltà che l'inciviltà come una strategia (o arma) di comunicazione utilizzata intenzionalmente dai politici per ottenere successo, ad esempio, in una campagna di pubblicità elettorale negativa. Prevedibilmente, in alcuni discorsi tenuti da Barack Obama tra il 2008 e il 2009 (in particolare in quello di Notre Dame, nel maggio 2008) sono rintracciabili temi distintamente "civili", quali il richiamo al pluralismo, gli appelli alla speranza, la ricerca di negoziazione con le altre parti politiche, l'attenzione nel rispettare l'avversario. Sarah Palin, che nella stessa campagna del 2008 correva per l'incarico di vice presidente, ha adottato invece uno stile comunicativo basato sull'uso strategico di civiltà e inciviltà, alter-

² Per una trattazione più ampia della questione, si rimanda a Rega e Marchetti 2019a, 2019b.

nando programmaticamente – nel suo discorso come vice presidente – rabbia, meschineria e aggressività a capacità di empatia e calore umano (Herbst 2010, p. 32). Rileggendo questi discorsi – riportati nel volume *Rude Democracy* – ci si fa un’idea più precisa dell’importanza della componente emozionale dell’inciviltà, al punto da divenire uno strumento di comunicazione in grado di risvegliare le coscienze e suscitare un’adesione emotiva da parte del pubblico.

Questa attenzione alla natura comunicativa dell’inciviltà, inquadrata come uno strumento di comunicazione impiegato per scopi tattici, non solo pare più appropriata ad analizzare i comportamenti comunicativi di candidati e politici, ma aiuta anche a uscire dai dibattiti spesso sterili sul “pericolo” di un aumento dell’*incivility* nel dibattito pubblico, al fine di interrogarsi sul perché queste modalità abbiano oggi così largo seguito e suscitino meccanismi di condivisione e diffusione online da non trascurare. Con l’arrivo di Internet, che ha moltiplicato gli spazi, i canali e le opportunità di persuasione, che ha aperto ad attori e voci esterne alle élite tradizionali la possibilità di intervenire nel dibattito attraverso mezzi diversificati, sembra utile superare la vecchia concezione della civiltà come un “set di norme” da rispettare e spostare l’attenzione alle pratiche di ostilità quotidiana negli ambienti web, rispetto alle quali il coinvolgimento emotivo dei pubblici svolge una funzione di primo piano. La sollecitazione delle emozioni, sebbene sia stata studiata sinora limitatamente in ambito politico-elettorale, rappresenta una questione di primo piano per capire le dinamiche in atto nelle moderne campagne elettorali.

4. Emotional Campaigning

Un aspetto importante delle campagne elettorali, a lungo trascurato dalla letteratura, è il *campaign sentiment*, ovvero il contenuto emotivo delle campagne, che si lega soprattutto al modo in cui i politici si rivolgono agli elettori per sollecitare emozioni. Nell’ultimo decennio le corse elettorali si sono giocate in larga parte sulla conquista dello stato d’animo degli elettori, facendo leva sulla loro intelligenza emotiva (Cepernich e Novelli, 2019) e, in breve tempo, si è accreditata l’idea che questi appelli siano in grado di influenzarne signi-

ficativamente i comportamenti. La ricerca sul tema, sviluppatasi soprattutto in seguito alla “svolta affettiva” negli studi di comunicazione politica (Wahl-Jorgensen, 2018), fa riferimento soprattutto agli studi sull’intelligenza affettiva (Marcus e MacKuen, 1993; Marcus, Neuman e MacKuen, 2000), che evidenziano come le persone si affidino a credenze e comportamenti abituali in circostanze familiari e positive, ma che tendano ad abbandonare le proprie convinzioni e a cercare maggiori informazioni quando si trovano ad affrontare circostanze nuove o minacciose. La maggior parte degli studi traccia una differenza chiave tra due insiemi fondamentali di emozioni che si attivano lungo un continuum tra speranza/entusiasmo da un lato e paura/ansia dall’altro (Ridout e Searles, 2011). Le persone ansiose tendono a prestare più attenzione alle informazioni di campagna elettorale, il che le rende più facili bersagli di persuasione (Nai, Schemeil e Marie, 2017). I cittadini entusiasti, invece, hanno maggiori probabilità di essere coinvolti e di partecipare (Marcus e MacKuen, 1993), ma lo fanno basandosi fortemente sulle loro convinzioni e atteggiamenti *partisan* (Marcus, Neuman e MacKuen, 2000). Di conseguenza è stato dimostrato che le campagne che evocano sentimenti di paura inducono gli individui a riconsiderare le loro scelte politiche, mentre quelle che evocano entusiasmo li inducono ad attenersi alle loro preferenze preesistenti (Brader, 2006).

Oltre all’ansia e all’entusiasmo, ancora più importante è l’avversione, o rabbia, indotta dall’esposizione a stimoli familiari che non piacciono (MacKuen *et al.*, 2010). La rabbia porta a incoraggiare ragionamenti motivati dall’affiliazione partigiana (Weeks, 2015) e a scatenare avversità e odio nei confronti degli altri gruppi (Gervais, 2019).

Da queste premesse si comprende l’importanza per i politici di mobilitare le emozioni a scopo elettorale, facendosi strada l’idea che le campagne possano essere “manipolate” per suscitare particolari passioni e stati d’animo, influenzando perciò in maniera prevedibile il comportamento degli elettori (Crabtree *et al.*, 2019). Su questo terreno è parsa utile l’introduzione, accanto alle dimensioni classiche di analisi relative (a) al contenuto (temi) dei messaggi elettorali e (b) al loro focus (attacco o autopromozione), di una terza dimensione (c) relativa al *sentiment* e agli incentivi che guidano i candidati nell’utilizzare determinate emozioni. Innanzitutto è stato evidenziato il ruolo

lo di specifiche variabili nell'influenzare la scelta di ricorrere a specifici appelli emotivi, tra cui il tipo di elezione, il livello di competitività, l'appartenenza politica e status del candidato, le risorse disponibili, ecc. (Ridout e Searles, 2011). Più nello specifico, è emerso che: (i) i partiti o candidati in carica (*incumbent*) tendono a utilizzare più spesso appelli alle emozioni positive rispetto ai candidati dell'opposizione; (ii) i partiti/candidati ideologicamente più estremisti adottano più facilmente appelli negativi rispetto ai colleghi più moderati; (iii) in condizioni economiche oggettivamente problematiche prevale la tendenza di tutte le forze politiche a ricorrere a sentimenti più negativi (Crabtree *et al.*, 2019).

Un secondo interessante livello di analisi riguarda l'associazione tra le diverse dimensioni di una campagna (focus, contenuti, emozioni) per verificare se esista una correlazione tra di esse. Contro intuitivamente è emerso, ad esempio, che le campagne che si focalizzano sull'autopromozione del candidato non sempre contengono appelli alle emozioni positive così come quelle tendenzialmente più di attacco non sempre adottano appelli alle emozioni negative (Ridout e Searles, 2011). Su questa scia, un recente studio, finalizzato a comprendere come le diverse dimensioni della campagna influenzino il livello di visibilità attribuito a questa dai media e gli esiti elettorali, ha esaminato in parallelo tre strategie di comunicazione elettorale: in che misura i candidati (i) attaccano i loro rivali (focus della campagna), (ii) ricorrono ad appelli emotivi e (iii) adottano una retorica populista (Gerstlé e Nai, 2019³). Senza entrare nel dettaglio dei risultati, questo approccio ha permesso di distinguere, da un lato, lo stile di campagna di leader *mainstream* e centristi, caratterizzati globalmente da livelli medio-bassi di populismo e negatività (es. Emmanuel Macron, Angela Merkel) e dall'altro lo stile di candidati estremisti, spesso di estrema destra e populistici, con campagne segnate da aggressività e un forte uso di appelli populistici (es. in Italia Matteo Salvini e Luigi Di Maio, in Turchia Erdoğan, in Russia il leader ultranazionalista del partito LDPR Vladimir Zhirinovskiy, in Austria i leader dell'estrema destra del FPÖ Nor-

³ Sul piano operativo è stata misurata l'intensità del ricorso alle emozioni da parte dei candidati e il tipo di emozione attivata, classificata a sua volta lungo un continuum, dall'appello alla paura all'appello all'entusiasmo (Gerstlé e Nai 2019).

bert Hofer e Heinz-Christian Strache, ecc.). Alcuni elementi distintivi dell'ideologia populista, infatti, si associano per definizione a una strategia comunicativa fondata sull'attacco – ad esempio alle élite economiche, all'establishment ecc. – e tendono ad adottare uno stile politico “trasgressivo” fondato sulla provocazione, l'esagerazione, la violazione di tabù politici e socioculturali (Nai, 2018).

Un terzo livello di analisi riguardante l'uso politico-elettorale degli appelli alle emozioni si incentra sulle loro conseguenze, da cui è emerso che l'utilizzo da parte dei politici di “ugly rethorics” (Gomez, 2018), caratterizzate da appelli alla rabbia o all'odio, sollecitano le emozioni negative nei pubblici, alimentando la rabbia e l'aggressività dal basso. Sebbene gli effetti non siano sempre omogenei e le predisposizioni individuali delle persone incidano su queste reazioni, nell'insieme si è riscontrata un'effettiva capacità di mobilitazione degli appelli alla rabbia, in conseguenza dei quali risultano incoraggiati i comportamenti partecipativi (Valentino *et al.*, 2011) e la propensione, nell'ambito dei social media, alla condivisione di post contenenti informazioni politico-elettorali ma accompagnati da toni aggressivi (Hasell e Weeks 2016). Non solo, la rabbia porta a una forte dipendenza da stimoli partigiani e all'elaborazione di informazioni parziali a sostegno di opinioni preesistenti (MacKuen *et al.*, 2010; Suhay e Erisen, 2018). L'effetto complessivo è quello di spingere i cittadini al combattimento partigiano e all'ostilità nei confronti di posizioni o istanze divergenti, inasprando ulteriormente la contrapposizione tra gruppi e rafforzando la polarizzazione.

5. L'ostilità politica negli ambienti online:
verso un nuovo modello di analisi

La ricostruzione di alcuni dei principali filoni di ricerca relativi alle modalità di comunicazione negativa degli attori politici (*negative campaigning, political incivility, emotional campaigning*), restituisce un quadro dal quale emergono delle interessanti indicazioni sulla direzione da intraprendere al fine di comprendere meglio le nuove forme di attacco e ostilità che distinguono il discorso politico contemporaneo, in particolare negli ambienti online.

Si tratta di abbandonare un approccio semplicistico e schematico, fondato sulla distinzione tra i messaggi/campagne positivi e quelli negativi, tra i discorsi civili e incivili, tra gli appelli alle emozioni negative e quelli alle emozioni positive. Classificazioni dicotomiche di questo tipo sembrano infatti scarsamente utili a interpretare come si stanno trasformando le forme di acrimonia politica che popolano oggi il dibattito pubblico nei social media. Ciò che sembra più rilevante, è riconoscere piani testuali e di lettura alternativi, che siano in grado di discriminare i diversi tipi di ostilità politica in base al modo in cui incidono sui processi democratici. La denigrazione sistematica dell'avversario, il tono aggressivo, le forme di derisione e sarcasmo non sono modalità del tutto nuove nell'ambito politico, ma il punto decisivo è se questi comportamenti delle élite politiche incidano sugli atteggiamenti dei cittadini e sul tenore delle discussioni che si sviluppano dal basso. Studi recenti hanno mostrato che questa aperta e costante ostilità tra attori e partiti politici, oltre a spingere i cittadini al combattimento partigiano e all'ostilità nei confronti di posizioni divergenti, può ridurre al contempo il loro impegno al compromesso e alla *bipartisanship* (Jamieson e Hardy, 2012; Strachan, Wolf, 2012), favorendo in via indiretta la crescita di atteggiamenti antideliberativi e polarizzati, con conseguenze significative per il funzionamento dei processi democratici (Gervais 2019). Soprattutto per l'effetto di mediazione svolto dall'eccitazione emotiva attivata da queste forme di comunicazione delle élite, sembra prodursi una generale delegittimazione delle tradizioni democratiche collettive (pluralismo, diritti individuali, libertà di espressione e informazione, ecc.). Mentre vi è un ampio consenso sul fatto che la discussione politica tra i cittadini sia vitale per una sana democrazia (Berry e Sobieraj, 2014), quando prevalgono reazioni di aggressività e ostilità reciproca, basate sull'emotività e la negazione delle opinioni divergenti, si compromette il confronto ragionato sui temi e le possibilità di sviluppo della sfera pubblica (Hwang, Kim e Kim, 2018). Riconoscere l'importanza di questo aspetto su tutti gli altri significa abbandonare l'analisi dei messaggi ostili veicolati dai politici sulla base di un set di norme (norme di educazione, civiltà, legittimità, ecc.) e adottare una prospettiva più sociologica, che si interroga sulle conseguenze di queste modalità per il funzionamento delle relazioni tra i membri della comunità e, nel lungo termine, per il funzionamento degli stessi processi di partecipazione democratica.

L'adozione di questa prospettiva implica alcune principali mosse teoriche e l'introduzione di nuovi piani di lettura attraverso cui esaminare queste *ugly rhetorics*.

(I) Innanzitutto la necessità di abbandonare lo studio dei flussi di comunicazione dei soli attori politici per adottare un *approccio* “*top down – bottom up*”, ovvero che esamini sia le varie forme di comunicazione avversa utilizzate dai politici nei contenuti postati online, sia le reazioni dei pubblici/utenti e i contenuti da essi prodotti in risposta. Sfruttando la prerogativa dei social media di connotarsi come spazi di interazione e scambio, si tratta di estendere l'analisi alle reazioni (in termini di *like, share, retweet*) degli utenti, ai loro commenti e più in generale alle discussioni scaturite in risposta ai messaggi di ostilità postati dai politici. Per avanzare, infatti, nell'interpretazione e spiegazione di questo clima di aggressività che permea oggi la comunicazione politica, è necessario superare un'analisi confinata esclusivamente ai messaggi delle élite e limitata a valutarli in maniera avulsa rispetto al contesto in cui si collocano e al modo in cui suscitano attenzione e identificazione da parte dei soggetti che popolano il web. Analizzare la comunicazione conflittuale dei politici da un punto di vista più sociologico significa prestare attenzione ai due livelli di comunicazione (*top down – bottom up*), per esaminare le conseguenze di queste modalità comunicative sui cittadini e osservare in seguito a quali messaggi dei politici si accrescono le emozioni negative dal basso, prevalgono gli atteggiamenti antideliberativi e il confronto informato sulle *issues* degenera in uno scambio di insulti.

(II) Questo cambiamento di prospettiva apre la strada ai successivi passaggi necessari a riorientare la ricerca empirica sull'ostilità politica online, il secondo dei quali pone l'attenzione sul ruolo della *dimensione* “*affettiva*” (*affect*) nel muovere il coinvolgimento dei cittadini nella discussione politica. L'*affect* – intraducibile in modo adeguato – può essere spiegato nei termini di esperienze e stati emozionali sentiti sia online che offline, al di fuori del regno “privato” e individuale e secondo una prospettiva dinamica, non fissa né statica. Definizioni quali “*emotions on the move*” (Boler e Davis 2018), “*affective dynamics*” (Hall e Ross, 2015) o “*social experience in solution*” (Williams, 1977, p. 133), sono state variamente utilizzate per dare conto di queste dinamiche affettive complesse che, seppure sinora siano state scarsamen-

te studiate nell'ambito della comunicazione politica, contribuiscono a influenzare i processi partecipativi, specialmente all'interno dei social media caratterizzati da specifiche *affordances* e da una forte polarizzazione (Suhay, Bello-Pardo e Maurer, 2018). È evidente che dinanzi ai messaggi di rappresentanti politici carichi di odio e aggressività o alle pratiche di calunnia o di derisione sistematica degli oppositori, non solo si accrescono (come si è visto in precedenza) le emozioni negative nei soggetti esposti, ma questa sollecitazione dell'*affect* nelle piattaforme di social networking può diventare facilmente contagiosa, amplificandosi dal livello individuale a quello collettivo. Nel caso di tweet e post ostili dei politici, ad esempio, la dinamica di *contagio* può dare vita ad esperienze di *negative affect* condivise, come ostilità e rabbia collettive. Si tratta di dinamiche particolarmente evidenti nel caso dei messaggi di *hate speech*, i cui contenuti perpetuano stereotipi o pregiudizi negativi destinati a umiliare, insultare o denigrare i gruppi emarginati (Davidson *et al.*, 2017). Se forme di questo tipo hanno caratterizzato un'ampia parte dei tweet veicolati da Trump prima di diventare Presidente degli Stati Uniti (Ott, 2017; Pain e Chen, 2019), la presenza di messaggi dello stesso tenore è altrettanto visibile in Italia, osservando i contenuti postati su Facebook, Instagram e Twitter di leader e politici dei due schieramenti di estrema destra, Fratelli d'Italia e Lega (Amnesty International Report 2018, 2019⁴). Le discussioni online che prendono il via su queste piattaforme in conseguenza della pubblicazione dei messaggi d'odio dei politici evidenziano con chiarezza le dinamiche di contagio in senso negativo che si sviluppano dal basso, dove il livore e la rabbia contro le categorie più deboli (migranti innanzitutto) diventa tangibile nei commenti e scambi lasciati dai vari utenti (si veda Rega e Marchetti, 2019b). Ma lo stesso si verifica anche in seguito di messaggi meno "gravi", non riconducibili propriamente all'*hate speech*, come si è visto, ad esempio, nei casi che hanno coinvolto la comica di "Che Tempo che fa" Luciana Littizzetto e la scrittrice Michela Murgia durante la crisi dell'agosto 2019, colpevoli

⁴ Il report "Barometro dell'odio 2018" è disponibile online: <https://d21zrvtkx-td6ae.cloudfront.net/public/uploads/2018/02/16105254/report-barometro-odio.pdf>. L'analisi della campagna delle Europee 2019 è disponibile online: <https://www.amnesty.it/cosa-facciamo/elezioni-europee/>

di essersi schierate entrambe a fianco della Ong Open Arms alla quale l'ex Ministro dell'Interno Matteo Salvini aveva impedito di sbarcare nei porti italiani. In entrambi i casi è sulla pagina Facebook “Matteo Salvini Leader”⁵ che si è consumata la gogna contro le due protagoniste, a seguito della pubblicazione da parte dei responsabili dello staff comunicazione della Lega di notizie (una relativa al Giornale.it l'altra all'AdnKronos) riguardanti le dichiarazioni rilasciate in prima battuta dalla Littizzetto e a seguire – in sua difesa – dalla Murgia⁶. Emoticon rabbiosi, disprezzo, insulti machisti e violenti si sono alternati tra le centinaia di commenti che nel giro di poche ore hanno inondato la pagina, evidenziando l'assoluta assenza di argomentazioni e temi, e il senso quasi liberatorio della pura espressione di odio.

