



Anno XXXII – gennaio-marzo 2020  
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).



Peer Reviewed Journal

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

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

Impaginazione e grafica: Plan.ed  
[www.plan-ed.it](http://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@istitutospiov.it](mailto:editrice.apes@istitutospiov.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 XXXII • gennaio-marzo 2020



## Indice 1 / 2020

- 7 **Editoriale**  
Antonio Iodice

### **FOCUS**

- 11 **Prolegomeni per uno studio sociologico  
sulla Pubblica Amministrazione**  
Paolo De Nardis
- 30 **Note sui tentativi di innovazione nell'amministrazione  
italiana negli anni Venti e Cinquanta del Novecento**  
Stefano Sepe
- 47 **Dal "funzionario-umano"  
al "funzionario-algoritmo", verso la "smart governance"  
e la "smart administration": procedure e decisioni  
amministrative "automatizzate"**  
Gianluca Lo Mele Buonamico
- 91 **Pubblica Amministrazione e ricerca sociologica:  
linee interpretative e modelli epistemologici**  
Luca Alteri

### **EUROPA**

- 140 **Pensiero critico e populismo cognitivo**  
Luca Fiumara

### **MEDITERRANEI**

- 167 **Perché parlare di cittadinanza attiva.  
Riflessioni ed esperienze nel Municipio III di Roma**  
Elisa Toffanello

## INCONTRO DI CIVILTÀ

- 192 **Caritas in veritate**  
Antonio Maria Berardi

## SOCIETÀ

- 209 **Un treno, due binari! Note a margine del regionalismo  
“conflittuale” al tempo dell'emergenza Covid-19**  
Carmine De Angelis
- 228 **Roma simbolo e contraddizione. Cenni sulla particolare  
morfologia urbana e sociale della Capitale**  
Alessandro Barile

- 246 **Libri consigliati**  
249 **Note biografiche**

## Editoriale

Antonio Iodice

Un aspetto forse dimenticato, nella triste elencazione dei danni umani, sociali ed economici provocati dal Covid-19, riguarda – specificatamente al caso italiano – lo “stress test” a cui la pandemia ha sottoposto l’apparato amministrativo, “travolto” da un’accelerazione delle dinamiche sociali, nell’ambito sia dell’implementazione di misure atte a tamponare l’emergenza strettamente sanitaria, sia dell’erogazione dei diversi tipi di “ristoro” per fronteggiare quella economica, immediatamente successiva alla prima. Quanto sopra è sufficiente per affermare come la Pubblica Amministrazione italiana stia affrontando una fase impegnativa, i cui esiti francamente deludenti – pur con le attenuanti di un periodo di difficoltà strutturali e spesso insormontabili – trovano la loro origine ben prima del Coronavirus.

Il presente numero della Rivista ha l’obiettivo, nel suo Focus, di analizzare il settore pubblico italiano mediante una polifonia di punti di vista e un approccio integrato tra diverse scienze sociali: troppo spesso, infatti, l’immagine della “gabbia di acciaio” – pur vantando nobili e “weberiane” origini – ha rappresentato una comoda scorciatoia per etichettare l’intera Pubblica Amministrazione del nostro Paese, avvizzendone il campo di indagine e le potenzialità di ricerca. La *Rivista di Studi Politici* intende, al contrario, fornire un messaggio opposto: nel contributo dell’amico Paolo De Nardis emerge la necessità di produrre una “teoria della Pubblica Amministrazione” all’altezza della tardo modernità, rintracciandone i prodromi in quel pluralismo giuridico di Georges Gurvitch che permetterebbe di incanalare i tanti progetti di riforma della PA che si sono succeduti nei decenni (alla faccia del presunto immobilismo del settore!) dentro percorsi ben precisi, sollevando il legislatore dallo stucchevole ten-

tativo di emulare modelli esteri, pensati per ordinamenti giuridici e culture politiche distanti dal sistema-Italia. L'approfondimento di Stefano Sepe – che da tempo si configura come uno dei più attenti osservatori della tematica in oggetto – evidenzia come le analisi più accurate sul sistema pubblico abbiano sempre previsto la lettura sociale del ceto impiegatizio, arrivando a valorizzarne alcune peculiarità intellettive – solitamente dimenticate – e inserendo l'annosa questione della produttività del “colletto bianco” in un quadro integrato di azione amministrativa e di metodi di lavoro, sulla base dell'evidenza per cui l'ottimizzazione dell'attività erogata non possa essere misurata in un determinato numero di scartoffie prodotte, quanto nella fluidità dei rapporti tra uffici dialoganti. A questo punto ci chiediamo se la rivoluzione informatica a cui stiamo assistendo da diverso tempo – e che pare avere orizzonti sterminati davanti a sé – possa venirci in aiuto: Gianluca Lo Mele Buonamico si ricollega idealmente ai primi telex che, come ci ha ricordato Stefano Sepe, timidamente facevano capolino negli uffici postali alla metà degli anni Cinquanta, fornendo al lettore un panorama completo della sfida digitale che attende l'amministrazione italiana. Big Data, algoritmi, profilazione automatica sono alcuni lemmi di un'evoluzione tecnologica che lascia interdetti noi cittadini, dimidiati tra le opportunità di semplificazione e di integrazione dei servizi, da un lato, e i rischi di “invasione” della privacy, dall'altro; per non parlare, poi, dello “spaesamento” per il connubio tra informatica e atto amministrativo che, se non ben predisposto e “insegnato”, rischia di discriminare quei cittadini meno avvezzi all'uso delle tecnologie.

Anche l'*onlife* descritta da Lo Mele Buonamico deve essere inserita, però, nel ginepraio dell'assetto statale, dei rapporti tra istituzioni e cittadinanza, delle linee di indirizzo politico, infine dell'investimento che la classe dirigente pone sulla Pubblica Amministrazione del Paese. Compito di Luca Alteri è stato delineare un quadro comparato – adeguato, quindi, alla dimensione sovranazionale che oggi caratterizza tanta parte della vita sociale – del pubblico impiego e dei percorsi euristici per analizzarlo, dall'ammontare della spesa pubblica a esso destinata alla questione della leadership in una “governance di ufficio” sempre più orizzontale, dalla “discriminazione di genere” fino alla scivolosa tematica della rendicontazione.



Come in ogni numero della Rivista, anche qui il Focus dialoga con le altre sezioni, parlando il linguaggio della declinazione amministrativa della vita quotidiana: la partecipazione alla *res publica*, lo status di cittadino, il "governo della Città", infine le gioie e i drammi che ci vengono proposti in questi tempi incerti. Luca Fiumara, ad esempio, "scardina" l'idealtipo del populista, indagandolo dentro una popolazione – quella degli studenti universitari – che pensavamo potesse esserne esente, mostrando come esso sia sostanziato non tanto da rigurgiti neofascisti, quanto da passività e disinteresse. Idealmente all'estremo opposto della scala che misura la partecipazione politica e sociale, l'impegno di tanti giovani nel percorso della cosiddetta "cittadinanza attiva" è stato analizzato da un'altra giovane studiosa, Elisa Toffanello, nello specifico del caso-studio di un Municipio romano, e permette – a chi ha avuto la fortuna di vivere stagioni politiche intense e motivanti – di continuare a coltivare la speranza anche per i nostri tempi correnti.

La confusione, però, non manca e l'emergenza del Covid-19 la diffonde a larghe spanne anche negli ambiti istituzionali: Carmine De Angelis ci propone una intensa epitome delle decisioni regionali in materia di contenimento della pandemia, segnalandone sia la stucchevole "polverizzazione", sia l'allarmante distonia rispetto alle misure statali: «I casi più eclatanti che muovono in direzioni opposte, segno di una mancanza di univocità e coordinamento tra gli enti territoriali, sono le ordinanze emesse da due regioni meridionali, ovvero Calabria e Campania. Mentre la Calabria ha adottato una strategia di restrizione delle limitazioni centrali, la Campania ha addirittura rafforzato i contenuti delle misure di contrasto all'epidemia, anche senza alcuna istruttoria articolata» (p. 224).

*Ma prima andava tutto bene?* Fino a un certo punto! La governance statale continua a soffrire un sistema di contraddizioni e di sovrapposizioni nel rapporto tra il Centro e la Periferia istituzionali. Lo conferma, a livello urbano, l'articolo di Alessandro Barile, che indaga il caso romano e giunge alla conclusione di descrivere la Capitale come una città "dualizzata", divisa tra un centro globalizzato – ma sempre più "esternalizzato" ai turisti – e tante "isole periferiche", abbandonate a se stesse e prive di rappresentanza politica. Pensiero laico e cattolico si incontrano, nella critica a un neoliberalismo selvaggio e irrispettoso

dei valori umani: lo testimonia l'approfondito contributo di Antonio Maria Berardi, che legge la *Caritas in veritate* in filigrana all'invito a un dialogo tra impresa e Terzo settore, coerente con l'odierna complessità «che coinvolge il privato e il pubblico e che non esclude il profitto, ma lo considera strumento per realizzare finalità umane e sociali» (p. 207).

## **FOCUS** Prolegomeni per uno studio sociologico sulla Pubblica Amministrazione

Paolo De Nardis

### Introduzione

Come un fulmine a ciel sereno, lancinante giunge lo squarcio di Sabino Cassese dalle colonne de *Il Sole 24 Ore*<sup>1</sup>: «Nella Pubblica Amministrazione lo smart working è stato per molti una grande vacanza». La provocazione del noto giurista rompe simbolicamente l'atmosfera di concordia – a dire il vero sempre più rarefatta – che aveva accompagnato l'uscita dell'Italia dal lungo lockdown e la progressiva riapertura della maggior parte dei luoghi di lavoro (al netto di quelli che colpevolmente non erano mai stati bloccati e di quelli che, di contro, non ce l'avrebbero fatta a riaprire), ovviamente secondo modalità rispettose del necessario distanziamento sociale. Per capire se le parole del giudice emerito della Corte Costituzionale si situino più vicine alla vivida e trasparente sincerità del bambino che grida “Il re è nudo!” oppure al rancoroso e acido “L'è tutto da rifare!” proprio dell'anziano e inquieto studioso, è necessario ricordare come i dardi “sabiniani” abbiano, in realtà, una lunga gittata, provenendo da anni lontani, da quando, cioè, il “venerato maestro” – inteso nell'acuta accezione di Edmondo Berselli<sup>2</sup> – fustiga la Pubblica Amministrazione italiana, colpevole – a suo dire – di guasti che il regime di lockdown avrebbe incentivato, anziché sopito. Neanche la quarantena, infatti,

---

<sup>1</sup> Cfr. l'intervista di Paolo Bricco, *Il Sole 24 Ore*, 5 luglio 2020, p. 14. Il dialogo si struttura, come suggerisce il titolo della rubrica (“A tavola con”), secondo lo stucchevole format del pranzo al ristorante, con il giornalista che non lesina al lettore indicazioni sul menu scelto dai due commensali.

<sup>2</sup> Cfr. E. Berselli, *Venerati maestri. Operetta immorale sugli intelligenti d'Italia*, Mondadori, Milano 2006.

sarebbe riuscita a rompere la corrotta linearità con cui la PA italiana – valida, per quanto non unica, cartina di tornasole dell'intero Paese – è accusata di essersi sviluppata nel corso dei decenni, a cominciare da un livello di produttività bassissimo, peraltro del tutto ignaro dei cambiamenti che hanno caratterizzato il mondo della produzione a partire dagli anni Cinquanta dello scorso secolo: dal controllo quasi militare dei tempi e dei metodi alla produzione *just-in-time*, fino agli estremi della flessibilizzazione organizzativa, tale da mettere in discussione persino la rigida verticalità della catena dei comandi. Nel nostro Paese, di contro, la Pubblica Amministrazione è riuscita a esorcizzare qualsiasi vicinanza alle strutture proprie della razionalità economica e organizzativa, sorvolando meschinamente sui dibattiti tra paradigmi alternativi (taylorismo vs toyotismo; Public Choice vs New Public Management), perpetuando un format – pleonastico, ampolloso, rituale, “cortigiano” – che può essere definito sostanzialmente ‘premoderno’. Fino ad arrivare all'improvvisa sferzata della quarantena, in seguito alla quale – e qui il *j'accuse* del giurista di Atripalda si fa incalzante – quei palazzoni in stile umbertino, lascito sabauda della Roma appena divenuta ‘Italia’, hanno smesso di brulicare di dipendenti e di utenti (oziosi i primi, smarriti i secondi) e si sono repentinamente svuotati. Spettrali i loro corridoi, angosianti le sale di attesa, spesso chiusi bar e punti ristoro – servizi ormai consueti alla vista e quasi “istituzionalizzati” dalla prassi di ogni giorno – inusitatamente vuoti quei pochi parcheggi che ne facevano da corolla. Forzata dall'emergenza-pandemia, la Pubblica Amministrazione ha scoperto lo smart working (per quanto sarebbe più corretto definirlo ‘tele-lavoro’, tanto che lascia basiti la superficialità con cui si confondono i due termini) e lo ha tradotto in un “svuota-tutto” da rigattiere di periferia, in una triste linea di coerenza con la stagione pre-Covid: scarsa produttività prima, scarsa produttività dopo. Nei pregi (pochi) come nei vizi (tanti), quindi, la Pubblica Amministrazione si conferma «una delle strutture di maggiore continuità della vicenda italiana», con la capacità sulfurea di ammortizzare i cambiamenti e di tararli sempre secondo l'andatura di un motore al minimo dei giri possibili. Con frequenti soste, peraltro. Da qui la sintetica e affilata stilettata di Cassese, utile per i titolisti del giornale: «Nessuno, in Italia, ha mai controllato il lavoro della pubblica amministrazione. I livelli di produttività erano già bassi prima,

figuriamoci adesso. Per molti è stato, ed è tuttora, un grande periodo di vacanza».

Il "tutti a casa", per quanto concerne i dipendenti della PA in Italia, non sarebbe stato accompagnato – se ne lamenta Cassese – da un autentico "piano pubblico", né da un "pensiero politico", l'unico capace di fornire quel "canone del lungo periodo" che inserisca la durabilità delle strutture amministrative in linee di razionalità, non nella vischiosa continuità dell'*eterno ieri*, di weberiana memoria. Formalmente spietata, l'analisi del noto giurista deve essere però adiuvata, a nostro avviso, da ulteriori considerazioni, che un testo – agile e insieme denso – già indicò, più di venti anni fa. Nel volume *Come cambiano le amministrazioni pubbliche*<sup>3</sup>, Marcello Fedele sottolineò alcune variabili all'epoca appena emergenti – osservando in un'ottica comparativa le riforme che si andavano profilando in diversi Stati – e successivamente affermatesi con tutto il loro fragore, tanto da suggerire isomorfismi completamente indifferenti alle tradizioni giuridiche del singolo Paese o al colore politico del governo *driver* della data riforma o ancora alla struttura del sistema partitico. Alla domanda su cosa abbia avviato un processo, pressoché contemporaneo in molte democrazie occidentali, di cambiamento delle amministrazioni pubbliche Marcello Fedele individuava la crisi fiscale che dagli anni Ottanta dello scorso secolo rendeva impervia l'opera di assestamento dei bilanci pubblici; la richiesta di una maggiore efficacia nei programmi di intervento pubblico, ad esempio "sintetizzando" una pluralità di uffici in pochi sportelli di contatto con il pubblico (da cui l'inevitabile intasamento e la genericità delle risposte fornite); lo snellimento dell'iter burocratico mediamente necessario all'espletamento di una pratica o di una richiesta; la pervasiva penetrazione della convinzione – apoditticamente diffusa – «dei valori e della superiorità del settore privato rispetto ai tradizionali criteri di organizzazione dello Stato»<sup>4</sup>, avendo l'accortezza di approntare uno strumento teorico adatto all'uopo (cioè il New Public Management, peraltro già anticipato dalla non troppo

---

<sup>3</sup> M. Fedele, *Come cambiano le amministrazioni pubbliche*, Laterza, Bari-Roma 1998.

<sup>4</sup> Ivi, p. 6.

dissimile Public Choice<sup>5</sup>); la compiacenza verso l'opinione pubblica, sempre più diffidente nei confronti della classe politica e di coloro che ne erano considerati i "luogotenenti" (cioè i burocrati e più in generale i vertici del settore amministrativo); la volontà, infine, di destrutturare e di precarizzare il mondo del lavoro, aggredendo direttamente "il quartier generale", quindi il settore pubblico, considerato a torto come inattaccabile e tetragono ai cambiamenti.

All'interno di un quadro del genere si staglia il caso italiano, che "brilla" per alcune peculiarità non particolarmente nobili: si pensi all'ineffabile e irrimediabile incapacità nel decidere tra modelli diversi, accogliendo invece una terza opzione mediana, inevitabilmente pasticciata e "pilatesca". Si dirà che un tentennamento del genere non riguarda solo l'amministrazione pubblica (anche la formula elettorale, per dire, il modello di accoglienza e di integrazione dei migranti, le scelte di politica economica, persino la forma di governo), ma è in questo settore che puntualmente ricorre nel corso dei decenni. Già al tempo dell'unificazione nazionale, ad esempio, la soluzione al dilemma se valorizzare la molteplicità di tradizioni amministrative esistenti nei sistemi locali pre-unitari oppure riproporre l'uniformità amministrativa di stampo francese (si trattava, in sostanza, del confronto tra il format del Lombardo-Veneto e il modello sabaudo) produsse una risposta "a metà del guado": come ricordato ancora da Marcello Fedele<sup>6</sup>, già nel 1859 venne introdotto il sistema francese di tipo prefettizio, attraverso uno specifico decreto e senza discussione parlamentare (altro vecchio vizio italico...), per poi estenderlo dal 1865 al neo-costituito territorio nazionale. L'ordinamento che ne derivava, dal carattere fortemente centripeto (tanto che il prefetto veniva a costituire il rappresentante *de facto* del governo centrale, con limitazioni in tema solamente di giustizia e di difesa) era però inficiato dalla totale assenza di dialogo tra i vari ministeri. Il coordinamento tra questi ultimi, infatti, e la loro

---

<sup>5</sup> Già dagli studi di William A. Niskanen (su tutti *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine-Atherton, Chicago 1971) si può notare come la Public Choice, suggerendo di tagliare lo Stato sociale in nome dell'adeguamento ai principi del mercato e "vantando" un rigido pragmatismo con il quale leggere ogni passaggio della produzione di policy, abbia idealmente "arato il campo" per la successiva semina del New Public Management.

<sup>6</sup> M. Fedele, *Come cambiano le amministrazioni pubbliche*, op.cit., pp. 70 ss.

capacità di compenetrare l'ambito locale rappresentava la vera chiave di volta del modello francese, ma risultava disatteso in quello italiano, in cui alcuni dicasteri presentavano robuste diramazioni periferiche, altri ne erano decisamente privi: «Le Finanze dettero ad esempio vita alle intendenze distribuendole in tutti i capoluoghi di provincia; gli Interni trovarono nelle prefetture i loro naturali interlocutori locali; e così fecero anche la Pubblica Istruzione con i provveditorati e i Lavori Pubblici con il Genio Civile. In tal modo il prefetto, che avrebbe dovuto rappresentare in ogni capoluogo il principale canale di collegamento tra centro e periferia, fu ben presto affiancato da un reticolo di collegamenti autonomi che ne ridimensionarono l'originario monopolio di rappresentanza dell'amministrazione pubblica»<sup>7</sup>. È curioso e insieme inquietante che tale (precario) equilibrio tra centro e periferia – particolarmente delicato in un Paese storicamente “giovane” come il nostro, per secoli diviso territorialmente, per quanto anelante l'omogeneità culturale – avrebbe attraversato indenne interi capitoli delle vicissitudini italiana (il periodo liberale, quello fascista, quello repubblicano, prima socialdemocratico, poi liberista), arrivando solo nel 1990 – sul far della Prima Repubblica – alla nuova legge sulle autonomie locali, ideale prosecutrice del Testo unico del 1934 (che a sua volta aveva semplicemente cristallizzato il modello statutario del Regno di Sardegna). I buoi, però, erano in gran parte già scappati dal recinto: l'idea che l'atto amministrativo si ponesse su un piano idealmente superiore rispetto alle istanze della cittadinanza, ma anche ai diritti dei dipendenti e agli interessi (qui si fa riferimento a quelli legittimi) di tutti coloro che oggi chiamiamo ‘stakeholder’ – tanto da suggerire la nascita di una dottrina giuridica, il diritto amministrativo, sostanzialmente parallela alla regolazione ufficiale dei rapporti pubblici – incentivò già durante il fascismo la nascita di “manovre correttive” per limitare la discrezionalità inevitabilmente posta, stanti tali premesse, alla base dell'atto amministrativo e per ricondurre le decisioni della PA dentro l'alveo della parte più “politica” (e permeabile agli interessi

---

<sup>7</sup> Ivi, p. 70. Sulla figura del prefetto esiste una corposa e purtroppo spesso negletta bibliografia, solo recentemente collazionata da Michele Meloni, nell'utile *Sul prefetto e sul Ministero dell'Interno. Primi risultati di una ricerca bibliografica*, Editoriale scientifica, Napoli 2019.

partitici) dello Stato. È sulla base di questa motivazione che nascono le “amministrazioni parallele” che regolano i grandi moloch dell’azione pubblica: le Ferrovie (1924), le Poste (1925), i Telefoni (1925), fino ad arrivare, con la costituzione dell’Iri (1933), a un tentativo di generale e statalista coordinamento dell’intera attività industriale del Paese. La fine del fascismo – è noto – non induce a un indietreggiamento nell’assalto “para-statale” all’amministrazione pubblica, ma ne modifica e “pluralizza” la forma, con la nota spartizione partitocratica dei posti di potere. Con gli occhi del ‘dopo’ possiamo affermare che il movimento culturale, sociale e politico di contestazione dell’unilateralità e dell’autoritarismo dello Stato, noto come Sessantotto, abbia da un lato incrinato il suddetto equilibrio – a torto ritenuto marmoreo – ma abbia rappresentato, dall’altro, un’occasione sprecata: sarà il privato, auspice un’Europa unita all’epoca in via di formazione, a scardinare la “black box” della Pubblica Amministrazione, scavando sin dalle sue radici, con l’obiettivo di alleggerire il welfare e di lucrare attraverso le progressive privatizzazioni.

È facile, e anche un po’ banale, affermare oggi che il modello di Stato “interventista” fosse ormai insostenibile finanziariamente e, soprattutto, incapace di leggere le mutate condizioni socio-economiche della popolazione italiana: si rischia, così facendo, di dimenticare come quell’apparato ridondante, farraginoso e “scialacquatore” avesse oliato l’ingresso delle masse nel campo della democrazia italiana, in un ideale connubio con i cambiamenti normativi tesi ad allagare il suffragio, a limitare – quantomeno formalmente – le discriminazioni tra classi sociali e, ovviamente, a restituire al Paese – dopo il fascismo – la piena libertà di scelta politica. Non si tratta, a ben vedere, di una semplice e romantica “nostalgia amministrativa”: le successive riforme – a latere del dichiarato obiettivo di “modernizzare” il Paese (e qui Sabino Cassese non *commentava*, ma direttamente *faceva*, in qualità di Ministro della funzione pubblica del governo Ciampi, nella delicata fase del 1993-1994) – consegneranno di fatto il settore pubblico all’esecutivo, limiteranno i trasferimenti finanziari statali dal centro alla periferia (costringendo gli enti locali alla “tributizzazione” delle entrate, con conseguente aumento – fino all’inverosimile – del divario tra Comuni del Nord e del Sud Italia), romperanno l’universalità dell’azione amministrativa, producendo una balcanizzazione tanto dei



rapporti tra la PA e i suoi dipendenti, quanto (e soprattutto) tra la funzione pubblica e l'utenza, con l'emersione di micro-ordinamenti per ogni categoria, corporazione, associazione, comitato e bocciofila. Se l'appiattimento statolatorio che prevedeva, per l'amministrazione pubblica, un'offerta di beni universali come le infrastrutture stradali, la casa, la sanità e la "restituzione economica", finita la stagione del lavoro, non rispecchiava più l'acclarata eterogeneità della popolazione, il nuovo modello produceva un'erogazione "divisiva" dei servizi – peraltro dentro un contesto di generica riduzione degli stessi – contribuendo, molto probabilmente, ad accelerare quel "cambio di paradigma" nei rapporti tra amministrati e amministratori che costituisce, negli ultimi decenni, il vero problema italiano e che possiamo sinteticamente indicare come 'fine della fiducia sistemica'. Semmai volessimo trovare un caso empirico riflettente la teoria del "progetto normativo parziale", eccolo qui, *hic et nunc*, nel nostro Paese!

Una teoria per la Pubblica Amministrazione tardo moderna: il pluralismo giuridico

È questo uno dei punti cardine del ragionamento che proponiamo nel contributo. Le riforme che hanno da sempre caratterizzato il sistema amministrativo italiano sono attribuibili a precise variabili politiche, collocabili con esattezza in determinati periodi storici: nell'incipit della nostra storia unitaria, si poneva la necessità di (non) scegliere tra differenti modelli di funzione pubblica, poi ci fu l'impegno liberale di perequare l'enorme delta tra città e campagne, quindi (sotto il fascismo) venne imposta la specifica volontà di creare un "apparato servente" e, con esso, una classe sociale fedele al regime – come non era, evidentemente, quella operaia – successivamente la necessità di gestire i finanziamenti della Ricostruzione, di frenare – nei Settanta dello scorso secolo – il conflitto di classe e tra generazioni, quindi, con l'accelerazione del progetto europeista, di smantellare mercati protetti e di aprire il Paese a una "concorrenza senza garanzia"; infine, di ridurre all'osso i costi fissi del lavoro nell'apparato pubblico e di ridurre il welfare alla forma caritatevole del sussidio in favore dei subalterni (comunque tra coloro che possano essere rendicontati sta-

tisticamente, quindi non “gli ultimi tra gli ultimi”, né i più bisognosi), confidando nell’elemosina prezzolata delle imprese – si pensi all’affluente “welfare aziendale” – erogata in cambio di scontati benefici fiscali e differenziata a seconda dello status lavorativo del “beneficiario” (la palestra pagata, per il manager, il buono pasto per l’impiegato di quarto livello). Ha gioco facile, quindi, Sabino Cassese, a sottolineare – nel suo già menzionato intervento – come sia sempre stato lacunoso un “pensiero politico” sulla Pubblica Amministrazione. Noi intendiamo “raddoppiare” le sue affermazioni, non smentirle: simile e non meno grave aporia è costituita dall’incapacità di inserire le riforme dell’apparato pubblico nella *processualità sociologica*, in maniera coerente con i canoni di una conoscenza che formalizzi i rapporti e gli atti amministrativi. Se l’assenza di *politicità* ha sterilizzato riforme pure (spesso, non sempre) ben pensate ed elegantemente scritte – tanto che gli aggettivi ‘inapplicato/a’ presentano le maggiori occorrenze nell’analisi testuale degli articoli che affrontano la tematica – l’assenza di una specifica teoria sociologica alla quale rifarsi, senza costringere gli analisti a rintracciare *ex post* etichettature estere, che al massimo offrono una patina di vernice incapace di modificare l’aereodinamica della carrozzeria (e ancora continuano a offrirla, stando alla recente analisi di Giulio Moini sul dibattito intorno alla sorte del New Public Management<sup>8</sup>), ha appiedito sul nascere interventi incisivi sul piano pubblico, cioè in quel settore che pure rappresenta la struttura di maggiore continuità nella nostra storia unitaria e che, nonostante ciò, stenta a entrare nella *materialità* dei rapporti sociali.

Eppure non era impossibile scegliere, dentro un secolo e mezzo di riflessione sociologica, modelli interpretativi utili allo scopo. Non ci interessa, in questa sede, diffondere protervie opinioni o maliziosi suggerimenti: solo riprendere, casomai, vecchie passioni di gioventù (altrove argomentate<sup>9</sup>), ricordando come la “giuridicizzazione” di un

---

<sup>8</sup> Cfr. G. Moini, «New Public Management e neoliberismo. Un intreccio storico», in *Economia & Lavoro*, a. LI (2018), pp. 71-79.

<sup>9</sup> Questo paragrafo è debitore di alcune riflessioni recentemente proposte in P. De Nardis, *Il crepuscolo del funzionalismo. Appunti di teoria sociale*, Bordeaux Edizioni, Roma 2019. Molto prima, però, era stato dato alle stampe: P. De Nardis, *Teoria sociale e analisi socio-istituzionale*, Carucci Editore, Roma 1978.

rapporto tra pari – come accade negli atti emanati dalla funzione pubblica – rientri nel più generale paradigma dell’istituzionalizzazione di un processo avente un punto di avvio del tutto informale. Ciò non vuol dire, ovviamente, che la PA “civilizzi” relazioni tra selvaggi: l’inizio di ogni relazione è contrassegnato da regole di comportamento apprese dalla trasmissione della cultura o dalla semplice emulazione, tali da “inquinare” già in partenza un rapporto in via di formalizzazione e, in fondo, da influenzarlo secondo i canoni di un certo segmento culturale, lo stesso nel quale è ambientato il suddetto apparato pubblico. Cambia, però, il timbro di prescrittività del linguaggio che regola i rapporti di un gruppo prima informale, adesso “istituzionalizzato”: il processo di formalizzazione, in fondo, non consiste in niente altro che la messa in atto di una serie di connotati già presenti in potenza negli stati iniziali del fenomeno, esaltando quelle regolarità che, *in nuce*, erano agenti già in precedenza, ma si confondevano con interazioni più estemporanee, in un clima di atipicità sociale, a volte confusionaria, altre volta gioiosa e feconda. «La forma, quindi, anche a livello empirico è regola. Maggiore formalità è perciò uguale a più precisa e più vincolante regolarità, che raggiunge il suo punto massimo nell’istituzionalizzazione giuridico-positiva”<sup>10</sup>. Saltando a piè pari le suggestioni mutate dalla filosofia analitica del linguaggio, di marca anglosassone, che considera la norma come “enunciato prescrittivo in lingua” e distingue al suo interno una parte “frastica” e una “neustica”<sup>11</sup>, ci limitiamo a osservare come oggi la strutturazione del settore amministrativo – e ogni sua ben ponderata riforma – se letta come passaggio dall’*informale* al formale (dove il primo termine va corsivato perché, come detto, è impossibile, all’interno dei fenomeni sociologici, trovarsi al cospetto di qualcosa di assolutamente inedito), si concretizza nella tipizzazione della norma giuridica, ma non può essere concepita come una cesura netta tra ciò che non sia strutturato e ciò che lo sia, appunto, quanto in un *continuum*, o meglio in una prolungata tensione tra i due poli. Ci viene in aiuto, in questo senso, un sociolo-

---

<sup>10</sup> P. De Nardis, *Il crepuscolo del funzionalismo*, cit., p. 159.

<sup>11</sup> Si veda, in tal senso, R.M. Hare, *The Language of Morals*, Oxford University Press, London 1952, tradotto anni dopo anche in italiano (*Il linguaggio della morale*, Ubaldini, Roma 1968).

go come Georges Gurvitch, “cantore” di un pluralismo giuridico che attribuisce una non banale importanza al diritto “spontaneo”, senza però sconfinare nella dimensione valutativa, quindi tenendosi alla larga da una battaglia di retroguardia, quale sarebbe quella dell’ingenuo rimpianto per una vita comunitaria, genuina e spontanea (come nella *Gemeinschaft* idealizzata da Ferdinand Tönnies, per dire).

In Gurvitch, invece, il rapporto tra il diritto “intuitivo” e quello “organizzato” prefigura «una relazione tra diversi e discreti livelli di profondità. Questo fa sì che si hanno dapprima forme di socialità con diverso grado e funzione a cui si abbinano diversi tipi di diritto»<sup>12</sup>. Allo stesso tempo, il processo di formalizzazione – che, nel nostro specifico, trasforma un fatto sociale in un’esperienza giuridica – non presuppone una “struttura” come nella teoria kelseniana, in cui è una forma esterna rispetto al contenuto, ma un confine “gestaltico”, di tipo fluido e poroso, come l’azione all’interno del rapporto sociale. Quanta intuizione, evidentemente, nell’attribuire all’informale le potenzialità della formalizzazione, a patto di abbandonare tentazioni di assolutizzazione *à la Kelsen* e di considerare la struttura già come materia: una concezione, quindi, in piena linea con la contemporaneità sociologica, che attribuisce al capitale relazionale una capacità maieutica. Pur senza proporre un’equazione primitiva, è lecito affermare come il formalismo kelseniano abbia rappresentato la colonna sonora del monismo statalistico, risultando però inadeguato in un contesto di “dispersione” delle fonti legislative e, appunto, di progressiva “informalizzazione” delle stesse. Qui si situa, invece, il pluralismo giuridico, la cui “opportunità” non risiede solo nell’attribuzione del potere di produrre norme anche a enti non statali, ma nell’intera architettura della riflessione di Gurvitch, che andiamo velocemente a spolverare. L’autore russo, naturalizzato francese, fonda le basi per un’analisi delle istituzioni partendo, appunto, dalla pluralità delle forme di socialità, tali da generare altrettanti ordinamenti giuridici eterogenei, negando dunque allo Stato il monopolio della produzione giuridica. È necessario, a questo punto, contestualizzare il lavoro principale di Gurvitch (*The Sociology of Law*) nel percorso biografico-scientifico dell’Autore che si trovava, nel 1942 (anno della diffusione del volu-

---

<sup>12</sup> P. De Nardis, *Il crepuscolo del funzionalismo*, cit., p. 164.

me), nella fase intermedia tra due grandi periodi: il primo, caratterizzato dall'interesse per la filosofia sociale e del diritto, e il secondo, imperniato sull'interesse per la sociologia generale, pur con alcune peculiarità. Ovviamente nessuna opera scientifica è una monade: troviamo, quindi, che *The Sociology of Law* riposi sostanzialmente su alcuni capisaldi ideologici e culturali, le cui matrici sono riscontrabili negli scritti antecedenti dell'Autore, in particolare *L'idée du Droit Social* e *Le temps présent et l'idée du Droit Social*. Qui, come sapientemente annotato da Renato Treves nell'*Introduzione* all'edizione italiana del volume (uscita peraltro postuma: Gurvitch era morto da due anni), l'Autore «si presenta nell'arco di tempo compreso tra le due guerre come uno dei più combattivi e autorevoli sostenitori del pluralismo giuridico e dell'idea di diritto sociale»<sup>13</sup>. Nella sua intuizione che il potere giuridico risiedesse non soltanto nello Stato, ma in molti altri enti diversi, e che la norma statale non fosse né l'unica, né la principale, fonte del diritto venivano idealmente richiamati tanto von Gierke – che aveva attribuito a ogni gruppo sociale (anche non organizzato) la capacità di produrre diritto – quanto Duguit, con la sua concezione del diritto come regola della vita sociale e dei gruppi societari. In questo modo, la sensibilità storicistica e romantica dei giuristi dell'Ottocento veniva rivalutata e riconosciuta a pieno titolo come antecedente logico e storico del pluralismo giuridico. È ne *L'idée du Droit Social* che Gurvitch cerca di trovare in una prospettiva storica le matrici della dottrina del pluralismo giuridico, fondandola su istanze antiformalistiche e ricollegandola direttamente all'idea di diritto sociale: l'assunto fondamentale diviene, quindi, che ogni comunità possiede la capacità di creare un proprio diritto, in linea – se volessimo “scavallare” verso l'orientamento ideologico-politico dell'Autore – con il convincimento di Gurvitch, vagamente ispirato a una sorta di socialismo democratico, in cui i rapporti sociali si dovrebbero sviluppare, al fine di rimanere lontani da tentazioni autoritarie, nella piena poliedricità offerta dalla ricchezza umana, senza i confini imposti dalle organizzazioni politiche. Accanto all'opposizione al monismo statalistico, infatti, un altro percorso interpretativo che farà la fortuna di

---

<sup>13</sup> R. Treves, *Introduzione* a G. Gurvitch, *Sociologia del diritto*, Etas Kompass, Milano 1967, p. XI.

Gurvitch, anche successivamente alla sua morte, sarà rappresentato dalla diffidenza verso i meccanismi di controllo sociale<sup>14</sup>, con il rischio, però, di far passare in secondo piano la parte più interessante della sua analisi delle istituzioni, vale a dire quella in cui viene sviluppata una “sociologia differenziale del diritto” che arriva alla seguente conclusione: «ogni gruppo in cui predomini la socialità attiva e che realizzi un valore positivo [...] si afferma come ‘fatto normativo’»<sup>15</sup>, forgiando la propria regolamentazione giuridica. Il “fatto normativo” del gruppo è la fonte non già delle varie specie di diritto, bensì del loro particolare equilibrio in una struttura giuridica e in uno specifico ordinamento: in questo modo Gurvitch inquadrava la problematica del gruppo come ogni unità collettiva capace di rappresentare una sintesi e un equilibrio di forme di socialità, all’interno del più vasto insieme della società globale. Ciò che caratterizza un gruppo particolare è costituito dalla sintesi unificatrice che, però, non è totale: le forze centripete, d’altronde, predominano su quelle centrifughe, alla pari di come l’unità della coscienza collettiva del gruppo prevale sulla pluralità delle forme integrate di socialità, a condizione, però, che un gruppo particolare non si distacchi completamente dalla società globale, ma rimanga compreso in un tutto più ampio. Gurvitch, dunque, parla di varie specie di diritto originate dalle differenti forme di socialità ma, nel momento in cui considera l’insieme delle suddette forme di socialità, si esprime nei termini di gruppi particolari che producono ordinamenti giuridici e che, considerati a loro volta un insieme, danno luogo alle società globali e ai correlativi sistemi giuridici (l’insieme di ordinamenti giuridici). Non tutti i gruppi, però, sono parimenti in grado di generare ordinamenti giuridici: quelli temporanei, ad esempio, mancano della stabilità necessaria a tale scopo; le folle, le persone convenute in una riunione, i congiurati non possiedono le caratteristiche per produrre altro che non tipi di diritto “caotici”; i gruppi non organizzati spesso non possono usufruire di un tempo minimo per strutturarsi. Alla fine, quindi, è la stabilità che fa la differenza, positivamente, consentendo alla Nazione, alla Società Internazionale, al Mercato economico e all’Industria – *et similia* – di organizzarsi in

---

<sup>14</sup> Cfr, appunto, G. Gurvitch, *Il controllo sociale*, Armando Editore, Roma 1997.

<sup>15</sup> P. De Nardis, *Il crepuscolo del funzionalismo*, cit., p. 55.

quanto produttori di diritto. Più che il territorio, quindi, è l'organizzazione il vero fattore determinante, ai fini della generazione di ordinamenti giuridici, per quanto la prossimità tra i membri e la loro densità, applicata alla dimensione territoriale, abbia spesso indotto numerosi giuristi alla conclusione (a nostro avviso affrettata) che solo i gruppi ancorati su un territorio – quindi in primis lo Stato, che li raggruppa nella sua totalità – presentino la capacità di produrre, o perlomeno formulare, il diritto. Una tale leggerezza interpretativa non è stata indolore, purtroppo, perché ha ostacolato per molto tempo l'acquisizione di un dato importante, nella speculazione di Gurvitch: in caso di conflitto, gli ordinamenti giuridici emanati da gruppi economici sono sostanzialmente equivalenti al diritto statuale. È da qui, invece, che si sviluppa uno dei punti maggiormente interessanti e attuali del sociologo franco-russo, nel momento in cui, contro una concezione monistica e statalistica del diritto, egli dedica la terza sezione del terzo capitolo della sua *Sociologia del diritto* alla "sovranità" degli ordinamenti giuridici, in rapporto a quello statale, arrivando alla conclusione che questa – in quanto qualità particolare del potere – compaia solo quando si passa dal piano microsociologico a quella macro. Non si può parlare, in definitiva, di 'potere sovrano' se si rimane a livello interpersonale e microsociologico.

La lezione che possiamo trarre dall'analisi di Gurvitch consiste nella conclusione per cui il problema fondamentale della sovranità risiede nella sua fattispecie giuridica – intesa in senso superlativo – in quanto tale appartenente solo ai "gruppi globali sovrafunzionali". Da qui deriva una doppia conclusione: in primo luogo, attesta come ogni relazione sociale capace di elevarsi dalle dinamiche strettamente interpersonali, verso una necessaria generalità, può produrre diritto (quindi anche le diverse branche della PA e dello Stato-apparato); successivamente testimonia come l'ordinamento giuridico economico non possa essere posto su un piano di soggezione rispetto a quello strettamente giuridico-politico. Come ricordava lo stesso Gurvitch, il problema della produzione del diritto si poneva a causa dell'evidenza per cui il principio di sovranità fosse stato elaborato proprio nell'epoca storica in cui l'ordinamento giuridico delle società globali attribuiva una netta superiorità all'ordine statale. Si era, d'altro canto, nel momento della formazione dello Stato territoriale moderno, tale

da “combattere” contro enti che, pur non essendo territorializzati, rivendicavano la loro statualità: si trattava di nemici “esterni” (come la Chiesa e il Sacro Romano Impero) e “interni” (cioè il feudalesimo). Nell’affermare la propria sovranità, quindi, lo Stato territoriale difendeva soprattutto il monopolio della costrizione incondizionata, vale a dire la propria indipendenza esterna da ogni organismo che accampasse carattere pseudo-statuale e la propria supremazia interna, nei confronti dei gruppi che intendessero contestare la già menzionata costrizione incondizionata di weberiana memoria.

A questo punto è bene ricordare, però, come la sovranità politica dello Stato (conseguenza del suo monopolio di tale costrizione) non implichi *eo ipso* anche la sovranità giuridica, che è qualcosa di affatto diverso: secondo Gurvitch, il monopolio della costrizione incondizionata dello Stato viene sempre accolto dentro limiti molto precisi, sia nei termini di una competenza giuridica propria della “società globale sovralfunzionale” (capace di restringere l’agibilità dello Stato), sia nell’interazione con i gruppi sub-statali, le cui competenze vengono di volta in volta allargate o ridotte. Ne consegue che la tendenza ad attribuire allo Stato sovranità giuridica e politica sia semplicemente il risultato di un’illusione dovuta alla simultaneità storica dell’estensione delle competenze dello Stato derivanti dall’ordinamento giuridico delle società globali e dall’accidentale “superiorità relativa” del diritto politico di una data epoca. Tale superiorità, però, non aveva nulla di definitivo, come abbiamo ormai imparato nella nostra, di epoca, in cui il “carattere” dello Stato è cinto d’assedio esternamente e internamente. Arduo, quindi, cristallizzare oggi una gerarchia prestabilita di gruppi e dei loro corrispondenti ordinamenti giuridici: meglio, di contro, lasciare la porta aperta a continui rovesciamenti e a variazioni nei rapporti.

## Conclusione

In una densa e godibilissima *Storia dell’amministrazione italiana (1861-2017)*, Stefano Sepe ricorda come «le vicende dei tentativi di riformare l’amministrazione pubblica nel nostro Paese mostrano costantemente una giustapposizione quasi frontale tra i propositi dei



governanti e l'incidenza delle leggi di riforma nell'azione effettiva degli apparati pubblici»<sup>16</sup>: di certo riformare la PA è stato un enunciato presente in pressoché tutti i programmi dei nuovi governi che si sono succeduti dall'inizio della storia unitaria. Altrettanto certamente tale enunciato è caduto nel vuoto con una fragorosa puntualità, quantomeno non ha prodotto risultati tangibili agli occhi dell'utenza. In questa sede non si vuole assumere, però, un registro catastrofista e si ricorda con convinzione la lista delle "attenuanti", che vanno dalla difficoltà di rendicontare oggettivamente la performance di un ufficio pubblico<sup>17</sup>, all'evidenza per cui il progressivo aumento nella densità delle relazioni sociali trova un corrispettivo nel maggior coinvolgimento della PA come *player* della quotidianità; dall'inevitabile conseguenza di come la scelta dell'austerità rispetto ai conti dello Stato non giovi al potenziamento di uffici che lavorano spesso sotto-organico; all'annotazione in base alla quale ogni Stato democratico si trovi a fronteggiare lagnanze sul suo apparato amministrativo, così da suggerire l'esistenza di un problema generalizzato, fino all'amara conclusione per cui, in un contesto di interruzione della "fiducia sistemica" della cittadinanza verso la classe politica, ogni disfunzione dello Stato-apparato pone altro sale sulle ferite. Non aiuta, in tal senso, l'involuzione del dibattito sul cambiamento amministrativo, ormai scaduto a livello di placida ritualità, in continua auto-alimentazione e sempre più lontano dalla riflessione sui contenuti di una potenziale (e necessaria) riforma: cambiare, sì, ma in quale direzione? Non emerge, infatti, la portata complessiva della questione, nel continuo tentativo di ridurre l'obiettivo di migliorare la performance della PA a una narrazione di comodo, quasi macchiettistica, in cui rappresentanti più o meno volenterosi della classe politica si prodigano a razionalizzare la funzione pubblica, perseguendo il beneficio dell'utenza, ma venendo bloccati dal "muro di gomma" del ceto burocratico, geloso dei propri privilegi, quasi fiero dell'atavica inefficienza. Perché, di contro, non allargare la visuale, inserendo nuove variabili, quasi "provocatorie"? Vogliamo forse parlare del livello retributivo

---

<sup>16</sup> S. Sepe, *Storia dell'amministrazione italiana (1861-2017)*, Editoriale Scientifica, Napoli 2018, p. 33.

<sup>17</sup> Si veda il contributo di Luca Alteri, *infra*.

degli impiegati pubblici (al netto di qualche ufficio particolarmente “fortunato”, in virtù della sua vicinanza proprio alla classe politica) e di come tale argomento sia stato sempre negletto, all’interno delle discussioni su potenziali riforme del settore, quasi che fosse di stretta pertinenza sindacale? Se è vero quanto affermato ancora da Stefano Sepe (e non ci sono indizi per sostenere il contrario) – cioè che «nella gran parte dei casi le riforme amministrative sono naufragate per l’impossibilità di conciliare la necessità di razionalizzazione degli apparati con le esigenze del personale»<sup>18</sup> – considerare la qualità del lavoro dei dipendenti pubblici anche come *benchmark* “in entrata” e non solo “in uscita” aiuterebbe forse a oliare i meccanismi dell’implementazione delle politiche, quantomeno svelenirebbe un clima irrespirabile, nel quale il dipendente statale è descritto come un soggetto – pigro e inetto – arroccato su posizioni difensive e irragionevoli: una rappresentazione, è bene precisare, che viene diffusa nella sfera pubblica non solo dall’empiria di ogni giorno (che sicuramente ne fornisce validi esempi), ma anche da meno giustificati commenti di opinionisti, *influencer* e commentatori di ogni sorta, incapaci di andare oltre il bieco senso comune. Giusto per dare una testimonianza di come la (lecita) richiesta di provvedimenti draconiani contro “pigroni”, assenteisti e lazzaroni possa produrre niente altro che isterismi, se veicolata con un approccio soggettivistico e mediante impropri paragoni temporali, ricordiamo quando Claudio Alò ringhiò contro «la parte malata della burocrazia italiana», evocando il licenziamento di 61 operai Fiat, al quale «seguì la famosa ‘marcia dei 40mila’, che cambiò la storia sindacale, sociale ed economica del Paese»<sup>19</sup>: anche a voler accogliere interpretazioni fin troppo automatiche per risultare credibili, l’attacco ai lavoratori difficilmente contribuisce a risolvere problemi strutturali. Spesso diventa, anzi, il pretesto per deresponsabilizzare il legislatore e procrastinare, *sine die*, riforme effettivamente incisive: pensate con una teoria, scritte con consapevolezza, implementate con diligenza. Se poi, inoltre, invece che di ‘riforma’

---

<sup>18</sup> S. Sepe, *op. cit.*, p. 35.

<sup>19</sup> Cfr. C. Alò, «Ma il tartassato non si fida», ne *Il Messaggero*, 27 gennaio 1998, pp. 1 e 3, citaz. p. 3.

– termine verso il quale stiamo progressivamente sviluppando una sorta di allergia – parlassimo di ‘evoluzione’ della burocrazia italiana – alla continua ricerca di un modello amministrativo all’altezza del nostro sistema politico e sociale – ci renderemmo conto che gli unici e veri momenti di cesura degli assetti amministrativi italiani siano avvenuti non in seguito a più o meno sbandierate riforme, ma sulla scorta di importanti cambiamenti nella *polity* italiana, con la regionalizzazione del 1977 e il federalismo (mitigato) di venti anni dopo, a ulteriore dimostrazione di come, da un lato, sia peregrina l’idea di riformare la PA andando a legiferare solo su quello specifico settore, come se fosse una monade e, dall’altro, sia evidente il parallelismo tra l’innovazione nell’apparato pubblico e la trasformazione politica a cui l’intero Paese è stato sottoposto nel corso degli ultimi decenni, riassumibile – nella sua essenzialità – in ‘decentralizzazione’ ed ‘esecutivizzazione’.

Senza questa piena consapevolezza, non si svilupperà mai l’intenzionalità scientifica di indagare sul settore pubblico in Italia, preferendo la comoda accettazione di capziosi automatismi, come quello per cui un disequilibrio nei bilanci statali debba necessariamente tradursi in un ridimensionamento del settore pubblico – a nocumento della collettività – oppure quello per cui una rinnovata efficacia dell’intervento pubblico si otterrebbe solo separando le responsabilità politiche da quelle amministrative, nell’implementazione dei programmi pubblici, oppure ancora quello per cui un iter “light” nelle pratiche amministrative non metterebbe a rischio la trasparenza e la libera concorrenza tra individui interessati ai concorsi e imprese partecipanti ai bandi oppure, infine, quello per cui la sostituzione dei principi del servizio pubblico con i dogmi del mercato avrebbero “acquietato” i malumori popolari contro la classe politica. Per poi scoprire, invece, che avrebbe prodotto la controindicazione di vertici amministrativi divenuti surrettiziamente autonomi rispetto ai rappresentanti politici democraticamente eletti.

Classe politica e pubblica amministrazione, quindi: un tema da cui è impossibile fuggire, ma il cui svolgimento sovente è piuttosto noioso, riconducibile unicamente alle contumelie contro l’occupazione partitica del settore pubblico. Proviamo a spingere più in là la

linea dell'analisi. Non saremmo di certo i primi a farlo: un volume di Giuseppe Guarino, datato solo agli occhi dell'anagrafe libraria<sup>20</sup>, era idealmente sintetizzabile con una sorta di stuzzicante sillogismo: 1) la pubblica amministrazione italiana funziona assai male; 2) la pubblica amministrazione italiana, allo stesso tempo, non deve essere riformata, perché – così com'è – serve a bloccare l'ingerenza della classe politica; 3) la classe politica italiana è persino peggio della pubblica amministrazione del Paese. Una sintesi del genere offre una pluralità di vantaggi, in quanto permette di osservare "l'affaire-PA" da un'altra prospettiva, pur senza mutarne le variabili intervenienti (cioè la necessità di riformare la funzione pubblica e contemporaneamente di sganciarla dal "bacio mortale" con la classe politica); "allarga" il problema dell'amministrazione pubblica a un'altra, delicata, questione irrisolta, vale a dire la rappresentanza politica nel nostro Paese e la qualità della classe dirigente; ricorda al colto e all'inclita come i deficit di credibilità – a prescindere dal soggetto individuale o collettivo su cui siano applicati – difficilmente vengono risolti "in laboratorio", con qualche stratagemma di ingegneria normativa (a volte persino costituzionale), ma necessitano di un lungo lavoro di cultura politica e civica, così da ripristinare il *pactum unionis* da cui nacque la comunità (ed evitare di sprofondare, invece, in un *pactum subiectionis*).

È qui, infine, che la Pubblica Amministrazione rientra in gioco, nel pieno del suo fulgore, non solo come pur valida esecutrice delle istanze – normativamente plausibili – dei cittadini, nella migliore delle ipotesi, o come vassallo delle pretese – eticamente insostenibili – della classe politica (nella peggiore delle ipotesi), ma come cemento della coesione di un Paese, della sua solidarietà, del suo spirito cooperativo, della sua propensione a confrontarsi – anche aspramente – avendo, però, l'obiettivo di giungere a un punto comune e a una sintesi finale. Nel già menzionato saggio, Giuseppe Guarino polemizzava con fermezza con chi, all'epoca, incominciava a magnificare per la PA il modello dell'impresa privata. A costoro il giurista ribatteva – con un evidente, ma non stucchevole, gusto per la provocazione – la necessità che la funzione pubblica del Paese non venisse riformata, ma re-

---

<sup>20</sup> G. Guarino, *Quale amministrazione? Il diritto amministrativo degli anni Ottanta*, Giuffrè, Milano 1985.

stasse immobile! La burocrazia, a suo dire, avrebbe dovuto solo badare al rispetto delle norme, senza alcuno slancio interpretativo, senza le smanie di "produrre diritto", neppure in omaggio alla rincorsa verso efficientismi e performance mirabolanti. Una PA "slow", quindi, che non sia sorda e tetragona alle istanze dei cittadini, ma che respinga l'assalto della politica più vorace, soprattutto quando mascherato da annunci di sontuose riforme. Il già menzionato Stefano Sepe sintetizzò gli epicentrici anni Novanta con l'etichetta di "riforme senza riformismo": verrebbe quasi da auspicare, per la nostra Pubblica Amministrazione del futuro, un "riformismo senza riforme", che agisca sulla cultura della legalità, prima ancora che sulla variopinta architettura degli uffici.

**FOCUS** Note sui tentativi di innovazione  
nell'amministrazione italiana negli anni  
Venti e Cinquanta del Novecento

Stefano Sepe

Il «taylorismo» amministrativo nelle proposte degli anni Venti

La riforma dell'amministrazione dovrebbe avere di mira una «completa riorganizzazione ed una maggiore valorizzazione dei servizi dai quali dipendeva in gran parte [...] l'avvenire economico del Paese»<sup>1</sup>. Così, nella tornata del 1° marzo 1921, il deputato Finocchiaro Aprile illustrava le ragioni dell'ordine del giorno teso a superare l'«ormai superata nozione dello Stato puramente politico» con quella più moderna di «Stato economico», che metteva «al primo grado delle sue preoccupazioni» lo sviluppo del benessere materiale dei cittadini. Per adempiere a tale funzione occorreva – a suo avviso – che molti organi amministrativi acquistassero «un più spiccato carattere tecnico», poiché la funzione dello Stato non era più quella di «avvantaggiare una classe alle spese di un'altra, o di realizzare un sapiente equilibrio tra partiti contendenti, ma di risolvere importanti problemi tecnici» che esigevano «speciali cognizioni e matura esperienza». Per affrontare l'imponente problema – osservava Finocchiaro Aprile – si rendeva necessario «rinnovare l'attrezzatura» dello Stato, trasformando in maniera radicale «l'insieme dei suoi metodi e delle sue direttive». Se non si fosse posto mano a tale rinnovamento, sarebbe stato impossibile, per un'amministrazione con una «mentalità esclusivamente giuridico-contabile» priva di contatti con «i complessi problemi del progresso tecnico ed economico», farsi «animatrice», anziché «soffocatrice» delle energie espresse dalla società<sup>2</sup>. Le parole di Finocchiaro Aprile,

---

<sup>1</sup> A.P., Camera, Legisl. XXVI, Discussioni, tornata del 1° marzo 1921, p. 8264.

<sup>2</sup> *Ivi*, p. 8266.

pronunciate nel corso del dibattito sulla riforma dell'amministrazione che portò alla istituzione della Commissione parlamentare d'inchiesta guidata da Giovanni Cassis, dimostravano lo sforzo compiuto da una parte della classe dirigente per pervenire al rinnovamento dell'amministrazione.