(III) Collegato alla dimensione affettiva della politica, il terzo piano di lettura riguarda la questione *dell'identità e partisanship*, e l'invito dunque a considerare i messaggi ostili e i comportamenti di *engagement* ad essi collegati (*sharing, liking*, ecc.), come pratiche di generazione di identità e di rafforzamento del senso di appartenenza al gruppo. Tale questione è emersa con slancio durante le elezioni statunitensi del 2016, in cui la condivisione online dei tweet razzisti, misogini, omofobici o di delegittimazione degli avversari da parte di Donald Trump non solo ha dato corpo, per molti americani, all'idea di essere finalmente rappresentati, ma ha anche funzionato come un “marcatore di identità” utile a rafforzare l'identificazione con un particolare gruppo sociale. Nel caso specifico, con tutti quegli americani per anni esclusi da ogni privilegio, economico o culturale (Inglehart e Norris 2016), e derisi dalle élite democratiche (Mazzarella, 2018).

Ma se i social media sono globalmente valutati come canali importanti per costruire e trasmettere l'identità dei candidati e dei gruppi di elettori che rappresentano, il riconoscimento del crescente rilievo del fattore identitario nella politica esula dal contesto specifico di queste piattaforme. Si è parlato di *identity politics* (Mason, 2018) per sottoli-

⁵ Gruppo pubblico ufficiale della Lega curato dallo staff di Matteo Salvini con oltre 77mila iscritti: <https://www.facebook.com/groups/matteo.salvini.leader/>

⁶ Si veda: https://www.repubblica.it/politica/2019/08/17/news/salvini_littizzetto_murgia_migranti_social-233830836/?fbclid=IwAR0NlvzPBUjKJLrwWw8TZ2O_8CEt6S06PpIpb_cPAEaLEcuE8-PeijVupE

neare come l'affiliazione dei soggetti a un determinato gruppo (o visione politica) e il valore emotivo che vi attribuiscono siano fattori sempre più decisivi non solo dei processi di costruzione dell'identità, ma anche dei comportamenti politici e delle scelte di voto delle persone, in grado di incidere su di essi in misura più rilevante rispetto alle politiche e ai temi portati avanti da quel gruppo/partito politico. Del resto le campagne elettorali contemporanee appaiono sempre meno basate sull'informazione degli elettori in base ai rispettivi programmi, a vantaggio invece di un loro coinvolgimento e galvanizzazione attraverso la leva dell'identità e la capacità del leader di farsi portavoce e rappresentante di specifiche parti di elettorato (Rega e Bracciale, 2018). Tornando al tema dei discorsi d'odio e dei contenuti violenti, è stato ad esempio dimostrato che i comportamenti di *engagement* a essi collegati rispondono anche all'esigenza dei soggetti di confermare e rafforzare il senso di appartenenza al gruppo, consolidando parallelamente l'identità politica e sociale del soggetto (Udupa e Pohjonen, 2019). In particolare il valore della "trasgressione", rispetto alla norma tradizionale, o il divertimento e il piacere che procurano strategie umoristiche particolarmente violente come il "lulz" (il piacere crudo e disincantato dell'oltraggio deliberatamente coltivato; Coleman, 2014), aiutano a spiegare perché oggi si assiste a una sorta di *normalizzazione* dell'*hate speech* negli spazi online. La *Schadenfreude*, un profondo cinismo associato al potere dell'umiliazione pubblica intesa come forma di intrattenimento virale, può essere considerata un'utile cifra interpretativa di questi fenomeni (Mazzoleni e Bracciale, 2019). Senza questa premessa, difficilmente potrebbero essere compresi i tratti che ha assunto la partecipazione su Twitter dei supporters di Trump nei termini di una "intimità selvaggia" (Mazzarella, 2018), in grado di procurare un senso di identità fondato sull'esclusione e discriminazione di specifici gruppi, e una forma di godimento (*jouissance*) allo stato puro. L'importanza dell'appartenenza sub-culturale a specifici gruppi e *communities* e l'uso di un registro *affettivo* in grado di trasformare la discriminazione (razziale, sociale, culturale ecc.) in qualcosa di divertente, sono entrambi fattori determinanti dei comportamenti di *sharing* dei messaggi d'odio, in grado di spiegarne il potenziale virale che li connota.

(IV) Nel contribuire a queste dinamiche va considerato un ultimo piano di lettura relativo alle *affordances delle piattaforme*, che influen-

zano profondamente toni, linguaggi e contenuti della discussione online, comprese le pratiche di odio e oltraggio. Alcune caratteristiche delle nuove culture digitali contribuiscono, infatti, alla creazione di un ambiente favorevole alla violenza, fornendo anche un bacino di risorse a cui attingere per alimentare ulteriormente questa ostilità (Udupa e Pohjonen 2019). I riferimenti alle convenzioni sociali meno stringenti di questi ambienti e la possibilità di restare anonimi possono accentuare un senso di “deindividuazione” secondo il quale le persone percepiscono la propria identità individuale come meno importante rispetto all’essere parte di un gruppo, con l’effetto di disinibirne i comportamenti (Oz *et al.*, 2017). Altrettanto significativo il fatto che le *affordances* dei social media ‘premino’ ciò che si condivide velocemente, ad esempio i contenuti a forte tasso emozionale e in particolare quelli caratterizzati da emozioni negative. Essendo proprio questa accelerazione della condivisione, oltre al numero delle condivisioni, a fare la differenza, nel caso di messaggi a contenuto violento o particolarmente aggressivi (specie video), si è riscontrata una maggiore velocità di propagazione online e una più elevata capacità di sollecitare comportamenti di *engagement* da parte delle *communities* (Nithyanand, Schaffner e Gill 2017). Stesso discorso per le informazioni politiche ed elettorali, dove la presenza di rabbia nel messaggio contribuisce a velocizzarne la propagazione online (Hasell e Weeks 2016; Wang e Silva 2018). E, ancora, nel caso di post/tweet politici contenenti forme di ostilità, inciviltà o linguaggi insultanti, tali caratteristiche funzionano da innesco rispetto ai comportamenti di *engagement* degli utenti, che favoriscono a loro volta una circolazione più estensiva e istantanea dei messaggi nelle reti di discussione online (Muddiman e Stroud 2017). In quest’ottica si capisce come il ricorso alle retoriche aggressive o ai messaggi oltraggiosi da parte dei politici vada anche valutato come una strategia utile ad accendere l’attenzione, infiammare il dibattito e rafforzare da un lato la fedeltà di parte tra i supporters, dall’altro l’ostilità nei confronti dei rivali.

6. Considerazioni conclusive e nuove prospettive di ricerca

La riflessione sviluppata nelle precedenti pagine offre un *framework* all’interno del quale poter leggere e interpretare una politica diventata

più polarizzata, urlata, distaccata dalla verità e “soprattutto incivile” (Stevens et al. 2019, p. 15). L’aver introdotto delle nuove dimensioni e piani di lettura attraverso cui esaminare l’ostilità online è un primo passo nella direzione di rinnovare la ricerca su questi temi e di fornire indicazioni sul perché l’odio si stia diffondendo in maniera così pervasiva, trasformando velocemente la politica, i suoi linguaggi e le sue forme di espressione. Si è visto, infatti, che l’utilizzo da parte dei politici di stili comunicativi più aggressivi e mordaci può rivelarsi come una strategia di comunicazione utile su diversi fronti: (i) nel facilitare la riduzione delle distanze con le persone comuni che si identificano più facilmente con tali pratiche e linguaggi che non con ragionamenti teorico-politici più complessi e astratti; (ii) nell’accrescere il legame con i propri supporters, che nella condivisione o nel *liking* di tali messaggi confermano la propria appartenenza di gruppo e rafforzano la loro identità e soggettività politica; (iii) nel favorire la visibilità dei propri contenuti dal momento che l’aggressività e l’odio “risuonano” negli ambienti online. Ma valutare esclusivamente il livello della comunicazione dei politici senza considerarne gli effetti sui pubblici, sulla qualità della discussione e del confronto che si animano online a partire da quei messaggi, apparirebbe un esercizio di stile, importante, ma forse limitato. Se l’*hate speech* negli ambienti online si è ormai normalizzato, è chiaro che anche lo sguardo del ricercatore deve prefigurare approcci di studio, modelli e dimensioni analitiche in grado di cogliere queste trasformazioni. Il doppio livello di analisi introdotto (*top down – bottom up*) risponde proprio a questa esigenza e alla natura stessa del nuovo sistema mediale, caratterizzato dalla presenza di attori eterogenei e dalle relazioni tra le élite e le non élite, quest’ultime anche coinvolte nella produzione e diffusione dei discorsi d’odio. Attraverso le migliaia di post, tweet, commenti e *replies* che producono quotidianamente o attraverso le attività di *sharing*, *liking* e *tagging* che, per mezzo degli algoritmi, contribuiscono a rendere più visibili certi contenuti e non altri. Senza questo doppio livello di lettura non sarebbe possibile comprendere quali forme di ostilità creano più identificazione ed *engagement* da parte degli utenti e, ancora più importante, quali di esse incidano sulla qualità del confronto e sull’atmosfera della discussione politica *online*. I successivi piani di analisi introdotti, il ruolo dell’*affect*, della *identity* e delle *affordances*, mettono

in luce la necessità di tenere conto sia delle trasformazioni che stanno attraversando oggi la politica e i processi partecipativi, sia delle proprietà e ambivalenze degli ambienti di social media, che “premiando” l’affettività e l’emozionalità, stanno contribuendo alla proliferazione di contenuti irriverenti, discorsi provocatori, visioni estremistiche e discorsi deliberatamente ostili (Phillips 2015). Si è cercato in tal senso di evidenziare, da un lato, che i discorsi d’odio abitano oggi un ampio spettro di pratiche quotidiane che hanno contribuito a spostare in avanti i limiti della partecipazione politica *ammisibile*; dall’altro, che la violenza che li caratterizza è generativa di identità secondo modi e tratti specifici di cui occorre tenere conto.

L’aver introdotto piani di lettura alternativi attraverso i quali esaminare le nuove forme di ostilità politica richiede tuttavia di ripensare e rinnovare, con uno sguardo rivolto al futuro, metodologie e disegni di ricerca. In questo senso, la questione dell’*affect*, per quanto centrale, resta una sfida ancora tutta da esplorare sul piano metodologico. Comprendere le dinamiche affettive che guidano la politica contemporanea richiederebbe di esaminare l’interazione tra *affect*, emozioni e media digitali, il che significa tenere conto degli algoritmi che governano queste piattaforme. In altre parole, la sfida sarà quella di misurarsi con lavori di studio multidisciplinari, in grado di garantire competenze composite e metodi adeguati a spiegare come lavorare sulle emozioni e l’*affect* attraverso i social media.

Bibliografia

- Benoit W. L., Harthcock A. (1999). Functions of the Great Debates: Acclaims, Attacks, and Defenses in the 1960 Presidential Debates. *Communication Monographs*, 66, 4: 341. DOI: 10.1080/03637759909376484.
- Berry J. M., Sobieraj S. (2014). *The Outrage Industry: Political Opinion Media and the New Incivility*. New York: Oxford University Press.
- Boler M., Davis E. (2018). The affective politics of the “post-truth” era: Feeling Rules and networked subjectivity. *Emotion, Space and Society*, 27: 75. DOI: 10.1016/j.emospa.2018.03.002.
- Brader T. (2006). *Campaigning for Hearts and Minds: How Emotional Appeals in Political Ads Work*. Chicago: University of Chicago Press.

- Brooks D. J., Geer J. G. (2007). Beyond Negativity: The Effects of Incivility on the Electorate. *American Journal of Political Science*, 51, 1: 1. DOI: 10.1111/j.1540-5907.2007.00233.x.
- Carter, S. (1998). *Civility: Manners, Morals and the Etiquette of Democracy*. New York: Basic.
- Cepernich C., Novelli E. (2018). Sfumature del razionale. La comunicazione politica emozionale nell'ecosistema ibrido dei media. *Comunicazione politica*, XIX, 1: 13. DOI: 10.3270/89735.
- Coleman G. (2014). *Hacker, Hoaxer, Whistleblower, Spy: The many faces of anonymous*. London: Verso.
- Crabtree C., Golder M., Gschwend T., Indridason I. H. (2019). *It's Not Only What You Say, It's Also How You Say It: The Strategic Use of Campaign Sentiment*. Testo disponibile all'indirizzo web: http://mattgolder.com/files/research/campaign_sentiment.pdf (30-10-2019).
- Davidson T., Warmsley D., Macy M., Weber I. (2017). *Automated Hate Speech Detection and the Problem of Offensive Language*. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://arxiv.org/pdf/1703.04009.pdf> (30-10-2019).
- Gerstlé J., Nai. A. (2019). Negativity, Emotionality and Populist Rhetoric in Election Campaigns Worldwide, and Their Effects on Media Attention and Electoral Success. *European Journal of Communication*, 34, 4: 410. DOI: 10.1177/0267323119861875.
- Gervais, B. T. (2019). Rousing the Partisan Combatant: Elite Incivility, Anger, and Antideliberative Attitudes. *Political Psychology*, 40, 3: 637. DOI: 10.1111/pops.12532.
- Gomez K. S. (2018). *Divide and Conquer: Examining the Effects of Conflict Rhetoric on Political Support*. Testo disponibile all'indirizzo web: https://trace.tennessee.edu/utk_graddiss/5017 (30-10-2019).
- Gross J. H., Johnson K. T. (2016). Twitter Taunts and Tirades: Negative Campaigning in the Age of Trump. *PS: Political Science & Politics*, 49, 4: 748. DOI: 10.1017/S1049096516001700.
- Hall, T. H., Ross A.A.G. (2015). Affective Politics after 9/11. *International Organization* 69: 847–879. DOI:10.1017/S0020818315000144.
- Hasell A., Weeks B. E. (2016). Partisan Provocation: The Role of Partisan News Use and Emotional Responses in Political Information Sharing in Social Media. *Human Communication Research*, 42, 4: 641. DOI: 10.1111/hcre.12092.
- Haselmayer M. (2019). Negative Campaigning and Its Consequences: A Review and a Look Ahead. *French Politics*, 17, 3: 355. DOI: 10.1057/s41253-019-00084-8.
- Herbst S. (2010). *Rude Democracy: Civility and Incivility in American Politics*. Temple: Temple University Press.
- Hill R. P., Capella M., Cho Y. N. (2015). Incivility in Political Advertisements: A Look at the 2012 US Presidential Election. *International Journal of Advertising*, 34, 5: 812. DOI: 10.1080/02650487.2015.1024386.

- Hwang H., Kim Y., Kim Y. (2018). Influence of Discussion Incivility on Deliberation: An Examination of the Mediating Role of Moral Indignation. *Communication Research*, 45, 2: 213. DOI: 10.1177/0093650215616861.
- Inglehart R. F., Norris P. (2016). *Trump, Brexit, and the Rise of Populism: Economic Have-Nots and Cultural Backlash*. Testo disponibile all'indirizzo web: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2818659## (30-10-2019).
- Iyengar S., Sood G., Lelkes, Y. (2012). Affect, Not Ideology a Social Identity Perspective on Polarization. *Public Opinion Quarterly*, 76: 405. DOI: 10.1093/poq/nfs038.
- Jamieson K. H., Waldman P., Sherr S. (2000). Eliminate the Negative? Categories of Analysis for Political Advertisement. In Thurber J. A., Nelson C. J., Dulio D. A., eds., *Crowded Airwaves: Campaign Advertising in Elections*. Washington: Brookings Institution Press.
- Jamieson K. H., Hardy B. (2012). What is civil engaged argument and why does aspiring to it matter?. *PS: Political Science & Politics*, 45, 3: 412. DOI: 10.1017/S1049096512000479.
- Lau R. R., Pomper G. M. (2002). Effectiveness of Negative Campaigning in U.S. Senate Elections. *American Journal of Political Science*, 46, 1: 47. DOI: 10.2307/3088414.
- Lau R. R., Brown Rovner I. (2009). Negative Campaigning. *Annual Review of Political Science*, 12, 1: 285. DOI: 10.1146/annurev.polisci.10.071905.101448.
- MacKuen M. B., Wolak J., Keele L., Marcus G. E. (2010). Civic engagements: Resolute partisanship or reflective deliberation. *American Journal of Political Science*, 54, 2: 440. DOI: 10.1111/j.1540-5907.2010.00440.x.
- Martin P. S. (2004). Inside the Black Box of Negative Campaign Effects: Three Reasons Why Negative Campaigns Mobilize. *Political Psychology*, 25, 4: 545. DOI: 10.1111/j.1467-9221.2004.00386.x.
- Marcus G. E., Russell Neuman W., MacKuen M. B. (2000). *Affective Intelligence and Political Judgment*. Chicago: University of Chicago Press.
- Marcus G. E., MacKuen M. B. (1993). Anxiety, Enthusiasm, and the Vote: The Emotional Underpinnings of Learning and Involvement during Presidential Campaigns. *American Political Science Review*, 87, 3: 672. DOI: 10.2307/2938743.
- Mason L. (2018). *Uncivil Agreement: How Politics Became our Identity*. Chicago: University of Chicago Press.
- Massaro T. M., Stryker R. (2012). *Freedom of Speech, Liberal Democracy, and Emerging Evidence on Civility and Effective Democratic Engagement*. Testo disponibile al sito web: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2042171#references-widget (30-10-2019).
- Mazzarella W. (2018). *Brand(ish)ing the name, or, why is Trump so enjoyable?*. Testo disponibile al sito web: http://www.academia.edu/35333795/Brand-ish_ing_the_Name_or_Why_is_Trump_So_Enjoyable (30-10-2019).
- Mazzoleni G., Bracciale, R. (2019). *La politica pop online. I meme e le sfide della comunicazione politica*. Bologna: il Mulino.