Se tali problematiche venivano agitate nelle aule parlamentari non mancavano fermenti interni all'amministrazione tendenti a porre in termini innovativi la questione del rapporto tra apparati tecnici e strutture amministrative. Pur essendo un aspetto per certi versi secondario del problema, era una spia importante della generale tendenza a richiedere che le strutture amministrative riuscissero a rispondere alla domanda sociale. Le richieste di dar spazio alle amministrazioni tecniche erano il risultato della trasformazione che aveva attraversato, negli anni del conflitto, alcuni apparati legati alla produzione industriale. In tali strutture aveva trovato spazio la sperimentazione di una prassi burocratica orientata alla cultura dell'efficienza, lontana, per molti versi, dal tradizionale bagaglio della burocrazia italiana.

In quegli anni il ministero delle Poste e Telegrafi fu il vero laboratorio delle innovazioni nel settore pubblico. Nel marzo del 1919 un ordine del giorno dei postelegrafonici milanesi auspicava la trasformazione dell'azienda postale in una struttura di tipo industriale<sup>3</sup>. Durante il conflitto, era stato sperimentato «con risultati veramente confortanti» – secondo il giudizio che qualche anno dopo fu espresso da Filippo Meda, ministro del tesoro nel Governo Giolitti<sup>4</sup> – nei grandi uffici telegrafici il sistema di lavoro a «premio di intensificazione». Con tale accorgimento si era ottenuto «un aumento grandissimo nella produzione di ogni operatore», riuscendo a far funzionare in modo soddisfacente il servizio anche in carenza di personale. Nonostante i buoni risultati ottenuti, il Governo si mostrò contrario alla sua estensione all'intero ministero delle Poste, giudicandolo fonte di potenziali squilibri nel trattamento economico del personale.

---

<sup>3</sup> Cfr. ACS, Ministero dell'Interno, Direzione generale della Pubblica sicurezza, Div. AA.GG.RR., 1919, b. 133.

<sup>4</sup> Cfr. ACS, PCM, Gabinetto, 1921, 1.3.1147. La lettera di Meda a Giolitti è datata 28 gennaio 1921.

Nel complesso, i fermenti innovatori, sviluppati in un circoscritto settore degli apparati statali, non riuscirono ad imporsi oltre tali ambiti, anche per un loro limite intrinseco, poiché la necessità di regolamentazioni uniformi contrastava oggettivamente con la possibilità di applicare caso per caso sistemi che favorissero la produttività. Le difficoltà di introdurre in maniera capillare i sistemi di incentivazione e meccanismi per l'intensificazione della produttività derivarono sia dalle pressioni dei sindacati dei dipendenti, orientate all'ottenimento di miglioramenti retributivi generalizzati, sia dall'avversione di molti esponenti della classe dirigente liberale (in primo luogo dello stesso Giolitti). Fu perso di vista il criterio fondamentale per premiare gli impiegati migliori: tutta la vicenda denotò «la sostanziale debolezza e l'isolamento» dei tentativi di modernizzazione<sup>5</sup>. La relazione della Commissione Cassis riassunse tali perplessità, sostenendo che «il concetto di cointeressenza male si applica alle Amministrazioni statali che non [avessero] carattere industriale, perché in esse non [era] possibile tradurre in cifra l'effettivo rendimento di ogni funzionario o impiegato»<sup>6</sup>.

La crisi dello Stato liberale e la «razionalizzazione» amministrativa, attuata nel 1923 da Alberto De Stefani all'insegna delle economie di spesa, affondarono i timidi tentativi, sviluppatisi intorno alle amministrazioni industriali, di coniugare migliore efficienza dei servizi con trattamenti economici collegati al rendimento lavorativo. Di fronte alla crisi amministrativa del dopoguerra, peraltro, De Stefani non aveva esitato – in linea con le direttive impartite da Mussolini – ad adottare, in qualità di ministro delle Finanze, misure drasticamente riduttive (rispetto al periodo bellico) in materia di incentivi e di premi di rendimento. Nella circostanza, il ministro – condizionato dall'imperativo del freno alle spese – si era mosso cautamente, cercando di venire incontro, anche se in misura limitata, alle esigenze del personale. Aveva, quindi, scelto la linea di «stabilire regole uniformi» per la concessione degli incentivi economici «in guisa da evitare disparità tra i personali delle varie Amministrazioni dello Stato»<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Cfr. G. Melis, *Due modelli di amministrazione tra liberalismo e fascismo*, Ministero per i Beni culturali e ambientali, Roma 1988, p. 63.

<sup>6</sup> AP, Camera, Legisl. XXVI, sess. 1921, Doc. n. II bis, vol. I, p. 31.

<sup>7</sup> Cfr. ACS, PCM, Gabinetto, 1924, 1.3. 1/856 ove è conservata la circolare del ministro delle Finanze, emanata il 20 febbraio 1924.



Si chiuse, così, con una complessiva sconfitta, il primo atto di una vicenda che aveva visto i fautori dell'efficienza amministrativa vanamente impegnati a generalizzare i sistemi sperimentati nei settori dell'amministrazione nei quali aveva trovato spazio una cultura di tipo tecnocratico. Qualche anno più tardi, peraltro, l'utopia efficientista sarebbe riapparsa in forme analoghe.

I tentativi, compiuti nella seconda metà degli anni Venti, di introdurre nell'amministrazione italiana i principi dell'organizzazione scientifica del lavoro presero le mosse dalle esperienze maturate durante il conflitto. L'attenzione dei «tayloristi» si concentrò sull'individuazione delle tecniche in grado di mutuare negli uffici pubblici i sistemi industriali. Con il r.d. 16 agosto 1926 n. 1387 vennero previste specifiche disposizioni (che avrebbero dovuto essere adottate dai singoli ministri) per assicurare «maggiore speditezza nel funzionamento dei servizi». Il 1926 fu anche l'anno nel quale iniziò le pubblicazioni la rivista *L'organizzazione scientifica del lavoro* che si propose, quasi immediatamente, di estendere i principi tayloristici agli uffici pubblici. Le proposte di innovazione puntavano essenzialmente sulla «meccanizzazione» di alcune attività, di tipo ripetitivo, compiute negli uffici amministrativi. La parola d'ordine della «meccanizzazione integrale» dei lavori di protocollazione, classificazione, archiviazione, copiatura, spedizione della corrispondenza divenne il breviario dei «Tayloristi della scrivania»<sup>8</sup>. I primi tentativi diedero risultati contraddittori. Un progetto di meccanizzazione del servizio statistico dell'Azienda ferroviaria venne accantonato in partenza. Più fortunato l'esperimento tentato nella Direzione dei Servizi logistici del ministero della Guerra. La generalizzazione, compiuta tra il 1926 e il 1927, del sistema di «scritturazione meccanica» produsse lo snellimento del lavoro e la drastica riduzione dei tempi occorrenti a protocollare le pratiche. Venti delle ventiquattro dattilografe, prima addette all'ufficio di copia, furono addestrate all'uso delle macchine calcolatrici e spostate ad un ufficio statistico, appena istituito. Altri interventi sugli aspetti logistici dell'organizzazione del lavoro (apertura delle porte di comunicazione tra gli uffici e chiusura degli accessi ai corridoi) avevano consentito

---

<sup>8</sup> Cfr. «Applicazione di organizzazione scientifica negli uffici postali», in *L'organizzazione scientifica del lavoro*, 1926, p. 288.

di diminuire sensibilmente il numero degli uscieri. All'iniziativa del ministero della Guerra non seguirono innovazioni altrettanto significative in altri ministeri: l'utilizzazione della stenografia ebbe «esiti complessivamente contraddittori» e altri, limitatissimi esperimenti non incisero nell'organizzazione del lavoro negli apparati burocratici. Quella dei servizi logistici della Guerra si rivelò uno dei primi esempi di sperimentazione in chiave efficientistica nell'amministrazione centrale. Nel complesso, si rimase molto lontani dagli scenari immaginati dai fautori del taylorismo amministrativo. Nonostante gli sforzi di Silvio Molinari – che nel 1928 pubblicò un volume di *Profili di una organizzazione scientifica del lavoro amministrativo* – di Mario Levi Malvano e di Mario Fossati, che studiarono l'applicazione dei principi tayloristici ad alcuni servizi pubblici<sup>9</sup>, il problema della modernizzazione dei metodi di lavoro rimase estraneo alla cultura ed alla prassi degli apparati statali. Ciò anche per l'ambiguità crescente con la quale le proposte dei «tayloristi» erano state portate avanti. Nel loro disegno l'organizzazione pubblica era come una macchina che – invece di lavorare con gli antiquati criteri ottocenteschi – doveva adottare i principi della divisione esasperata delle mansioni e la rigida meccanizzazione delle operazioni di routine. Il modello fu apertamente criticato con l'argomento che i metodi tayloristici potevano avere diffusione molto limitata, potendosi applicare solo agli uffici che compivano operazioni ripetitive<sup>10</sup>. In questa situazione di stallo fu il Governo a prendere l'iniziativa, istituendo alla fine del 1928 (l'anno in cui si tentava la «fascistizzazione» degli impiegati) il «Comitato per la riforma dei metodi di lavoro» e ponendo a suo capo proprio Alberto De Stefani. Fu un tentativo generoso che venne bocciato da Musso-

---

<sup>9</sup> Cfr. S. Molinari, *Profili di una organizzazione scientifica del lavoro amministrativo*, Vicenza 1928; M. Levi Malvano, «L'organizzazione scientifica del lavoro e il Provveditorato Generale dello Stato», in *L'organizzazione scientifica del lavoro*, 1928, pp. 6 ss.; Id., «Un esempio di organizzazione scientifica del lavoro», in *L'organizzazione scientifica del lavoro*, 1927, pp. 216 ss.; M. Fossati, «L'organizzazione dei servizi in un Ufficio postale a forte traffico», in *L'organizzazione scientifica del lavoro*, 1926, pp. 192 ss.

<sup>10</sup> L. Gangemi, «Burocrazia, ordinamenti amministrativi e Fascismo», in *Vita italiana*, gennaio-febbraio 1929.

lini, molto attento al rischio di inimicarsi la burocrazia<sup>11</sup>. «Caro De Stefani, le vostre proposte farebbero diminuire l'assorbimento negli impieghi di Stato dei diplomati e dei laureati del Mezzogiorno con danno del suo proletariato in colletto bianco e cravatta. Quella gente è temibilissima; possiede una istintiva genialità propagandistica che fa presa in ambienti dove le relazioni di parentela e di amicizia hanno grandissimo peso nel creare correnti passionali, rapide a diffondersi e ad imporsi quando siano lievitare dai delusi della borghesia che, nel sud, conta assai più che a Milano e a Torino. Vi si deve adottare la politica del massimo numero dei posti nella burocrazia dello Stato se non vogliamo tirarci addosso una insurrezione; quella della fame dico fame degli intellettuali, la più difficile a placarsi. D'altronde è anche un dovere porvi rimedio. La pensavano così anche i miei predecessori, da Di Rudinì a Giolitti. Coloro che per far prevalere la politica della lesina non tennero presenti gli intellettuali disoccupati del Sud, tra cui vi sono autentici valori, furono politici di secondo ordine, come Sonnino e Luzzatti, anche se provvisti di altre e pregevolissime doti. Noi siamo dei politici, – soprattutto dei politici – abbiamo bisogno di tranquillità per svolgere i nostri programmi per condurre in porto la bonifica integrale che Voi, De Stefani, avete portato sul mio tavolo da lavoro. Sembra che ve lo siate dimenticato»<sup>12</sup>.

Le proposte degli anni '50 e '60: l'amministrazione come «impresa di servizi»

Nel secondo dopoguerra il tema della produttività riemerse nelle linee programmatiche dell'attività dell'Ufficio per la riforma burocratica. Nella relazione riassuntiva sugli studi compiuti tra il 1948 ed il 1953 il sottosegretario alla Riforma burocratica, Roberto Lucifredi, osservava che, per raggiungere l'obiettivo della «massima efficienza

---

<sup>11</sup> Sul Comitato per il perfezionamento dei metodi di lavoro cfr. S. Sepe, *Profilo storico dell'amministrazione dello Stato in Italia (1861-1979)*, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, Roma 1988, pp. 35-43.

<sup>12</sup> Citato in A. De Stefani, *Una riforma al rogo*, G. Volpe Editore, Roma 1963, pp. 12-13.

dell'azione amministrativa», occorre «impostare nel campo della pubblica Amministrazione un problema di produttività», studiando le modalità per il «trapianto nel settore della azienda pubblica [dei] principi sull'organizzazione scientifica del lavoro»<sup>13</sup>. Lucifredi intuiva l'importanza che la razionalizzazione degli apparati pubblici avrebbe avuto nel contribuire alla «rinascita» del paese: «un miglioramento della produttività delle aziende private sarebbe in gran parte annullato – osservava nella relazione – se non si ottenesse, parallelamente, un più sollecito e produttivo funzionamento delle Amministrazioni pubbliche con le quali i cittadini hanno continui rapporti»<sup>14</sup>. Il sottosegretario insisteva sulla concreta possibilità di pervenire a soddisfacenti risultati «senza necessità di leggi nuove», ma «stimolando le iniziative dei dirigenti degli uffici, fornendoli di mezzi d'azione moderni ed adeguati, facendo cadere le paratie di artificiosi compartimenti stagni»<sup>15</sup>. La sua posizione rifletteva il clima di laboriosa partecipazione creatosi intorno agli uomini politici (Alberto Giovannini, Pio Petrilli e lo stesso Lucifredi) succedutisi a Palazzo Vidoni e sostenuto dall'impegno del capo dell'Ufficio, Giuseppe Cataldi, il quale avviò un paziente lavoro di raccordo con le amministrazioni statali per stimolarne la partecipazione ai disegni di razionalizzazione elaborati dall'Ufficio. A dispetto di ciò, molteplici segnali inducono a credere che da parte della maggioranza dei ministeri mancò (o, almeno, fu piuttosto carente) una soddisfacente collaborazione.

Il Governo si mosse su due temi: in primo luogo sui metodi di lavoro e sulla loro semplificazione; in secondo luogo, sul problema del coordinamento dell'azione amministrativa. L'opera di impulso si concretizzò nella emanazione di alcune direttive tese a stimolare i ministeri ad avanzare proposte concrete. I risultati furono, nell'insieme, piuttosto modesti, dimostrando sia la scarsa attitudine dei ministeri a ragionare in termini di produttività dell'attività amministrativa, sia la tenace riluttanza dei ministri ad accettare il coordinamento da parte di un Ufficio della Presidenza del Consiglio. Questo secondo aspetto

---

<sup>13</sup> Cfr. Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Stato dei lavori per la riforma della pubblica amministrazione*, cit. vol. I, p. 5.

<sup>14</sup> *Ivi*, p. 86.

<sup>15</sup> *Ivi*, p. 5.

era frutto del peso crescente dei partiti politici nelle compagini governative che determinava una sorta di «allergia» dei ministri ad accettare il potere di coordinamento del Presidente del Consiglio e la tendenza ad accentuare la sfera di autonomia ad essi attribuita, nonché a rifiutare direttive ritenute troppo stringenti. L'infastidito atteggiamento assunto da Antonio Segni – prima come ministro dell'Agricoltura e poi come ministro della Pubblica istruzione – nel replicare alle indicazioni provenienti dalla Presidenza del Consiglio, segnalò l'esistenza di una difficoltà reale nell'affrontare con unità di indirizzo il problema della funzionalità dell'amministrazione.

Il 3 agosto 1948 la Presidenza del Consiglio dei ministri intervenne una prima volta per dettare indirizzi in tema di «semplificazione dei servizi e dei metodi di lavoro». Alla fine dello stesso anno, una nuova circolare – firmata dal sottosegretario Giulio Andreotti – invitò i ministeri a formulare «concrete proposte» per favorire l'«introduzione, nello svolgimento delle attività amministrative, di quei più moderni metodi seguiti dalle aziende private»<sup>16</sup>. Alcuni ministeri non risposero affatto all'invito. Altri (Lavoro, Industria) si sottrassero, sostanzialmente, alla richiesta, sostenendo l'impossibilità di un effettivo cambiamento in assenza di un generale riordinamento degli apparati statali. La richiesta di riforma dei controlli e della legge di contabilità era generale e veniva sostenuta soprattutto dai ministri che dimostravano più disponibilità ad eliminare («senza grandi difficoltà», come aveva ottimisticamente pronosticato Andreotti) i ritardi nell'azione dell'amministrazione. Il ministro della Pubblica istruzione, Gonella, sottolineò che alla base del problema vi era un deficit di studi, dichiarando che molto poteva essere fatto anche nel quadro normativo in vigore. Uguali accenti si coglievano nella risposta del ministro delle Finanze, Ezio Vanoni, il quale ricordava di aver più volte sostenuto che un migliore esercizio della funzione fiscale dipendeva essenzialmente da una più razionale organizzazione degli uffici. Unica voce discorde fu quella di Antonio Segni, titolare dell'Agricoltura, il quale bollò come inutile il tentativo di proporre la semplificazione dei metodi di lavoro.

---

<sup>16</sup> Cfr. Presidenza del Consiglio dei Ministri, Circolare 20 dicembre 1948, n. 30603/9270.4.1.1.2, *Semplificazione dei servizi e dei metodi di lavoro*, in *Stato dei lavori*, cit., vol. III, pp. 505-506. Le risposte sono alle pp. 506-537.

A suo avviso, infatti, si trattava di un argomento di «scarso rilievo in rapporto a quello della migliore ripartizione delle competenze»<sup>17</sup>. La posizione di Segni era soltanto la punta dell'iceberg costituito dalle composite forze che rappresentavano il nucleo granitico della «tradizione amministrativa», impermeabile a qualunque ipotesi di rinnovamento delle pressioni burocratiche.

L'11 agosto 1951 fu lo stesso Presidente del Consiglio, Alcide De Gasperi, ad intervenire, diramando una circolare («coordinamento e speditezza dell'azione amministrativa») nella quale si imputava alla «accresciuta sfera dei compiti dello Stato ed alla permanenza di ordinamenti non consoni alle mutate esigenze dei tempi» le ragioni della «lentezza» della macchina burocratica. Nel suo intervento, De Gasperi – dopo aver osservato che il Governo avvertiva tutta «la gravità del problema» – riconosceva che l'insoddisfacente funzionamento degli apparati pubblici impediva la «compiuta attuazione dei fini dello Stato» ed era in aperto contrasto con lo «spirito» dell'«ordinamento democratico» della Repubblica. «L'urgenza del problema» – secondo il Presidente del Consiglio – era «tale da richiedere un intervento di carattere immediato» volto a «rimuovere, per quanto possibile, le più sentite deficienze»<sup>18</sup>. Per dar corso all'iniziativa De Gasperi invitò i ministri a disporre «una approfondita indagine», tesa ad «accertare gli inconvenienti» nel funzionamento degli uffici ed a prendere le «opportune misure», sollecitando anche le «necessarie intese». Dall'analisi emergeva un quadro sconsolante del funzionamento degli uffici. I ministeri erano animati «da spirito polemico» che conduceva a «perdere di vista» le finalità da perseguire; «i singoli uffici» erano apertamente «riluttanti alle dirette forme di intesa»; gli alti dirigenti

---

<sup>17</sup> Cfr. *Stato dei lavori*, cit. vol. III, p. 513. Alle proposte di snellimento dei metodi di lavoro il ministro contrapponeva l'idea (già attuata alla Pubblica istruzione) di ripartire il protocollo, creando un archivio in ciascuna divisione ministeriale. La trovata sembrava talmente innovativa da indurre Segni a consigliarne «una più generale estensione ed adozione» ed a suggerire per gli archivi l'utilizzazione di «apposito mobilio» confezionato in «lamine leggere» per «conseguire la massima sicurezza» contro «incendi, furti, manomissioni» (*ivi*, p. 514).

<sup>18</sup> Presidenza del Consiglio dei ministri, circolare 11 agosto 1951, n. 5810/9707.2.3.2. *Coordinamento e speditezza dell'azione amministrativa*, in *Stato dei lavori*, cit., vol. III, p. 130.

erano inclini ad «esaurire i loro rapporti sulle linee della gerarchia», ignorandosi reciprocamente.

L'iniziativa del Presidente del Consiglio sortì effetti difformi. Alcuni ministeri non fornirono alcuna risposta. Tra quelli che lo fecero, emersero tre distinti atteggiamenti. Il primo fu quello dell'ossequio formale alle indicazioni della presidenza, al quale non seguirono provvedimenti di alcun rilievo. Da parte di altri ministri vi fu il sostanziale aggiramento della questione, attraverso il richiamo alla necessità di una riforma complessiva degli apparati amministrativi. Tale atteggiamento accomunò il ministro della Pubblica istruzione, Antonio Segni, quello delle Poste, Giuseppe Spataro, e quello dei Trasporti, Piero Malvestiti. Quest'ultimo, peraltro, pur dichiarando di ritenere «pacifico» che i problemi della produttività amministrativa avrebbero potuto essere risolti soltanto nel contesto di un'«organica riforma», riconobbe candidamente – senza accorgersi della contraddizione implicita nelle sue parole – che «sarebbe [stata] sufficiente una fedele esecuzione» delle direttive del Presidente del Consiglio per conseguire un «netto miglioramento» dell'attività delle amministrazioni.

I segnali più evidenti dell'ostilità delle burocrazie tradizionali verso ogni forma di innovazione emersero dalla risposta del ministro dell'Istruzione, Segni, il quale sostenne che l'indicazione di semplificare il carteggio tra gli uffici non era «cosa facile» e che la separazione di compiti tra le direzioni generali rendeva del tutto superflua la «necessità di contatti reciproci». La puntigliosa contestazione delle direttive emanate dal Presidente del Consiglio testimoniava la difficoltà di superare le resistenze degli apparati più tradizionali e di avviare la razionalizzazione dell'attività degli uffici.

In alcuni ministeri furono tentati, sulla base degli indirizzi forniti dall'Ufficio della riforma burocratica, parziali modifiche nei metodi di lavoro. Ciò avvenne soprattutto nei ministeri dell'Agricoltura e dei Lavori pubblici, che mostrarono particolare attenzione al tema del riordinamento dei metodi di lavoro e al problema della «produttività burocratica». Il ministro dell'Agricoltura, Amintore Fanfani, sottolineò che lo snellimento degli affari veniva ottenuto attraverso riunioni periodiche dei capi-servizio e mediante la generalizzazione di moduli e stampati standardizzati. Altrettanto interesse ai problemi della celebrità dell'attività amministrativa si evidenziò ai Lavori pubblici, ove il

ministro, Salvatore Aldisio, sosteneva gli orientamenti di una burocrazia «tecnocratica», tradizionalmente attenta ai problemi dell'efficienza e preoccupata della dilagante tendenza degli organi di controllo ad estendere il campo di esercizio delle loro prerogative<sup>19</sup>.

Nel complesso, le informazioni fornite dai ministeri confermarono l'esistenza di una scarsa percezione dell'importanza di rendere più rapida e razionale l'attività dei pubblici uffici. Lo squarcio offerto dalle risposte alla circolare del Presidente del Consiglio dimostrava quanta distanza corresse tra le spinte, peraltro prudenti, dei sostenitori della necessità di razionalizzare gli apparati e la tendenza di questi ultimi a restare ancorati a forme di organizzazione formalistiche, garantiste fino all'esasperazione e chiuse al cambiamento.

Le iniziative dei responsabili dell'Ufficio della riforma burocratica – benché si muovessero nel solco della cultura giuridica tradizionale – avevano il pregio di evidenziare la necessità di intervenire sull'attività quotidiana degli uffici per ottenere miglioramenti immediati del lavoro amministrativo. La disattenzione al problema (tradottasi spesso in resistenza sorda) da parte della maggioranza degli apparati centrali determinò una battuta d'arresto nell'azione dell'ufficio della Riforma. Il tema della «produttività burocratica» rimase confinato nel limbo delle buone intenzioni, divenendo, al più, oggetto di accademiche discussioni tanto nelle relazioni ufficiali, quanto negli interventi sui giornali o su riviste specializzate.

### L'obiettivo della "meccanizzazione"

«L'amministrazione italiana deve essere modernizzata, snellita, meccanizzata», dichiarava con decisione – in una intervista rilasciata a *La Nazione* di Firenze a metà del 1957 Giuseppe Medici, allora ministro del Tesoro<sup>20</sup>. Nella prima metà degli anni Cinquanta, in effetti, si verificò una sostanziale modifica nel lavoro di molti uffici pubblici

---

<sup>19</sup> Le risposte dei ministeri alla circolare dell'11 agosto 1951 sono in *Stato dei lavori*, op.cit., vol. III, pp. 135-170.

<sup>20</sup> L'intervista è riportata, in parte, in *La tecnica dell'organizzazione nella pubblica amministrazione*, 1957, pp. 408-409 (il passo citato è a p. 408).



sotto la spinta di un veloce processo di meccanizzazione delle procedure. A dare impulso al fenomeno fu, ancora una volta, l'Ufficio per la Riforma burocratica, che avviò un'indagine sullo stato della automazione dei servizi nei ministeri. I dati fatti pervenire dalle amministrazioni descrivevano una situazione composita: alcuni ministeri (Tesoro, Poste, Finanze, Difesa, Trasporti, Agricoltura e foreste) avevano imboccato con decisione la strada della meccanizzazione di alcune procedure di base; in altri (Lavori pubblici, Pubblica istruzione, Commercio con l'estero) il processo era in fase iniziale; nei restanti – come lamentavano i responsabili dell'Ufficio della Riforma – «poco o niente» era stato realizzato. All'avanguardia vi erano, naturalmente, alcune aziende produttrici di servizi. Nelle Ferrovie dello Stato risaliva al biennio 1927-1928 la meccanizzazione del servizio approvvigionamento di Roma e del Servizio materiali e trazioni di Firenze. Del medesimo periodo erano analoghi tentativi in alcuni uffici postali. Nel dopoguerra – con il piano E.R.P. di aiuti alleati, varato nel 1948 – il processo aveva avuto un nuovo impulso; alcuni ministeri avevano acquistato impianti meccanografici a condizioni estremamente vantaggiose<sup>21</sup>. Il Provveditorato generale dello Stato si era dotato, in un triennio, di 1.956 macchine. Nello stesso arco di tempo erano stati allestiti 12 centri meccanografici presso altrettanti Uffici provinciali del Tesoro, per il pagamento delle pensioni. Trasformazioni significative nella dotazione di impianti automatici si erano avuti anche in molti enti pubblici, come l'Ufficio italiano cambi, l'INAM e l'INPS, che avevano installato un centro meccanografico. Il primo a dotarsi di un servizio meccanografico era stato l'ISTAT, nel 1926. Ciò nonostante, la strumentazione meccanica si dimostrava comunque insufficiente a garantire la gestione di operazioni di grande complessità: nel 1951, per effettuare il censimento della popolazione, l'Istituto aveva dovuto prendere in locazione una serie di macchine meccanografiche che erano servite a rendere più funzionale la raccolta e la elaborazione dei dati.

---

<sup>21</sup> Le macchine erano state consegnate allo Stato italiano a condizioni estremamente favorevoli: «non regalate, ma press'a poco» affermò qualche anno più tardi un funzionario del Provveditorato Generale dello Stato. Cfr. Presidenza del Consiglio dei ministri, *Stato dei lavori*, cit., vol. III, p. 752.

All'inizio degli anni Cinquanta la consueta frattura tra amministrazioni che tenevano, sia pur faticosamente, il passo delle trasformazioni in atto nel settore privato e quelle restie ad accettare qualsiasi processo di innovazione si manteneva sensibile. Compiuta la ricognizione sul livello di meccanizzazione negli uffici statali, l'Ufficio per la riforma poté rilevare i punti critici della situazione: l'impossibilità, per alcuni ministeri, di affrontare «spese notevoli non sostenibili»; la tendenza di alcune amministrazioni a comprare strumentazioni «non rispondenti alle necessità di servizio»; i riflessi della introduzione di sistemi meccanizzati sul personale (necessità di formazione ed esistenza di situazioni di surplus); l'urgenza di procedere ad alcune innovazioni normative<sup>22</sup>. Al riguardo, il Parlamento ed il Governo diedero alcune, benché limitate, risposte, approvando una legge che permetteva l'emissione meccanizzata dei «titoli di spesa» per pagare le pensioni (legge 3 febbraio 1951, n. 38) ed un regolamento per il funzionamento dei centri meccanografici (d.P.R. 31 maggio 1951, n. 352).