- Muddiman A., Stroud N. J. (2017). News Values, Cognitive Biases, and Partisan Incivility in Comment Sections. *Journal of Communication*, 67, 4: 586. DOI: 10.1111/jcom.12312.
- Nai A. (2018). Fear and Loathing in Populist Campaigns? Comparing the Communication Style of Populists and Non-Populists in Elections Worldwide Fear and Loathing in Populist Campaigns? Comparing the Communication Style of Populists and Non-Populists. *Journal of Political Marketing*, 0, 0: 32. DOI: 10.1080/15377857.2018.1491439.
- Nai A., Schemel Y., Marie J. L. (2017). Anxiety, Sophistication, and Resistance to Persuasion: Evidence from a Quasi-Experimental Survey on Global Climate Change. *Political Psychology*, 38, 1: 137. DOI: 10.1111/pops.12331.
- Nithyanand R, Schaffner B., Gill P. (2017). Measuring offensive speech in online political discourse. *arXiv.org*, disponibile all'indirizzo web: <https://arxiv.org/abs/1706.01875>.
- Ott B. L. (2017). The Age of Twitter: Donald J. Trump and the Politics of Debasement. *Critical Studies in Media Communication*, 34, 1: 59. DOI: 10.1080/15295036.2016.1266686.
- Oz M., Zheng, P., Chen G. M. (2017). Twitter versus Facebook: Comparing Incivility, Impoliteness, and Deliberative Attributes. *New Media & Society*, 20, 9: 3400. DOI: 10.1177/1461444817749516.
- Pain P., Chen G. M. (2019). The President Is in: Public Opinion and the Presidential Use of Twitter. *Social Media + Society*, 5, 2. DOI: 10.1177/2056305119855143.
- Phillips W. (2015). *This is why we can't have nice things: Mapping the relationship between online trolling and mainstream culture*. Cambridge: The MIT Press.
- Putnam, R. (2001). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster.
- Rega R., Bracciale R. (2018). La Self-Personalization Dei Leader Politici Su Twitter. Tra Professionalizzazione e Intimizzazione. *The Lab's Quarterly*, XX, 2: 61. Testo disponibile al sito web: <https://arpi.unipi.it/retrieve/handle/11568/923422/422731/Rega%2c%20Bracciale%2c%202018.pdf> (30-10-2019).
- Rega R., Marchetti R. (2019a). L'incivility nelle Politiche 2018. Fine del dibattito pubblico?. *Comunicazione Politica*, 1: 15. DOI: 10.3270/93027.
- Rega R., Marchetti R. (2019b). Leader e temi tra incivility e polarizzazione. In Benvignone S., Boccia Artieri G., a cura di, *Niente di nuovo sul fronte mediale. Agenda pubblica e campagna elettorale*. Milano: Franco Angeli.
- Ridout T. N., Searles K. (2011). It 's My Campaign I'll Cry If I Want to: How and When Campaigns Use Emotional Appeals. *Political Psychology*, 32, 3: 439. DOI: 10.1111/j.1467-9221.2010.00819.x.
- Samuel-Azran Tal, Yarchi M., Wolfsfeld G. (2017). Engagement and Likeability of Negative Messages on Facebook during Israel's 2013 Elections. *The Journal of Social Media in Society*, 6, 1: 42. Testo disponibile al sito web: <https://thejsms.org/index.php/TSMRI/article/view/231> (30-10-2019).

- Stevens, D., Banducci, S., Horvath, L. and Krouwel, A. (2019), "The 'coarsening' of campaigns", in Jackson, D., Thorsen, E., Lilleker, D. and Weidhase, N. (Eds.), *UK Election Analysis 2019: Media, Voters and the Campaign*, Communication Science, Network Institute, Communication Choices, Content and Consequences (CCCC).
- Strachan J. C., Wolf M. R. (2012). Political civility: Introduction to Political Civility. *PS: Political Science & Politics*, 45, 3: 401. DOI: 10.1017/S1049096512000455.
- Suhay E., Erisen C. (2018). The role of anger in the biased assimilation of political information. *Political Psychology*, 39, 4: 793. DOI: 10.1111/pops.12463.
- Suhay E., Bello-Pardo E., Maurer B. (2018). The Polarizing Effects of Online Partisan Criticism: Evidence from Two Experiments. *The International Journal of Press/Politics*, 23, 1: 95. DOI: 10.1177/1940161217740697.
- Udupa S., Pohjonen M. (2019). Extreme Speech and Global Digital Cultures - Introduction. *International Journal of Communication*, 13: 3049. Testo disponibile al sito web: <https://ijoc.org/index.php/ijoc/article/view/9102> (30-10-2019).
- Udupa S. (2019). Nationalism in the Digital Age: Fun as a Metapractice of Extreme Speech." *International Journal of Communication*, 13: 3143. DOI: 10.5282/ubm/epub.69633.
- Valentino N. A., Brader T., Groenendyk E. W., Gregorowicz K., Hutchings V. L. (2011). Election night's alright for fighting: The role of emotions in political participation. *The Journal of Politics*, 73, 1: 156. DOI: 10.1017/s0022381610000939.
- Wahl-Jorgensen K. (2018). *Emotions, Media and Politics*. Cambridge: Polity Press.
- Walter A. S. (2013). Negative Campaigning in Western Europe: Similar or Different?. *Political Studies*, 62, S1: 42. DOI: 10.1111/1467-9248.12084.
- Wang M. Y., Silva D. E. (2018). A Slap or a Jab: An Experiment on Viewing Uncivil Political Discussions on Facebook. *Computers in Human Behavior*, 81: 73. DOI: 10.1016/j.chb.2017.11.041.
- Weeks B. E. (2015). Emotions, partisanship, and misperceptions: How anger and anxiety moderate the effect of partisan bias on susceptibility to political misinformation. *Journal of Communication*, 65, 4: 699. DOI: 10.1111/jcom.12164.
- Williams R. (1977). *Marxism and literature*. Oxford: Oxford University Press.

SOCIETÀ

Il marchio di Caino. Tra neuroscienze e atavismo lombrosiano. Sulle rappresentazioni socio-biologiche del crimine

Diego Forestieri

Una nuova rappresentazione del crimine: il neotavismo

Una nuova corrente di studio sembra attraversare negli ultimi anni le scienze criminologiche e investire il dibattito della sociologia giuridica. Il neotavismo pare, infatti, farsi strada fra le varie spiegazioni scientifiche del crimine e della condotta deviante, una prospettiva che ha un sapore antico ma che utilizza strumenti e tecnologie moderne come la neuroimaging¹, gli studi genetici, l'esame del Dna che fanno capo ad una nuova disciplina scientifica: la neuroscienza, intesa come l'insieme degli studi condotti sul sistema nervoso.

Il punto di vista principale è quello per cui la condotta umana sarebbe predeterminata da ragioni biologiche e per ciò che concerne il crimine: la condotta deviante avrebbe una sua spiegazione causale nella propensione alla violenza e alla delinquenza. La letteratura sociologica sul tema negli ultimi anni è molto prolifica e – come evidente – si intreccia con altri settori scientifico-disciplinari. Le questioni su cui ci si interroga sono molteplici: sulla possibile fine del concetto di libero arbitrio, sul criterio di imputabilità e di responsabilità, sulla durezza della pena, sui modelli di prevenzione e previsione del crimine.

La domanda principale è se l'essere umano sia dunque responsabile di tutte le sue azioni. La genetica comportamentale, che studia in

¹ Fra le tecniche di visualizzazione cerebrale (*neuroimaging*) si ricordano: l'analisi computerizzata del tracciato (EEG), la Tomografia Assiale Computerizzata (TAC), la Risonanza Magnetica Funzionale (fMRI), la Tomografia ad Emissione di Positroni (PET), la Magnetoencefalografia (MEG), la Tomografia Computerizzata ed Emissionale di Fotoni singoli (SPECT); ma anche le acquisizioni sull'attività neurotrasmettitoriale e neuromodulatoria, lo studio della neurobiologia molecolare.

che modo il Dna può condizionare il comportamento umano, sembrerebbe dimostrare che il comportamento è inscritto nel Dna e che i comportamenti particolarmente aggressivi potrebbero dipendere, nel Dna, in particolare dal gene dell'aggressività, il cosiddetto "Mao A".

Sul piano del sistema giuridico, anche se in Italia non esiste ancora un censimento, alcune sentenze (Trieste e Como) dimostrano come la genetica e le neuroscienze comincino ad essere influenti nel sistema giudiziario italiano mentre negli Usa nel decennio 2005-2015 ci sono già stati circa 1.600 casi di processi in cui si è messo in dubbio la responsabilità dell'imputato, cercando nella genetica le ragioni del crimine.

In Italia, è il caso di Stefania Albertani, condannata a 20 anni di carcere per aver ucciso la sorella nell'estate del 2009 e per averne bruciato e occultato i resti nel retro di una casa di Cirimido (Como). Alla Albertani è stato riconosciuto il vizio parziale di mente in merito alla capacità di intendere e di volere al momento in cui realizzava il crimine. E questo non a causa delle risultanze della perizia psichiatrica classica che, reputò Albertani capace di intendere e di volere, ma per lo studio del cervello dell'imputata fatto svolgere dalla difesa. Uno studio che avrebbe accertato come l'omicida presentasse, come si legge nella sentenza, «alterazioni nell'area del cervello che ha la funzione di regolare le azioni aggressive». O ancora è il caso di un altro processo a Trieste, qui l'imputato è Abdelmalek Bayout, che ha ucciso un uomo con decine di coltellate soltanto perché lo aveva preso in giro. Viene condannato in primo grado, ma poi in appello ottiene uno sconto di pena dopo aver essersi sottoposto a un test del Dna.

Quali sarebbero i risvolti futuri se una tale tendenza prendesse il sopravvento? Si corre il rischio di allungare i tempi di giustizia, aumentare i costi dei processi e sostenere strategie difensive che cercano attraverso l'utilizzo di test genetici di ottenere l'impunità o una riduzione della pena.

Come pure vi è il possibile rischio di eugenetica o di selezione umana, emblematica in tal senso è la trama visionaria di un famoso film di fantascienza: *Minority Report* (film del 2002 diretto da Steven Spielberg, liberamente tratto dall'omonimo racconto di fantascienza di Philip K. Dick), che mostrava come, nell'anno 2080, la tecnologia consentisse di prevedere gli autori dei crimini che potevano essere ar-

restati prima ancora di aver infranto la legge. Per quanto possano essere utili queste nuove tecniche e metodiche (neuroimaging e analisi genetiche), offerte dall'innovazione tecnologica, nel comprendere le cause della violenza o del crimine, esse non sono ancora del tutto attendibili. Come pure risulta difficile stabilire il nesso causale tra un difetto genetico e un'azione criminosa. Tanto più che bisogna ricordare il reato non è un ente naturale bensì culturale!

Quanto finora espresso sembra riportarci indietro nel tempo, in particolare a Cesare Lombroso, padre della moderna antropologia criminale, e eminente teorico dell'atavismo per cui i folli e i criminali possedevano una forte degenerazione dai connotati primitivi. Difatti Lombroso nel suo *L'uomo delinquente* del 1876 e nelle successive edizioni del testo riteneva di aver trovato una spiegazione definitiva delle cause della delinquenza. In particolare, nel corso dell'autopsia del brigante Villella, scoprì alla base del cranio una fossetta occipitale mediana, tipica degli stadi embrionali e degli animali inferiori. Da questa scoperta iniziale, Lombroso costruì una teoria del crimine, secondo la quale i delinquenti sarebbero caratterizzati da particolari anomalie somatiche o costituzionali. Il concetto di atavismo fu centrale nella riflessione di Lombroso, in base al quale si sosteneva l'idea che «esistessero individui nei quali lo sviluppo si arrestava a uno stadio anteriore rispetto allo sviluppo della specie umana». Durante la sua vita – come noto – le sue teorie si imposero nel dibattito scientifico tanto da mutare radicalmente l'approccio alla natura dei criminali che passò dalla concezione classica del crimine verso un senso più soggettivo concentrando, di conseguenza, l'attenzione sull'autore del delitto. È innegabile, inoltre, che le teorie di Lombroso ebbero sull'intero sistema di giustizia penale un ascendente di ampia portata destinato a durare fino alla metà del XX secolo. Inoltre, l'auspicio dell'applicazione dell'antropologia criminale al lavoro della polizia promosso da Lombroso, che proponeva di formare una polizia scientifica che conoscesse con esattezza matematica, i caratteri fisici dei criminali venne di fatto realizzato. La terminologia coniata da Lombroso fu recepita da S. Ottolenghi (fondatore della polizia scientifica), che ne ampliò il concetto e ne favorì l'applicazione pratica attraverso l'utilizzo delle nuove tecnologie nello svolgimento delle indagini, nella raccolta delle prove e nella schedatura dei criminali. Si realizzò, infatti, l'istituzio-

ne del primo Ufficio di identificazione criminale italiano, vi erano le specifiche pratiche di misurazione, le nuove tecniche di identificazione dei criminali. La diffusione di queste pratiche di registrazione di dati identificativi, quali la fotografia, le impronte ma anche la presenza di tatuaggi e ogni altra caratteristica indice di anomalie, su appositi “cartellini segnaletici” rese possibile la creazione di una serie di schedari centrali.

Ad ogni modo – al di là degli esiti benefici – è ovvio che, fra il positivismo lombrosiano e le attuali neuroscienze c'è un abisso metodologico ma, a parte ciò, gli esiti finali sembrano essere molto simili e anzi oggi le “deformazioni” rintracciate dalla neuroscienza non sono più tristemente motivo di isolamento ma anche attenuanti del comportamento criminale. Che ruolo hanno dunque le neuroscienze all'interno non solo del dibattito sociologico-filosofico o all'interno del sistema giuridico, in particolare nel diritto penale ma anche nella direzione delle politiche di prevenzione e contrasto del crimine per le politiche della sicurezza?

Un'ulteriore problematica, difatti, si apre di fronte all'analisi dello scienziato sociale nel momento in cui si considerano le statistiche criminali a livello non solo nazionale ma anche internazionale e in senso comparativistico, si dovrebbe forse dare un peso e una spiegazione diversa al fatto che a quanto dicono le statistiche il maggior numero di reati, ad es. negli Usa, è commesso da afroamericani? Dimentichi forse del fatto che sono le condizioni socio-culturali, oltre che i fattori ambientali, a contribuire al proliferare della delinquenza in alcune zone piuttosto che in altre. O forse dovremmo considerare più “nobili” alcuni crimini piuttosto che altri? Come ad esempio i crimini commessi dai colletti bianchi? Dovremmo iniziare a domandarci se il fatto che vi possa essere un alto tasso di corruzione dipenda da fattori genetici piuttosto che da fattori socio-culturali. Oppure, a livello di conflitti, dovremmo considerare una popolazione più bellicosa di un'altra perché predisposta in maniera violenta dal proprio patrimonio genetico? Come è evidente le neuroscienze possono essere di valido aiuto nello spiegare alcuni casi particolari ma non possono costituire un utile strumento per fenomeni di più ampia portata o dare una spiegazione esaustiva al comportamento deviante.

Si pongono così, all'attualità della riflessione scientifica, problemi filosofico e sociologico-giuridici. Un'attualità che si rispecchia nella odierna sfida della criminologia: la spiegazione della genesi del delitto. La tentazione di distinguere nettamente gli "anormali" dalla comunità dei "normali" (di lombrosiana memoria), con il ricorso al criterio scientifico, per spiegare la genesi del delitto e la personalità deviante, risponde inoltre alle istanze sociali emergenti legate alla paura del diverso, dello straniero.

Anche se dopo Lombroso i segni della criminalità non vengono più cercati nelle stigmate anatomiche, si cercano oggi i fattori biologici originari del comportamento deviante che localizzano la fonte dei comportamenti criminosi nella genetica. Una spiegazione sicuramente utile all'analisi, ma non del tutto esaustiva, che però pare fornire un orizzonte di senso in cui il male abbisogna di essere inserito. Una sorta di nuova rappresentazione scientifica che identifica la sede del male nelle anomalie cerebrali e genetiche, da cui scaturiscono i comportamenti devianti e la propensione alla violenza. L'esigenza e la continua richiesta di sicurezza in una società che almeno, dal punto di vista della percezione, sente il bisogno di rassicurazioni e di un maggiore controllo anche preventivo non potrebbe forse condurre ad un rischio eugenetico o a degli esiti nefasti quali quelli evidenziati dal già citato *Minority Report*?

Il rapporto fra agire sociale, agire giuridico e neuroscienze
come fenomeno sociologico

Fatti non foste a viver come bruti,
ma per seguir virtute e canoscenza
(*Inferno*, XXVI, 119)

I versi danteschi succitati spiegano quale sia la prospettiva d'indagine che investe questo contributo, in particolare riguardo le cosiddette neuroscienze che sembra vadano sempre più sviluppandosi nel voler mettere in discussione il libero arbitrio e ancor peggio tutta l'impalcatura scientifica dell'approccio socio-culturale che identifica nella socializzazione, nel rapporto con gli altri, nella cultura il motore primo

della formazione dell'individuo e della società tutta. Se l'essere umano è biologicamente determinato e le variabili esterne all'individuo (di tipo familiare, ambientale, sociale) non sono considerate come rilevanti, verrebbe meno la ragion d'essere del libero arbitrio con la conseguente necessità di ridefinire i concetti di imputabilità e responsabilità penale.

Diverse ricerche oggi tendono a dimostrare che la moralità ha origini biologiche e, dunque, nelle decisioni le emozioni rivestono un ruolo cruciale, nella differenza – di paretiana memoria – fra azioni logiche e non logiche.

Così come ricorda Mino B. C. Garzia, secondo uno studio pubblicato dalla rivista *Nature*, si prendono delle decisioni amorali per una combinazione di cause organiche da cercare in una particolare configurazione cerebrale: «un individuo può così prendere decisioni ritenute inaccettabili dai comuni orientamenti morali senza eccessivi scrupoli». O ancora: ritenere che le regole morali siano ad esempio dettate dalla chiesa, dalla scuola, dalla famiglia, nel corso della socializzazione, pare essere ormai una spiegazione superata, in quanto, in seguito a ricerche di neuroetica si ritiene abbiano una radice più profonda, che esista una “grammatica morale universale” che guida la formulazione dei nostri giudizi, ad esempio, di “giusto” o “sbagliato”². In effetti, la sociologia si interroga da tempo sul fatto se il crimine sia un comportamento appreso, sia una scelta individuale o frutto di una particolare predisposizione genetica. Da un po' di tempo, tuttavia, si è fatta strada l'ipotesi che anche fattori genetici possano giocare un qualche ruolo nel comportamento criminale, agendo in particolare su alcuni aspetti di esso. Da qui è sorto il dilemma, che da tempo accende il dibattito etico/filosofico e sociologico/giuridico: se e in che misura il comportamento criminale possa essere ricondotto al profilo genetico che un individuo eredita nel Dna dai propri avi, o se è invece esclusivamente il prodotto dell'ambiente in cui quell'individuo apprende le norme. Quanto è importante il bagaglio genetico nello sviluppo della personalità e del comportamento deviante?

² M. B. C. Garzia, *Dalle neuroscienze cognitive alla sociologia*, in «Quaderni del Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale» n. 55, Dipartimento di Sociologia e Ricerca sociale, Facoltà di Sociologia, Università degli Studi di Trento, 2011.

Fin dall'Ottocento quando gli alienisti fecero ingresso nelle aule di giustizia si è iniziato a fare affidamento sulle perizie psichiatriche, in Italia il potere psichiatrico in ambito forense emerge, difatti, in maniera parallela con l'affermarsi del sistema inquisitorio, dopo l'emanazione del codice penale napoleonico e l'inizio della c.d. età della codificazione, in cui accanto alla valutazione della materialità dell'atto criminoso e delle sue conseguenze emerge, l'istituto giuridico dell'imputabilità secondo cui il reato è attribuibile (e quindi perseguibile penalmente) solo a chi lo ha commesso nel pieno possesso delle proprie facoltà mentali, ovvero la responsabilità di chi quell'atto l'ha posto in essere. Nonostante la centralità della perizia psichiatrica nel processo penale, negli ultimi decenni l'intera disciplina versa in una profonda crisi poiché le perizie sono ritenute meno certe e obiettive ed emerge un nuovo paradigma interpretativo: il paradigma neuroscientista che contempla la possibilità di spiegare tutti i comportamenti umani, anche i più complessi, semplicemente comprendendo il funzionamento del cervello. Da ciò deriverebbe la messa in crisi del concetto di libero arbitrio con evidenti ricadute in campo giuridico, visto che il concetto di responsabilità penale si basa proprio sulla sua esistenza.

In relazione alle scoperte neuroscientifiche sul funzionamento cerebrale e all'utilizzo di tecniche di neuroimaging vi è dunque il problema del libero arbitrio e dell'imputabilità, la cui questione da un punto di vista giusfilosofico è stata affrontata da V. Zuech dell'Università di Trento. La studiosa rileva, infatti, come l'accertamento dell'incapacità di intendere e di volere al momento del fatto fosse frutto dell'interpretazione delle emergenze processuali alla luce dei contenuti delle perizie psichiatriche e psicologiche³, mentre da qualche tempo anche questo paradigma interpretativo entra in crisi. È la negazione degli spazi di libertà, l'affermazione di un riduzionismo limitato a fattori chimico-elettrici di neuroni mal funzionanti che potrebbero portare all'attribuzione di colpa per una data azione criminale al cer-

³ Si veda la sua tesi di dottorato: V. Zuech, *Neuroscienze e diritto. Possibilità e limiti di un'esperienza neuro-giuridica*, Dipartimento di Diritto pubblico, internazionale e comunitario, Dipartimento di Diritto pubblico, internazionale e comunitario. Scuola di dottorato di ricerca in Giurisprudenza. Indirizzo unico. Ciclo XXV Università degli Studi di Padova. http://paduaresearch.cab.unipd.it/5829/1/zuech_valentina_tesi.pdf

vello ma come afferma I. Merzagora Betsos: «se gli strumenti di neuroimmagine si fondano sull'individuazione della trasmissione di scariche elettriche (un fenomeno fisico) che a loro volta sono il risultato della combustione di glucosio e ossigeno (fenomeno chimico), allora il riduzionismo neurologico deve a propria volta ridursi a fenomeni fisici e chimici. Allora il colpevole non è neppure il cervello, il colpevole è la molecola»⁴.

Ci si potrebbe ritrovare di fronte ad un nuovo paradigma scientifico-culturale che orienta l'agire sociale, poiché in epoca contemporanea si assiste «all'affermazione di un tipo di positivismo che differisce da quello classico per l'accento che viene posto sulle discipline mediche e biologiche a sostituzione del dominio accordato durante la prima parte del '900 alle scienze matematiche. Senonché un sapere scientifico deriva buona parte del suo successo tra i non addetti ai lavori, più per fattori culturali e sociali che non per elementi intrinseci. Così oggi è diffuso un atteggiamento per il quale l'opinione pubblica è incline ad assorbire le scoperte neuro scientifiche acriticamente senza operare alcun tipo di vaglio sulle conclusioni raggiunte» mentre sul piano dell'agire giuridico «[...] anche in un'aula di tribunale si potrebbe incorrere nel pericolo di incappare in valutazioni di tipo deterministico del giudice sull'inesistenza dell'azione volontaria se tale affermazione risulta supportata dalle nuove evidenze sperimentali sul cervello»⁵. Inoltre, «[...] è anche necessario far osservare un altro rischio insito nel ricorso acritico e stereotipato a tecniche di neuroimaging in ambito risarcitorio: quello cioè, di riconoscere un danno c.d. psichico soltanto laddove se ne dimostri il substrato organico»⁶.

V. Zuech ricostruisce l'agire sociale che contravviene alle norme e diventa così oggetto di attenzione da parte del giuridico quando cioè l'azione sociale diviene sul piano del diritto penale un'azione criminale: «Si sa che per integrare una figura di reato il fatto deve essere tipi-

⁴ I. Merzagora, *Colpevoli si nasce? Criminologia, determinismo, neuroscienze*, Raffaello Cortina, Milano 2012, p. 85.

⁵ Ancora: V. Zuech, *Neuroscienze e diritto. Possibilità e limiti di un'esperienza neuro-giuridica*, op. cit., p. 33.

⁶ C. Barbieri M. G. Ruberto, *Il futuro tra noi. Aspetti etici, giuridici e medico-legali della neuroetica*, Franco Angeli, Milano 2011, p. 11.

co, antiggiuridico e colpevole e, quindi, posto in essere da una condotta umana che corrisponda allo schema legale contenuto in una norma giuridica, *contra ius* e riconducibile alla responsabilità dell'autore. L'azione penalmente rilevante consiste, dunque, «in un movimento corporeo cosciente e volontario»⁷, secondo quanto dice l'art. 42 co. 1 c.p.: «Nessuno può essere punito per un'azione od omissione preveduta dalla legge come reato, se non l'ha commessa con coscienza e volontà». Per questo, innanzitutto, occorrerà verificare se sussiste un accadimento che lede o mette in pericolo un bene giuridico; in seconda battuta se quell'avvenimento è riconducibile alla responsabilità di qualcuno. La condotta illecita «sussisterà soltanto nelle forme e in presenza delle condizioni richieste dai parametri di responsabilità accolti nell'ordinamento in questione»⁸. L'autore del reato potrà essere punito per la sua azione, conforme alla fattispecie tipica prevista da una norma di legge, quando: «l'abbia commessa con coscienza e volontà (art. 42 c.p.); è a lui rimproverabile perché colpevole (per dolo, per colpa o preterintenzione, art. 43 c.p.), secondo il principio per cui la responsabilità penale è personale (art. 27 co. 1 Cost.); non è realizzata in stato in incapacità di intendere e di volere»⁹.

Anche se secondo alcuni studiosi¹⁰, in realtà non sarebbe – almeno per ora – messo in crisi il concetto di imputabilità e dunque il mondo giuridico ma semmai il concetto di malattia mentale e dunque semmai sarebbe in crisi il paradigma scientifico di riferimento.

Da parte sua, G. M. Flick sostiene che vi possono essere dei vantaggi nell'utilizzo delle neuroscienze nei tribunali oltre a delle criticità, poiché vi sono delle opportunità che le neuroscienze possono offrire «riguardo alla comprensione dell'iter decisionale, in particolare alla formulazione dei giudizi (si pensi a quelli dei giudici) e più in generale del c.d. giudizio morale. [...] Gli scettici sostengono che l'utilizzo degli strumenti neuro scientifici in sede processuale porterebbe con sé

⁷ G. Fiandaca, Musco E., *Diritto penale. Parte generale*, Zanichelli, Bologna 2010, 218. Ora in V. Zuech, *Neuroscienze e diritto. Possibilità e limiti di un'esperienza neuro-giuridica*, op. cit., p. 45.

⁸ *Idem*.

⁹ Ancora: V. Zuech, *Neuroscienze e diritto. Possibilità e limiti di un'esperienza neuro-giuridica*, op. cit., p. 46.

¹⁰ L. Sammiceli, G. Sartori, *Neuroscienze e imputabilità*, www.personaedanno.it.

un totale asservimento del processo decisionale alle prove scientifiche, annullando il ruolo degli altri mezzi di prova. L'unico giudice diverrebbe la prova scientifica. I sostenitori delle neuroscienze ritengono invece che i mezzi di prova neuroscientifici (si pensi, ad esempio, alle tecniche di *neuroimaging*) non renderebbero inutili o desuete le conoscenze pregresse; ma offrirebbero riscontri probatori *ad adiuvandum* per il giudice, senza intaccare né le categorie concettuali né (purtroppo) la fatica del decidere»¹¹. Anche la decisione del giudice può rappresentare, però delle problematiche, laddove il pendolo della legalità oscilla tra il soggettivismo e il normativismo: «Non bisogna pertanto rifiutare aprioristicamente l'uso delle neuroscienze nel processo penale; piuttosto occorre evitare i rischi che possono essere prodotti dal soggettivismo giudiziale, dettato dal coefficiente emozionale che può interferire nell'oggettività del giudizio. D'altra parte, proprio nel cercare di evitare tale soggettivismo si deve prestare attenzione a non negare del tutto il ruolo e la responsabilità del giudice, rifugiandosi nella "decisione delle regole". Infatti, laddove si tenti una diminuzione del lato emozionale e soggettivo del giudice, si rischia di ricadere nella fede verso il mito della certezza o dell'astrattezza dei valori e delle regole, verso l'illusione illuministica del normativismo come garanzia»¹².

In effetti, è alto il rischio che una perizia neuro-scientifica, in ambito processuale penale, venga sovrastimata o al contrario negata del tutto per una questione ideologica, di mera adesione al paradigma scienziata o meno. Come affermano A. Santosuosso e B. Bottalico: «da un lato, vi è la necessità di comprendere quanto siano accurate le tecnologie di *neuroimaging* diagnostico, e, dall'altro, la consapevolezza della frequente esposizione, attraverso i media, a risultati innovativi di ricerche, che mostrano correlazioni tra l'attività cerebrale e la cognizione dei soggetti che inducono facili conclusioni sui comportamenti o le attitudini degli stessi. È, infatti, concreto il rischio che giudici, giurie e pubblico in generale considerino le evidenze neuro scientifiche come se fossero di dimostrata accuratezza diagnostica

¹¹ G. M. Flick, *Neuroscienze e diritto penale*, «Rivista AIC», n. 4/2014 www.rivistaaic.it e in *Enciclopedia Italiana di Scienze, Lettere ed Arti*, Nona appendice, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma 2015.

¹² *Idem.*

e di provata rilevanza nella valutazione del vizio di mente, con il rischio di incorrere in pregiudizi favorevoli che ne sovrastimano il possibile apporto»¹³.

È opportuno, però, ricordare come il Codice penale italiano, che è del 1930, da questo punto di vista è particolarmente arretrato, perché prevede esclusivamente le psicopatologie come causa di esclusione o di riduzione della responsabilità, afferma F. D'Agostino. «Non fa cenno alla psicoanalisi, o ad altre forme di condizionamento sociale. Sarebbe opportuno che il legislatore italiano riprendesse in mano la questione»¹⁴, e A. Santosuosso, B. Bottalico rilevano come la via d'ingresso alle neuroscienze nel tribunale italiano e nel processo penale avviene attraverso: «due vie principali: il perito nominato dal giudice e i consulenti tecnici di parte. La disciplina della materia è contenuta nell'articolo 220 c.p.p.: "La perizia è ammessa quando occorre svolgere indagini o acquisire dati o valutazioni che richiedono specifiche competenze tecniche, scientifiche o artistiche. Salvo quanto previsto ai fini dell'esecuzione della pena o della misura di sicurezza, non sono ammesse perizie per stabilire l'abitudine o la professionalità nel reato, la tendenza a delinquere, il carattere e la personalità dell'imputato e in genere le qualità psichiche indipendenti da cause patologiche", e nell'articolo 225 c.p.p. "Disposta la perizia, il pubblico ministero e le parti private hanno la facoltà di nominare propri consulenti tecnici in numero non superiore, per ciascuna parte, a quello dei periti". [...] L'articolo 133 c.p., che prevede che il giudice debba tenere conto della gravità del reato e della capacità a delinquere del colpevole nella quantificazione della pena»¹⁵.

Di contro, vi è da dire che «l'essere cresciuto in un contesto familiare e sociale deprivato è contemplato dal codice penale come condizione limitante la capacità di fare altrimenti dell'individuo e come tale può essere preso in considerazione nel computo della pena (art. 133

¹³ A. Santosuosso, B. Bottalico, *Neuroscienze e genetica comportamentale nel processo penale italiano. Casi e prospettive*, «Rassegna Italiana di Criminologia», anno VI n.1/2013, Pensa MultiMedia Editore, Lecce 2013.

¹⁴ P. Nessi, F. D'Agostino: *non basta una pulsione per condizionare la nostra volontà*, in «Il Sussidiario.net», 30.08.2011.

¹⁵ A. Santosuosso, B. Bottalico, *Neuroscienze e genetica comportamentale nel processo penale italiano*, *op. cit.*

Codice penale). Questo deriva dalla constatazione che la probabilità di diventare un criminale è maggiore tra coloro che sono cresciuti in ambienti malsani rispetto a coloro che sono stati allevati in un ambiente familiare e sociale protettivo. Anche in questo caso non esiste alcun netto determinismo, nel senso che non tutti coloro che sono cresciuti in un ambiente malsano diventano necessariamente criminali né, per contro, non tutti coloro che sono cresciuti in un ambiente favorevole e protettivo diventano persone per bene. In altri termini, l'ambiente malsano non è condizione né necessaria né sufficiente per diventare criminale, ma ne aumenta significativamente il rischio. [...] Quindi, se fattori ambientali sfavorevoli quali l'essere cresciuti in condizioni di marcato disagio sociale e familiare, possono costituire dei fattori in qualche modo limitanti la libera scelta dell'individuo, il possedere un profilo genetico che è stato dimostrato essere associato con una maggiore intrinseca vulnerabilità agli eventi esterni, può essere tenuto in considerazione nello stabilire il grado di responsabilità criminale di un individuo?»¹⁶.

In realtà, un cambio di direzione si verifica nel 2005, con la sentenza n. 9163 della Corte di Cassazione, la quale ha evidenziato che «è necessario che tra il disturbo mentale e il fatto/reato sussista un nesso eziologico, che consenta di ritenere il secondo causalmente determinato dal primo» e, per la prima volta, si è ammessa l'inclusione dei disturbi della personalità nel concetto di infermità, ampliando così i confini della nozione di imputabilità. Si tratta della cosiddetta sentenza Raso, pronuncia n. 9163 dell'8.3.2005 delle Sezioni Unite che, recependo le più recenti acquisizioni in campo psichiatrico, ha definitivamente chiarito che nella nozione di infermità penalmente rilevante possono rientrare pure i disturbi della personalità. Dunque anche il concetto di infermità mentale è destinato a mutare, come afferma M. Teresa Collica, finendo di inglobare anche le situazioni in cui, a causa di un'anomalia o di una lesione celebrale, l'individuo mantiene la capacità cognitiva, ma non quella empatica, emozionale e previsionale o il controllo dei propri impulsi. E rimane da capire anche fino a che punto simili anomalie possano incide-

¹⁶ S. Pellegrini, P. Pietrini, *Siamo davvero liberi? Il comportamento tra geni e cervello* in Sistemi Intelligenti 22(2):281-293, 2010.

re sull'imputabilità del soggetto ed indagare sulle motivazioni che lo hanno portato alla realizzazione del crimine per verificare l'esistenza di un nesso causale tra il tipo di infermità e il reato commesso¹⁷. I. Merzagora Betsos, nel suo *Il colpevole è il cervello*, (cit., p. 191 ss.), rileva come il campo di utilizzo dei risultati neuro scientifici potrebbe riguardare l'approfondimento di queste situazioni giuridiche, ricordando alcuni casi emblematici, tra cui quello di Phineas Gage, che a seguito di un trauma cranico modificò completamente il proprio comportamento, manifestando aggressività e violenza mentre in precedenza era un uomo mite. Sul caso Gage, recentemente Hanna e Damasio dell'University of Iowa, hanno ripreso «lo studio del caso attraverso misurazioni del cranio di Gage e tecniche di *neuroimaging* per valutare le lesioni del suo cervello: la sbarra aveva grandemente danneggiato la corteccia di ambedue gli emisferi, soprattutto il lobo frontale e fu questa lesione che determinò la modifica del comportamento e della personalità dell'uomo, il quale era regredito fino a diventare come un bambino maleducato e capriccioso con una significativa amplificazione delle emozioni, ciò che, anche alla luce delle acquisizioni delle neuroscienze, indica che la corteccia cerebrale del lobo frontale ha un ruolo importante nella regolazione dell'espressività emozionale»¹⁸.