Nell'agosto 1952 l'Ufficio riforma riprese l'iniziativa, convocando una serie di riunioni di lavoro su singole tematiche per studiare, insieme agli esperti ministeriali, le soluzioni da adottare. Il primo incontro tra i funzionari si svolse l'11 dicembre successivo, alla presenza del sottosegretario alla Riforma burocratica, Roberto Lucifredi, e sotto la direzione di un deputato napoletano, Raffaele Numeroso, che era stato, negli anni Venti, tra i più vivaci sostenitori delle necessità che le amministrazioni pubbliche adottassero i principi dell'organizzazione scientifica del lavoro. Nel corso della prima riunione emerse immediatamente il problema del coordinamento delle iniziative. Il rappresentante del Provveditorato generale dello Stato ribadì l'esigenza di un «organo centrale», presso una amministrazione «idonea» per il «coordinamento e la autorizzazione di tutti i progetti per la meccanizzazione»: tale centro, ovviamente, non poteva che stare – date le sue attribuzioni – presso il Provveditorato generale. La candidatura fu vivacemente contestata dal Capo dell'Ufficio della riforma, Giuseppe Cataldi, che riuscì ad ottenere una sorta di «diarchia» nel governo dei processi di meccanizzazione con alcuni compiti affidati al suo ufficio<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> *Ivi*, pp. 725-726.

<sup>23</sup> Cfr., *ivi*, pp. 741-742.

L'impulso dato all'introduzione di sistemi meccanografici produsse risultati non disprezzabili, tanto da indurre la redazione della rivista *La tecnica della organizzazione nella pubblica amministrazione* a sostenere che, in quel campo, l'amministrazione statale non era «poi tanto indietro»<sup>24</sup>. In effetti, si cominciavano a vedere alcune significative innovazioni. Alla Fiera di Milano del 1954 il direttore generale delle Poste poteva annunciare l'installazione, negli uffici postali, dei primi impianti «telex»<sup>25</sup>. Due anni più tardi – in occasione della 1° Mostra della meccanizzazione dei servizi postali della CEE – sulla rivista *Poste e telecomunicazioni* si faceva un lusinghiero quadro dei risultati raggiunti in Italia. I progressi della meccanizzazione nel settore postelegrafico permettevano al ministro Bernardo Mattarella di affermare al Senato, il 2 luglio 1957, che era suo «intendimento» procedere, attraverso un ulteriore potenziamento del sistema, ad «estendere ancora capillarmente» la diffusione di macchinari in grado di rendere più veloce le operazioni postali. Alle realizzazioni dell'Azienda postale facevano eco le innovazioni in quella delle Ferrovie. Il Servizio approvvigionamento, il Servizio lavori e costruzioni, il Servizio ragioneria e contabilità, il Servizio personale e affari generali, il Servizio materiali e trazione avevano trovato «nella impostazione elettrocontabile a schede perforate la soluzione di molti loro problemi»<sup>26</sup>. Anche nei ministeri «tradizionali» qualcosa si muoveva. Presso l'Ispettorato telecomunicazioni e assistenza al volo del ministero della Difesa era stato installato, quello stesso anno, un centro meccanografico. Di analoghi macchinari si era dotato il ministero del Lavoro, che aveva impiantato un sistema automatizzato di raccolta dei dati sulla disoccupazione. Anche in alcune amministrazioni tradizionalmente non in prima linea si ebbero significativi progressi. Nel ministero dell'Interno il sistema di impianti automatizzati del Servizio elettorale – sia per l'esiguo numero di macchine a disposizione, sia

---

<sup>24</sup> Cfr. *La tecnica della organizzazione nelle pubbliche amministrazioni*, 1955, p. 206.

<sup>25</sup> La notizia è riportata in *La tecnica della organizzazione nelle pubbliche amministrazioni*, 1956, p. 395.

<sup>26</sup> Così riferiva una nota redazionale in *La tecnica della organizzazione nelle pubbliche amministrazioni*, 1955, p. 53.

per la loro parziale idoneità – «non corrispondeva alle necessità»<sup>27</sup>. Per rimediare a tale ritardo e consentire una più accurata gestione del servizio, il 10 settembre 1956 il ministro Tambroni inaugurò presso il Viminale un centro meccanografico dotato di attrezzature molto più avanzate. I progressi complessivi nell'ammodernamento dei sistemi di organizzazione del lavoro suscitarono molte speranze. Sulla *Rivista del Catasto e dei servizi tecnici erariali*, il direttore generale, Tito Rumboldt, si avventurò in rosee previsioni sul futuro dell'organizzazione dei catasti in Italia<sup>28</sup>. Speranze condivise dalla rivista di Giuseppe Cataldi, che nell'editoriale del 1957 poteva salutare con soddisfazione l'interesse con il quale la stampa d'informazione si «occupava» della automazione nelle pubbliche amministrazioni<sup>29</sup>. Fu in quel clima che venne anche lanciata, qualche anno più tardi, la parola d'ordine della «meccanizzazione integrale» del lavoro d'ufficio<sup>30</sup>. Le innovazioni realizzatesi negli apparati statali avevano visto in primo piano, accanto alle amministrazioni di servizio (Poste e Ferrovie), apparati di tipo tradizionale quali il Tesoro e l'Interno. La loro capacità di promuovere significative modifiche denotava – in una fase contrassegnata da continui cambiamenti negli incarichi ministeriali – una larga autonomia di iniziativa da parte delle burocrazie. Le spinte riformatrici condussero all'approvazione di un provvedimento che estendeva a tutti i ministeri il sistema meccanografico per la predisposizione degli stipendi.

Nel frattempo l'Ufficio della Riforma si muoveva su due direttrici: la formazione e l'aggiornamento del personale addetto ai sistemi meccanografici e l'adeguamento delle procedure. Su questo secondo argomento, il ministro, Guido Gonella, invitò i ministeri a valutare con attenzione i riflessi dell'introduzione di sistemi automatizzati sulle

---

<sup>27</sup> Cfr. *La tecnica della organizzazione nelle pubbliche amministrazioni*, 1956, p. 500.

<sup>28</sup> Cfr. *Rivista del Catasto e dei Servizi tecnici erariali*, 1955, nn. 4, 5, 6.

<sup>29</sup> Cfr. *La tecnica della organizzazione nelle pubbliche amministrazioni*, 1957, p. 1. Cataldi sosteneva che tale interesse costituiva per i componenti della rivista «motivo di incoraggiamento».

<sup>30</sup> E. Vannuccini, «Il trattamento automatico delle informazioni e la meccanizzazione integrale delle attività amministrative», in *La tecnica dell'organizzazione nelle pubbliche amministrazioni*, 1959, pp. 336-346.

procedure amministrative<sup>31</sup>. La richiesta non trovò risposta e la questione rimase praticamente irrisolta. Sui progetti di meccanizzazione era già tempo di bilanci: il più lucido fu condotto da Enrico Vannuccini nel 1962<sup>32</sup>. Due anni prima, un alto funzionario della Banca d'Italia aveva insistito sulle potenzialità dell'automazione per il miglioramento qualitativo dell'organizzazione pubblica<sup>33</sup>. Erano tutti segnali di un interesse verso i problemi dell'efficienza dell'azione amministrativa, sui quali il dibattito dei due successivi decenni avrebbe focalizzato gran parte della sua attenzione. Soltanto alla fine degli anni '70 con l'arrivo di Massimo Severo Giannini si aprì uno scenario del tutto innovativo nei tentativi di modernizzare il sistema pubblico italiano. L'entusiasmante, ma troppo breve, "stagione del Professore"<sup>34</sup> fu un momento di svolta, che venne stroncata sul nascere ma che ebbe a dare i suoi frutti con le riforme amministrative degli anni '90.

Le "due anime" continuano a convivere

Formalismo ed efficienza rappresentano, nel settore pubblico (ma non soltanto in esso), i poli opposti – talvolta compresenti – tanto dell'azione degli apparati pubblici quanto della "cultura" dei funzionari. Non mancano amministrazioni che in modo soddisfacente alle esigenze della collettività. Nel contempo vi sono apparati amministrativi che riescono a circondare il loro operato di una fitta maglia di intralci di carattere *puramente* formale. Non è improprio sostene-

---

<sup>31</sup> Circolare 21 gennaio 1956, n. 11404-47-16. Sull'argomento il ministro per la Riforma dell'amministrazione diramò una successiva circolare (13 luglio 1956, n. 12230/43) nella quale si avanzava, tra l'altro, la proposta di sostituire i «defatiganti carteggi», con riunioni periodiche dei funzionari dei diversi uffici. Era un approccio assai timido, rispetto, ad esempio, alle ipotesi avanzate dieci anni prima da Amedeo Giannini, ma – ciononostante – non trovò corrispondenza significativa da parte dei ministeri.

<sup>32</sup> E. Vannuccini, «Dieci anni di progressi della meccanografia», in *La scienza e la tecnica della organizzazione nelle pubbliche amministrazioni*, 1962, pp. 606-628.

<sup>33</sup> C. De Martino, «La meccanizzazione strumento della organizzazione», in *La tecnica dell'organizzazione nelle pubbliche amministrazioni*, 1960 pp. 195-198.

<sup>34</sup> In merito mi permetto di rinviare a S. Sepe, *Massimo Severo Giannini. Il percorso di un riformatore (troppo) lungimirante*, Editoriale Scientifica, Napoli 2019.

re che la “schermaglia” formalistica sia stata tradizionalmente l’arma con la quale gli apparati pubblici hanno irretito le legittime richieste dei cittadini. Anzi, si può concludere che l’operato delle organizzazioni pubbliche abbia obbedito sovente a logiche che poco avevano a che vedere con la capacità di fornire performance adeguate all’importanza dei compiti esercitati. Da siffatto scenario emergono due categorie logiche, presenti entrambe nell’azione dei poteri pubblici: la cultura del risultato e la cultura dell’adempimento. La prima è tesa al raggiungimento degli obiettivi, la seconda risponde unicamente a criteri di “garanzia”. Dietro tali “culture” stanno, di regola, modelli di trasmissione del sapere molto diversi: la tensione verso l’efficienza degli apparati e l’efficacia delle attività svolte viene normalmente sorretta da conoscenze di tipo manageriale. All’opposto, l’attenzione esasperata al rispetto formale delle norme ha come fondamento la cultura giuridica. Il principio – non privo di fondamento in astratto – si è, però, concretizzato in modelli culturali e prassi che hanno ossificato a tal punto l’azione degli apparati pubblici da renderla contraria all’interesse della collettività. L’esatto contrario del principio di partenza.

**FOCUS** Dal “funzionario-umano”  
al “funzionario-algoritmo”, verso la “smart  
governance” e la “smart administration”:  
procedure e decisioni amministrative “automatizzate”  
Gianluca Lo Mele Buonomico

Cosa sono gli algoritmi e quanti ne esistono?

Dati e algoritmi. Più precisamente, *big data*<sup>1,2</sup> e algoritmi. Il primo elemento da considerare per comprendere questo binomio è il contesto sociale globale, caratterizzato da una produzione ininterrotta di dati. Nel mondo odierno infatti la mole quasi infinita di dati in continua espansione, nata dalla digitalizzazione, dall’uso della rete, dalla diffusione di massa di apparecchi e piattaforme digitali che li producono

---

<sup>1</sup> I *big data*, o megadati, sono una grande massa di dati (spesso personali – es. fiscali, sanitari, ecc...), di solito non strutturati, che possiedono alcune caratteristiche, note come 3V, in termini proprio di estensione: volume, velocità, varietà, cui se ne sono aggiunte altre 70V, tra cui veridicità, visualizzazione e variabilità. Il loro valore risiede nella possibilità di essere analizzati, messi in relazione, estratti, per trarne informazioni, conoscenza, scoprire relazioni e prevedere fenomeni futuri, mediante strumenti informatici. Secondo l’Unione Europea i megadati sono grandi quantità di tipi diversi di dati prodotti da varie fonti fra cui persone, macchine e sensori. M. Delmastro, A. Nicita, *Big data, come stanno cambiando il nostro mondo*, il Mulino, Bologna 2019, *passim.*; v. anche F. Costantino, «Lampi. Nuove frontiere delle decisioni amministrative tra open e big data», in *Diritto amministrativo rivista trimestrale*, 2017, 4, pp. 799-836, citaz. p. 805; v. anche D. U. Galetta, «Open Government, Open Data e azione amministrativa», in *Istituzioni del federalismo*, 2019, 3, pp. 663-683, citaz. pp. 674-675.

<sup>2</sup> «Alcuni esempi sono i dati sul clima, le immagini satellitari, le immagini e i video digitali, le registrazioni di operazioni o i segnali GPS. I *big data* possono comprendere dati personali; ad es. informazioni riguardanti una persona, come un nome, una fotografia, un indirizzo e-mail, estremi bancari, messaggi postati sui siti delle reti sociali, informazioni cliniche o l’indirizzo IP di un computer», E. Pellecchia, «Profilazione e decisioni automatizzate al tempo della black box society: qualità dei dati e leggibilità dell’algoritmo nella cornice della responsible research and innovation», in *Le nuove leggi civili commentate*, 2018, 5, pp. 1209-1235, citaz. p. 1209.

– c.d. *datification* – è elemento centrale della società e delle sue articolazioni. Qualsiasi oggetto che utilizziamo quotidianamente connesso a internet oggi produce migliaia di dati.

Essi sono divenuti sovrani e la capacità di stocarli, estrarli, strutturarli, profilarli, indicizzarli e trarne informazioni (in particolar modo mediante attività di *data mining*<sup>3</sup>) si è trasformata nell'attività più redditizia al mondo: la c.d. *big data economics*, in cui i dati sono la materia prima, input, ma anche il suo prodotto, output, una vera e propria economia circolare: «La risorsa più preziosa al mondo non è più il petrolio, sono i dati»<sup>4</sup>, riportava *The Economist* su una sua copertina del 2017.

Su questa nuova rivoluzione industriale, basata anche sull'acquisizione e sullo scambio dei dati, le grandi aziende digitali hanno creato un oligopolio tecnologico-industriale ad altissimo rendimento (nell'ordine di centinaia di miliardi di utili annuali) e con altissimo valore finanziario: Facebook, Amazon, Apple, Netflix e Google (noti anche con l'acronimo *Faang*) sono accomunate dall'utilizzo di software con algoritmi che sfruttano la mole di dati a disposizione<sup>5</sup>, forniti dagli utenti e dai dispositivi connessi al fine di «analizzare e prevedere – e influenzare – modelli di comportamento, abitudini, interessi e propensioni»<sup>6</sup> (basati sulla tecnica di profilazione<sup>7</sup>).

Ma è riduttivo parlare dell'utilizzo di algoritmi e *big data* esclusivamente da parte del gruppo *Faang*, «molti, oggi, sono gli attori privati che detengono scorte di informazioni che tendono a competere con quelle di proprietà delle istituzioni pubbliche»<sup>8</sup>: software che utilizzano gli al-

<sup>3</sup> «Si intende per *data mining* il processo di estrazione da banche dati di grandi dimensioni tramite l'applicazione di algoritmi che individuano le associazioni “nascoste” tra le informazioni e le rendono visibili. L'estrazione di conoscenza avviene tramite l'individuazione delle associazioni o sequenze ripetute (*patterns*)», E. Pellecchia, *op.cit.*, citaz. p. 1209.

<sup>4</sup> Cfr. *The Economist*, «The world's most valuable resource is no longer oil, but data», 6 maggio 2017.

<sup>5</sup> Per un approfondimento delle tematiche legate all'uso degli algoritmi e dei *big data* nel mondo del capitalismo digitale e di tutte le implicazioni sulla società v. M. Delmastro – A. Nicita, *op. cit.*

<sup>6</sup> E. Pellecchia, *op. cit.*, citaz. p. 1211.

<sup>7</sup> A. Simoncini, «Profili costituzionali della amministrazione algoritmica», in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2019, 4, pp. 1149-1188, citaz. p. 1150.

<sup>8</sup> J. B. Auby, «Il diritto amministrativo di fronte alle sfide digitali», in *Istituzioni del Federalismo*, 2019, 3, pp. 619-641, citaz. p. 635.



goritmi di ultima generazione che sfruttano molteplici quantità di dati si stanno diffondendo dal settore delle comunicazioni al settore bancario e finanziario, dal settore del mercato assicurativo al settore della grande distribuzione, dal settore energetico al settore del trasporto, dalla logistica e consegna postale di pacchi e merci fino al settore agricolo.

In questo contesto dunque gli attori principali sono gli algoritmi, il cui potere è da ricercare non solo nelle capacità di calcolo numerico<sup>9</sup>, ma anche nella loro correlazione con due elementi: il primo è la diffusione di apparecchi digitali ed internet, ovvero la crescente connettività; il secondo è la disponibilità di masse di dati eterogenei e la capacità di gestirle ed accorparle.

L'algoritmo inventato e progettato viene poi implementato in linguaggi di programmazione, in codici sorgente, ed infine eseguito da un computer o un diverso dispositivo programmabile.

«Ma mentre in passato un algoritmo viveva sul computer in cui era in esecuzione, e quindi era limitato, fisicamente, al luogo in cui si trovava questo computer, oggi grazie alla rete possiamo avere un algoritmo che accede a dati storici in una parte del mondo, interagisce con un utente in un'altra parte e compie azioni che impattano in un'altra parte ancora»<sup>10</sup>: gli algoritmi hanno beneficiato della pubblicazione e diffusione di dati tramite il web, sempre più accessibile a tutti grazie ai social network ed agli smartphone, al c.d. contesto sociale definito *onlife* ed alla trasformazione degli utenti in agenti informazionali<sup>11</sup>.

Gli algoritmi si nutrono insaziabilmente e crescono con l'aumentare dei dati a disposizione.

Ma non solo, perché gli algoritmi continueranno ad essere i protagonisti assoluti dei prossimi anni nelle trasformazioni della società, negli investimenti delle imprese e degli stati nazionali; in particolar modo, con le nuove tecnologie che sfruttano la potenza del calcolo algoritmico, l'amministrazione dovrà far fronte a questa

---

<sup>9</sup> G. Finocchiaro, «Intelligenza Artificiale e protezione dei dati personali», in *Giurisprudenza italiana*, 2019, 7, pp. 1670-1677, citaz. p. 1673.

<sup>10</sup> L. Laura, *Breve e universale storia degli algoritmi*, Luiss University Press, Roma 2019, citaz. p. 63.

<sup>11</sup> Si fa riferimento al fenomeno dell'erosione della frontiera tra reale e virtuale (*onlife*) e all'iperconnessione degli utenti che producono informazioni e dati (agenti informazionali), E. Pellicchia, *op. cit.*, citaz. p. 1210.

sfida: dalla robotica agli *smart contracts*<sup>12</sup>, dall'*Iot*<sup>13</sup> alle intelligenze artificiali<sup>14,15</sup> (il 21 marzo 2018 è stato presentato il Libro Bianco

<sup>12</sup> Gli *smart contracts* sono dei contratti «nei quali una o più parti usano un algoritmo per decidere se stipulare e a quali condizioni», ovvero «contratti il cui contenuto è determinato da un algoritmo», E. Pellecchia, *op. cit.*, citaz. p. 1210; per un approfondimento in tema di *smart contracts* v. S. Aceto Di Capriglia, «Contrattazione algoritmica. Problemi di profilazione e prospettive operazionali. L'esperienza "pilota" statunitense», in *Federalismi.it*, 2 ottobre 2019, 18, pp. 2-60; F. Di Giovanni, «Attività contrattuale e Intelligenza Artificiale», in *Giurisprudenza italiana*, 2019, 7, pp. 1677-1686; E. Picozza, «Politica, diritto amministrativo and artificial intelligence», in *Giurisprudenza italiana*, 2019, 7, pp. 1761-1771; G. M. Racca, «La modellazione digitale per l'integrità, l'efficienza e l'innovazione nei contratti pubblici», in *Istituzioni del Federalismo*, 2019, 3, pp. 739-766.

<sup>13</sup> «Con *Internet of Things* [...] si intende l'insieme di connessioni internet operate da oggetti e da luoghi, senza l'intervento di operatori umani [...] gli oggetti possono collegarsi alla rete, comunicare il proprio status e dati sul proprio operato, come statistiche ed altro, ed accedere ad informazioni utili per il proprio funzionamento, in modo del tutto automatico», F. Sarzana di S. Ippolito – M. Nicotra, *Diritto della blockchain, intelligenza artificiale e IoT*, IPSOA, Milano 2018, citaz. p. 281. L'*Internet of Things* è «la capacità di oggetti, dispositivi, sensori ed altri oggetti che normalmente non sono considerati computer [...] di connettersi alla rete internet» in modo tale da «generare, scambiare, utilizzare dati richiedendo un intervento umano minimo e possono connettersi a sistemi remoti per la raccolta e analisi dei dati o per la loro gestione», E. Pellecchia E., *op. cit.*, citaz. p. 1210. La definizione di *Iot* ricomprende «dispositivi intelligenti in grado di dialogare tra loro o interfacciarsi con uomini, di raccogliere dati, analizzarli ed elaborarli in modo autonomo e interattivo», M. Gambini, «Algoritmi e sicurezza», in *Giurisprudenza italiana*, 2019, 7, pp. 1726-1740, citaz. p. 1737.

<sup>14</sup> Le I.A. sono insiemi di software e hardware, che si basano su algoritmi non tradizionali e software basati sul *deep learning*, una specializzazione del *machine learning* basato su reti neurali artificiali. «Sistemi che pensano come gli umani» con «architettura cognitive e le reti neurali [...] sistemi che agiscono come esseri umani [...] tramite l'elaborazione del linguaggio naturale, la rappresentazione della conoscenza, il ragionamento automatico e l'apprendimento [...] sistemi che agiscono in modo razionale [...] attraverso la percezione, la pianificazione, il ragionamento, l'apprendimento, la comunicazione, il processo decisionale e l'azione», F. Sarzana di S. Ippolito, M. Nicotra, *op. cit.*, citaz. p. 216; per un approfondimento v. E. Picozza, *op. cit.*, in cui l'autore approfondisce gli impatti sul procedimento, sull'organizzazione e sull'attività giurisdizionale delle I.A. nelle p.a.

<sup>15</sup> «[...] quando si usa il termine di Intelligenza Artificiale non si designa un concetto semplice ed unitario ma piuttosto una universitas di concetti ciascuno dei quali è al centro di una propria complessità (la robotica, il machine learning, lo svilup-

dell'Agenzia per l'Italia digitale – *Agid* – sull'intelligenza artificiale a servizio del cittadino, che illustra le linee guida e le raccomandazioni per l'utilizzo sostenibile e responsabile dell'I.A. nella p.a.<sup>16</sup>).

In questo contesto globale, gli algoritmi sono utilizzati anche nel settore pubblico, in particolare nell'attività amministrativa che meglio si presta all'automazione<sup>17</sup>, utilizzando i dati raccolti o forniti dai cittadini all'interno di banche dati pubbliche<sup>18</sup>.

«L'attività amministrativa automatizzata» è allora quel tipo di attività amministrativa «prodotta per mezzo di un sistema d'informazione adeguatamente programmato, senza necessità d'intervento di una persona fisica in ogni singolo caso»<sup>19</sup>.

Le istituzioni pubbliche, al pari di quelle private, possono orientare oggi le proprie azioni che hanno un impatto nella società per raggiungere degli obiettivi, utilizzando i *big data* tramite gli algoritmi per formare le decisioni da assumere. Questo perché le enormi quantità in possesso, vere e proprie «Himalaya di dati», mal si prestano alle tradizionali dinamiche decisionali e alla complessità della realtà crescente: gli algoritmi sono un mezzo per gestire questa complessità<sup>20</sup>.

---

po degli algoritmi complessi, le reti neurali artificiali, la teoria dei giochi, ecc.)», E. Picozza, *op. cit.*, citaz. p. 1762.

<sup>16</sup> «Si tratta del primo documento indirizzato alle Amministrazioni Pubbliche [...] che contiene raccomandazioni e indicazioni su come sfruttare al meglio le opportunità offerta dall'Intelligenza Artificiale, limitandone criticità e aspetti problematici, per sviluppare servizi pubblici sempre più a misura del cittadino», F. Sarzana di S. Ippolito, M. Nicotra, *op. cit.*, citaz. p. 234.

<sup>17</sup> E. Picozza, *op. cit.*, citaz. p. 1766; «[...] con riferimento alle specifiche procedure che si desidera informatizzare, viene progettato e sviluppato un algoritmo che permette l'esecuzione automatica e precisa di tutti i passaggi e di tutte le elaborazioni necessari per portare a termine la sequenza», G. Orsoni, E. D'Orlando, «Nuove prospettive dell'amministrazione digitale: Open Data e algoritmi», in *Istituzioni del Federalismo*, 2019, 3, pp. 593-617, citaz. p. 600.

<sup>18</sup> J. B. Auby, *op. cit.*, citaz. p. 628; G. Carullo, «Open Data e partecipazione democratica», in *Istituzioni del federalismo*, 2019, 3, pp. 685-700, citaz. p. 689-690.

<sup>19</sup> I. M. Delgado, «Automazione, intelligenza artificiale e pubblica amministrazione: vecchie categorie concettuali per nuovi problemi», in *Istituzioni del federalismo*, 2019, 3, pp. 643-662, citaz. p. 651.

<sup>20</sup> J. B. Auby, *op. cit.*, citaz. p. 620-623.

Ecco allora che la «governance algoritmica» trova applicazione oltre che nell'automazione di procedimenti ripetitivi, in contesti in cui le p.a. «prendono decisioni in contesti multifattoriali e in cui i criteri decisionali hanno difficoltà ad andare oltre un certo grado di raffinatezza»<sup>21</sup>.

Essi sono divenuti degli strumenti in grado di influenzare direttamente le decisioni pubbliche (arrivando addirittura a sostituirsi ad esse) e l'azione e l'organizzazione amministrativa<sup>22</sup>, comportando una vera e propria rivoluzione della tradizionale conduzione dell'esercizio delle funzioni e dei servizi pubblici.

Da una parte gli algoritmi possono automatizzare la fase procedimentale e decisionale senza intervento umano; dall'altra abbiamo la rivoluzione dell'uso degli algoritmi di autoapprendimento e predittivi<sup>23</sup> nell'azione amministrativa, «programmati per decidere autonomamente la condotta da adottare»<sup>24</sup> e dei *big data* (cui possono addirittura seguire delle vere e proprie analisi prescrittive): essi non si limitano a rispondere agli interrogativi posti e per cui sono stati creati, per risolvere dei problemi, ma imparano in maniera autonoma, forniscono previsioni e sulla base di queste possono consigliare la soluzione migliore; molteplici possono essere i campi d'applicazione, «si pensi all'organizzazione dell'assistenza sanitaria, al controllo del traffico stradale, alla raccolta dei rifiuti, alla programmazione di energia elettrica e così via»<sup>25</sup>.

Dunque, gli algoritmi possono essere progettati per l'automazione di procedimenti amministrativi (in cui il prodotto del software rap-

---

<sup>21</sup> Ibidem.

<sup>22</sup> D. U. Galetta, *op.cit.*, citaz. p. 675-676.

<sup>23</sup> «I dati [...] contengono informazioni di carattere generale e non solo personale, cioè, forniscono informazioni sugli schemi tipizzati di un comportamento individuale e, come tali, offrono preziose indicazioni, anche predittive per la *big data analytics* che ci rivelerà come certe categorie di individui si comportano, cosa cercano, come reagiscono a determinati stimoli, e così via [...]. Le informazioni sono raccolte su universi interi di gruppi di cittadini e le analisi che ne emergono grazie a potenti algoritmi producono sistemi predittivi, sempre più raffinati, circa le caratteristiche di tipi di individui e dei loro comportamenti», M. Delmastro, A. Nicita, *op. cit.*, citaz. pp. 35-36; A. Simoncini, «Profili costituzionali della amministrazione algoritmica», cit., citaz. p. 1150.

<sup>24</sup> M. Gambini, *op.cit.*, citaz. p. 1738; v. anche I.M. Delgado, *op. cit.*, citaz. p. 645-648, 659; D. U. Galetta, *op.cit.*, citaz. p. 675.

<sup>25</sup> M. Delmastro, A. Nicita, *op. cit.*, citaz. p. 12.

presenta la volontà umana, rispondendo alle istruzioni del soggetto che lo programma sintetizzando i criteri normativi in una sequenza logico-informatica), ma possono anche essere creati per giungere a risultati predittivi e persino a sostituirsi al decisore (a suggerirgli cioè la scelta adatta, in decisioni che gli umani non possono prendere, a causa dell'enorme quantità di dati): la decisione e il suo contenuto si sostanzia nel binomio algoritmi/*big data*, non nella volontà dell'amministrazione, che emette la decisione amministrativa formale<sup>26</sup>.

Ma che cosa è, tecnicamente, un algoritmo? «È un procedimento per giungere ad un risultato a partire da dati o informazioni in ingresso»<sup>27</sup>, o detto più precisamente è «un processo, una sequenza di operazioni che permettono di risolvere un problema in un numero finito di passi, nel rispetto di due requisiti: ad ogni passaggio della sequenza deve essere già predefinito il passaggio successivo e il risultato cui la sequenza tende deve essere concreto, reale, utile»<sup>28</sup>.

Un algoritmo è dunque una successione di istruzioni o passi che definiscono le operazioni da eseguire sui dati per ottenere dei risultati, fornendo la soluzione ad una classe di problemi.

Anche la procedura algoritmica deve possedere delle caratteristiche ben precise, essa deve essere generale, finita, completa, chiara, non ambigua ed eseguibile<sup>29</sup>.

Nel significato divenuto più comune, la parola algoritmo si lega strettamente all'informatica dove è definito come «una sequenza di istruzioni computazionali che indicano ad una macchina la procedura da seguire per ottenere un determinato risultato»<sup>30</sup>.

---

<sup>26</sup> J. B. Auby, *op. cit.*, citaz. p. 638; I. M. Delgado, *op. cit.*, citaz. p. 645-648, 659-660, 662; D. U. Galetta, *op. cit.*, citaz. p. 675.

<sup>27</sup> L. Laura, *op. cit.*, citaz. p. 11. La parola algoritmo deriva dall'opera dell'825 d.C. del matematico ed astronomo Al-Khwarizmi, *Kitab al-hisab al-hindi*, tradotta in latino *Algoritmi de Numero Indorum*, in cui illustra il sistema di numerazione indiano (comunemente noto come cifre arabe o indo-arabe).

<sup>28</sup> G. Avanzini, *Decisioni amministrative e algoritmi informatici – Predeterminazione e analisi predittiva e nuove forme di intellegibilità*, Editoriale Scientifica, Napoli 2019, citaz. p. 5; v. anche I. M. Delgado, *op. cit.*, citaz. p. 645.

<sup>29</sup> G. Avanzini, *op. cit.*, citaz. p. 5.

<sup>30</sup> G. Avanzini, *op. cit.*, citaz. p. 6.

Esistono varie tipologie di algoritmi, differenti per struttura, complessità, metodo di calcolo, tipologie di dati e pluralità di funzioni (compiti ripetitivi e meccanici o attività complesse che condizionano una scelta umana o si sostituiscono ad essa) cui sono destinati<sup>31</sup>: deterministici (o classici)<sup>32</sup> e non deterministici<sup>33</sup> (tra cui rientrano i probabilistici<sup>34</sup>); di apprendimento, c.d. *machine learning*, supervisionato<sup>35</sup> o non supervisionato<sup>36</sup> o per rinforzo<sup>37</sup>; predittivi<sup>38</sup>.

---

<sup>31</sup> Le definizioni seguenti sono tratte dalla monografia G. Avanzini, *op. cit.*, citaz. pp. 6-13.

<sup>32</sup> «Per ogni istruzione esiste a parità di dati d'ingresso, un solo passo successivo, un solo possibile percorso e quindi di fronte agli stessi input di partenza non si può che pervenire agli stessi risultati».

<sup>33</sup> «Contiene almeno un'istruzione che ammette più passi successivi che hanno la possibilità di essere scelti: l'algoritmo potrà produrre così risultati diversi a partire da uno stesso insieme di dati compiendo percorsi differenti».

<sup>34</sup> In essi «almeno una istruzione ammette passaggi successivi, ognuno dei quali ha una certa probabilità di essere scelto».

<sup>35</sup> «L'apprendimento supervisionato si ha quando vengono fornite come input una serie di nozioni specifiche e codificate [...]. In questo modo, quando il sistema si trova di fronte ad un problema, non dovrà fare altro che attingere dalle esperienze inserite, analizzarle e decidere quale risposta dare sulla base di esperienze già inserite. [...] l'obiettivo che il sistema identifichi una regola generale che colleghi i dati in ingresso con quelli in uscita».

<sup>36</sup> «L'apprendimento non supervisionato prevede invece che le informazioni inserite non siano codificate, ossia il sistema ha la possibilità di attingere a dati grezzi ed eterogenei senza avere alcuna guida nel loro utilizzo e quindi senza avere conoscenza dei risultati attesi a seconda della scelta effettuata. [...] Lo scopo di questo secondo metodo di apprendimento è risalire a schemi e modelli nascosti, ossia identificare negli input una struttura logica senza che questi siano preventivamente etichettati».

<sup>37</sup> «Rappresenta probabilmente il sistema di apprendimento più complesso [...]. Il comportamento del sistema è determinato da una routine di apprendimento basata su una ricompensa e punizione e rappresenta la versione computerizzata dell'apprendimento umano per tentativi ed errori. Vengono anche forniti al sistema una serie di elementi di supporto, quali sensori, telecamere, GPS, che permettono di rilevare quanto avviene nell'ambiente circostante al fine di effettuare le scelte per un miglior adattamento all'ambiente. Questo tipo di apprendimento è tipico delle auto senza pilota».

<sup>38</sup> «Consentono di effettuare previsioni di comportamenti futuri partendo dall'analisi di comportamenti passati. Essi cercano delle correlazioni tra diversi tipi di dati, senza dover spiegare la correlazione ma limitandosi ad individuarne la presenza nell'ambito di una grande quantità di informazioni. Non è importante quale sia la

Nell'utilizzo degli algoritmi più avanzati che sfruttano i big data si rintracciano tre fenomeni:

- la c.d. *datizzazione*, cioè la destrutturazione e quantificazione di un fenomeno in dati, al fine di poterlo analizzare e rintracciare correlazioni<sup>39</sup>;

- la mancanza del nesso causale, gli algoritmi consentono la previsione di comportamenti futuri tramite comportamenti passati senza identificare correlazioni o la comprensione delle cause, ma tramite correlazioni statistiche e probabilistiche<sup>40</sup>;

- lo sviluppo dell'analisi prescrittiva, finalizzata a suggerire le misure da adottare al fine di ottenere determinati risultati.

Il quadro descrittivo non deve comunque trarre in inganno, perché come si vedrà nei capitoli successivi, in Italia l'uso di algoritmi nelle p.a., dotati di *machine learning* o predittivi, è sperimentale o settoriale.

Oggi gli algoritmi sono limitati all'automazione di processi ripetitivi e privi di discrezionalità<sup>41</sup>, ma in un futuro (non troppo remoto) essi saranno utilizzati dalla maggior parte delle p.a.

Il contesto è dunque molto differente rispetto al mondo privato, inoltre l'attenzione giuridica e dottrinale sull'uso degli algoritmi nelle p.a. è recente, così come è recente l'uso di essi nei processi decisionali; I.A., *deep learning* e *machine learning* sono ancora fenomeni poco presenti. «Proprio perché la pubblica amministrazione può contare su un accumulo sempre più imponente di informazioni di ogni tipo, è necessario che essa si doti di adeguati strumenti per gestirle e per farlo in ogni situazione in cui ciò sia richiesto»<sup>42</sup>.

correlazione, ciò che assume rilievo è la mera presenza della stessa, qualunque essa sia e anche nel caso sia del tutto casuale».

<sup>39</sup> A. Moretti, «Algoritmi e diritti fondamentali della persona. Il contributo del Regolamento (UE) 2016/679», in *Il Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2018, 4-5, pp. 799-817, citaz. p. 799.

<sup>40</sup> J. B. Auby, *op.cit.*, citaz. p. 622, 639-640.

<sup>41</sup> «L'utilità di tale modalità operativa di gestione dell'interesse pubblico è indiscutibile ed è particolarmente evidente con riferimento a procedure seriali o standardizzate, implicanti l'elaborazione di ingenti quantità di istanze, caratterizzate dall'acquisizione di dati certi e oggettivamente comprovabili e dall'assenza di ogni apprezzamento discrezionale o, comunque, da un alto tasso di vincolatività», G. Orsoni, E. D'Orlando, *op.cit.*, citaz. p. 601.

<sup>42</sup> *Ivi*, citaz. p. 602.

## 2. Pregi e difetti dell'uso nelle pubbliche amministrazioni

La dottrina giuridica in materia di uso degli algoritmi nelle pubbliche amministrazioni è ampia e contrastante, da una parte ci sono posizioni favorevoli al loro impiego, dall'altra posizioni nettamente negative. In virtù di ciò, dalle analisi e osservazioni, si delineano pregi e difetti.

Per quanto riguarda i pregi, gli algoritmi:

- garantiscono maggiore efficienza<sup>43</sup>, nonché efficacia ed economicità<sup>44</sup>, sono uno strumento capace di accelerare l'azione pubblica<sup>45</sup>, facendo sì che l'amministrazione possa rispondere in modo più ef-

---

<sup>43</sup> G. Avanzini, *op. cit.*, citaz. p. 31; D. U. Galetta, J. G. Corvalán, «Intelligenza Artificiale per una Pubblica Amministrazione 4.0? Potenzialità, rischi e sfide della rivoluzione tecnologica in atto», in *Federalismi.it*, 6 febbraio 2019, 2019, 3, pp. 2-23, citaz. p. 5; M. C. Cavallaro – G. Smorto, «Decisione pubblica e responsabilità dell'amministrazione nella società dell'algoritmo», in *Federalismi.it*, 4 settembre 2019, 2019, 16, pp. 2-22, citaz. p. 2; I. A. Nicotra – V. Varone, «L'algoritmo, intelligente ma non troppo», in *Rivista AIC*, 2019, 4, pp. 86-106, citaz. p. 93, 97; G. Orsoni, E. D'Orlando, *op. cit.*, citaz. p. 605; J. B. Auby, *op. cit.*, citaz. p. 634; D. U. Galetta, *op. cit.*, citaz. p. 664-665; F. Costantini, G. Franco, «Decisione automatizzata, dati personali e pubblica amministrazione in Europa: verso un "Social credit system"», in *Istituzioni del Federalismo*, 2019, 3, pp. 715-738, citaz. p. 720; in tal senso rileva per analogia la previsione della Legge 7 agosto 1990, n. 241, così come modificata dalla novella del 2015, laddove all'articolo 3-bis afferma «Per conseguire maggiore efficienza nella loro attività, le amministrazioni pubbliche incentivano l'uso della telematica, nei rapporti interni, tra le diverse amministrazioni e tra queste e i privati».

<sup>44</sup> E. Pellicchia, *op. cit.*, citaz. p. 1212; I. Forgione, «Il caso dell'accesso al software Miur per l'assegnazione dei docenti», in *Giornale di diritto amministrativo*, 2018, 5, pp. 647-662, citaz. p. 658; G. Resta, «Governare l'innovazione tecnologica: decisioni algoritmiche, diritti digitali e principio di uguaglianza», in *Politica del diritto*, 2019, 2, pp. 199-236, citaz. p. 213; G. Fasano, «Le decisioni automatizzate nella pubblica amministrazione: tra esigenze di semplificazione e trasparenza algoritmica», in *Rivista di diritto dei media – Medialaws*, 2019, 3, pp. 234-241, citaz. p. 235-237; I. A. Nicotra, V. Varone, *op. cit.*, citaz. p. 93; G. Orsoni, E. D'Orlando, *op. cit.*, citaz. p. 605; I. M. Delgado, *op. cit.*, citaz. p. 644, 649, 659. In tal senso rileva poi l'articolo 12 comma 1 del Codice dell'Amministrazione Digitale: «Le pubbliche amministrazioni nell'organizzare autonomamente la propria attività utilizzano le tecnologie dell'informazione e della comunicazione per la realizzazione degli obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, imparzialità, trasparenza, semplificazione e partecipazione nel rispetto dei principi di uguaglianza e di non discriminazione».

<sup>45</sup> G. Resta, *op. cit.*, citaz. p. 218.



ficace alle istanze dei privati e di conseguenza sono uno strumento di riavvicinamento della stessa ai cittadini, grazie all'immediatezza dei risultati cui giungono gli algoritmi. In particolare, gli algoritmi di apprendimento, consentono risposte più veloci e più economiche in assenza di una ricerca del nesso causale;

- sono un mezzo di semplificazione sia dei rapporti interni alla p.a., che della gestione dei flussi di informazioni;
- attuano il principio *digital first* introdotto dalla Legge 13 agosto 2015, n. 124, all'articolo 1 comma 1 lettera b e concorrono al processo di digitalizzazione della p.a. volto a sviluppare servizi amministrativi con gli strumenti elettronici a disposizione;
- consentono una capacità di analisi maggiore dei dati (nell'eventualità di banche dati interconnesse ciò viene amplificato), momento che assume una propria autonomia rispetto all'azione dell'amministrazione<sup>46</sup>;
- possono essere utilizzati come mezzo di automazione, totale o parziale, di attività ripetitive e semplici o complesse<sup>47</sup>, riducendo il tempo del procedimento<sup>48</sup>, garantendo contemporaneamente risultati prevedibili, precisi, oggettivi, neutrali, ottenendo certezza giuridica e calcolabilità giuridica<sup>49</sup>, i.e. l'imparzialità e il buon andamento<sup>50</sup> dell'azione amministrativa, riducendo di conseguenza i pregiudizi, consci o inconsci nella decisione di un soggetto.

---

<sup>46</sup> D. U. Galetta, *op.cit.*, citaz. p. 672.

<sup>47</sup> L'automazione è il processo con cui attività svolte in precedenza dall'uomo, vengono svolte in maniera automatica da tecnologie, «Gli algoritmi hanno quindi la capacità di riprodurre la funzione o il compito ad essi affidato un numero indeterminato di volte a prescindere dai limiti spaziali e temporali, spesso con semplicità, garantendo omogeneità dei risultati e contribuendo all'armonizzazione e alla razionalizzazione della stessa attività amministrativa e della sua organizzazione», G. Avanzini, *op. cit.*, citaz. p. 14.

<sup>48</sup> G. Orsoni, E. D'Orlando, *op.cit.*, citaz. p. 605.

<sup>49</sup> F. Costantino, *op. cit.*, citaz. p. 801; G. Orsoni, E. D'Orlando, *op.cit.*, citaz. p. 603-605.

<sup>50</sup> I. A. Nicotra, V. Varone, *op. cit.*, citaz. p. 87, 94; D. U. Galetta, J. G. Corvalán, *op. cit.*, citaz. p. 13; G. Orsoni, E. D'Orlando, *op.cit.*, citaz. p. 605.

Le criticità dell'uso degli algoritmi possono esser ricondotte a delle parole chiave: opacità<sup>51</sup> (e invisibilità), imprevedibilità e fallibilità<sup>52</sup>.

L'opacità deriva da tre fattori<sup>53</sup>: 1) gli algoritmi sono oggetto delle scienze ingegneristiche-informatiche e del linguaggio logico-matematico<sup>54</sup>, per questo difficilmente decifrabili, intellegibili e comprensibili, in particolar modo questo si evince ogni qual volta viene rivelato il c.d. codice sorgente dei sistemi informatici e in particolar modo con gli algoritmi ad apprendimento automatico<sup>55</sup> (c.d. opacità tecnica – concorre al fenomeno del *black box*<sup>56</sup>, ove il risultato ottenuto grazie ad algoritmi di machine learning è inspiegabile<sup>57</sup>); 2) gli algoritmi e i software sono

---

<sup>51</sup> «Questa opacità rappresenta il tratto caratterizzante di quella che con efficace espressione è stata definita la *black box society*, nella quale cresce costantemente la registrazione ed utilizzazione di informazioni personali, ma sono ignote le modalità dei processi», E. Pellecchia, *op.cit.*, citaz. p. 1212.

<sup>52</sup> G. Avanzini, *passim*.

<sup>53</sup> E. Pellecchia, *op.cit.*, citaz. p. 1217-1218; G. Avanzini, *passim*.

<sup>54</sup> «L'analisi algoritmica presuppone che il fatto complesso sia suddiviso in elementi più semplici, trattabili dall'algoritmo, pertanto la sua costruzione determina necessariamente la scomposizione della realtà, una sua semplificazione, per ricondurla ad una serie di determinati passaggi. Esso implica quindi uno sforzo nell'analisi del reale che si traduce nella selezione dei dati rilevanti per giungere innanzitutto alla corretta formulazione del problema quale presupposto della prefigurazione del risultato finale e la traduzione in linguaggio matematico e quindi informatico», G. Avanzini, *op. cit.*, citaz. p. 39.

<sup>55</sup> «Il codice sorgente è il testo di un algoritmo, ma è scritto con un linguaggio di programmazione illeggibile per i non esperti e, soprattutto, anche gli esperti spesso non riescono a prevedere compiutamente il funzionamento del software [...]. Se si considerano poi gli algoritmi più avanzati, quelli di intelligenza artificiale, l'analisi del codice sorgente non è oggettivamente adatta allo scopo: l'apprendimento automatico, che caratterizza il relativo meccanismo di funzionamento, fa sì che la regola decisionale emerga automaticamente dai dati specifici oggetto di analisi, a volte in modi che nessun programmatore può spiegare. Il codice sorgente risulta così poco significativo, poiché espone solo il metodo di apprendimento automatico utilizzato e non la regola che fonda la decisione basata sui dati. In tutti questi casi, quindi, anche se c'è conoscibilità (accessibilità del codice sorgente) essa non è utile ai fini di una comprensibilità effettiva a causa di oggettivi limiti di comprensione», G. Orsoni, E. D'Orlando, *op.cit.*, citaz. p. 610-611.

<sup>56</sup> G. Resta, *op. cit.*, citaz. p. 219; I. M. Delgado, *op. cit.*, citaz. p. 648.

<sup>57</sup> «[...] neppure colui che ha fornito le istruzioni alla macchina attraverso l'algoritmo è pienamente in grado di ripercorrere il processo decisionale e offrire una spiegazione comprensibile», M. C. Cavallaro, G. Smorto, *op. cit.*, citaz. p. 3.

protetti dalle leggi sul segreto industriale e sulla proprietà intellettuale, ma a volte sono protetti anche per ragioni di sicurezza o di protezione dei dati personali<sup>58</sup> (c.d. opacità intenzionale); 3) il funzionamento del c.d. *machine learning*<sup>59</sup>, l'apprendimento automatico, la capacità di un algoritmo di imparare e modificare i propri processi continuamente sulla base dell'implementazione di nuovi dati acquisiti (c.d. opacità per autoapprendimento e implementazione – concorre anch'essa al fenomeno del *black box*). Conseguenza diretta dell'opacità è l'invisibilità di eventuali manipolazioni o malfunzionamenti, nonché il contrasto con il modello di amministrazione aperta e trasparente che le riforme degli ultimi anni hanno tentato di perseguire.

Quanto all'imprevedibilità e alla fallibilità dei risultati, essi derivano da elementi intrinseci agli stessi algoritmi:

a) il funzionamento del software stesso e del codice sorgente<sup>60</sup>, il quale viene tradotto in linguaggio di programmazione eseguito dalla macchina (tale riscrittura non è un'operazione matematica ma di equivalenza logica);

b) il calcolo algoritmico su vasta scala ha un elemento di incertezza, l'inevitabilità dell'errore nelle complesse miriadi di operazioni effettuate, che non può essere eliminato, ma solo ridotto con approssimazioni o perdite di precisione; il risultato non è dunque esatto, la soluzione ha una probabilità alta di non essere errata<sup>61</sup>.

Ulteriori criticità derivano poi:

---

<sup>58</sup> G. Orsoni, E. D'Orlando, *op.cit.*, citaz. p. 611.

<sup>59</sup> Il *machine learning*, ovvero l'utilizzo di algoritmi di apprendimento, come si è notato in precedenza, può essere di vari tipi: supervisionato («gli algoritmi sono stati programmati in modo da raggiungere determinati risultati») e non supervisionato («gli algoritmi riescono a trovare delle regolarità nell'insieme dei dati, senza alcuna istruzione rispetto ai risultati che devono essere ottenuti»), E. Pellicchia, *op.cit.*, citaz. p. 1210.

<sup>60</sup> «Il software consiste in un insieme organizzato e strutturato di istruzioni contenute in qualsiasi forma o supporto capace, direttamente o indirettamente, di far eseguire o fare ottenere una funzione, un compito o un risultato particolare per mezzo di un sistema di elaborazione elettronica dell'informazione. Con codice sorgente si intende il testo di un algoritmo, di un programma scritto in un linguaggio in fase di programmazione, e compreso all'interno di un file sorgente», I. Forgiione, *op.cit.*, citaz. p. 653.

<sup>61</sup> G. Avanzini, *passim*.

- dall'esistenza di un trade-off nel funzionamento degli algoritmi tra la qualità e la quantità dei dati<sup>62</sup>;
- dalla necessità di un cambiamento di mentalità e anagrafico del pubblico impiego<sup>63</sup>, dall'assenza di competenze informatiche e tecniche-digitali dei funzionari e della dirigenza pubblica, dalla mancanza di professionalità specializzate interne alle p.a., dalla necessità di adeguati investimenti a supporto e la reingegnerizzazione di funzioni, attività e procedure amministrative<sup>64</sup>: emerge «la complessiva inadeguatezza delle amministrazioni digitali»<sup>65</sup> e «ritorna l'immagine di un ritardo dell'amministrazione rispetto alle realtà private più attive nel nuovo scenario digitale»<sup>66</sup>;
- dalle difficoltà attuali di interconnessione delle banche dati delle p.a.<sup>67</sup>;
- dalla necessaria neutralità degli algoritmi e qualità dei dati, in assenza della quale vi sono errori (c.d. principio di *garbage in, garbage out*<sup>68</sup>) e possibilità concrete che essi possano divenire uno strumento di propagazione di pregiudizi e discriminazioni difficilmente decifrabili<sup>69</sup>, con riferimento a tecniche di decisione automatizzate,

---

<sup>62</sup> In particolare, l'aumento della qualità può comportare un aumento dei costi, E. Pellicchia, *op. cit.*, citaz. p. 1219; G. Avanzini, *passim*.

<sup>63</sup> F. Costantino, *op. cit.*, citaz. p. 813.

<sup>64</sup> V. Canalini, «L'algoritmo come "atto amministrativo informatico" e il sindacato del giudice», in *Giornale di diritto amministrativo*, 2019, 6, pp. 781-787, citaz. p. 783; v. anche D. U. Galetta, *op.cit.*, citaz. p. 671, 681.

<sup>65</sup> Per un approfondimento v. E. Carloni, «Algoritmi su carta. Politiche di digitalizzazione e trasformazione digitale delle amministrazioni», in *Diritto Pubblico*, 2019, 2, pp. 363-391, citaz. p. 367-370, in cui l'autore approfondisce in particolare le fragilità della figura dei Responsabili della transizione digitale.

<sup>66</sup> *Ivi*, p. 389.

<sup>67</sup> *Ivi*, p. 373; D. U. Galetta, J. G. Corvalán, *op. cit.*, citaz. pp. 5-6; F. Costantini – G. Franco, *op.cit.*, citaz. p. 726; qui rileva soprattutto l'operatività dell'articolo 50 del *Cad*, dedicato alla disponibilità dei dati tra le amministrazioni.

<sup>68</sup> Dati errati producono risultati errati, A. Moretti, *op. cit.*, citaz. p. 802; G. Finocchiaro, *op.cit.*, citaz. p. 1674.

<sup>69</sup> «Gli algoritmi non sono neutri sillogismi di calcolo ma rimangono opinioni strutturate in forma matematica [...], riflettono le precomprensioni di chi li progetta, rischiando di tradurre le discriminazioni o i pregiudizi umani in discriminazioni o pregiudizi algoritmici. I pregiudizi hanno origine in due diversi ambiti: in primo luogo essi riflettono le opinioni e le posizioni soggettive di coloro che sviluppano i modelli matematici e successivamente li traducono in codice, pertanto la progettazione

profilazione e *data mining*, con evidenti rischi riguardanti i diritti e le libertà<sup>70</sup> delle persone;

- dai costi derivanti dall'attività di dematerializzazione di ogni documento, dai processi di riorganizzazione e ristrutturazione degli apparati amministrativi in seguito alla loro automatizzazione, dal costante aggiornamento che necessitano i dati già a disposizione per mantenerne la qualità e dalla formazione del personale<sup>71</sup>.

### 3. Alcuni casi di utilizzo concreti

Il presente capitolo<sup>72</sup> è dedicato all'elencazione di alcuni casi di utilizzo concreti, al fine di comprendere meglio il funzionamento e l'uso reale degli algoritmi nelle amministrazioni pubbliche e nei processi di decisione, anche nel loro uso sperimentale.

L'uso di algoritmi nelle p.a. può spaziare dalle attività materiali alle attività formali, da azioni di regolazione all'adozione di provvedimenti<sup>73</sup>.

In prospettiva comparata, per quanto riguarda l'utilizzo degli algoritmi nel settore pubblico in generale (con tutte le difficoltà e con-

---

dell'algoritmo è la principale sede in cui si possono annidare l'ingiustizia o l'ineguaglianza. In secondo luogo, il processo di calcolo algoritmico può reiterare i pregiudizi già in atto nella società e nascosti negli stessi dati su cui lavorano i sistemi digitali e che possono riprodurre un pregiudizio o una scala di valori già esistenti, condizionando il modo di procedere dell'algoritmo quasi inconsapevolmente e contro la stessa volontà del suo progettista», G. Avanzini, *op. cit.*, citaz. p. 22; v. anche E. Pellecchia, *op. cit.*, citaz. p. 1214-1220; G. Resta, *op. cit.*, citaz. p. 214-218; M. Gambini, *op. cit.*, citaz. p. 1737; A. Moretti, *op. cit.*, citaz. p. 802-806.

<sup>70</sup> A. Simoncini, «L'algoritmo incostituzionale: intelligenza artificiale e futuro delle libertà», in *BioLaw Journal*, 2019, 1, pp. 63-89, citaz. p. 69; A. Moretti, *op. cit.*, citaz. p. 801; M. Gambini, *op. cit.*, citaz. p. 1727, 1737.

<sup>71</sup> D. U. Galetta, J. G. Corvalán, *op. cit.*, citaz. p. 13; G. Carullo, *op. cit.*, citaz. p. 691.

<sup>72</sup> Per un approfondimento si rinvia a G. Avanzini, *passim*, in cui la maggior parte degli esempi descritti in questo capitolo sono approfonditi. In particolare, l'autrice, descrive in dettaglio tutte le problematiche sorte nell'utilizzo di questi algoritmi, dalla loro progettazione con pregiudizi e discriminazioni al problema della quantità e qualità dei dati, dai vizi procedurali alle mancate garanzie. L'autrice inoltre ricostruisce per alcuni degli algoritmi utilizzati in Italia la giurisprudenza dei Tar e del Consiglio di Stato.