In sintesi, e per concludere, da quanto è emerso nella riflessione nel rapporto neuroscienze e diritto penale, inteso come fenomeno sociologico, si ravvedono, al momento, due fronti opposti: "neuro-ottimista" e "neuro-scettico". «Secondo il primo approccio, le neuroscienze finalmente scardinano del tutto le antiche e immutabili certezze del diritto, come l'esistenza del libero arbitrio a fondamento del diritto di punire. Viceversa, secondo i "neuro-scettici", le categorie giuridiche e quelle scientifiche rimarranno quelle di sempre anche dopo i vorticosi progressi delle neuroscienze»¹⁹. Nel dibattito

¹⁷ M. Teresa Collica, *Gli sviluppi delle neuroscienze sul giudizio di imputabilità*, «Rivista di Diritto Penale Contemporaneo», Milano 2018.

¹⁸ L. Algeri, *Il contributo delle neuroscienze in materia di disturbi della personalità e infermità di mente*, in «International Journal of Criminological and Investigative Sciences», Crimen et Delictum, V/2013.

¹⁹ E. Musumeci, *Cesare Lombroso e le neuroscienze: un parricidio mancato*, Franco Angeli, Milano 2012.

fra neuro-scettici e neuro-innovatori, in Italia rispetto agli studiosi e agli addetti ai lavori fino ad ora si propende per una terza via: i “neuro-moderati” circa le capacità delle neuroscienze di modificare il paradigma della Scuola classica sul libero arbitrio e di modificare le leggi sulla responsabilità penale.

Cesare Lombroso e l’Uomo delinquente

Il criminale è un essere atavistico che riproduce sulla propria persona i feroci istinti dell’umanità primitiva e degli animali inferiori.
(*L’Uomo delinquente*, 1876)

Come finora evidenziato, negli ultimi decenni lo sviluppo delle neuroscienze ha stimolato una rinnovata attenzione per le radici bio-genetiche dell’agire sociale (e in particolare dell’agire criminale). In particolare, all’interno della comunità scientifica (e non solo) circola una visione neo darwiniana, che per certi versi recupera il bio determinismo materialista della criminologia lombrosiana basata sul determinismo biologico e sul concetto di atavismo (ovvero il riemergere di feroci tratti primordiali), con la conseguente negazione della responsabilità morale.

Cesare Lombroso, vale la pena ricordare, fu medico, antropologo, sociologo, filosofo e giurista, considerato il padre della criminologia. Nasce a Verona nel 1835 e si laurea in Medicina e Chirurgia presso l’Università di Pavia. Partecipò come medico militare alla campagna contro il brigantaggio successiva all’Unità d’Italia. Incaricato di clinica psichiatrica e di antropologia a Pavia. Diventa poi direttore del manicomio di Pesaro nel 1870 e ordinario di medicina legale nel carcere di Torino e fu in questo periodo che studiò i pazzi, i detenuti e i loro cadaveri per convalidare le sue teorie sull’uomo delinquente a proposito di un prototipo di ogni comportamento deviante. Da queste ricerche e dalla convinzione di aver rintracciato i segni di un certo primitivismo nei criminali che darà alla luce la sua principale opera *L’Uomo delinquente* del 1876 che sarà tradotta nelle sue diverse edizioni in più lingue e sarà conosciuta in tutto il mondo, rendendolo celebre e sancendo la nascita dell’Antropologia criminale.

Lombroso, partendo dallo studio delle anomalie del cranio del brigante Vilella²⁰, il cui teschio è esposto presso il Museo Cesare Lombroso di Torino²¹. Secondo Lombroso, ne *L'Uomo delinquente*, p. 9: «il delitto non è una manifestazione esclusiva degli uomini, ma è un

²⁰ «[...] analizzando il cranio di Giuseppe Vilella, contadino calabrese settantenne sospettato di brigantaggio e deceduto in carcere, nota una strana anomalia: al posto della consueta sporgenza, conosciuta con il termine anatomico di *cresta occipitale interna*, rilevò una concavità a fondo liscio, che prese il nome di *fossetta occipitale interna* o *fossetta cerebellare mediana*. Questa “scoperta”, del tutto smentita da tempo dalla scienza, per Lombroso, costituisce la prova dell’esistenza nei criminali di «frequenti regressioni mostruose, che avvicinano l’uomo ad animali inferiori» nonché la premessa della teoria del delinquente-nato. La “scoperta” della fossetta, avvenuta, alla fine del 1870 è descritta da Lombroso solo trentacinque anni più tardi, nel suo discorso di apertura, pronunciato in francese, del sesto Congresso Internazionale di Antropologia Criminale: «A la vue de ces étranges anomalies, comme apparaît une large plaine sous l’horizon enflammé, le problème de la nature et de l’origine du criminel m’apparut résolu: les caractères des hommes primitifs et des animaux inférieurs devaient se reproduire de nos temps» (C. Lombroso, *Discours d’ouverture au VI Congrès d’anthropologie criminelle*, in *Comptes-rendus du VIE Congrès international d’anthropologie criminelle: Turin, 28 avril-3 mai 1906*, Bocca, Torino 1908, p. XXXII). E. Musumeci, *Cesare Lombroso e le neuroscienze: un parricidio mancato. Devianza, libero arbitrio, imputabilità tra antiche chimere ed inediti scenari*, Franco Angeli, Milano 2012, pp. 64-67.

²¹ La proprietà dei resti del Vilella sono stati, di recente, oggetto di una contesa giuridica, poiché contesi dal paese di Motta Santa Lucia della provincia di Catanzaro, paese originario del Vilella. La prima Sezione Civile della Corte d’Appello di Catanzaro ha, infatti, deciso che il cranio potrà restare esposto presso il museo Cesare Lombroso di Torino. «Proprio nel piccolo paese del Reventino, in provincia di Catanzaro, era nato nel 1802 Giuseppe Vilella. Rimasto orfano di padre da bambino, prima pastore e poi bracciante a giornata, Giuseppe ricorreva anche al furto per sostenere la sua numerosa famiglia. Fino al faticoso arresto in flagrante, una notte d’estate del 1863, che lo condusse davanti alla Corte d’Assisi e d’Appello di Catanzaro, poi in carcere a Pavia e da qui a morire in un letto dell’ospedale San Matteo nel 1864. Solo anni dopo, nel 1870, Cesare Lombroso, allora direttore del reparto di Psichiatria nell’ospedale pavese, si accorse di possedere un cranio con una fossetta occipitale mediana. In assenza di un oggettivo riscontro autoptico, la fossetta divenne prova indiziaria di una dimensione anomala del lobo mediano del cervelletto di Vilella». M. T. Milicia, *La guerra del cranio, il museo Lombroso e il coraggio della verità*, in «Micromega», 07/06/2017, http://lameladinewton-micromega.blogautore.espresso.repubblica.it/2017/06/07/la-guerra-del-cranio-il-museo-lombroso-e-il-coraggio-della-verita/?refresh_ce.

fenomeno naturale che si verifica anche nel mondo organico inferiore, sia animale che vegetale, sempre connesso sin dalle sue prime manifestazioni alle condizioni dell'organismo, delle quali è un effetto durevole» e su queste basi «elaborò la sua teoria secondo la quale le manifestazioni anomale della condotta umana sono originate non da atti di volontà ma da vizi della struttura organica, riscontrabili nei pazzi ed ancor più nei criminali. Le stigmati somatiche furono misurate e codificate attraverso gli strumenti di obiettivazione offerti dalla antropologia e dalla antropometria di quegli anni. [...] La teoria lombrosiana, saldamente ancorata ai fattori biologici (biodeterminismo lombrosiano), subì nel tempo delle modificazioni fino alla pubblicazione, nel 1896, dell'ultima edizione de "L'uomo delinquente" in cui l'autore distingueva cinque tipi di delinquenti: 1) delinquente pazzo (monomania impulsiva; delinquente alcolista; delinquente isterico; delinquente mattoide); 2) pazzo morale (forza irresistibile; delinquente nato); 3) delinquente epilettico (epilessia criminale; epilessia larvata e psichica; pazzi morali con accessi epilettici restati ignoti); 4) delinquente d'impeto o di passione (forza irresistibile); 5) delinquente d'occasione (pseudo-criminali; criminaloidi; rei d'abitudine; rei latenti)»²².

La figura dell'uomo delinquente è così compiutamente e ampiamente delineata da Lombroso nel suo *Trattato antropologico sperimentale dell'Uomo Delinquente studiato in rapporto all'Antropologia, alla Medicina Legale e alle discipline carcerarie*²³, pubblicato per i tipi della Hoepli.

²² A. Micoli, *L'apporto delle Neuroscienze alla Criminologia*, in «Psicolab», 06/12/2007, <https://www.psicolab.net/lapporto-delle-neuroscienze-alla-criminologia/>.

²³ Una seconda *rivelazione*, dopo quella del cranio di Vilella, costituirà per Lombroso la «prova più diretta dell'atavismo»: il caso di un ventiduenne bergamasco, Vincenzo Verzeni, «quello che nel linguaggio giornalistico moderno viene definito un "mostro". Noto alle cronache anche come "lo strangolatore di donne" o "il vampiro della Padania", quello di Verzeni, può essere considerato il primo caso italiano di *serial killer* a sfondo sessuale, tanto clamoroso da destare l'attenzione dei *mass media* dell'epoca, alla stregua dei contemporanei "processi spettacolo", e da essere tuttora annoverato tra i più sanguinari assassini seriali della storia. [...] La perizia di Lombroso attestante la mancanza di responsabilità dell'imputato, per lo meno nella fase finale dell'atto, non convince del tutto i giudici e Verzeni si salva per un solo voto dalla pena di morte. Condannato ai lavori forzati a vita, è successivamente trasferito in manicomio giudiziario». E. Musumeci, *Cesare Lombroso e le neuroscien-*

Nel primo capitolo, «dedicato all'esame di "66 crani di delinquenti italiani", dopo aver affermato che "le alterazioni craniche dei criminali sono numerose quasi e più forse che quelle degli alienati", Lombroso osserva che esse "ricordano soprattutto l'uomo preistorico", sempre che non conducano "a un preatavismo ancora più remoto". Retoricamente si chiede se sia possibile che "individui che accumulano così enormi serie di alterazioni abbiano lo stesso grado di intelligenza e vadano incontro alla stessa responsabilità degli uomini a cranio perfettamente normale", senza contare ciò che si può ipotizzare sulle condizioni dei tessuti e delle cellule cerebrali. Tuttavia Lombroso, pur con le continue (diremmo quasi estenuanti) rimodulazioni e ampliamenti delle sue teorie in definitiva non rinuncerà mai alla radice primordiale del delitto, perlomeno nelle sue forme brutali. Senza dubbio il ribadito riconoscimento di questa determinazione organica al delitto pone inevitabilmente il problema della libertà dell'agire umano, che Lombroso tende palesemente a eludere. Egli la considera una questione astratta, oggetto di inutili disquisizioni filosofiche, che è più sensato aggirare con la pragmatica categoria della difesa sociale»²⁴. In tal senso, «essendo diventato il criminale, e non più il crimine, l'oggetto di studio e di intervento (Lombroso appartiene alla Scuola Positiva di diritto penale che si contrapponeva alla Scuola Classica di Francesco Carrara), le pene per i positivisti dovevano essere personalizzate, adeguate al criminale e non al crimine, non dovevano riferirsi genericamente ai reati e la loro erogazione era lasciata alla valutazione dei giudici. Una simile impostazione si sganciava dalla concezione classica che con Cesare Beccaria aveva caratterizzato il sistema punitivo. Per la Scuola Classica la punizione deve essere rapportata alla natura del crimine e tutti sono responsabili delle proprie azioni. La pena per i positivisti invece non deve servire per far espiare la colpa, ma per *difendere la società*. Lombroso era contro il diritto penale di matrice

ze: un parricidio mancato. *Devianza, libero arbitrio, imputabilità tra antiche chimere ed inediti scenari*, op. cit., p. 68. Si veda M. Centini, *Il vampiro della Padania. Le indagini e il processo a Vincenzo Verzeni, lo «strangolatore di donne»*, Bergamo 1870, Ananke, Torino 2009.

²⁴ P. Martucci, *All'inizio era il male: determinismo biologico e destino nella criminologia di Cesare Lombroso*, in «Rassegna Italiana di Criminologia», Anno VI, n.1/2013.

razionalistico-illuminista, voleva liberarsi della metafisica e riportare il diritto nella concretezza della vita. Lombroso sosteneva che esistessero correlazioni fra il comportamento criminale e determinati tratti fisici, che vi fosse una connessione tra degenerazione morale e fisica, come sostenuto dagli studi della fisiognomica»²⁵. I delinquenti, per Lombroso, non sono difatti soggetti progrediti, anzi sono rimasti indietro nel tempo, né hanno la capacità di adattarsi alla società moderna, con cui entrano quasi inevitabilmente in conflitto, apparendo come²⁶ «selvaggi viventi in mezzo alla fiorente civiltà europea.

Per arrivare a queste conclusioni così radicali, il metodo positivo viene rigorosamente applicato da Lombroso tant'è che: «Pose la misurazione e la statistica alla base del suo lavoro. La delinquenza fu per lui un fenomeno da quantificare con strumenti scientifici atti a rintracciare rilevazioni morfologiche e funzionali. Inventò una tabella per l'esame antropologico dei pazzi e dei delinquenti. D'altronde misurare ed esprimere in numeri era sinonimo di rigore quantitativo nelle scienze umane in quanto riprendeva il metodo delle scienze matematiche e naturali, considerato il modello ideale a fine Ottocento. Modello da cui dipende la scientificità della conoscenza. Il problema per le scienze umane è però che il mondo umano, essendo incerto e complesso, non può essere trattato come rigoroso e oggettivo, se non a scapito di una sua riduzione e semplificazione»²⁷. Anche se, nella prima edizione de *L'uomo delinquente*, il capitolo decimo è dedicato all'eziologia del delitto: «che – si afferma – ha sempre “radice in molteplici cause”. E in effetti sono molti i fattori considerati, dal clima (le “meteore”) alla razza, dal progresso civile ai caratteri demografici, dall'educazione all'imitazione. Tuttavia una lettura attenta evidenzia che nessuno

²⁵ S. Languasco, *Crimine e follia. La costruzione sociale della devianza tra diritto, neuroscienze e psichiatria*, Tesi di laurea Magistrale Università degli Studi di Venezia Ca' Foscari, Dipartimento di Studi sull'Asia e sull'Africa Mediterranea Corso di Laurea Magistrale in Antropologia culturale, etnologia, etnolinguistica, A.A. 2012/2013, p. 27 ss., <http://dspace.unive.it/bitstream/handle/10579/4189/840404-1173743.pdf?sequence=2>.

²⁶ E. Musumeci, *Cesare Lombroso e le neuroscienze: un parricidio mancato. Devianza, libero arbitrio, imputabilità tra antiche chimere ed inediti scenari*, op. cit., p. 65.

²⁷ S. Languasco, *Crimine e follia. La costruzione sociale della devianza tra diritto, neuroscienze e psichiatria*, op. cit., p. 28.

di essi, né il loro insieme assume il carattere di “causa sufficiente” del comportamento criminale, semmai il loro effetto è quello di slatentizzare ciò che giace nel profondo della natura umana, rispetto alla quale nulla è “mostruoso”: “i crimini più orrendi, più disumani hanno pure un punto di partenza fisiologico, atavistico, in quegli istinti animaleschi che, rintuzzati per un certo tempo nell’uomo dall’educazione, dall’ambiente, dal terror della pena, ripullulano a un tratto sotto l’influsso di date circostanze”» (Lombroso, 1876, p. 355)²⁸.

Addirittura «nella visione lombrosiana il marchio della violenza, prima ancora che nell’antenato scimmiesco, sembra imprimersi nella natura stessa della materia vivente, dai primati superiori sino agli organismi più semplici. Nella quinta edizione de *L’Uomo delinquente* l’intero capitolo I (“Il delitto e gli organismi inferiori”) è dedicato ad illustrare innumerevoli esempi di comportamenti “criminali” negli animali delle varie specie ed addirittura nei vegetali: “I vecchi giuristi parlano di una giustizia divina, eterna – quasi inerente la natura; – se invece diamo uno sguardo ai fenomeni naturali, vediamo che gli atti reputati da noi più criminosi sono i più naturali, tanto sono diffusi e frequenti nelle specie animali e perfino nelle piante” (1897, p. 2)»²⁹.

Come è stato osservato: «Nel corso della sua carriera Lombroso ha analizzato un campione di 383 crani di criminali morti e ha misurato le proporzioni in 3839 viventi, giungendo alla conclusione che l’uomo delinquente è già predeterminato a commettere il male perché biologicamente diverso. Le anomalie comportamentali venivano ricondotte a una struttura organica viziata anziché ad atti della volontà e per riconoscere un criminale era quindi necessario riconoscere i segni della diversità colpevole, le stigmate, che lo distinguevano dagli uomini normali. Le stigmate fisiche erano: ridotta capacità cranica, spessore maggiore delle ossa craniche, deviazioni dal peso normale del cervello (deficienza o carenza), conformazione anomala del volto con fronte bassa o sfuggente, mandibole fortemente sviluppate e ossa zigomatiche pronunciate, orecchie prominenti o a sventola, strabismo, labbro leporino, difformità tra il labbro superiore e quello inferiore, sotti-

²⁸ P. Martucci, *All’inizio era il male: determinismo biologico e destino nella criminologia di Cesare Lombroso*, op. cit.

²⁹ *Idem*.

gliezza anomala del labbro superiore, capelli lanosi o ricciuti, capelli particolarmente fitti in associazione a barba rada o mancante, eccessiva pigmentazione della pelle (più scura), sviluppo anormale della dentatura, mancinismo e balbuzie, scarsità di peli, maggiore acuità visiva»³⁰. Vi è da aggiungere, inoltre, che «Oltre alla misurazione dei dati antropometrici e fisiognomici e alla lettura del corpo, per rintracciare l'atavismo Lombroso cercava anche la presenza di stigmati morali – completa disvulnerabilità morale, eccessiva pigrizia, amore per le orge, irresponsabile brama del male, accidia, mancanza di ogni rimorso, impulsività, eccitabilità fisiopsichica, imprevidenza, impudenza (segnalata dall'assenza di reazioni vascolari: i delinquenti nati non arrossiscono) – e sociali»³¹.