<sup>73</sup> I. M. Delgado, *op. cit.*, citaz. p. 646-647.

flittualità sorte), possono essere citati, ad esempio, negli Stati Uniti il sistema *Impact* riguardante la valutazione dell'attività didattica degli insegnanti<sup>74</sup> e il sistema *Compas*<sup>75</sup> utilizzato dai tribunali per stabilire l'ammontare della cauzione e, più recentemente, la determinazione della pena (nel Regno Unito vi è un sistema analogo, *Hart*<sup>76</sup>) e per quanto riguarda la Francia<sup>77</sup>, il sistema *Parcoursup*<sup>78</sup> che stabilisce le graduatorie di accesso ai corsi di laurea a livello nazionale.

Sempre negli Stati Uniti, altri settori in cui le decisioni amministrative basate su algoritmi (predittivi) stanno crescendo in maniera esponenziale sono quelli della amministrazione ambientale, alimentare e finanziaria<sup>79</sup>.

---

<sup>74</sup> Per un approfondimento v. J. B. Auby, *op.cit.*, citaz. p. 629.

<sup>75</sup> Il sistema *Compas* è quello che viene citato più spesso dagli studiosi, soprattutto per alcuni aspetti controversi legati al suo funzionamento e alla sua progettazione, che hanno causato problematiche relative a pregiudizi razziali insiti nell'algoritmo stesso, per un approfondimento v. G. Avanzini, *passim*; E. Rulli, «Giustizia predittiva, intelligenza artificiale e modelli probabilistici. Chi ha paura degli algoritmi?», in *Analisi giuridica dell'economia*, 2018, 2, pp. 533-545, citaz. p. 536; G. Resta, *op. cit.*, citaz. p. 210; A. Simoncini, «L'algoritmo incostituzionale: intelligenza artificiale e futuro delle libertà», cit., citaz. p. 71, 85; G. Contissa, G. Lasagni, G. Sartor, «Quando a decidere in materia penale sono (anche) algoritmi e IA: alla ricerca di un rimedio effettivo», in *Diritto di internet*, 2019, 4, pp. 619-634, citaz. pp. 621-622; M. C. Cavallaro – G. Smorto, *op. cit.*, citaz. p. 7. Per un approfondimento legato alle tematiche della giustizia e dell'uso degli algoritmi, v. M. Luciani, «La decisione giudiziaria robotica», in *Rivista AIC*, 2018, 3, pp. 872-893; E. Rulli, *op. cit.*; P. Moro, «Algoritmi e pensiero giuridico. Antinomie e interazioni», in *Rivista di diritto dei media – Medialaws*, 2019, 3, pp. 11-22; A. Voza, «Intelligenza artificiale, giustizia predittiva e processo tributario», in *(il) Fisco*, 2019, 32-33, pp. 3154-3164; G. Contissa, G. Lasagni, G. Sartor, *op. cit.*; E. Picozza, *op. cit.*; D. Dalfino, «Creatività e creazionismo, prevedibilità e predittività», in *Il Foro italiano*, 2018, 12, pt. 5, pp. 385-393; G. M. Esposito, «Al confine tra algoritmo e discrezionalità. Il pilota automatico tra procedimento e processo», in *Diritto e processo amministrativo*, 2019, 1, pp. 39-68; R. Bichi, «Intelligenza Artificiale tra “calcolabilità” del diritto e tutela dei diritti», in *Giurisprudenza italiana*, 2019, 7, pp. 1772-1778.

<sup>76</sup> M. C. Cavallaro, G. Smorto, *op. cit.*, citaz. p. 7

<sup>77</sup> Per un approfondimento delle modifiche legislative in Francia, v. J. B. Auby, *op.cit.*, citaz. p. 630, 636.

<sup>78</sup> G. Contissa, G. Lasagni, G. Sartor, *op. cit.*, citaz. p. 626

<sup>79</sup> Per un approfondimento v. A. Simoncini, «Profili costituzionali della amministrazione algoritmica», cit., citaz. p. 1169.

Singolare è l'esperienza della Repubblica popolare cinese e del suo sistema di profilazione di massa, il c.d. *Social credit system*, in cui i *big data* raccolti da varie fonti servono per valutare la moralità del singolo cittadino, da parte delle autorità amministrative e giudiziarie<sup>80</sup>.

Quanto all'uso fatto in Italia, in particolar modo nelle p.a., è utile distinguere le esperienze legate all'uso degli algoritmi come strumento di automazione della decisione amministrativa da quelle in cui vengono utilizzati *big data*, il *machine learning* e gli algoritmi predittivi.

Per quanto riguarda le prime possono essere citate<sup>81</sup>: a) le sanzioni automatiche disciplinate dal Codice della strada, relative all'eccesso di velocità o al mancato pagamento della polizza assicurativa R.C.A. o sulla revisione dei veicoli; b) le procedure relative alle aste elettroniche (articolo 56 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50); c) la verifica del sistema informatico del *Suap*, lo sportello unico per le attività produttive, relativamente alla S.C.I.A. automatizzata; d) le certificazioni relative alla determinazione della classe energetica degli edifici; e) la piattaforma *Cineca* per la valutazione dei test preselettivi dei concorsi pubblici; f) i sistemi per la formazione automatica di contributi o sovvenzioni, tra cui quello del *Mibac* per la ripartizione del fondo *Fus*; g) la determinazione delle tariffe del settore energetico e idrico; h) la determinazione delle tariffe per il trasporto ferroviario interregionale; i) il sistema utilizzato dal *Miur* relativo alla mobilità del personale dipendente (che sarà oggetto di approfondimento).

Relativamente alle seconde<sup>82</sup>, ossia all'uso di algoritmi predittivi e dei *big data*, possono essere citati: a) sistemi dell'*Inps*, tra cui *Savio* per l'identificazione dei controlli da effettuare a potenziali dipendenti assenteisti (sospeso in seguito all'intervento del Garante Privacy, in seguito a delle profilazioni occulte dei lavoratori, il cui utilizzo ha fatto emergere anche in Italia la problematica dell'opacità) o il sistema per la stima anticipata del ricorso alla cassa integrazione da parte delle aziende assicurate<sup>83</sup>; b) sistemi di controllo, tra cui il sistema

---

<sup>80</sup> F. Costantini, G. Franco, *op.cit.*, citaz. pp. 715-716.

<sup>81</sup> Per un approfondimento v. G. Avanzini, *passim*.

<sup>82</sup> Per un approfondimento v. G. Avanzini, *passim*.

<sup>83</sup> F. Costantino, *op. cit.*, citaz. p. 807.

per la valutazione dei passeggeri aerei sospetti<sup>84</sup>; c) sistemi di polizia predittiva o di sicurezza urbana predittiva, ovvero sistemi sperimentali di individuazione delle aree urbane o dei momenti giornalieri in cui è più alta la probabilità di commissione di reati, ai fini di prevenzione e repressione del crimine<sup>85</sup>; c) sistemi di verifica fiscale, tra cui il redditometro e lo spesometro<sup>86</sup>; d) sistemi di pianificazione e programmazione in campo urbanistico e ambientale, relativamente al traffico urbano, nella gestione dei flussi di veicoli privati e dei trasporti pubblici, e ai livelli di inquinamento; e) sistemi sperimentali nell'ambito sanitario, relativi alla predizione di andamenti patologici o lo sviluppo della c.d. medicina personalizzata e predittiva; f) sistemi sperimentali per la pianificazione della manutenzione di strade, ferrovie, infrastrutture<sup>87</sup>; g) sistemi sperimentali per la modulazione dei servizi energetici.

Infine, si ricorrere all'analisi algoritmica all'interno dell'istruttoria<sup>88</sup>, o nella fase preistruttoria, al fine di valutare alcuni profili per la decisione amministrativa finale, passando da un'istruttoria per fatti e documenti a una a dati e informazioni da essi ricavabili<sup>89</sup> (per es. la quantificazione di sanzioni amministrative pecuniarie).

A fronte di un utilizzo degli algoritmi che risulta essere più diffuso per l'automatizzazione delle procedure (il processo decisionale algoritmico può essere interamente automatizzato o può trattarsi di una

---

<sup>84</sup> A. Bonfanti, «Big data e polizia predittiva: riflessioni in tema di protezione del diritto alla privacy e dei dati personali», in *Rivista di diritto dei media – Medialaws*, 2018, 3, pp. 206-218, citaz. p. 216.

<sup>85</sup> F. Costantino, *op. cit.*, citaz. pp. 815-818; G. Contissa, G. Lasagni, G. Sartor, *op. cit.*, citaz. p. 620. Per un approfondimento v. A. Bonfanti, *op. cit.*, in cui l'autrice approfondisce l'utilizzo di *big data* da parte delle forze dell'ordine nello svolgimento delle funzioni di protezione della sicurezza pubblica e prevenzione e repressione del crimine focalizzandosi sulle tecniche di polizia predittiva, ossia l'incrocio, mediante algoritmi, di dati immagazzinati attraverso fonti diverse, al fine di prevedere il compimento di reati e la loro localizzazione o elaborare profili criminali individuali.

<sup>86</sup> A. Simoncini, «Profili costituzionali della amministrazione algoritmica», *cit.*, citaz. p. 1168.

<sup>87</sup> F. Costantino, *op. cit.*, citaz. p. 820.

<sup>88</sup> Per un approfondimento v. D. U. Galetta, J. G. Corvalán, *op. cit.*, citaz. pp. 15-16; G. Carullo, *op. cit.*, citaz. pp. 685-690.

<sup>89</sup> G. Carullo, *op. cit.*, citaz. p. 690.



delega parziale cui fa seguito una decisione automatizzata) e a un utilizzo più sperimentale degli algoritmi predittivi<sup>90</sup>, il legislatore italiano è rimasto indifferente dal fornire indicazioni e definizioni legislative specifiche sugli algoritmi<sup>91</sup>. Se il quadro normativo ha delle lacune normative in riferimento ad un dato fenomeno, esso deve essere allora inserito all'interno del sistema giuridico nel suo complesso, dunque interpretato alla luce della normativa vigente, del sistema di norme europeo e delle interpretazioni del giudice amministrativo.

Le sentenze dei TAR e del Consiglio di Stato hanno tentato di chiarire gli aspetti più opachi e che circondano il loro funzionamento, a fronte della normativa vigente; il legislatore europeo, intervenuto in tema di privacy, ha trattato alcune garanzie connesse alle procedure automatizzate e di profilazione.

#### 4. Il Gdpr e l'articolo 22

Dal 28 maggio 2018 è direttamente applicabile in tutti gli stati membri dell'Unione Europea, la General Data Protection Regulation (*Gdpr*), il Regolamento 679/2016 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, Regolamento generale sulla protezione dei dati «relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento

---

<sup>90</sup> «L'ambito di applicazione reale o potenziale degli algoritmi da parte dei pubblici poteri si è esteso anche allo sfruttamento dei *big data* e all'uso di algoritmi predittivi. Essi permettono di capire in anticipo cosa succederà in futuro così da poter prevenire comportamenti devianti e anomalie o adottare indirizzi o programmi che siano sempre più rispondenti alle necessità dei cittadini fino a spingersi a dare raccomandazioni capaci di giustificare una scelta. L'algoritmo in queste ipotesi assume una capacità di valutazione autonoma dei fatti capace di indirizzare, condizionare, guidare l'azione amministrativa. L'elemento che maggiormente viene in rilievo in tutte queste ipotesi sono i dati personali, nel senso che in alcuni casi il procedimento algoritmico presuppone un trattamento completamente automatizzato di dati personali e rispetto ad esso sono dunque invocabili alcune peculiari forme di tutela previste dalla disciplina della privacy, che si sommano talvolta a norme settoriali», G. Avanzini, *op. cit.*, citaz. p. 63.

<sup>91</sup> Né il *Cad* né altra norma identificano la legittimità o le condizioni della decisione automatizzata.

dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati»<sup>92</sup>, recepito con decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101.

Oggetto del *Gdpr* sono infatti i dati personali e non anonimi<sup>93</sup>.

Il legislatore europeo ha concepito il *Gdpr* alla luce del contesto globale<sup>94</sup>. A conferma di ciò, a titolo esemplificativo, vi sono il considerando 6<sup>95</sup> e 7<sup>96</sup> del GDPR: il primo dopo aver richiamato le trasformazioni digitali e l'utilizzo dei dati personali da parte di imprese e p.a. sottolinea l'esigenza della libera circolazione dei dati personali nonché la protezione degli stessi; il secondo giustifica il nuovo intervento

---

<sup>92</sup> Il nuovo *Gdpr* abroga la direttiva 1995/46/CE, rispetto alla quale definisce «regole più chiare in materia di informativa e consenso, assegna nuovi diritti al soggetto cui i dati si riferiscono, prevede criteri rigorosi per il trasferimento dei dati al di fuori dell'Unione Europea e per i casi di violazione dei dati personali, rafforza i principi di responsabilità, trasparenza, correttezza dei trattamenti, attribuisce centralità alla *privacy by design* e *by default* nonché alla valutazione di impatto», E. Pellecchia, *op. cit.*, citaz. p. 1221; M. Gambini, *op.cit.*, citaz. p. 1735-1736.

<sup>93</sup> Se i sistemi utilizzano dati anonimi, il regolamento non si applica, G. Finocchiaro, *op.cit.*, citaz. p. 1674.

<sup>94</sup> «La ratio da cui muove la nuova disciplina [...] è legata alle profonde trasformazioni dei trattamenti automatizzati e alla grande mole di dati personali a disposizione, rese possibili dall'evoluzione tecnologica, dallo sviluppo di internet e dell'analisi algoritmica, rispetto alle quali le tradizionali tecniche di protezione appaiono inadeguate a fornire adeguate garanzie», G. Avanzini, *op. cit.*, citaz. p. 95.

<sup>95</sup> «La rapidità dell'evoluzione tecnologica e la globalizzazione comportano nuove sfide per la protezione dei dati personali. La portata della condivisione e della raccolta di dati personali è aumentata in modo significativo. La tecnologia attuale consente tanto alle imprese private quanto alle autorità pubbliche di utilizzare dati personali, come mai in precedenza, nello svolgimento delle loro attività. Sempre più spesso, le persone fisiche rendono disponibili al pubblico su scala mondiale informazioni personali che li riguardano. La tecnologia ha trasformato l'economia e le relazioni sociali e dovrebbe facilitare ancora di più la libera circolazione dei dati personali all'interno dell'Unione e il loro trasferimento verso paesi terzi e organizzazioni internazionali, garantendo al tempo stesso un elevato livello di protezione dei dati personali».

<sup>96</sup> «Tale evoluzione richiede un quadro più solido e coerente in materia di protezione dei dati nell'Unione, affiancato da efficaci misure di attuazione, data l'importanza di creare il clima di fiducia che consentirà lo sviluppo dell'economia digitale in tutto il mercato interno. È opportuno che le persone fisiche abbiano il controllo dei dati personali che li riguardano e che la certezza giuridica e operativa sia rafforzata tanto per le persone fisiche quanto per gli operatori economici e le autorità pubbliche».

del legislatore europeo proprio in virtù del cambiamento del contesto in cui operava la direttiva 1995/46/CE.

In particolare modo emerge come il legislatore europeo è mosso dall'intento di garantire un quadro normativo finalizzato ad impedire che la profilazione e il processo decisionale automatizzato non siano usati «in modi che abbiano un impatto ingiustificato sui diritti degli individui»<sup>97</sup>; allo stesso tempo emerge l'esigenza della circolazione intracomunitaria dei dati<sup>98</sup>.

L'articolo 2 del *Gdpr* identifica l'ambito di applicazione materiale al primo paragrafo, «Il presente regolamento si applica al trattamento interamente o parzialmente automatizzato di dati personali e al trattamento non automatizzato di dati personali contenuti in un archivio o destinati a figurarvi»; il secondo paragrafo del *Gdpr* poi identifica una serie di esclusioni, tra cui i trattamenti effettuati nell'ambito dei poteri di polizia.

Occorre comprendere se le decisioni amministrative automatizzate derivanti dall'uso di algoritmi, ove riguardanti dati personali, trovano dei limiti nella nuova normativa della privacy contenuta nel *Gdpr*.

Le disposizioni riguardanti la protezione dei dati personali distinguono i processi di profilazione<sup>99,100</sup> generale dell'utente, le decisioni basate sulla profilazione e le decisioni basate unicamente sul trattamento automatizzato, compresa la profilazione, in cui vi è assenza di intervento umano significativo<sup>101</sup>: queste ultime sono quelle che rile-

---

<sup>97</sup> E. Pellecchia, *op.cit.*, citaz. p. 1221; G. Finocchiaro, *op. cit.*, citaz. p. 1672.

<sup>98</sup> G. Resta, *op. cit.*, citaz. p. 205; G. Finocchiaro, *op. cit.*, citaz. p. 1671-1672.

<sup>99</sup> Articolo 4 punto 4: «Profilazione – qualsiasi forma di trattamento automatizzato di dati personali consistente nell'utilizzo di tali dati personali per valutare determinati aspetti personali relativi a una persona fisica, in particolare per analizzare o prevedere aspetti riguardanti il rendimento professionale, la situazione economica, la salute, le preferenze personali, gli interessi, l'affidabilità, il comportamento, l'ubicazione o gli spostamenti di detta persona fisica».

<sup>100</sup> «Il profilo si caratterizza quindi per la concorrente presenza di tre elementi: si deve trattare di una forma automatizzata di elaborazione, deve essere effettuato su dati personali, l'obiettivo deve essere quello di valutare aspetti personale di un soggetto», E. Pellecchia, *op.cit.*, citaz. p. 1221; v. anche F. Sarzana di S. Ippolito, M. Nicotra, *op. cit.*, citaz. p. 268.

<sup>101</sup> F. Costantini, G. Franco, *op.cit.*, citaz. p. 728; «Il regolamento distingue dunque processi decisionali basati sulla profilazione (un essere umano decide sulla base

vano ai fini della ricerca e consistono nel prendere decisioni mediante strumenti tecnologici senza l'intervento umano, come si è già avuto modo di notare.

All'articolo 6 del *Gdpr* viene stabilito il principio che il trattamento è lecito solo sé e nella misura in cui l'interessato ha espresso il consenso al trattamento dei propri dati personali per una o più specifiche finalità o in altre ipotesi identificate dall'articolo stesso.

Consenso che, secondo quanto disposto dall'articolo 4 punto 11 del *Gdpr*, consiste in una «qualsiasi manifestazione di volontà libera, specifica, informata e inequivocabile dell'interessato, con la quale lo stesso manifesta il proprio assenso, mediante dichiarazione o azione positiva inequivocabile, che i dati personali che lo riguardano siano oggetto di trattamento».

Qualora il procedimento tratti dati personali è necessario acquisire allora il previo consenso dell'interessato. Tuttavia, è necessaria un'apposita previsione normativa che legittimi la scelta di automatizzare in tutto o in parte la decisione per le pubbliche amministrazioni, vista l'inadeguatezza della base giuridica basata sul consenso; conseguenza

---

di dati prodotti da un sistema automatizzato) e decisioni basate unicamente sul trattamento automatizzato produttive di effetti giuridici (un algoritmo decide sulla base di dati generati artificialmente da altri algoritmi)», G. Avanzini, *op. cit.*, citaz. p. 99; «Mediante la profilazione, infatti si raccolgono informazioni su un individuo (o gruppi di individui), si analizzano le sue caratteristiche o modelli di comportamento e si inserisce il profilo individuale in una certa "categoria" o "segmento" per dar luogo ad ulteriori valutazioni o previsioni riguardanti, ad esempio, la sua capacità di eseguire un'attività, i suoi interessi o comportamento probabile. Il processo decisionale automatizzato induce a prendere decisioni solo attraverso mezzi tecnologici, (ossia senza il coinvolgimento umano) e può basarsi su dati forniti direttamente dall'interessato [...], oppure su dati ricavati da programmi traccianti [...] o dati derivanti da profili precedentemente creati», F. Sarzana di S. Ippolito, M. Nicotra, *op. cit.*, citaz. pp. 268-269; «Il processo decisionale automatizzato ha una portata diversa e può parzialmente sovrapporsi o risultare dalla profilazione, nel senso che decisioni automatizzate possono essere prese con o senza profilazione (e la profilazione può non essere funzionale a decisioni automatizzate) e in maniera parzialmente o totalmente automatizzata. Così, nell'ipotesi in cui un soggetto richieda un prestito online, la decisione potrebbe essere assunta da un essere umano (che decide se accordare il prestito sulla base di un profilo condotto con mezzi puramente automatizzati) o da un algoritmo (senza alcuna valutazione preventiva e significativa da parte di un essere umano)», E. Pellecchia, *op.cit.*, citaz. p. 1222.

diretta della normativa europea è che la scelta di automatizzare il procedimento basato su dati personali non è lasciata alla discrezionalità della pubblica amministrazione. Questo si evince dai considerando 43<sup>102</sup> e 71<sup>103</sup> del *Gdpr*, che rispettivamente indicano come non può essere la base giuridica del trattamento il consenso nei rapporti con le pubbliche amministrazioni e che il trattamento posto in essere da una pubblica amministrazione deve trovare una base giuridica nel diritto dell'Unione o degli Stati membri.

Il *Gdpr* individua alcuni diritti dell'interessato, descritti nel capo III<sup>104</sup>, e degli obblighi nel capo IV in capo al Titolare del trattamento<sup>105</sup>.

Il capo III dedicato ai diritti dell'interessato dedica la sezione 1 alla trasparenza e la sezione 2 all'informazione e all'accesso ai dati personali.

---

<sup>102</sup> «Per assicurare la libertà di espressione del consenso, è opportuno che il consenso non costituisca un valido presupposto per il trattamento dei dati personali in un caso specifico, qualora esista un evidente squilibrio tra l'interessato e il titolare del trattamento, specie quando il titolare del trattamento è un'autorità pubblica e ciò rende pertanto improbabile che il consenso sia stato espresso liberamente in tutte le circostanze di tale situazione specifica. Si presume che il consenso non sia stato liberamente espresso se non è possibile esprimere un consenso separato a distinti trattamenti di dati personali, nonostante sia appropriato nel singolo caso, o se l'esecuzione di un contratto, compresa la prestazione di un servizio, è subordinata al consenso sebbene esso non sia necessario per tale esecuzione».

<sup>103</sup> «Tuttavia, è opportuno che sia consentito adottare decisioni sulla base di tale trattamento, compresa la profilazione, se ciò è espressamente previsto dal diritto dell'Unione o degli Stati membri cui è soggetto il titolare del trattamento, anche a fini di monitoraggio e prevenzione delle frodi e dell'evasione fiscale secondo i regolamenti, le norme e le raccomandazioni delle istituzioni dell'Unione o degli organismi nazionali di vigilanza e a garanzia della sicurezza e dell'affidabilità di un servizio fornito dal titolare del trattamento, o se è necessario per la conclusione o l'esecuzione di un contratto tra l'interessato e un titolare del trattamento, o se l'interessato ha espresso il proprio consenso esplicito».

<sup>104</sup> Diritti di informazione e di accesso, articoli 12, 13, 14, 15; Diritto di rettifica, articolo 16; Diritto alla cancellazione – Diritto all'oblio, articolo 17; Diritto di limitazione di trattamento, articolo 18; Diritto alla portabilità dei dati, articolo 20; Diritto di opposizione, articolo 21.

<sup>105</sup> In particolar modo rilevano gli obblighi legati alla *privacy by design*, *privacy by default*, alla valutazione di impatto e alla valutazione di rischio. Per un approfondimento v. G. Resta, *op. cit.*, citaz. pp. 207-227; F. Costantino, *op. cit.*, citaz. p. 826; M. Gambini, *op. cit.*, citaz. p. 1735-1736.

Di fondamentale importanza tra i diritti è quello descritto nell'articolo 15 del *Gdpr* relativo al diritto di accesso dell'interessato, ovvero il diritto di ottenere dal titolare del trattamento: le finalità del trattamento; le categorie di dati personali in questione; i destinatari o le categorie di destinatari a cui i dati personali sono stati o saranno comunicati, in particolare se destinatari di paesi terzi o organizzazioni internazionali; quando possibile, il periodo di conservazione dei dati personali previsto oppure, se non è possibile, i criteri utilizzati per determinare tale periodo; l'esistenza del diritto dell'interessato di chiedere al titolare del trattamento la rettifica o la cancellazione dei dati personali o la limitazione del trattamento dei dati personali che lo riguardano o di opporsi al loro trattamento; il diritto di proporre reclamo a un'autorità di controllo; qualora i dati non siano raccolti presso l'interessato, tutte le informazioni disponibili sulla loro origine; l'esistenza di un processo decisionale automatizzato, compresa la profilazione, e, almeno in tali casi, informazioni significative sulla logica utilizzata, nonché l'importanza e le conseguenze previste di tale trattamento per l'interessato.

Dibattuta è l'interpretazione dell'espressione «informazioni significative sulla logica utilizzata», parte della dottrina, come si vedrà più avanti, la definisce come diritto di conoscere e comprendere la c.d. logica algoritmica, ovvero al logica che ha condotto all'elaborazione della decisione, al fine di comprendere i motivi, richiedere l'intervento umano da parte del titolare, ottenere una spiegazione della decisione finale e contestare la decisione<sup>106</sup>.

Tra i diritti rileva poi l'articolo 22<sup>107</sup> del *Gdpr* dedicato al «Processo decisionale automatizzato relativo alle persone fisiche, compresa la profila-

---

<sup>106</sup> G. Resta, *op. cit.*, citaz. pp. 223-224.

<sup>107</sup> «1. L'interessato ha il diritto di non essere sottoposto a una decisione basata unicamente sul trattamento automatizzato, compresa la profilazione, che produca effetti giuridici che lo riguardano o che incida in modo analogo significativamente sulla sua persona.

2. Il paragrafo 1 non si applica nel caso in cui la decisione:

a) sia necessaria per la conclusione o l'esecuzione di un contratto tra l'interessato e un titolare del trattamento;

b) sia autorizzata dal diritto dell'Unione o dello Stato membro cui è soggetto il titolare del trattamento, che precisa altresì misure adeguate a tutela dei diritti, delle libertà e dei legittimi interessi dell'interessato;

zione», perché descrive la fattispecie in cui il trattamento di dati personali è inserito in un processo decisionale automatizzato svolto da un soggetto privato o da una pubblica amministrazione, riconoscendo alcune garanzie.

Sull'interpretazione dell'articolo 22 è intervenuto il Comitato europeo per la protezione dei dati previsto agli articoli 63-76 del *Gdpr* (che attribuiscono al Comitato la finalità di perseguire l'applicazione coerente del regolamento stesso e la cooperazione tra le varie autorità) attraverso le Linee guida sull'interpretazione dei concetti fondamentali del *Gdpr*.

Innanzitutto, al primo paragrafo viene riconosciuto in capo al cittadino il diritto di non essere sottoposto<sup>108</sup> a decisioni totalmente automatizzate<sup>109</sup> – c.d. *human in the loop (Hitl)*<sup>110</sup> – nel caso in cui esse producano effetti giuridici che lo riguardano o che incidano in modo analogo significativamente sulla sua persona<sup>111</sup>.

c) si basi sul consenso esplicito dell'interessato.

3. Nei casi di cui al paragrafo 2, lettere a) e c), il titolare del trattamento attua misure appropriate per tutelare i diritti, le libertà e i legittimi interessi dell'interessato, almeno il diritto di ottenere l'intervento umano da parte del titolare del trattamento, di esprimere la propria opinione e di contestare la decisione.

4. Le decisioni di cui al paragrafo 2 non si basano sulle categorie particolari di dati personali di cui all'articolo 9, paragrafo 1, a meno che non sia d'applicazione l'articolo 9, paragrafo 2, lettere a) o g), e non siano in vigore misure adeguate a tutela dei diritti, delle libertà e dei legittimi interessi dell'interessato».

<sup>108</sup> In particolare, «Secondo il comitato, al “diritto di non essere sottoposto” ad una decisione totalmente automatizzata corrisponde un divieto generale operante ex ante ed automaticamente (cui i titolari dei trattamenti devono conformarsi) e non un semplice diritto di opposizione ex post, affidato all'iniziativa del singolo interessato: il divieto protegge di default l'interessato, poiché si applica – e deve essere rispettato dal trattamento – indipendentemente dal fatto che l'interessato intraprenda un'azione», E. Pellecchia, *op. cit.*, citaz. p. 1224.