Le teorie di Lombroso, a ben vedere, «non furono semplicemente eccentriche o aberranti. Nello specifico contesto storico in cui vennero per la prima volta elaborate esse, per così dire, “avevano senso”, si riferivano in modo assai efficace a una particolare crisi e offrirono un nuovo linguaggio di rappresentazione sociale. La criminologia positiva ebbe importanti ramificazioni nella politica dell'Italia postunitaria in generale e finanche nell'ambito del socialismo tardo-ottocentesco»³².

Per Lombroso il crimine è una malattia, il criminale è un malato «che deve essere curato o neutralizzato. Dedicandosi a ciò che il delinquente è, alla sua condizione individuale e sociale, Lombroso fornisce una spiegazione biologica del fenomeno criminale, individuando nei fattori individuali innati le cause del crimine stesso. [...] I criminali non delincono per atto cosciente e libero di volontà, ma perché hanno tendenze devianti, che hanno origine in una struttura fisica e psichica diversa dall'uomo normale»³³. Il particolare merito di Lom-

³⁰ S. Languasco, *Crimine e follia. La costruzione sociale della devianza tra diritto, neuroscienze e psichiatria*, op. cit., p. 29.

³¹ *Idem*.

³² D. Pick, *Volti della degenerazione: una sindrome europea 1848-1918*, La Nuova Italia, Scandicci 1999, p. 154, citato in E. Musumeci, *Cesare Lombroso e le neuroscienze: un parricidio mancato. Devianza, libero arbitrio, imputabilità tra antiche chieme ed inediti scenari*, op. cit., p. 26.

³³ V. Lucernini, *Il crimine mass-mediatico: influenze sulla percezione sociale e sulle scelte di politiche criminali*, Tesi di Laurea Magistrale, Scuola di Giurisprudenza, Università Commerciale Luigi Bocconi, pp. 32-33.

broso sta nel fatto di avere spostato l'attenzione della scienza giuridica e sociale verso le cause del delitto e non solo ed esclusivamente al reato, applicando la metodologia positivista ai casi esaminati: «Lombroso, da buon positivista, applicò il metodo sperimentale attraverso osservazioni dettagliate e quantitative. La logica un po' semplicistica che sta alla base del suo *modus operandi* era che solo ciò che può essere misurato va accettato come fatto scientifico, e che solo su ciò che è provato dalla scienza si possono costruire strategie valide per risolvere in modo razionale i problemi della società, compreso quello del crimine. Ma ai suoi tempi solo la forma del cranio e alcune grossolane malformazioni o lesioni del cervello umano potevano essere misurate con una certa facilità, in vita o *post mortem*. Di conseguenza, per Lombroso solo una frenologia aggiornata come scienza antropologica poteva essere usata nello studio del comportamento criminale. [...]»³⁴. Lombroso ha, come già ricordato, un altro particolare merito nei suoi studi sul comportamento criminale, ovvero l'aver «promosso l'applicazione dell'antropologia criminale al lavoro della polizia, proponendo di formare una polizia scientifica che conoscesse con esattezza matematica i caratteri fisici dei criminali. Il suo allievo Salvatore Ottolenghi recepì il messaggio e fondò nel 1902 a Roma una scuola apposita, poi nominata "Scuola superiore di polizia scientifica", per formare i funzionari alla conoscenza antropometrica e psicologica dei criminali. Innovativa e famosa in tutta Europa per l'utilizzo di strumenti all'avanguardia (rilevazione dattiloscopica, analisi di laboratorio)³⁵. La Scuola Positiva, sebbene riuscì a influenzare le scienze criminologiche, non riuscì invece nello stesso intento con la scienza giuridica, tanto che il Codice Zanardelli del 1889 non ne accolse i principi, continuando ad adottare quelli della Scuola Classica. Le tesi della Scuola Positiva saranno poi accolte nel Codice Rocco, approvato nel 1930.

Oggi, dopo Lombroso, i segni della criminalità non vengono più cercati nelle stigmate anatomiche ma si cercano i fattori biologici originari del comportamento deviante e, come già evidenziato, l'approc-

³⁴ M. Costa, *Lombroso e le neuroscienze* in S. Montaldo, P. Tappero (a cura di), *Cesare Lombroso cento anni dopo*, Utet, Torino 2009, p.350.

³⁵ S. Languasco, *Crimine e follia. La costruzione sociale della devianza tra diritto, neuroscienze e psichiatria*, op. cit., p. 37.

cio neuroscientifico tenta di spiegare il comportamento attraverso il funzionamento cerebrale, giacché «nel permanere delle chimere lombrosiane emergono il filo rosso conduttore e i collegamenti con le moderne tecniche di genetica e neuroscienze applicate in campo giuspenalistico. Lombroso trova una nuova attualità non certo nelle ipotesi teoriche da lui formulate, bensì nella filosofia profonda degli studi di *neuroimaging* e genetica comportamentale, identici nel presupposto di partenza alle ricerche antropometriche di Lombroso: trovare l'origine biologica del crimine»³⁶.

Conclusioni

L'attenzione di questo contributo si incentra sulla realtà italiana focalizzandosi sugli sviluppi delle neuroscienze forensi e della genetica comportamentale come fenomeno sociologico, recentemente entrato nelle aule dei tribunali italiani attraverso vari casi giudiziari: il caso di Trieste, il caso di Como, etc. secondo le cui sentenze un individuo è portato a delinquere per cause neuronali e/o genetiche. Attualmente in Italia, così come in altri paesi dell'Occidente – soprattutto negli Stati Uniti – la tendenza in atto sarebbe quella di cercare le spiegazioni dei comportamenti criminosi nella biologia umana. I primi e unici, per ora, casi italiani in cui la sentenza si è fondata su prove di tipo neuroscientifiche, rilevate con esami di genetica e *neuroimaging*, hanno fatto accrescere il dibattito tra gli studiosi e i professionisti sulla legittimità dell'utilizzo di queste tecniche in campo giuridico, sulle opportunità che offrono e sui rischi che presentano. Trieste e Como: «Entrambe le decisioni, pur rivendicando l'autonomia del diritto rispetto all'illusoria credenza nella scienza come mezzo infallibile di giustizia hanno sancito l'attendibilità a fini forensi di nuove tecnologie tese ad individuare i meccanismi neurologici, genetici e biochimici che regolano le funzioni cognitive dell'uomo»³⁷.

³⁶ Ibidem, p.44.

³⁷ L. D'Avack, *Neuroscienze ed esperimenti sull'uomo: a partire dall'analisi del parere del comitato nazionale per la bioetica*, in L. Palazzani, R. Zannotti (a cura di), *Il diritto nelle neuroscienze. Non "siamo" i nostri cervelli*, Giappichelli, Torino 2013, p. 18.

Da quanto è emerso dall'approfondimento finora effettuato, il rischio che l'attuale impiego giuridico di tecnologie mediche di genetica e di *neuroimaging* riporti in auge il paradigma determinista è reale. Come ricorda Adrian Raine, nella Prefazione al suo *L'anatomia della violenza*, «anche la più rinomata rivista scientifica di sociologia, "l'American Social Review", ha iniziato a pubblicare ricerche di genetica molecolare relative al crimine e alla violenza»³⁸.

In tale prospettiva, la soggettività e la volontà non sarebbero altro se non un insieme complesso di funzionamenti neuronali. L'apporto di prove di tipo medico-scientifico, che accertino la parziale o totale incapacità di intendere e di volere dell'imputato, alimentano la preoccupazione di un ritorno, in nuova forma certo, all'impostazione dell'atavismo di Cesare Lombroso, il quale riconduceva i comportamenti criminali ai tratti fisici e corporei del delinquente.

L'utilizzo delle neuroscienze e della genetica applicate in campo giuridico può certamente contribuire a interessanti e utili scoperte scientifiche sul funzionamento del cervello e sul comportamento umano, anche criminale, ma il loro impiego in ambito penale dovrebbe avvenire con la dovuta cautela. Se non usate con prudenza il rischio, insito in un'impostazione riduzionista, risiede nella negazione della possibilità di scelta individuale. Difatti se si afferma e si crede che la propensione al "male", al delitto, sia di origine biologica e che la capacità di intendere e di volere sia causata da determinati geni o da una malformazione del cervello, allora si deve concludere che le figure del delinquente e del folle siano equiparabili, riproponendo così una antica sovrapposizione concettuale tra folli e criminali, a lungo esclusi dalla vita sociale e rinchiusi in luoghi di contenimento e ai margini della società.

Se infatti i delitti non sono evitabili da parte di chi li compie, le istituzioni adibite alla reclusione e/o alla correzione dei criminali, sani o infermi di mente, come le prigioni e gli Ospedali psichiatrici giudiziari, si ritroverebbero ad assolvere all'unica funzione di depositi per persone pericolose e incurabili. Di conseguenza si apre la strada al riduzionismo, ovvero a delle soluzioni brutali e sbrigative quali potrebbero essere le operazioni chirurgiche o di ingegneria genetica, quale unico modo per

³⁸ A. Raine, *L'anatomia della violenza. Le radici biologiche del crimine*, Mondadori, Milano 2016, XVII Prefazione.

“sradicare” il problema ed evitare la recidiva. O ancora si potrebbe arrivare ad invocare la pena di morte: se i criminali sono incorreggibili e non reinscrivibili nella società, l’unica maniera per occuparsi della situazione sarebbe quella della loro eliminazione fisica³⁹: «Su questi presupposti, di conseguenza, andrebbero totalmente ripensate le categorie classiche dell’autodeterminazione individuale, dell’imputabilità e della colpevolezza, su cui si fonda tradizionalmente il giudizio di responsabilità penale, ma nello stesso tempo anche la dimensione retributiva della pena e i concetti di giustizia, umanità e clemenza»⁴⁰. Eppure «ciò che tuttavia le tecniche neuro scientifiche non possono fare, almeno sino ad oggi (ma si può dubitare che lo riescano a fare in futuro), è determinare con sicurezza il *nesso causale* tra patologia e reato, tra stato mentale e comportamento specifico, tra malattia di mente e azione concreta e delittuosa»⁴¹

Nel caso della sentenza della Corte d’appello di Trieste, 18 Settembre 2009, è molto evidente ovvero che nella valutazione dell’infermità mentale e comunque nella decisione dei giudici è da tenere in considerazione il corredo genetico del soggetto, nel caso in cui abbia contribuito al comportamento criminale ma ciò non significa che il patrimonio genetico di per sé costituisce un’attenuazione della responsabilità soggettiva poiché non esistono dei soggetti “geneticamente criminali” ma che l’analisi genetica è una controprova scientifica che avvalorata l’analisi di una psicopatologia riscontrata nel soggetto. Il corredo genetico ha rilievo, dunque, solo nella valutazione dell’imputabilità ma non sono i “geni cattivi” colpevoli del reato né che vi siano soggetti meno responsabili di altri ma che esistono soggetti affetti da una psicopatologia più o meno grave che può essere rintracciata anche dall’analisi genetica che può contribuire alla valutazione dell’imputabilità nella decisione del giudice⁴².

³⁹ A queste medesime conclusioni arriva, in ordine sparso nel testo, S. Liguori, *Crimine e follia. La costruzione sociale della devianza tra diritto, neuroscienze e psichiatria*, op. cit.

⁴⁰ M. Teresa Collica, *Gli sviluppi delle neuroscienze sul giudizio di imputabilità*, op. cit.

⁴¹ F. Macioce, *Le neuroscienze e il processo penale. Una relazione difficile*, in *Il diritto nelle neuroscienze non “siamo” i nostri cervelli*, L. Palazzani, R. Zannotti (a cura di), *Il diritto nelle neuroscienze. Non “siamo” i nostri cervelli*, op. cit., p. 84.

⁴² *Ibidem*, p. 86-87.

A questo punto è responsabilità della politica o della scienza stabilire delle linee guida? Dal punto di vista scientifico pare che vi sia il rischio di una scissione riguardo due paradigmi differenti: uno determinista-biologico e l'altro culturale. È necessario che il giudice acquisisca un metodo che lo prepari alle novità per non chiudersi nell'auto-referenzialità, altrimenti è lo stesso principio di legalità a correre dei seri rischi. Vero, infatti, che il giudice è, e rimane, il *peritus peritorum*, ma è altrettanto vero che occorrono concetti e categorie chiari e condivisi⁴³.

In tale prospettiva, se da un lato alcuni studiosi, grazie alle neuroimaging e alle analisi genetiche, vogliono proporre la visione di un uomo come unicamente prodotto della natura e condizionato dai propri geni, c'è una visione opposta che considera l'uomo e il suo agire nella storicità del mondo e dell'individuo. La teoria riduzionista che tende a far coincidere la sfera mentale con quella cerebrale rappresenta un errore sia di concetto (perché la sfera neurologica è cosa ben diversa da quella psicopatologica), che di metodo (perché si deve valutare un soggetto che risponde di un preciso atto vietato dalla legge e non della sua dotazione genetico-biologica, a sua volta, interagente costantemente con l'ambiente)⁴⁴. La biologia, difatti, non ci indica il destino da seguire e nello scontro natura e cultura tutte e due le teorie sono giuste e al contempo sbagliate. Le tecniche di neuroimaging posso fornire conoscenze a livello organico ma che devono però essere integrate in un contesto metodologico che non è solo quello delle neuroscienze ma anche quelle di altre discipline, *in primis* delle scienze giuridiche e sociali.

Lombroso, dal canto suo, era convinto di aver fatto una grande scoperta dopo aver analizzato il cranio del brigante Villella e individuato la fossetta occipitale mediana, considerata tipico degli stadi meno evoluti dell'umanità ed esaminando i crani di alcuni detenuti aveva potuto rintracciare la presenza di anomalie biologiche nel 70% dei casi ed aveva riportato ciò nella prima edizione de *L'uomo delinquente*:

⁴³ D. Terracina, *Diritto penale e neuroscienze in Il diritto nelle neuroscienze non "siamo" i nostri cervelli*, p. 172.

⁴⁴ C. Barbieri M. G. Ruberto, *Il futuro tra noi. Aspetti etici, giuridici e medico-legali della neuroetica*, op. cit. p. 28.

«Alla vista di quel cranio, mi sembrò di vedere, illuminato come una vasta pianura sotto un cielo fiammante, il problema della natura criminale: un essere atavico che nella sua persona riproduce i feroci istinti dell'umanità primitiva e degli animali inferiori».

D. Altobelli nel suo *L'utile e il ragionevole* si chiede il perché del fatto che il discorso lombrosiano possa apparire ragionevole (nonostante i suoi errori di merito e metodo) ed è quello che bisognerebbe domandarsi anche oggi in relazione al diffondersi di questa nuova corrente neuro scienista che vede di nuovo il fondersi dell'immaginario collettivo con il sapere scientifico ovvero l'esistenza di un sapere scientifico che si fonda su un senso comune e un immaginario sociale a loro volta alimentati dal sapere scientifico, con l'ausilio di nuovi strumenti della comunicazione, che crea un circolo vizioso.

La scientificità di alcune forme discorsive o la razionalità di alcune forme di sapere, oggi come ieri, possono essere rintracciate nelle condizioni socio-culturali in relazione a paradigmi ideologici di riferimento, in particolar modo nelle società occidentali moderne⁴⁵, giacché anche il crimine e il suo studio – si potrebbe dire – è una questione sociale, una costruzione sociale. Come pure, la forza di alcune tesi scientifiche può contribuire ad orientare le scelte politiche amministrative nella lotta al crimine così come, ad esempio, l'opera di Lombroso contribuì ad alimentare il dibattito sull'inferiorità razziale del Meridione⁴⁶.

Le procedure socio-legali, infine, sono alla base del sistema delle condanne e punizioni e le leggi cambiano col passare del tempo e con il mutare della società e ciò che è legale in uno Stato o in un periodo storico può non esserlo in un altro e «il problema che si pone è quello di riuscire ad estrarre dall'evidenza neuroscientifica inferenze che siano traducibili all'interno del contesto giudiziario che caratterizza ogni singolo caso. Il cervello, infatti, cambia. Il nostro cervello non è quello di ieri. Non è possibile misurare costantemente il funzionamento cerebrale così che sia possibile ricollegare l'attività cerebrale registrata

⁴⁵ D. Altobelli, *L'utile e il ragionevole. Saggio su Cesare Lombroso*, Mimesis, Sesto San Giovanni (Mi), 2016, p. 13-15.

⁴⁶ Sul tema, si veda: F. Guidi, *Cesare Lombroso e le razze criminali. Sulla teoria dell'inferiorità meridionali*, Argot Edizioni, Lucca, 2016, p. 35.

in un momento specifico ad un momento successivo. Quindi può essere difficile sapere, nel momento attuale, come lo stesso cervello funzionava sei mesi fa, nel momento in cui è accaduto l'evento giuridicamente rilevante»⁴⁷. Queste cosiddette prove neuroscientifiche, in realtà, fanno riferimento a dati del presente e non un'analisi del cervello dell'imputato al momento del crimine.

Le neuroscienze, dunque, possono costituire un utile ma non del tutto esaustivo contributo alle decisioni giudiziarie dovendo interagire con altre discipline scientifiche, fra cui: la psicologia, la sociologia, il diritto, l'etica, la psichiatria, la medicina legale, le scienze del comportamento e la genetica comportamentale, e così via.