<sup>109</sup> Anche in questo caso è intervenuto il Comitato, specificando che per non qualificare una decisione come totalmente automatizzata occorre un intervento umano significativo, anche in tutta la fase preparatoria (e istruttoria), non essendo sufficiente la formale attribuzione ad un essere umano della decisione, E. Pellecchia, *op. cit.*, citaz. p. 1225; A. Moretti, *op. cit.*, citaz. p. 808. Tuttavia, è legittima quella decisione in cui l'apporto umano risulta minore rispetto all'impiego di sistemi automatizzati, G. Finocchiaro, *op. cit.*, citaz. p. 1675.

<sup>110</sup> A. Simoncini, «L'algoritmo incostituzionale: intelligenza artificiale e futuro delle libertà», cit., citaz. p. 79.

<sup>111</sup> «Al riguardo, le linee guida del Comitato europeo hanno precisato che affinché l'elaborazione dei dati possa influire in modo significativo su qualcuno, gli effet-

La norma non vieta dunque le decisioni automatizzate, vieta esclusivamente l'assunzione di decisioni unicamente con sistemi automatizzati, stabilendo il principio dell'«autonomia supervisionata»<sup>112</sup>.

Al secondo paragrafo vengono identificate alcune eccezioni, in cui dunque un processo decisionale può essere totalmente automatizzato, legate alla conclusione o esecuzione di un contratto (lett. a), alla base giuridica del trattamento (lett. b) e all'esplicito consenso dato dall'interessato (lett. c).

Nelle eccezioni di cui alle lett. a) e c) si prevede che il titolare del trattamento attui misure appropriate<sup>113</sup> per tutelare i diritti, le libertà e i legittimi interessi dell'interessato, tra cui<sup>114</sup>:

---

ti dell'elaborazione devono essere sufficientemente grandi o importanti da meritare attenzione. In altre parole, la decisione deve essere in grado di influenzare significativamente le circostanze, il comportamento o le scelte delle persone interessate; avere un impatto prolungato o permanente sull'interessato; o, nella sua forma più estrema, portare all'esclusione o alla discriminazione delle persone», E. Pellecchia, *op. cit.*, citaz. p. 1226.

<sup>112</sup> «Si prevede, infatti, che possibilità di controllo umani debbano essere integrate nei processi algoritmici, confermandosi, pertanto, la centralità del ruolo del soggetto che sovrintende all'attività dell'algoritmo e che ancora prima la indirizza, non potendosi, ad oggi, sostenere, anche nei sistemi dotati di capacità di auto apprendimento e autonomia decisionale, che essi possano essere programmati ed operare prescindendo da scelte, criteri e algoritmi impostati dall'uomo», M. Gambini, *op. cit.*, citaz. p. 1738.

<sup>113</sup> Quanto al concetto di misure appropriate, «il Comitato europeo per la protezione dei dati ha individuato nell'intervento umano l'elemento chiave: qualsiasi revisione deve essere eseguita da qualcuno che abbia l'autorità appropriata e la capacità di modificare la decisione. Il revisore deve effettuare una valutazione approfondita di tutti i dati pertinenti, comprese eventuali informazioni aggiuntive fornite dall'interessato. Altre misure utili vengono suggerite: sistemi che controllano gli algoritmi, revisioni periodiche dell'accuratezza e della rilevanza del processo decisionale automatizzato, introduzione di procedure e misure appropriate per prevenire errori, inesattezze o discriminazioni sulla base di dati di categorie speciali. Queste misure dovrebbero essere utilizzate su base ciclica: non solo in fase di progettazione, ma anche in modo continuo, soprattutto nel caso di machine learning, per evitare che l'autoapprendimento si fondi su dati errati o processi inaccurati», E. Pellecchia, *op. cit.*, citaz. p. 1229.

<sup>114</sup> In questo senso si esprime anche il considerando 71 del *Gdpr*: «L'interessato dovrebbe avere il diritto di non essere sottoposto a una decisione, che possa includere una misura, che valuti aspetti personali che lo riguardano, che sia basata unicamente



1. il diritto di ottenere l'intervento umano da parte del titolare del trattamento (esso può opporsi all'automazione totale richiedendo una decisione non automatizzata);
2. il diritto di esprimere la propria opinione e il diritto di contestare la decisione;
3. il diritto di accesso a varie informazioni all'interessato e il diritto di ottenere una spiegazione della decisione conseguita.

Quanto al terzo punto, i diritti di accesso e di spiegazione, anche se non previsti direttamente dall'articolo sono individuabili da una lettura in combinato disposto con il considerando 71 del Regolamento (che esplicitamente fa riferimento al diritto di informazione e al diritto di ottenere una spiegazione della decisione) nonché con gli articoli 13, 14, 15 del *Gdpr* (che fanno riferimento alle informazioni da rendere all'interessato, nonché al suo diritto di accesso), perché essi sono prodromici al diritto di contestare la decisione previsto dallo stesso articolo 22.

Sul diritto di spiegazione, è intervenuto il Comitato europeo, affermando che esso è un diritto (autonomo rispetto ai diritti di informazione ed accesso) ad ottenere informazioni significative sulla logica utilizzata e sulle conseguenze del trattamento per l'interessato, che si realizza allorquando il titolare del trattamento dei dati comunica all'interessato mediante metodi semplici le motivazioni e i criteri sottostanti alla decisione (non obbligatoriamente una spiegazione complessa sugli algoritmi o la divulgazione degli stessi), al fine di comprendere

---

su un trattamento automatizzato e che produca effetti giuridici che lo riguardano o incida in modo analogo significativamente sulla sua persona, quali il rifiuto automatico di una domanda di credito online o pratiche di assunzione elettronica senza interventi umani. Tale trattamento comprende la «profilazione», che consiste in una forma di trattamento automatizzato dei dati personali che valuta aspetti personali concernenti una persona fisica, in particolare al fine di analizzare o prevedere aspetti riguardanti il rendimento professionale, la situazione economica, la salute, le preferenze o gli interessi personali, l'affidabilità o il comportamento, l'ubicazione o gli spostamenti dell'interessato, ove ciò produca effetti giuridici che la riguardano o incida in modo analogo significativamente sulla sua persona. [...] In ogni caso, tale trattamento dovrebbe essere subordinato a garanzie adeguate, che dovrebbero comprendere la specifica informazione all'interessato e il diritto di ottenere l'intervento umano, di esprimere la propria opinione, di ottenere una spiegazione della decisione conseguita dopo tale valutazione e di contestare la decisione».

le ragioni della decisione, ovvero dare la possibilità agli individui di comprendere autonomamente il funzionamento, l'impatto, le conseguenze e la logica del processo decisionale automatizzato<sup>115</sup>.

Il diritto ad ottenere una spiegazione si sostanzierebbe allora in un diritto a conoscere la logica algoritmica, alla leggibilità della stessa, ma non solo, perché è ricompreso anche il diritto alla piena comprensione di quanto si viene a conoscenza. Conoscibilità/comprendibilità sono alla base della trasparenza del processo decisionale automatizzato.

Tuttavia, la finalità dei considerando è quella di essere utilizzati per l'interpretazione delle norme del *Gdpr*, dunque non può non rilevarsi che essi sono disposizioni giuridicamente non vincolanti e la mancanza del diritto alla spiegazione all'interno dell'articolato del Regolamento costituisce una vera e propria lacuna del legislatore europeo<sup>116</sup>.

Nell'eccezione di cui alla lettera b) (che riguardano proprio le pubbliche amministrazioni), ove la decisione è autorizzata dal diritto dell'Unione Europea o dello Stato membro, devono individuarsi il titolare del trattamento e le misure adeguate a tutela dei diritti, delle libertà e dei legittimi interessi dell'interessato.

«È importante aggiungere che in tale ipotesi non opera la garanzia prevista dal successivo paragrafo, il quale afferma il diritto di ottenere un intervento umano e il c.d. "diritto di spiegazione" da parte dell'interessato. [...] la legge stessa deve prevedere "misure adeguate" ma non è necessario l'intervento umano»<sup>117</sup>. Per cosa si intenda «misure adeguate» occorre andare a ricercarne il significato nel considerando 71, che fa riferimento a tutte quelle misure legate alla trasparenza come si è già avuto modo di notare, ma in ogni caso l'interessato non ha diritto di non essere assoggettato ad una decisione unicamente automatizzata<sup>118</sup>.

---

<sup>115</sup> E. Pellecchia, *op. cit.*, citaz. p. 1230; G. Resta, *op. cit.*, citaz. p. 235; A. Simoncini, «L'algoritmo incostituzionale: intelligenza artificiale e futuro delle libertà», cit., citaz. pp. 77-79, 83-84.

<sup>116</sup> F. Sarzana di S. Ippolito, M. Nicotra, *op. cit.*, citaz. p. 270; E. Pellecchia, *op. cit.*, citaz. p. 1229; G. Finocchiaro, *op. cit.*, citaz. p. 1675.

<sup>117</sup> F. Costantini, G. Franco, *op. cit.*, citaz. pp. 730-731.

<sup>118</sup> *Ivi*, citaz. pp. 731-736; ad eccezione nel caso in cui «la decisione unicamente automatizzata opera in funzione di esigenze di ordine pubblico [...] e quando sia

Dunque, le garanzie precedentemente esposte, formalmente, «non si hanno quando la decisione automatica è autorizzata dal diritto dello Stato membro, circostanza che ricorre molto spesso dinanzi a procedimenti amministrativi»<sup>119</sup>.

La tutela interna (nella giurisprudenza) sembra apparire, nel caso dell'utilizzo di algoritmi da parte delle p.a., molto più ampia di quella europea<sup>120</sup>. Inoltre, è da tenere sempre in considerazione che il *Gdpr* è stato concepito nella visione della tutela del dato personale, non facendo riferimento ad una visione d'insieme, ovvero l'uso di dati di massa<sup>121</sup>.

## 5. L'algoritmo (e il software) nella giurisprudenza

Gli algoritmi sono stati utilizzati in Italia nella mobilità del personale dipendente nel comparto scolastico, data la grande mole di dati nel processo in cui dovevano essere utilizzati: il loro uso ha provocato un notevole contenzioso, utile al fine di comprendere l'orientamento della giurisprudenza amministrativa sugli algoritmi, in cui si registra una divergenza di opinioni tra il TAR Lazio-Roma e i giudici di Palazzo Spada<sup>122</sup>.

In particolare, il trasferimento interprovinciale del personale docente ai sensi e per gli effetti del C.C.N.I. sulla mobilità 2016 di cui

---

a rischio la sicurezza nazionale», situazioni in cui è «imprescindibile [...] la capacità di discernimento dell'essere umano», *Ivi*, citaz. p. 733.

<sup>119</sup> A. Simoncini, «Profili costituzionali della amministrazione algoritmica», cit., citaz. p. 1174; «ai sensi del *Gdpr*, i trattamenti automatizzati da parte di amministrazioni pubbliche sono ammissibili sempre: purché siano basati su specifiche previsioni normative (principio di legalità) e purché rispettino il principio di proporzionalità, inteso nei termini classici di idoneità, necessità e proporzionalità in senso stretto del trattamento rispetto alla tutela dell'interesse pubblico in concreto perseguito dal titolare del trattamento», D. U. Galetta, J. G. Corvalán, *op. cit.*, citaz. p. 17.

<sup>120</sup> A. Simoncini, «Profili costituzionali della amministrazione algoritmica», cit., citaz. p. 1174.

<sup>121</sup> G. Finocchiaro, *op. cit.*, citaz. p. 1677.

<sup>122</sup> R. Ferrara, «Il giudice amministrativo e gli algoritmi. Note estemporanee a margine di un recente dibattito giurisprudenziale», in *Diritto amministrativo rivista trimestrale*, 2019, 4, pp. 773-792, citaz. p. 775.

alla legge n. 107 del 2015<sup>123</sup>, attuato mediante l'algoritmo di mobilità<sup>124</sup> (che è stato utilizzato per combinare punteggi relativi a diversi profili con le singole preferenze espresse dai docenti), ha dato luogo a diversi errori (docenti trasferiti in province più lontane da quella di propria residenza o quella comunque scelta con priorità in sede di partecipazione alla procedura, benché in tali province di elezione fossero disponibili svariati posti, a fronte di altri, con un punteggio inferiore, ai quali è stata assegnata la sede nella stessa provincia) e ad un ampio contenzioso.

Il caso in esame ha riguardato la completa automazione delle procedure, dalla presentazione delle domande fino all'esito (in quel periodo temporale il *Gdpr* non era ancora stato approvato).

La sentenza TAR Lazio-Roma, sez. III bis, n. 03769 del 22 marzo 2017<sup>125</sup>, affronta per prima il tema della produzione automatizzata di

---

<sup>123</sup> Per un approfondimento della vicenda v. A. Simoncini, «L'algoritmo incostituzionale: intelligenza artificiale e futuro delle libertà», cit., citaz. pp. 73-74; A. Simoncini, «Profili costituzionali della amministrazione algoritmica», cit., citaz. p. 1153-1157; M. C. Cavallaro, G. Smorto, *op. cit.*, citaz. pp. 10-11; I. A. Nicotra, V. Varone, *op. cit.*, citaz. pp. 88-89.

<sup>124</sup> L'algoritmo di gestione della procedura della mobilità dei docenti di cui si sta trattando è stato predisposto da parte della società Hpe Services Srl su incarico del *Miur* per la procedura della mobilità dei docenti per l'a.s. 2016/2017, procedura che è disciplinata nel C.C.N.I. indicato e conseguentemente nell'O.M. n. 241 del 2016.

<sup>125</sup> «La pubblica amministrazione detentrica del codice sorgente aveva negato l'accesso all'algoritmo di calcolo che gestisce il software relativo ai trasferimenti interprovinciali del personale docente [...] aveva fornito un memorandum in cui si limitava ad una descrizione della procedura informatica che illustrava il funzionamento del software senza, tuttavia, riconoscere il diritto di accesso all'algoritmo. Il *Miur* aveva negato l'accesso al codice sorgente in base all'argomentazione secondo cui questo non è assimilabile ad un documento amministrativo; inoltre si opponeva la tutela del software quale opera dell'ingegno. I ricorrenti, invece, sostenevano che l'algoritmo fosse un sistema informatico sostitutivo di un'ordinaria sequenza procedimentale e che questo, pur non concretizzando un atto amministrativo in sé, fosse strettamente funzionale al contenuto dispositivo dell'atto con cui era stata disposta la mobilità del personale interessato. Infine, essendo l'algoritmo detenuto dalla medesima amministrazione che lo utilizzava al fine di gestire un'attività che ha rilievo pubblicistico (la pubblica istruzione), i ricorrenti affermavano che la sua natura di diritto privato non fosse rilevante», I. Forgione, *op. cit.*, citaz. p. 650; v. anche A. Simoncini, «L'algoritmo incostituzionale: intelligenza artificiale e futuro delle libertà», cit., citaz. p. 74. e A. Simoncini, «Profili costituzionali della amministrazione algoritmica», cit., citaz. p. 1157.

attività avente rilevanza giuridica, in particolare ha stabilito che deve essere riconosciuto il diritto di accesso all'algoritmo del software (ossia del programma elaborato con linguaggio tecnico informatico) di gestione di un procedimento amministrativo, ogni volta in cui quest'ultimo si configura quale atto amministrativo informatico in senso stretto ai fini che interessano della sua piena accessibilità in sede di accesso agli atti ai sensi dell'articolo 22 della Legge 7 agosto 1990, n. 241.

Occorre distinguere innanzitutto tra documento amministrativo, il mero contenitore, e atto amministrativo, ossia il contenuto, la manifestazione della volontà della pubblica amministrazione producete effetti nei confronti dei terzi. Rileva poi la distinzione interna nell'atto amministrativo elettronico, ove si riscontrano due tipologie: l'atto in forma elettronica, ossia l'atto che viene predisposto ed emanato mediante sistemi informatici; l'atto ad elaborazione elettronica, «ottenuto attraverso un procedimento di elaborazione da parte di sistemi informatizzati, che porta alla creazione di un documento giuridico collegando tra loro i dati che vengono inseriti nel computer, secondo le previsioni del software adottato e senza apporto umano [...], la peculiarità è data dalle modalità di assunzione della determinazione volitiva contenuta nell'atto, che è affidata a un computer»<sup>126</sup>.

Il TAR in questa sentenza ritiene che anche l'atto ad elaborazione elettronica debba esser ricondotto nella categoria di atto amministrativo in senso stretto<sup>127</sup>, ed in particolare il software che gestisce l'algorit-

---

<sup>126</sup> I. Forgione, *op. cit.*, citaz. p. 651; per approfondimento v. anche A. Simoncini, «Profili costituzionali della amministrazione algoritmica», *cit.*, citaz. p. 1166-1167 e I. A. Nicotra, V. Varone, *op. cit.*, citaz. p. 91.

<sup>127</sup> «Al riguardo deve premettersi che, sotto l'indicato specifico profilo del procedimento amministrativo e dell'accesso alla documentazione amministrativa, il tenore testuale della lett. d) dell'art. 22 della legge n. 241 del 1990, come modificata e integrata dalla legge n. 15 del 2005, conduce a una nozione particolarmente estesa dell'atto amministrativo informatico, che tiene, pertanto, conto della sostanziale valenza amministrativa del documento piuttosto che della sua provenienza, atteso che è specificatamente previsto che sono ricompresi nella relativa nozione anche gli atti di natura privata quanto alla relativa disciplina sostanziale che, tuttavia, si inserisco-

mo nel caso in questione è stato ricondotto direttamente alla categoria dell'atto amministrativo informatico disciplinato dall'articolo 22, lett. d), Legge 7 agosto 1990, n. 241<sup>128</sup>, da cui discende l'applicazione dei principi di pubblicità, trasparenza, proporzionalità e responsabilità<sup>129</sup>.

Con tale sentenza è stato disposto l'accesso ai c.d. codici sorgente del software, inizialmente denegati dal *Miur*, non rilevando nel caso in questione, né la natura di opera dell'ingegno del software<sup>130</sup>, ai sensi

no e utilizzano nell'ambito e per le finalità di attività a rilevanza pubblicistica, ossia gli atti funzionali all'interesse pubblico; deve, inoltre, ritenersi che vi sono, inoltre, ricompresi gli atti cd. endoprocedimentali, ossia gli atti che si inseriscono all'interno del procedimento e rappresentano i singoli passaggi del relativo iter e che sono funzionalizzati all'adozione del provvedimento finale nonché anche gli atti cd. interni, ossia gli atti attraverso i quali l'amministrazione organizza la propria attività procedimentale. La nozione di documento amministrativo informatico è, pertanto, di estrema rilevanza ai fini della esatta definizione del perimetro oggettivo di esercizio del diritto all'accesso alla documentazione amministrativa ai sensi della richiamata legge n. 241 del 1990».

<sup>128</sup> In altre parole, dalla sentenza emerge che l'algoritmo in questione gestiva in maniera automatica il procedimento, divenendo esso stesso il procedimento, «Siccome gli atti endoprocedimentali di acquisizione dei dati necessari ai fini del completamento dell'istruttoria, nonché lo stesso atto finale del procedimento confluiscono e si esauriscono nel solo funzionamento dell'algoritmo, il Tribunale afferma l'ammissibilità dell'algoritmo all'atto amministrativo», I. Forgione, *op. cit.*, citaz. p. 653; «l'algoritmo, decidendo di fatto la destinazione dell'insegnante, sostanzia il procedimento amministrativo che dà vita all'atto», A. Simoncini, «L'algoritmo incostituzionale: intelligenza artificiale e futuro delle libertà», cit., citaz. p. 74; «l'algoritmo, determinando di fatto il contenuto dell'atto [...] sostanzia il procedimento che dà vita all'atto amministrativo [...]. L'algoritmo decisionale, quindi, sostanzia il documento amministrativo, anche se non è scritto in lingua italiana, bensì in linguaggio informatico compilato secondo un determinato codice di programmazione, denominato codice "sorgente"», A. Simoncini, «Profili costituzionali della amministrazione algoritmica», cit., citaz. p. 1158.; sul punto per un approfondimento sull'identificazione procedimentale dell'algoritmo, si rinvia a G. Avanzini, *op. cit.*, citaz. pp. 130-131.

<sup>129</sup> I. A. Nicotra, V. Varone, *op. cit.*, citaz. p. 99.

<sup>130</sup> I. A. Nicotra, V. Varone, *op. cit.*, citaz. p. 101. Per un approfondimento v. E. Prosperetti, «Accesso al software e al relativo algoritmo nei procedimenti amministrativi e giudiziali. Un'analisi a partire da due pronunce del TAR Lazio», in *Il Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2018, 4-5, pp. 979-1010, ove l'autore tratta in maniera puntuale le tematiche legate al diritto d'autore del software, ponendosi in contrasto con la sentenza del TAR.

della Legge 7 agosto 1990, n. 241, né il fatto che l'algoritmo non sia comprensibile perché scritto in linguaggio tecnico<sup>131</sup>.

Inoltre, nella sentenza il giudice amministrativo riporta la dottrina maggioritaria che limita l'ambito di operatività dell'atto ad elaborazione elettronica ai soli atti vincolati<sup>132</sup>.

Le sentenze TAR Lazio-Roma, sez. III bis, nn. 09224, 09225, 09226, 09227, 09228, 09229, 09230 del 10 settembre 2018 (poi riprese dallo stesso TAR, nelle sentenze n. 06606 del 27 maggio 2019 e n. 10964 del 13 settembre 2019), contengono al loro interno una netta presa di posizione del giudice amministrativo<sup>133</sup>, fortemente negativa

---

<sup>131</sup> A. Simoncini, «L'algoritmo incostituzionale: intelligenza artificiale e futuro delle libertà», cit., citaz. p. 74; A. Simoncini, «Profili costituzionali della amministrazione algoritmica», cit., citaz. p. 1158-1159.

<sup>132</sup> «E, infatti, si può agevolmente concordare in ordine alla circostanza che la predetta tipologia di atto informatico è giuridicamente ammissibile e legittimo quanto all'attività vincolata dell'amministrazione, atteso che l'attività vincolata è compatibile con la logica propria dell'elaboratore elettronico in quanto il software traduce gli elementi di fatto e i dati giuridici in linguaggio matematico dando vita a un ragionamento logico formalizzato che porta a una conclusione che, sulla base dei dati iniziali, è immutabile. Come è evidente, diversamente è a dirsi quanto all'attività discrezionale della pubblica amministrazione, nell'ambito della quale l'amministrazione ha la possibilità di scelta dei mezzi da utilizzare ai fini della realizzazione dei fini determinati dalla legge; al riguardo potrebbe ritenersi che, in realtà, l'ammissibilità dell'elaborazione elettronica dell'atto amministrativo non è legata alla natura discrezionale o vincolata dell'atto quanto invece essenzialmente alla possibilità, che tuttavia è scientifica e non invece giuridica, di ricostruzione dell'iter logico sulla base del quale l'atto stesso possa essere emanato per mezzo di procedure automatizzate quanto al relativo contenuto dispositivo».

<sup>133</sup> «Un algoritmo, quantunque, preimpostato in guisa da tener conto di posizioni personali, di titoli e punteggi, giammai può assicurare la salvaguardia delle garanzie procedurali (previste agli) articoli 2, 6, 7, 8, 9, 10 della Legge 7.8.1990 n. 241»; ed ancora, «gli istituti di partecipazione, di trasparenza e di accesso, in sintesi, di relazione del privato con i pubblici poteri non possono essere legittimamente mortificati e compressi soppiantando l'attività umana con quella impersonale, che poi non è attività, ossia prodotto delle azioni dell'uomo, che può essere svolta in applicazione di regole o procedure informatiche o matematiche». Prosegue il TAR affermando che: a) il loro utilizzo «non è conforme al vigente plesso normativo complessivo e ai dettami dell'art. 97 della Costituzione, ai principi ad esso sottesi, agli istituti di partecipazione procedimentale definiti agli artt. 7, 8, 10 e 10 - bis della L. 7.8.1990, n. 241, all'obbligo di motivazione dei provvedimenti amministrativi sancito dall'art. 3, stessa legge, al principio ineludibile dell'interlocuzione personale intessuto nell'art. 6 della legge sul procedimento e a quello ad esso presupposto di istituzione della figura del responsabile del procedimento, affidare all'attivazione di meccanismi e sistemi informatici e al conseguente loro impersonale funzionamento, il dipanarsi di procedimen-

degli algoritmi<sup>134</sup>. «In estrema sintesi, l'idea espressa in queste decisioni è che la struttura complessiva, tanto costituzionale che legale, del nostro procedimento amministrativo fa sì che esso non potrà mai essere sostituito completamente da un meccanismo decisionale tecnico, quand'anche perfetto»<sup>135</sup>: il TAR sembra del tutto escludere la possibilità di un'attività amministrativa totalmente automatizzata ed inoltre la distinzione tra amministrazione discrezionale e vincolata, venuta in rilievo nella precedente giurisprudenza viene travolta dall'importanza attribuita all'attività dianoetica che solo l'uomo può svolgere<sup>136</sup>.

Tuttavia, con la sentenza Consiglio di Stato, sez. VI, n. 02270 del 8 aprile 2019 troviamo un cambiamento di prospettiva, una vera e propria inversione di marcia<sup>137</sup>, nell'apprezzamento dell'automazione di attività discrezionali.

Il Consiglio di Stato parte dal presupposto che un più elevato livello di digitalizzazione dell'amministrazione pubblica sia fonamen-

---

ti amministrativi, sovente incidenti su interessi, se non diritti, di rilievo costituzionale, che invece postulano, onde approdare al corretto esito provvedimento conclusivo, il disimpegno di attività istruttoria, acquisitiva di rappresentazioni di circostanze di fatto e situazioni personali degli interessati destinatari del provvedimento finale, attività, talora ponderativa e comparativa di interessi e conseguentemente necessariamente motivazionale, che solo l'opera e l'attività dianoetica dell'uomo può svolgere»; b) «le procedure informatiche, finanche ove pervengano al loro maggior grado di precisione e addirittura alla perfezione, non possano mai soppiantare, sostituendola davvero appieno, l'attività cognitiva, acquisitiva e di giudizio che solo un'istruttoria affidata ad un funzionario persona fisica è in grado di svolgere e che pertanto, al fine di assicurare l'osservanza degli istituti di partecipazione, di interlocuzione procedimentale, di acquisizione degli apporti collaborativi del privato e degli interessi coinvolti nel procedimento, deve seguire ad essere il dominus del procedimento stesso, all'uopo dominando le stesse procedure informatiche predisposte in funzione servente e alle quali va dunque riservato tutt'oggi un ruolo strumentale e meramente ausiliario in seno al procedimento amministrativo e giammai dominante o surrogatorio dell'attività dell'uomo; ostando alla deleteria prospettiva orwelliana di dismissione delle redini della funzione istruttoria e di abdicazione a quella provvedimentale, il presidio costituito dal baluardo dei valori costituzionali scolpiti negli artt. 3, 24, 97 della Costituzione oltre che all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo».

<sup>134</sup> A. Simoncini, «L'algoritmo incostituzionale: intelligenza artificiale e futuro delle libertà», cit., citaz. p. 76.

<sup>135</sup> A. Simoncini, «Profili costituzionali della amministrazione algoritmica», cit., citaz. p. 1161.

<sup>136</sup> *Ivi*, p. 1162.

<sup>137</sup> R. Ferrara, *op. cit.*, citaz. p. 777.



tale per migliorare la qualità dei servizi resi ai cittadini e agli utenti e sottolinea «gli indiscutibili vantaggi derivanti dalla automazione del processo decisionale dell'amministrazione mediante l'utilizzo di una procedura digitale ed attraverso un "algoritmo"».