Bibliografia

- D. Altobelli, *L'utile e il ragionevole. Saggio su Cesare Lombroso*, Mimesis, Sesto San Giovanni (Mi) 2016;
- B. Bertelli, Mariotti L., *Comportamento deviante e corso di vita. Interpretazione teorica e corso di vita*, Franco Angeli, Milano 2013;
- M. De Caro, *Il libero arbitrio: una introduzione*, Laterza, Roma-Bari 2011;
- A. Ehrenberg, *La meccanica delle passioni: cervello, comportamento, società*, Einaudi, Torino 2019;
- M. Foucault, *Sorvegliare e punire. Nascita della prigione*, Einaudi, Torino 2014;
- M. Gibson, *Nati per il crimine. Cesare Lombroso e le origini della criminologia biologica*, Mondadori, Milano 2008;
- F. Guidi, *Cesare Lombroso e le razze criminali. Sulla teoria dell'inferiorità meridionali*, Argot Edizioni, Lucca 2016;
- S. Marcuzzo, *Il gene del crimine: il ritorno del modello biologico-genetico del comportamento criminale*, Il Poligrafo, Padova 2001;
- D. Melossi, *Stato, controllo sociale, devianza. Teorie criminologiche e società tra Europa e Stati Uniti*, Mondadori, Milano 2002;
- I. Merzagora Betsos, *Colpevoli si nasce? Criminologia, determinismo, neuroscienze*, Raffaello Cortina, Milano 2012;
- E. Musumeci, *Cesare Lombroso e le neuroscienze: un parricidio mancato. Devianza, libero arbitrio, imputabilità tra antiche chimere ed inediti scenari*, Franco Angeli, Milano 2012;

⁴⁷ G. Gulotta, *Le capacità giuridiche alla luce delle neuroscienze*, in «Altalex», 17/11/2015, <https://www.altalex.com/documents/news/2015/11/11/memorandum-patavino-capacita-giuridiche-e-neuroscienze>

- A. Raine, *L'anatomia della violenza. Le radici biologiche del crimine*, Mondadori, Milano 2016;
- M. Roccatò, *Un delitto senza colpevoli*, Edizioni della Goccia, Casale Monferrato (AL) 2015;
- M. G. Ruberto, C. Barbieri, *Il futuro tra noi: aspetti etici, giuridici e medico-legali della neuroetica*, Franco Angeli, Milano 2011.

Libri consigliati



Pierpaolo Donati

Scoprire i beni relazionali.

Per generare una nuova socialità

Rubbettino, Soveria Mannelli, 2019, pp. 291 – € 18,00

Nel celebre affresco di Ambrogio Lorenzetti del 1338-39, custodito nel Palazzo Pubblico di Siena, il bene comune è dipinto come un vecchio, austero e dignitoso, che domina l'intera scena. Il vecchio rappresenta il Comune di Siena che, al tempo, veniva considerato non un apparato politico-burocratico distinto o separato dalla società civile ma, al contrario, come la *communitas* che si organizzava per perseguire il bene comune dei suoi membri.

Da allora ne è passato di tempo. L'Europa che nasce nel basso medioevo è una "società senza Stato": una comunità di popoli tenuta assieme dal cristianesimo in assenza del potere egemone di un Impero (che non c'è più dopo la caduta di Costantinopoli) o di uno Stato nazionale (che non c'è ancora). Poi tutto cambia. La religione da fattore di unità diventa causa di guerre e l'Europa da "società senza Stato" si trasforma in una "società di Stati assoluti" i cui rapporti sono regolati dai Trattati di Vestfalia stipulati nel 1648. Hobbes, solo tre anni dopo, spiega che, per porre fine alle guerre e instaurare un regno di pace, c'è bisogno dello Stato assoluto. Lo Stato si separa dalla società civile e si erge ad unico custode del bene comune di individui e popoli. L'or-

dine di Vestfalia domina, simbolicamente, per tre secoli, fino a quando la sovranità assoluta degli Stati nazionali viene intaccata dall'avvio del processo di integrazione europea. Negli ultimi decenni, dopo l'avvento della globalizzazione neoliberista, la crisi dello Stato nazionale apre una riflessione tra gli studiosi di scienze sociali intorno alle relazioni tra società civile e società politica. In Italia e in Europa si discute di Terzo Settore, economia civile e *welfare society*. Negli Stati Uniti, un influente economista indo-americano, Raghuram Rajan, ha da poco pubblicato un libro significativamente intitolato *The Third Pillar. The Revival of Community in a Polarised World*.

Il volume di Pierpaolo Donati si inserisce in questo quadro. L'autore vuole "scoprire i beni relazionali" (titolo del libro) "per generare una nuova socialità" (come recita il sottotitolo). Una nuova socialità necessaria per rivitalizzare il rapporto, un po' consunto, tra società civile e società politica. In particolare, l'autore si propone di illustrare una teoria sociologica dei beni relazionali che considera più "generale", e corretta, rispetto alla "parziale" teoria economica elaborata negli ultimi anni da influenti studiosi.

Lo scopo di questa recensione, come di ogni recensione, è quello di proporre una valutazione critica del libro. Nella prima parte cercherò di presentare sinteticamente l'approccio economico ai beni relazionali. Nella seconda tenterò di esporre, sempre in modo sintetico, la teoria sociologica di Donati. Nelle conclusioni proporrò un bilancio di quelli che a mio giudizio sono i principali contributi e limiti del volume.

In economia i beni sono distinti sulla base di un duplice connotato, tanto semplice quanto potente: la rivalità *nel* consumo e la escludibilità *dal* consumo. Ai due estremi troviamo i beni privati e i beni pubblici: i primi sono rivali ed escludibili mentre i secondi sono non-rivali e non-escludibili. Un bicchiere d'acqua, per esempio, è (o può essere) un bene privato. Il sorso d'acqua che un individuo beve è infatti sottratto alla disponibilità di altri (rivalità nel consumo) e se qualcuno chiedesse ad un negoziante una bottiglia d'acqua gratis probabilmente riceverebbe un diniego (escludibilità dal consumo). Il bene pubblico, all'opposto, è non-rivale e non-escludibile. Un classico esempio di bene pubblico è la sicurezza. Chi vive in un paese sicuro, protetto da un efficiente servizio di polizia e di *intelligence*, può sentirsi (relativa-

mente) sereno insieme ad altri. Non avverte alcuna rivalità nel consumo. D'altra parte, per il solo fatto che un individuo viva in un paese sicuro, è impossibile escluderlo dalla fruizione di quel bene.

La distinzione, come si vede, è semplice, ma altrettanto potente. La teoria economica ha infatti mostrato che è conveniente produrre e distribuire i beni privati attraverso il mercato mentre è necessario che i beni pubblici siano prodotti e distribuiti dallo Stato. Il mercato è infatti un meccanismo impersonale che registra le preferenze dei consumatori e le trasmette alle imprese come se fossero ordini di acquisto. Le imprese, che prevedono (o manipolano) le preferenze dei consumatori, rivaleggiano per soddisfarle prima e meglio. Nel caso dei beni pubblici, il mercato "fallisce" perché potrebbero esserci (e vi sono) consumatori che, occultando le loro reali preferenze, si dichiarano insensibili a beni come la pace, la sicurezza, la solidarietà e così via. Si comportano cioè come *free rider*, persone che viaggiano senza pagare il biglietto, sapendo che comunque lo Stato assicura quei servizi. Per questo è necessario che siano garantiti da un soggetto pubblico e finanziati con la fiscalità generale.

La moderna teoria economica ha così giustificato, legittimandola, una rigida separazione tra Stato (società politica) e mercato (società civile).

Tra le due estremità dei beni privati e dei beni pubblici, si colloca una variegata classe di "beni misti". Di nuovo, il duplice connotato della rivalità/escludibilità può aiutarci a identificarli.

Vi sono beni escludibili ma non-rivali. Pensiamo, per esempio, alla TV via cavo, o ai software e alla musica scaricabili da Internet. Non sono rivali perché la partita di calcio possono guardarla contemporaneamente tanti abbonati. Ma sono escludibili perché se un soggetto non sottoscrive l'abbonamento (e rispetta la legge) può essere facilmente estromesso dalla fruizione dello spettacolo.

Vi sono, infine, beni rivali ma non-escludibili. Sono questi, in senso stretto, i *commons* o beni comuni, che dieci anni fa, nel 2009, consentirono a Elinor Ostrom, prima donna nella storia, di vincere il Premio Nobel per l'Economia (insieme a Oliver Williamson). Rientrano in questa categoria beni come parchi, pascoli, montagne, spiagge, acque internazionali, ed anche città d'arte. Pensiamo a Venezia in un giorno di alta stagione. La simultanea presenza di tante persone danneggia la

qualità della vita sia dei turisti che dei residenti. In questo senso vi è una rivalità nel consumo. D'altra parte, non è possibile o facile impedire a qualcuno di visitare la città. In questo senso vi è una non-escludibilità dal consumo.

Applicando il duplice connotato della rivalità/escludibilità possiamo individuare quattro distinti gruppi di beni: privati, pubblici, "semi-privati" (in quanto escludibili e quindi veicolabili attraverso il mercato) e comuni (o "semi-pubblici" in quanto non-escludibili o difficilmente escludibili).

C'è però una differenza forse più rilevante. I beni che rientrano nei primi tre gruppi (privati, pubblici e semi-privati) possono essere goduti dal singolo individuo indipendentemente dalle scelte degli altri. L'interesse proprio si realizza *contro* o a *prescindere* dagli altri. In questa accezione non possono essere considerati beni comuni. Si sorseggia con piacere l'acqua acquistata senza preoccuparsi di sottrarla ad altri (che possono comunque averla). Si passeggia volentieri in una città sicura incuranti del fatto che altri stiano godendo dello stesso bene. Si guarda con interesse una partita di calcio senza pensare che altri stiano assistendo allo stesso spettacolo. In tutti questi casi, la relazione interpersonale è (apparentemente) *irrilevante* ai fini del benessere individuale. Nel caso dei beni comuni, la relazione interpersonale diventa invece (palesamente) *rilevante*. L'interesse proprio, in presenza di beni comuni, si realizza insieme a quello di altri, non contro o a prescindere dalle altrui decisioni.

L'esempio classico è quello del pascolo in aree non protette da diritti di proprietà. Se ciascuno opera nell'esclusivo interesse proprio distrugge il bene comune. Lo stesso accade per le spiagge libere o i sentieri di montagna o le città d'arte. Se ciascuno guarda solo al proprio interesse, il risultato finale è la distruzione o il deterioramento del bene comune.

Per estensione possiamo considerare un bene comune anche l'impresa. La moderna teoria economica ha mostrato che un imprenditore lungimirante, tutela il proprio legittimo interesse di massimizzare il profitto solo se crea valore per tutti gli stakeholders coinvolti nell'impresa: i soci naturalmente, ma anche i lavoratori, i clienti, i fornitori, gli abitanti della comunità in cui è localizzata l'impresa. Nel breve periodo potrebbe incrementare i profitti sfruttando i lavoratori o ingan-

nando i consumatori o approvvigionandosi presso fornitori criminali o inquinando l'ambiente circostante. Ma sarebbe un successo effimero, destinato a svanire, come dimostrano tante vicende aziendali.

Nel caso dei beni comuni la relazione umana, interpersonale, diventa dunque rilevante, anche se può restare puramente strumentale. Il bene proprio si realizza insieme a quello di altri ma il bene non è la relazione in sé bensì il prodotto che si può ottenere tramite essa: è il pascolo in montagna, la passeggiata nel parco, la visita di una città d'arte, fino al profitto dell'imprenditore o al salario del lavoratore. In fondo, anche per gli altri beni la relazione interpersonale è spesso una condizione necessaria per procurarsi i beni desiderati: dal rapporto col barista per acquistare l'acqua a quello con l'ufficiale di polizia per tutelare un interesse legittimo.

I beni relazionali sono una specie particolare di beni comuni. Gli economisti, fin dall'epoca degli austriaci Menger e Böhm-Bawerk, si sono chiesti se sentimenti quali l'amicizia e l'amore possano essere considerati beni economici che, al pari di altri, soddisfano specifici bisogni umani (di affetto o autostima). A partire dagli anni Ottanta del Novecento, dopo una lunga eclissi, vi è stata una ripresa di interesse verso il tema dei beni relazionali grazie soprattutto al contributo di studiosi quali Uhlaner e Nussbaum e, prima ancora, dello stesso Donati.

Applicando il duplice connotato della rivalità/escludibilità, i beni relazionali, a ben vedere, dovrebbero essere considerati beni misti "semi-privati" (e non beni comuni "semi-pubblici"). Infatti, sono non-rivali ed escludibili. Per esempio, l'amicizia tra un gruppo di persone si intensifica quanto più si approfondisce la relazione interpersonale, senza alcuna rivalità nel consumo. Anzi, si può parlare, come hanno fatto alcuni studiosi, di una vera e propria anti-rivalità nel consumo. D'altra parte, è sempre possibile escludere qualcuno da una cerchia di amici.

Tuttavia, non è questo l'elemento caratterizzante. I beni relazionali sono una particolare specie di beni comuni per il duplice valore che in essi assume la relazione interpersonale. Essa è, in primo luogo, essenziale per fruire e custodire quei beni, che possono essere fruiti e custoditi solo se l'interesse proprio è concepito in relazione a quello di altri. In caso contrario, si ha la distruzione o il deterioramento del bene comune: si tratti di un pascolo erboso come di una città d'arte o

di un'impresa. Inoltre, la relazione interpersonale non serve solo per procurarsi i beni desiderati: essa è un bene in sé. In un'impresa in cui si vivono autentiche relazioni umane non solo aumentano la produttività e i compensi monetari ma si gode anche di quel bene immateriale che possiamo chiamare amicizia sociale, che è, appunto, un bene in sé. Bruni e Zamagni, insieme ad altri, hanno sviluppato questa idea sostenendo che le principali caratteristiche dei beni relazionali sono la *reciprocità* e la *gratuità*. Una relazione è reciproca se è co-prodotta e co-consumata dai soggetti coinvolti ed è gratuita quando scaturisce da motivazioni intrinseche. In questo senso, i beni relazionali aggiungono valore anche a quei beni (privati, pubblici e semi-privati) in cui la relazione interpersonale è (apparentemente) irrilevante ai fini del benessere individuale: un drink, una passeggiata, una partita di calcio insieme ad amici acquistano un valore aggiunto.

In breve, l'approccio economico ai beni relazionali si fonda su una semplice ma potente tassonomia che distingue i beni in base al duplice connotato della rivalità ed escludibilità. Ai due estremi troviamo i beni privati e pubblici, e in mezzo una composita classe di beni misti che include i beni comuni. I beni relazionali sono una particolare specie di beni comuni non tanto per il duplice connotato della rivalità/escludibilità quanto per il duplice valore (estrinseco ed intrinseco) che in essi assume la relazione interpersonale.

Lo scopo principale del libro di Donati è quello di presentare una teoria "generale" dei beni relazionali che abbracci, superandolo, il "parziale" approccio economico. Il libro si articola in sei capitoli che costituiscono la struttura portante della enunciata teoria generale. Il discorso di Donati si svolge in modo lineare e stringente, con espressioni illuminanti, seguendo un approccio *bottom-up*, che dal basso sale verso l'alto passando attraverso dimensioni micro, meso e macro.

Al piano terra vengono affrontate le questioni basilari e concettuali. Sostanzialmente si cerca di definire la natura (sociologica) dei beni relazionali in un confronto a distanza con l'approccio elaborato dagli economisti. Poi si comincia a salire. Al primo piano si incontrano i produttori "primari" di beni relazionali: la coppia, la famiglia e la scuola. Al secondo piano abitano i produttori "secondari": le reti associative che danno vita e forma al capitale sociale. Poi l'autore si sofferma a mostrare il valore del dono e della gratuità come presupposti

e fondamento dei beni relazionali. Infine, si sale all'ultimo piano dove si può mirare la mappa di una società generativa che si nutre di beni relazionali.

I beni relazionali, sostiene Donati, consistono di relazioni sociali che scaturiscono da interazioni personali che, una volta generate, assumono la forma di entità ontologiche distinte dagli individui che l'hanno generate. La natura di questi beni è tale per cui il bene proprio si consegue insieme a quello di altri. Non sono stati d'animo o emozioni personali ma vere e proprie realtà ontologiche. I beni relazionali includono l'amicizia e l'amore, frutto appunto di relazioni interpersonali, ma anche una serie di comunità a raggio crescente, come la famiglia, la scuola, le associazioni, i movimenti, le comunità locali e, per estensione, le comunità nazionali e sovranazionali.

Le parole di Donati chiariscono bene il suo pensiero.

I beni relazionali sono autonome entità ontologiche: "In questo contributo, sostengo la tesi che i beni relazionali hanno una loro realtà ontologica e che sono dotati delle seguenti proprietà: (i) consistono di relazioni sociali non riducibili a mere interazioni o transazioni; (ii) tali relazioni sociali sono un effetto emergente rispetto ai contributi dati dai soggetti in relazione; (iii) in quanto relazioni, questi beni possiedono una realtà *sui generis*, ossia hanno una certa struttura, che è dinamica e processuale; (iv) sono prodotti e fruiti assieme da chi vi partecipa; (v) sono portatori di benefici sia ai partecipanti sia a chi ne condivide i riflessi dall'esterno, senza che nessuno dei singoli soggetti possa appropriarsene da solo" (p. 36).

I beni relazionali sono beni comuni: "Quando il bene comune è un bene relazionale, il vantaggio che ciascuno trae dal fatto di far parte di una certa comunità non può essere scisso dal vantaggio che altri pure ne traggono. L'interesse di ognuno si realizza insieme a quello degli altri, non già *contro* gli altri (come accade con il bene privato), né a *pre-scindere* dalle relazioni con gli altri (come accade per il bene pubblico in senso stretto). È comune in senso relazionale ciò che non è *solo* proprio, né ciò che è indistintamente *di tutti* coloro che fanno parte di una collettività impersonale. È il luogo privilegiato delle relazioni sociali a carattere intersoggettivo" (p. 56).

Anche l'amicizia è un'indipendente entità ontologica: "La maggior parte delle persone intende le relazioni come risultato delle azioni in-

dividuali, e, per esempio, dice: se mi sento amico di Tizio, allora ho una relazione di amicizia con Tizio. Ma non è così. Le relazioni non sono né proiezioni della soggettività degli individui, né la somma delle loro singole azioni. Sono una realtà che eccede gli individui e si riflette su di essi ... L'amicizia fra Ego e Alter è il riconoscimento di qualcosa che non appartiene a nessuno dei due pur essendo di entrambi. Essa è, come la società, di tutti e due, e al contempo di nessuno di essi" (p. 13).

Donati muove una critica, garbata e costruttiva, all'approccio economico, che considera troppo restrittivo. Nella versione della Uhlener i beni relazionali soddisfano specifici bisogni di appartenenza e autostima, ma rientrano comunque in una logica individualistica e utilitaristica. Nella versione della Nussbaum si riducono all'amore, all'amicizia e al *political commitment*, in una logica individualistica ed emozionale. Per Donati si tratta di un riduzionismo che disconosce la più ampia portata dei beni relazionali che, come l'autore spiega nell'ultima parte del libro, possono consentire alle società occidentali di uscire dalla crisi dello Stato hobbesiano che aveva identificato il bene comune con i beni pubblici. Si tratta invece di ridisegnare i rapporti tra Stato e società civile ispirandosi ai principi di solidarietà e sussidiarietà.

In breve, nell'approccio sociologico di Donati i beni relazionali consistono di relazioni sociali che costituiscono un bene in sé, ontologico, che genera distinte comunità intermedie in cui si arricchisce la vita degli individui e che sono fondamentali per riprendere, uscendo dalla crisi dello Stato moderno, il cammino verso il bene comune.

Quali sono, in conclusione, i principali contributi e limiti del volume?

Il principale contributo, a mio avviso, è di aver davvero proposto un *framework* generale per analizzare il ruolo dei beni relazionali nella società contemporanea considerando la natura di quei beni, i luoghi di produzione e distribuzione, l'impatto che essi possono avere nella riforma della società civile e dello Stato moderno.

Donati ha anche efficacemente evidenziato alcuni limiti di un approccio economico "parziale" o "individualistico". Forse avrebbe potuto dedicare qualche pagina in più per mostrare come l'approccio economico fondato sui principi di reciprocità e gratuità possa inserir-

si all'interno di una teoria generale (sociologica) dei beni relazionali portandovi uno specifico contributo.

L'auspicio è che la pubblicazione del volume favorisca la ripresa di un fruttuoso dialogo tra tutti gli studiosi di scienze sociali interessati al tema dei beni relazionali. A questo fine potrebbe essere utile ispirarsi ancora una volta all'armonioso rapporto tra società civile e società politica dipinto negli affreschi del Lorenzetti.

Antonio Magliulo



Miquel Fernández
Non è un quartiere per ricchi

RedStarPress 2019, pp. 326 – € 25,00

L'ambito di studi sulla “città globale” si conferma strumento privilegiato per la comprensione della società di domani, quel futuro delle relazioni sociali ed economiche che trova nella metropoli il suo contesto riproduttivo (la sua “fantasmagoria” direbbe Benjamin). È ormai un fatto accolto dalla ricerca sociale, soprattutto di taglio critico: la città globale come morfologia delle relazioni capitalistiche. Eppure, per evitare dannose astrazioni in grado di limitare la portata esplicativa degli studi urbani, la città va ancora studiata calandosi nelle sue viscere, in forma speleologica potremmo dire, addentrandosi nei caratteri che, nel descrivere *una* realtà urbana, *un* quartiere o *una* strada, favoriscono per induzione la comprensione di fenomeni più generali. È quanto avviene nel lavoro di Miquel Fernández, recentemente tradotto e pubblicato dalla casa editrice romana RedStarPress (2019).

Il libro parla di una città che, con buona approssimazione, potremmo definire davvero “globale”: Barcellona. Un carattere forse attenuato dalla dimensione ancora contenuta, per territorio e popolazione, della capitale catalana; e dal contesto, quello iberico ed europeo, che si situa ai margini del discorso “classico” sulle città globali (con l'eccezione di Londra e, *forse*, Parigi). Di Barcellona ci si concentra su di un quartiere famoso e famigerato: il Raval. E di questo quartiere, ad essere passata al microscopio è, in buona sostanza, una strada: carrer d'en Robador. Il particolare in grado di svelare l'universale, il tipico che si tramuta in ordinario.

Il procedimento è favorito dal particolare taglio che l'autore imprime al lavoro nel suo insieme: un'analisi antropologica del quartiere, che non disdegna né la ricostruzione storica né l'apporto sociologico, né le riflessioni urbanistiche disseminate per tutto il testo. L'insieme contribuisce alla strutturazione di quella “scienza urbana” che – sem-

pre più – si va caratterizzando come vero e proprio salto in avanti dell'indagine sociale della metropoli: accogliendo la strumentazione della sociologia e dell'urbanistica, dell'economia e della storia, ma senza farsi limitare da specialismi accademici o disciplinari che impediscono a una singola materia di estrinsecare l'insieme di un fatto sociale "totale" come quello urbano del XXI secolo.

La vicenda del Raval rimanda dunque al problema della gentrificazione. Un termine questo oggi abusato in lungo e in largo dalle scienze che intrecciano il proprio oggetto di studi con la città, eppure ancora utile *proprio perché* nel frattempo ha subito un processo di traslitterazione semantica in grado di preservarlo dall'obsolescenza. Se con gentrificazione, ormai, intendiamo troppe cose, tra di loro contraddittorie e infine tanto generiche da risultare poco utili per un uso accademico e scientifico, non per questo il nuovo uso del termine ne ha disattivato il significato. È traslato a concetto critico-politico, brandito per opporsi alle narrazioni edificanti della "rigenerazione" e della "riqualificazione", del "civismo" e della "turistificazione". Processi fino a qualche anno fa raccontati come positivi, al limite come neutri e "naturali", oggi vengono assimilati e rifiutati per quel carico di negatività che li distingue. E dunque, in ultima analisi, gentrificazione ha ancora un suo valore: a patto di non rinchiuderlo nuovamente in un'elaborazione strettamente sociologico-urbanistica di cui descrive dinamiche superate o inflazionate, che hanno bisogno di ulteriori precisazioni e affinamenti.

Il Raval dunque. Un quartiere periferico, marginale e "popolato di marginalità" sin dalla sua costituzione nel XIV secolo. Il XIX secolo portò con sé anche l'industrializzazione della città e la localizzazione nel quartiere di fabbriche e, di conseguenza, operai. Da quartiere popolare e malfamato, si tramutò in quartiere operaio, uno dei primi e dei più grandi d'Europa. Operaio, ma sempre malfamato. Nella seconda metà dell'Ottocento la costruzione del quartiere di Eixample, sulla scorta del positivismo urbanistico impersonato da Ildefons Cerdà, sancirà la separazione definitiva di due città: la "città della borghesia", l'Eixample per l'appunto, e la "città dei poveri": la Ciutat Vella. Per la prima volta acquista significato il termine di "centro storico", luogo separato dal resto della città, sito di marginalità e di povertà. La città moderna e quella antica per la prima volta sanciscono una loro

separazione formale, accrescendo le differenze di ceto e di censo fino a quel punto presenti informalmente e senza vera e significativa separazione territoriale.

Il picco demografico del quartiere e di tutto il centro storico viene raggiunto negli anni Cinquanta, con una popolazione di circa 250mila abitanti. Nonostante i tentativi da parte della gestione franchista di mutare e disciplinare il quartiere – tutti andati pressoché falliti – sarà il “grande evento” e produrre la “grande trasformazione”: nel 1986 vengono assegnati a Barcellona i giochi della XXV Olimpiade, il dispositivo attraverso cui si procederà a una complessiva riorganizzazione urbana che travolgerà anche il Raval. Non prima, però, di un accurato processo mediatico-narrativo in grado di facilitare e guidare la trasformazione.

Dalla fine degli anni Ottanta il Raval sarà oggetto di una campagna di stigmatizzazione, operata a più livelli – dal più istituzionale alla sottocultura scandalistica – volta a creare le basi anche psicologiche di annichilimento della resistenza al cambiamento. Inchieste artefatte, operazioni di polizia, resoconti drammatizzanti, scoop televisivi: il rifacimento urbano era necessario alla salubrità complessiva della società barcellonese del centro e dei suoi quartieri marginali.

Una volta prodotto il clima psico-sociale in grado di assecondare le azioni dell'amministrazione comunale e del governo di Madrid, dal 1988 si è potuti procedere alle demolizioni, agli sventramenti, all'abbattimento di edifici, attività commerciali, abitazioni, e con esse di strade e piazze. Un'attività coordinata dalla società “Procivesa”, a capitale misto pubblico-privato, e in cui i costi delle demolizioni e per il rifacimento della viabilità erano a carico dell'amministrazione pubblica, ma gli investimenti che questa favoriva venivano concessi quasi unicamente al privato. Un privato che, nell'ottemperare alle necessità indicate dall'amministrazione municipale di una quantità di edilizia “ad uso sociale”, e cioè a prezzi di locazione calmierati, dapprima espropriava ed espelleva dal quartiere parte importante della popolazione residente, e successivamente procedeva a selezionare il ripopolamento su basi di censo, progettando un quartiere per una nuova popolazione, non più “marginale” o “povera”, ma fluente, cosmopolita, colta.

Tutto il processo avveniva non senza stimolare, dall'alto, forme di “partecipazione” cittadina, di comportamenti civici e di responsabi-

lità urbana volti a favorire quella sorta di "patriottismo" civico o di quartiere, posto in diretta contrapposizione a quei movimenti sociali – dal basso questa volta – che cercavano di opporsi alla gentrificazione del quartiere. Una "partecipazione" tradotta in "elemosina" sociale, come segnalato da più di un commentatore.

Infine, una volta selezionata una parte della nuova popolazione, una volta avviate nuove attività commerciali, nuovi hotel di lusso, nuovi centri culturali predisposti per una cittadinanza non più residente nel territorio, il Raval è divenuto anche luogo di richiamo turistico internazionale. Quel tanto di marginalità e di economia informale, di società poco integrata e di precarietà esistenziale, nell'impossibilità di venire espunta del tutto è stata riconvertita in richiamo turistico, in *esperienza*. Attraverso un'accorta gestione repressiva del quartiere, attraverso il controllo della polizia catalana dei *Mossos d'Esquadra*, il "pericolo sociale" rappresentato dal quartiere "malfamato" è stato ritradotto in pittoresco, in esperienza bohemienne, ricettiva di flussi turistici alla ricerca del "vero" e del "popolaresco", in contrapposizione – stavolta edificante – alla città moderna ma "senza anima" della Barcellona dei ceti medi. La popolazione della Ciutat Vella, e del Raval, è scesa in questi ultimi anni a 50mila abitanti. Meno di un quinto di quella presente alla fine degli anni Cinquanta. Le "sacche di povertà", la prostituzione, l'insieme delle relazioni sociali informali ed extra-legali, sono state disciplinate e riconvertite per safari urbani di una borghesia affascinata dall'esperienza a costo zero, a sicurezza garantita perché normalizzata all'origine.

Questa vicenda, tipica ma – come intuibile – dalla portata generale e rinvenibile in altri contesti e in altre latitudini, svela una strumentazione politico-sociale che struttura processi di gentrificazione dal carattere tutt'altro che fisiologico. Ci racconta di un evento, la gentrificazione, che non si presenta come "cedimento" del pubblico al privato, ma come azione coordinata di pubblico e privato, volontà politica e imprenditoriale, in cui la prima predispose il terreno per l'azione della seconda. Una politica che introietta le logiche del privato ai fini di una valorizzazione dei territori che coincide con la privatizzazione degli spazi urbani a fini riproduttivi degli investimenti privati. Una vera e propria "produzione dello spazio urbano" volta a stabilire uno spazio di consumo, per consumatori selezionati, dai margini

di spesa diversi, alternativi e superiori a quelli della popolazioni lavoratrice stratificata nel tempo in un dato luogo cittadino. Ma l'altra grande lezione è che, nel promuovere politiche di privatizzazione dello spazio come queste appena raccontate, i ceti amministrativi e imprenditoriali si servono di una strumentazione retorica apparentemente "progressiva", ma in cui lemmi e concetti cambiano di segno (pensiamo alla "lotta al degrado"), traslitterano di significato (ad esempio il "decoro urbano"), ribaltando il valore originario per farsi linguaggi di dominazione (ancora, pensiamo al concetto di "sicurezza sociale"), appannaggio di nuove classi proprietarie che colonizzano luoghi di città vittime della nuova trasformazione urbana del XXI secolo. Lungo questa traccia si stabilirà l'efficacia esplicativa della scienza urbana del domani.

Alessandro Barile

Note biografiche

Alessandro Barile

Laureato in Scienze Politiche e Relazioni Internazionali e in Storia e culture dell'età medievale, moderna e contemporanea in entrambi i casi presso "Sapienza" Università di Roma, è dottorando di ricerca in *Storia, Antropologia Religioni* presso la Facoltà di Lettere e Filosofia di "Sapienza" Università di Roma. Si occupa di storia del movimento operaio del Novecento e di sociologia urbana. Autore de *Il fronte rosso. Storia popolare della guerra civile spagnola* (RedStarPress, 2014), della postfazione di *No Pasaràn* (RedStarPress, 2015), dell'introduzione al *Diario della Guerra di Spagna* di Michail Koltsov (Edizioni PGreco, 2016), di *Pietro Secchia. Rivoluzionario eretico* (Bordeaux Edizioni, 2016). Collabora con il *Manifesto* e *Le Monde Diplomatique*, membro della redazione della *Rivista di Studi Politici* dell'Istituto di Studi Politici "S. Pio V".

Alexandre Brans

Laurea magistrale in Relazioni internazionali, master di secondo livello in Geopolitica e Sicurezza globale ("Sapienza" Università di Roma) e master di primo livello in Protezione strategica del sistema paese. Cyber Intelligence, Big Data, Sicurezza delle Infrastrutture Critiche (SIOI – Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale). Attualmente si occupa di Telecomunicazioni e cyber security.

Vittorio Caligiuri

Dottorando del XXXV ciclo in "Storia economica internazionale" (SECS-P/12) presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università degli Studi "RomaTre", cultore della materia in "Storia del Pensiero Econo-

mico” (SECS-P/04) ed in “Political Economy of Italy” (SECS-P/01) presso l’Università degli Studi Internazionali di Roma. Le sue ricerche vertono sulle politiche economiche adottate dai paesi del Maghreb tra la metà del XX secolo ed i giorni nostri, prestando particolare attenzione ai processi di riforma attuati a partire dagli anni Ottanta ed alla relazione esistente tra l’adozione di determinate strategie di sviluppo, l’affermazione della teoria economica *mainstream*, l’intervento e l’evoluzione delle istituzioni finanziarie internazionali e le dinamiche dei mercati internazionali.

Rocco D’Alfonso

Dottore di ricerca in Storia del Pensiero Politico e delle Istituzioni Politiche. Svolge attività didattica e di ricerca presso il Dipartimento di Educazione e Scienze Umane dell’Università di Modena e Reggio Emilia. Si è occupato soprattutto del nazionalismo italiano e francese e di storia del fascismo. Attualmente sta affrontando il tema dell’europeismo della classe dirigente democristiana del secondo dopoguerra. Il suo principale lavoro è *Costruire lo Stato forte. Politica, diritto, economia in Alfredo Rocco* (FrancoAngeli, 2004).

Diego Forestieri

Dottore di ricerca, lavora presso l’INAIL. È membro del Comitato tecnico-scientifico, curatore della sezione “Società” e redattore della newsletter dell’Osservatorio sulla legalità, Istituto di Studi Politici “S. Pio V”. Sul tema della legalità ha all’attivo diversi studi e ricerche nonché pubblicazioni, fra cui: *Prodromi di legalità. L’indagine: le rappresentazioni della criminalità organizzata fra gli studenti di Calabria, Campania e Lazio*, n.1/2018, Rivista di Studi Politici, Apes, Roma; con E. Fiorillo, *La rappresentazione della legalità sulla stampa (2013-2015)*, in G. Acocella (a cura di), *Materiali per una cultura della legalità*, Giappichelli, Torino, 2016; D. Forestieri (a cura di), *Stato legale sotto assedio. Fra legislazione di emergenza, traffico di influenze illecite, lobbies e subculture devianti*, con la Prefazione di E. Palombi, Apes, Roma, 2015.

Antonio Magliulo

Professore ordinario di Storia del pensiero economico e docente di Political Economy of Italy nella Facoltà di Economia dell'Università degli Studi Internazionali di Roma. Per Apes ha pubblicato *Gli economisti e la costruzione dell'Europa* (2019).

Vincenzo Rapone

Professore associato e docente di Teoria generale del diritto presso il Dipartimento di Scienze politiche dell'Università "Federico II" di Napoli. Studioso delle correnti antiformalistiche e istituzionalistiche del diritto mitteleuropeo del secolo scorso, curatore e traduttore di scritti di Léon Duguit (*Sovranità e libertà*, Torino 2004; *Il Diritto e lo Stato. La dottrina francese e quella tedesca*, Soveria Mannelli, 2012) ed Émile Durkheim (*La proibizione dell'incesto e le sue origini*, Napoli 2012), curatore del volume collettivo *Dimensione Simbolica. Attualità e prospettive di ricerca* (Milano 2018), è autore di *Logique ou réalité? Una lettura di Méthode d'interprétation et sources en droit positif di François Gény* (Roma 2004), de *Il limite extragiuridico dell'ordinamento. Momenti della riflessione giusfilosofica del primo '900* (Napoli 2012), nonché di numerosi saggi di taglio filosofico e sociologico-giuridico.

Rossella Rega

Ricercatore presso il Dipartimento di Scienze Sociali, Politiche e Cognitive dell'Università di Siena, insegna Giornalismo e Nuovi Media. I suoi principali interessi di ricerca si concentrano sull'impatto dei media digitali nella comunicazione politica, esaminando in particolare l'evoluzione delle relazioni tra politici e cittadini, le trasformazioni dei linguaggi politici e quelle del giornalismo nel sistema mediale ibrido. È autrice di diversi saggi su questi temi, pubblicati in volumi e riviste nazionali e internazionali.

Candido Volpe

Laureato in Giurisprudenza, Dottore di ricerca presso l'Università della Campania "L. Vanvitelli", espleta le funzioni di funzionario legale presso il Comune di Agropoli. Ha svolto attività didattica e di ricer-

ca, fin dall'Anno Accademico 2004-2005, come cultore della materia di diritto amministrativo presso l'Università "Suor Orsola Benincasa". Segretario comunale, Responsabile di settore presso i Comuni di Agropoli, Bellizzi e Montecorvino Pugliano, è stato Responsabile del Settore avvocatura dell'Amministrazione Provinciale di Benevento.

Finito di stampare nel mese di luglio 2020
presso Trecentosessantagradi - Roma