L'utilità di tale modalità operativa di gestione dell'interesse pubblico assume un particolare rilievo, secondo il Consiglio di Stato, «con riferimento a procedure seriali o standardizzate, implicanti l'elaborazione di ingenti quantità di istanze e caratterizzate dall'acquisizione di dati certi ed oggettivamente comprovabili e dall'assenza di ogni apprezzamento discrezionale», conformemente «ai canoni di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa (art. 1 l. 241/90), i quali, secondo il principio costituzionale di buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.), impongono all'amministrazione il conseguimento dei propri fini con il minor dispendio di mezzi e risorse e attraverso lo snellimento e l'accelerazione dell'iter procedimentale».

Sotto questo punto di vista deve allora essere letto il *favor* che il giudice amministrativo riserva nell'utilizzo di una procedura informatica che conduca direttamente alla decisione finale e che deve essere incoraggiata: «essa comporta infatti numerosi vantaggi quali, ad esempio, la notevole riduzione della tempistica procedimentale per operazioni meramente ripetitive e prive di discrezionalità, l'esclusione di interferenze dovute a negligenza (o peggio dolo) del funzionario (essere umano) e la conseguente maggior garanzia di imparzialità della decisione automatizzata».

Il Consiglio di Stato parte dunque da una logica pratico-utilitaristica e afferma che le procedure standardizzate e seriali sono un modello di semplificazione amministrativa, poiché impattano sul tempo del procedimento, nonché un mezzo per giungere a ulteriori standard di imparzialità amministrativa, di buon andamento ed inoltre «importanti obiettivi di giustizia in senso sostanziale»<sup>138</sup>.

L'automatizzazione di attività vincolata<sup>139</sup> di istanze numerose secondo regole predeterminate dall'uomo ed affidate ad un software

---

<sup>138</sup> R. Ferrara, *op. cit.*, citaz. pp. 777-778. V. Canalini, *op. cit.*, citaz. p. 781-783; A. Simoncini, «Profili costituzionali della amministrazione algoritmica», cit., citaz. p. 1163.

<sup>139</sup> A. Simoncini, «Profili costituzionali della amministrazione algoritmica», citaz. p. 1163.

è una declinazione dell'articolo 97 della Costituzione coerente con l'attuale evoluzione tecnologica.

La regola algoritmica deve però conformarsi all'ordinamento giuridico, la cui regola tecnica altro non è che una traduzione di una regola amministrativa generale<sup>140</sup>.

Il Consiglio di Stato dunque ritiene, che la discrezionalità amministrativa<sup>141</sup> (i.e. discrezionalità tecnica<sup>142</sup>) va rintracciata al momento dell'elaborazione e della messa in esercizio del software<sup>143</sup>, fase in cui avviene il bilanciamento degli interessi mediante la formulazione della regola giuridica e la sua traduzione in algoritmo<sup>144</sup>: la c.d. regola al-

---

<sup>140</sup> «Questa regola algoritmica, quindi: – possiede una piena valenza giuridica e amministrativa, anche se viene declinata in forma matematica, e come tale, come si è detto, deve soggiacere ai principi generali dell'attività amministrativa, quali quelli di pubblicità e trasparenza (art. 1 l. 241/90), di ragionevolezza, di proporzionalità, etc.; – non può lasciare spazi applicativi discrezionali (di cui l'elaboratore elettronico è privo), ma deve prevedere con ragionevolezza una soluzione definita per tutti i casi possibili, anche i più improbabili (e ciò la rende in parte diversa da molte regole amministrative generali); la discrezionalità amministrativa, se senz'altro non può essere demandata al software, è quindi da rintracciarsi al momento dell'elaborazione dello strumento digitale; – vede sempre la necessità che sia l'amministrazione a compiere un ruolo ex ante di mediazione e composizione di interessi, anche per mezzo di costanti test, aggiornamenti e modalità di perfezionamento dell'algoritmo (soprattutto nel caso di apprendimento progressivo e di *deep learning*); – deve contemplare la possibilità che – come è stato autorevolmente affermato – sia il giudice a “dover svolgere, per la prima volta sul piano umano, valutazioni e accertamenti fatti direttamente in via automatica”, con la conseguenza che la decisione robotizzata “impone al giudice di valutare la correttezza del processo automatizzato in tutte le sue componenti».

<sup>141</sup> Per un approfondimento legato alla discrezionalità amministrativa nella decisione automatizzata, legata alle differenti visioni del TAR Lazio-Roma e il Consiglio di Stato, v. R. Ferrara, *op.cit.*

<sup>142</sup> «La “regola tecnica” che governa un algoritmo è, comunque pur sempre una regola giuridica, ossia una “formula tecnica” che assume la forma e la caratterizzazione materiale di un regola giuridica in senso proprio. Il che significa che è nel momento alto e definitorio nel quale la regola tecnica viene concretamente elaborata e messa in campo che il potere discrezionale dell'amministrazione si manifesta in tutta la sua persistente attualità e rilevanza, nelle forme contemporanee e suggestive della discrezionalità tecnica», V. Canali, *op. cit.*, citaz. p. 785.

<sup>143</sup> *Ibidem.*

<sup>144</sup> *Ibidem.*

goritmica, fermo restando che questa regola è «costruita dall'uomo e non dalla macchina».

Viene infine ribadito nella sentenza il principio della piena conoscibilità dell'algoritmo, nonché la piena comprensione, ciò implica anche la piena conoscibilità della regola espressa in un linguaggio differente da quello giuridico, come «declinazione rafforzata del principio di trasparenza»<sup>145</sup> (la sentenza induce quindi ad escludere dall'azione amministrativa gli algoritmi c.d. *black box*<sup>146,147</sup>) ed inoltre tale conoscibilità dell'algoritmo deve essere garantita in tutti gli aspetti<sup>148</sup>.

Non basta conoscere l'algoritmo, esso deve essere soggetto al pieno sindacato del giudice amministrativo, in primo luogo nel sindacare la

---

<sup>145</sup> «Il Consiglio di Stato, si sofferma, quindi, sul principio di trasparenza quale garanzia del diritto ad essere informati, da un lato e, del diritto di difesa, dall'altro, nonché sul principio di effettività della tutela giurisdizionale, riconoscendo il pieno sindacato del giudice», V. Canalini, *op. cit.*, citaz. p. 784.

<sup>146</sup> *Ivi*, citaz. p. 787; A. Simoncini, «Profili costituzionali della amministrazione algoritmica», *cit.*, citaz. p. 1179.

<sup>147</sup> Sul punto, «Appare senz'altro problematica l'idea che la Pubblica Amministrazione, nel porre in essere le attività ad essa attribuite dall'ordinamento in ossequio al principio di legalità, possa fare ricorso ad algoritmi di *Machine Learning* per adottare decisioni che incidono sulle posizioni giuridiche soggettive dei destinatari dell'azione amministrativa. La ragione di ciò è molto semplice: la Pubblica amministrazione deve essere in grado di giustificare, motivare e spiegare adeguatamente le sue decisioni: non solo per quel che concerne il loro contenuto finale, ma anche per quel che concerne il procedimento che ha condotto all'adozione di una certa decisione. Sicché, anche l'idea portata avanti da alcuni autori, che sembrano ritenere sufficiente quanto previsto al riguardo dal Regolamento europeo sulla protezione dei dati personali (*Gdpr*), non pare pienamente condivisibile», D. U. Galetta, J. G. Corvalán, *op. cit.*, citaz. p. 16.

<sup>148</sup> «[...] dai suoi autori al procedimento usato per la sua elaborazione, al meccanismo di decisione, comprensivo delle priorità assegnate nella procedura valutativa e decisionale e dei dati selezionati come rilevanti. Ciò al fine di poter verificare che i criteri, i presupposti e gli esiti del procedimento robotizzato siano conformi alle prescrizioni e alle finalità stabilite dalla legge o dalla stessa amministrazione a monte di tale procedimento e affinché siano chiare – e conseguentemente sindacabili – le modalità e le regole in base alle quali esso è stato impostato. In altri termini, la caratterizzazione multidisciplinare dell'algoritmo [...] non esime dalla necessità che la formula tecnica, che di fatto rappresenta l'algoritmo, sia corredata da spiegazioni che la traducano nella regola giuridica ad essa sottesa e che la rendano leggibile e comprensibile, sia per i cittadini che per il giudice».

correttezza del processo informatico<sup>149</sup> e in secondo luogo nel sindacare la logicità, la ragionevolezza della decisione amministrativa automatizzata e della stessa regola tecnica dell'algoritmo, in funzione della tutela di situazioni giuridiche soggettive e delle garanzie del giusto procedimento<sup>150</sup>.

In estrema sintesi, in questa sentenza i giudici di Palazzo Spada affermano che «l'utilizzo dell'algoritmo nei processi decisionali presuppone la sussistenza di una fase istruttoria da parte della pubblica amministrazione completa in tutti i suoi elementi, dalla quale si possa evincere il ragionamento seguito dall'amministrazione e si possano quindi comprendere gli esiti raggiunti. Orbene, data la complessità dell'algoritmo, che non si esaurisce in una serie di calcoli matematici, ma per l'appunto è frutto di una regola tecnica, espressione della sottesa regola giuridica, quest'ultima deve potere essere desunta dalla motivazione del provvedimento»<sup>151</sup>.

Tanto che il Consiglio di Stato, nel caso in esame, non annulla i provvedimenti di assegnazione seguendo quanto affermato dal TAR, bensì per il fatto che non era stato possibile desumere la logica utilizzata dall'algoritmo stesso, violando i principi di trasparenza, pubblicità e imparzialità<sup>152</sup>: «Esisterebbe quindi una motivazione propria<sup>153</sup> della amministrazione "algoritmica", [...] che si possa sempre determinare», questo presuppone però che l'algoritmo è sempre razionabile ed esplicabile<sup>154</sup>. Come già esposto prima, i giudici amministrativi si pongono in maniera negativa nei confronti degli algoritmi *black box*;

<sup>149</sup> «Il giudice deve cioè poter verificare la costruzione dell'algoritmo e ripercorrere il processo che ha svolto la macchina, proprio come farebbe rispetto a decisioni assunte con i metodi tradizionali, al fine di verificare com'è stato costruito il processo informatico, l'architettura che lo sostiene, l'inserimento dei dati, la validità degli stessi, la loro gestione e, dunque, la correttezza della procedura seguita», I. A. Nicotra, V. Varone, *op. cit.*, citaz. p. 104.

<sup>150</sup> G. Fasano, *op. cit.*, citaz. pp. 239-240; R. Ferrara, *op. cit.*, citaz. pp. 786-787; A. Simoncini, «Profili costituzionali della amministrazione algoritmica», cit., citaz. p. 1164-1165.

<sup>151</sup> V. Canalini, *op. cit.*, citaz. pp. 784-785.

<sup>152</sup> I. A. Nicotra, V. Varone, *op. cit.*, citaz. p. 105.

<sup>153</sup> Per un approfondimento si rinvia a G. Avanzini, *passim*.

<sup>154</sup> A. Simoncini, «Profili costituzionali della amministrazione algoritmica», cit., citaz. p. 1182.

algoritmi che, data la loro capacità di trasformazione, non consentono una piena comprensione nemmeno agli stessi programmatori, rendendo impossibile fornire una motivazione da parte della p.a.<sup>155</sup>.

Infine, tramite le sentenze Consiglio di Stato, sez. VI, nn. 08472, 08473, 08474 del 13 dicembre 2019 (i cui contenuti sono stati poi ripresi dalla recente sentenza Consiglio di Stato, sez. VI, n. 00881 del 4 febbraio 2020), il Consiglio di Stato fa un ulteriore passo avanti affermando la piena compatibilità dell'automazione anche in procedure discrezionali, sulla base di requisiti di trasparenza e legalità.

In particolare, vengono inizialmente riprese tutte le argomentazioni contenute nella sentenza Consiglio di Stato, sez. VI, n. 02270 del 8 aprile 2019, relative alle potenzialità della rivoluzione digitale<sup>156</sup> che devono essere tuttavia bilanciate da una lettura critica del fenomeno<sup>157</sup>.

Successivamente, come anticipato, sollevando un tema già discusso dalla precedente giurisprudenza, il giudice amministrativo interviene sul tema dell'ammissibilità dell'uso di algoritmi per l'attività discrezionale<sup>158</sup>.

---

<sup>155</sup> *Ivi*, citaz. p. 1183; «Il *machine learning*» accentua «l'autonomia dell'algoritmo rispetto alla norma e all'azione umana che li ha generati, sono capaci di fornire soluzioni non previste o non rispondenti a logica causale. Il risultato algoritmico può non essere quello ricercato e in questo caso l'algoritmo assume una sua consistenza autonoma dissociata dalla volontà umana che lo ha concepito. La volontà umana che si esprime nella scelta delle istruzioni e del problema si espone alla macchina e diviene co-decisione», G. Avanzini, *op. cit.*, citaz. p. 40.

<sup>156</sup> Rivoluzione «la quale, riferita all'amministrazione pubblica e alla sua attività, descrive la possibilità che il procedimento di formazione della decisione amministrativa sia affidato a un software, nel quale vengono immessi una serie di dati così da giungere, attraverso l'automazione della procedura, alla decisione finale».

<sup>157</sup> «[...] l'impiego di tali strumenti comporta in realtà una serie di scelte e di assunzioni tutt'altro che neutre: l'adozione di modelli predittivi e di criteri in base ai quali i dati sono raccolti, selezionati, sistematizzati, ordinati e messi insieme, la loro interpretazione e la conseguente formulazione di giudizi sono tutte operazioni frutto di precise scelte e di valori, consapevoli o inconsapevoli; da ciò ne consegue che tali strumenti sono chiamati ad operare una serie di scelte, le quali dipendono in gran parte dai criteri utilizzati e dai dati di riferimento utilizzati, in merito ai quali è apparso spesso difficile ottenere la necessaria trasparenza».

<sup>158</sup> «[...] il ricorso all'algoritmo va correttamente inquadrato in termini di modulo organizzativo, di strumento procedimentale ed istruttorio, soggetto alle verifiche

Il Consiglio di Stato sostiene dunque quella parte della dottrina che promuove l'ammissibilità nell'ambito di attività discrezionale tecnica, per motivi legati all'incremento della legalità ed efficienza, alla riduzione delle disparità di trattamento e a un ampliamento della partecipazione degli amministratori<sup>159</sup>.

Tale sentenza è di estrema rilevanza perché il Consiglio di Stato pone l'attenzione sul contenuto del *Gdpr*, elencando quattro principi fondamentali:

---

tipiche di ogni procedimento amministrativo, il quale resta il *modus operandi* della scelta autoritativa, da svolgersi sulla scorta delle legislazioni attributive del potere e delle finalità dalla stessa attribuite all'organo pubblico, titolare del potere. Né vi sono ragioni di principio, ovvero concrete, per limitare l'utilizzo all'attività amministrativa vincolata piuttosto che discrezionale, entrambe espressione di attività autoritativa svolta nel perseguimento del pubblico interesse [...] nulla vieta che i medesimi fini predetti, perseguiti con il ricorso all'algoritmo informatico, possano perseguirsi anche in relazione ad attività connotata da ambiti di discrezionalità».

<sup>159</sup> Quanto alla discrezionalità in senso stretto «Un limite difficilmente superabile è rappresentato dalla discrezionalità della decisione. Una parte della dottrina ha sostenuto che l'esercizio di un potere discrezionale potrebbe essere riprodotto attraverso un processo decisionale algoritmico, considerando la progressiva riduzione della sfera di discrezionalità amministrativa. L'azione pubblica è sempre più limitata e circoscritta da regole di condotta molto puntuali, in cui l'esercizio del potere si muove attraverso parametri prefissati se non dalla legge, da atti amministrativi generali, linee guida, atti di regolazione e ciò non può che accrescere, almeno potenzialmente, l'ambito di possibile automazione delle decisioni. Possono essere tradotti in una sequenza algoritmica le modalità e i criteri di esercizio della discrezionalità e le istruzioni altro non sarebbero che un auto vincolo all'esercizio del potere amministrativo che devono essere rispettate. Gli sviluppi dell'intelligenza artificiale possono rafforzare e favorire la delega di attività discrezionali ai sistemi informatici proprio grazie agli algoritmi di nuova generazione che riescono a simulare le capacità di decisione umana e a sopravanzarle. In realtà l'auto vincolo limita fino a limitare i margini di discrezionalità e l'azione amministrativa successiva è legata all'attuazione di questi ultimi. Non si tratterebbe nemmeno di attività discrezionale, dal momento che questa si è esaurita a monte nell'auto vincolo stesso: pertanto ciò che può diventare oggetto di automazione non è più un'attività discrezionale [...]. La delega della decisione in questi casi sarebbe totale ciò appare non del tutto compatibile con il principio di legalità e con i tradizionali principi dell'azione amministrativa.», G. Avanzini, *op. cit.*, citaz. pp. 91-93; v. anche M. C. Cavallaro, G. Smorto, *op. cit.*, citaz. pp. 11-12; G. M. Esposito, *op. cit.*, citaz. pp. 62-63; E. Picozza, *op. cit.*, citaz. p. 1767-1768; I. M. Delgado, *op. cit.*, citaz. p. 647, 657, 660.

1. il principio di conoscibilità e di comprensibilità della logica algoritmica;
2. il principio dell'imputabilità;
3. il principio di non discriminazione algoritmica;
4. il principio di non esclusività della decisione algoritmica.

Quanto al primo punto, alla «piena conoscibilità a monte del modulo utilizzato e dei criteri applicati», declinazione del più ampio principio di trasparenza, esso implica la piena conoscibilità di una regola espressa in un linguaggio differente da quello giuridico ed inoltre «va ribadito che, la "caratterizzazione multidisciplinare" dell'algoritmo (costruzione che certo non richiede solo competenze giuridiche, ma tecniche, informatiche, statistiche, amministrative) non esime dalla necessità che la "formula tecnica", che di fatto rappresenta l'algoritmo, sia corredata da spiegazioni che la traducano nella "regola giuridica" ad essa sottesa e che la rendano leggibile e comprensibile».

Per quanto riguarda invece il secondo principio, «sul versante della verifica degli esiti e della relativa imputabilità, deve essere garantita la verifica a valle, in termini di logicità e di correttezza degli esiti. Ciò a garanzia dell'imputabilità della scelta al titolare del potere autoritativo, individuato in base al principio di legalità, nonché della verifica circa la conseguente individuazione del soggetto responsabile, sia nell'interesse della stessa p.a. che dei soggetti coinvolti ed incisi dall'azione amministrativa affidata all'algoritmo»; ed ancora, il Consiglio di Stato sul punto specifica che «occorre sempre l'individuazione di un centro di imputazione e di responsabilità, che sia in grado di verificare la legittimità e logicità della decisione dettata dall'algoritmo» e «occorre garantire la riferibilità della decisione finale all'autorità ed all'organo competente in base alla legge attributiva del potere».

Quanto al principio di non discriminazione algoritmica, che il Consiglio di Stato riprende dal considerando n. 71<sup>160</sup> del *Gdpr*, si af-

---

<sup>160</sup> «Al fine di garantire un trattamento corretto e trasparente nel rispetto dell'interessato, tenendo in considerazione le circostanze e il contesto specifici in cui i dati personali sono trattati, è opportuno che il titolare del trattamento utilizzi procedure matematiche o statistiche appropriate per la profilazione, metta in atto misure tecniche e organizzative adeguate al fine di garantire, in particolare, che siano rettificati i fattori che comportano inesattezze dei dati e sia minimizzato il rischio di errori e al fine di garantire la sicurezza dei dati personali secondo una modalità che tenga con-

ferma che «pur dinanzi ad un algoritmo conoscibile e comprensibile [...] occorre che lo stesso non assuma carattere discriminatorio. In questi casi, come afferma il considerando, occorrerebbe rettificare i dati in “ingresso” per evitare effetti discriminatori nell’output decisionale; operazione questa che richiede evidentemente la necessaria cooperazione di chi istruisce le macchine che producono tali decisioni».

Quanto al quarto principio, il Consiglio di Stato analizza l’articolo 22 del *Gdpr*, che ha introdotto il principio di non esclusività della decisione algoritmica, ossia il principio per cui se una decisione automatizzata produce effetti giuridici che riguardano o che incidano significativamente su una persona, la stessa ha diritto a che tale decisione non sia basata unicamente su tale processo automatizzato: «In proposito, deve comunque esistere nel processo decisionale un contributo umano capace di controllare, validare ovvero smentire la decisione automatica. In ambito matematico ed informativo il modello viene definito come *Hitl* (*human in the loop*), in cui, per produrre il suo risultato è necessario che la macchina interagisca con l’essere umano».

Per finire, il Consiglio di Stato interviene affermando che «non può quindi ritenersi applicabile in modo indiscriminato, [...], all’attività amministrativa algoritmica, tutta la legge sul procedimento amministrativo, concepita in un’epoca nella quale l’amministrazione non era investita dalla rivoluzione tecnologica, né sono condivisibili richiami letterari, pur noti ed apprezzabili, a scenari orwelliani».

---

to dei potenziali rischi esistenti per gli interessi e i diritti dell’interessato e che impedisca tra l’altro effetti discriminatori nei confronti di persone fisiche sulla base della razza o dell’origine etnica, delle opinioni politiche, della religione o delle convinzioni personali, dell’appartenenza sindacale, dello status genetico, dello stato di salute o dell’orientamento sessuale, ovvero che comportano misure aventi tali effetti».



## 6. Conclusioni: tra cattura del funzionario e ricerca dell'imparzialità

Se il caso dell'algoritmo utilizzato dal *Miur* (che ha avuto grande eco mediatico e dottrinale soprattutto per i disagi che la sua errata programmazione ha creato) riguardava un algoritmo utile per padroneggiare una grande mole di dati e per accelerare i tempi, al fine di automatizzarne il procedimento, è normale chiedersi ed immaginarsi i problemi che in futuro porteranno gli algoritmi di *machine learning* e predittivi nel nostro apparato amministrativo italiano.

È importante sottolineare allora che l'amministrazione italiana sarà chiamata nei prossimi anni a delle sfide digitali importanti poiché nel settore privato e nel settore pubblico degli altri paesi si sta investendo notevolmente su questo tipo di algoritmi, nelle I.A. e nel *deep learning*.

Se numerosi sono i profili che inducono a negarne un utilizzo nelle pubbliche amministrazioni italiane, così come sono numerosi i benefici che apporterebbero, bisogna aggiungere da ultimo che c'è il rischio che l'uso degli algoritmi possa comportare un fenomeno di cattura del funzionario, in quanto chi dovrà prendere delle decisioni difficilmente si discosterà dalle conclusioni prodotte dalla logica algoritmica, aderendo in pieno nel momento della motivazione, alla valutazione effettuata dall'algoritmo stesso, appellandosi al mito dell'infallibilità. È il fenomeno del *data fundamentalism*<sup>161</sup>, in cui «gli automatismi finiscono per godere di quella che la *nudging theory* chiama la "*default-option force*": un indubbio plusvalore "pratico" connesso alle scelte suggerite automaticamente (dal sistema, dall'algoritmo, dalla profilazione automatica), rispetto alla quale ci si può discostare, ma a patto di impegnarsi in un notevole sforzo (e rischio) valutativo»<sup>162</sup>.

Ciò può costituire un potenziale rischio per il circuito rappresentanti-rappresentati, in termini di responsabilità delle decisioni, di *accountability*.

---

<sup>161</sup> G. Contissa, G. Lasagni, G. Sartor, *op. cit.*, citaz. p. 627; per un approfondimento v. A. Simoncini, «Profili costituzionali della amministrazione algoritmica», cit., citaz. p. 1187.

<sup>162</sup> A. Simoncini, «L'algoritmo incostituzionale: intelligenza artificiale e futuro delle libertà», cit., citaz. pp. 81-83.

D'altro canto, però l'imparzialità, l'oggettività e la neutralità sono garantite dall'uso degli algoritmi, come si è avuto modo di vedere.

Quel che pare certo è che la commistione tra informatica e diritto è sempre più indissolubile: *Gdpr*, giurisprudenza e prassi applicativa devono al più presto essere accompagnate da una visione del decisore pubblico, non portatore di una visione manichea, bensì finalizzato a bilanciare in modo migliore gli obiettivi di innovazione, efficienza, efficacia ed economicità con i diritti e le libertà delle persone, in particolare trasparenza, accesso, non discriminazione e tutela della privacy.

Il processo decisionale rischia di trovarsi in una condizione di arretratezza rispetto all'evoluzione tecnologica, stessa sorte può essere destinata alle categorie giuridiche che sovrintendono l'azione della p.a.<sup>163</sup>, in particolar modo se si prendono in considerazione non gli algoritmi utilizzati come mero strumento di automazione di processi ripetitivi e privi di discrezionalità, ma quelli utilizzati come strumenti di decisione automatica.

Il futuro delle p.a. è già segnato dal processo di evoluzione tecnologica, inarrestabile ed ineluttabile, che già oggi sta apportando le prime significative modifiche agli apparati burocratici, al fine di giungere al passaggio dal "funzionario-umano" al "funzionario-algoritmo", fermo restando che sarà sempre presente una qualche attività dell'uomo<sup>164</sup> (volta a progettare l'algoritmo, ad inserirlo nella struttura amministrativa e nel procedimento amministrativo, a garantirne il corretto funzionamento, almeno fino a quando l'I.A. supererà l'I.U.).

*Last but not least*, di fondamentale importanza è la fiducia che il cittadino dovrà in futuro riporre nel "funzionario-algoritmo", fine che dovrà essere perseguito dalle p.a.<sup>165</sup>, nell'ottica dell'evoluzione definitiva del paradigma dell'*open government* alla *smart governance* e *smart administration*.

---

<sup>163</sup> Per un approfondimento v. I. M. Delgado, *op.cit.*

<sup>164</sup> «[...] attualmente, la completa assenza di persone non sarebbe possibile, perché il *machine learning* ha natura predittiva e non permette di realizzare interpretazioni causali», I. M. Delgado, *op. cit.*, citaz. pp. 660-661.

<sup>165</sup> Secondo uno studio del Center for the Governance of Change, «One of every four Europeans favors letting an artificial intelligence make important decisions about the running of their country»; le istituzioni e le p.a. devono fare in modo che questa percentuale salga nei prossimi anni, tramite l'adozione delle adeguate misure tese a far funzionare al meglio e nel rispetto dei diritti e delle libertà gli algoritmi e le I.A.

**FOCUS** Pubblica Amministrazione e ricerca  
sociologica: linee interpretative e modelli  
epistemologici

Luca Alteri

Introduzione

“Come sono andato?”; “Secondo te è andata bene?”: “Il mio avversario è andato più forte?”: si tratti di competizione sportiva o di “ascesa sociale”, la tendenza a misurare la propria prestazione è connaturata alla socialità dell’essere umano, tanto da essere facilmente sussunta dalla teoria economica che spadroneggia nell’ultimo quarto di secolo, a livello globale, pur manifestando segnali sempre più evidenti di sofferenza. Tendere a essere valutati, però, non significa automaticamente desiderare di conoscere l’esito della misurazione, né essere disposti a mettere in atto comportamenti correttivi, in caso di risultati negativi. Il “paradosso della valutazione” è insito proprio in questo “voglio/non voglio” che complica in maniera aprioristica l’analisi delle performance soprattutto nello specifico di quelle attività che, essendo considerate “tecniche”, non dovrebbero prestarsi a una soggettività interpretativa, quanto rifarsi a parametri oggettivi. Quanto più lontano possibile, invece, dalla Pubblica Amministrazione come campo di indagine sociologica, per la quale il superare l’apparente ostilità con cui, tetragona e maldisposta verso qualsiasi controllo, si contrappone al ricercatore costituisce solo il primo passo di un percorso aspro e accidentato. È senza bussola colui che vi si inerpichi, forte della convinzione di trovare immediatamente la tecnica di ricerca più adatta, la strumentistica sociologica appropriata, il caso-studio ineccepibile, l’indicatore infallibile. Le pagine che seguono derivano da un preciso punto di partenza: prima ancora di una metodologia della ricerca sociologica dentro l’apparato pubblico è opportuno proporre un’epi-

stemologia plurale che ricollochi le diverse branche della PA dentro il consesso delle relazioni sociali, intrise delle contraddizioni che ne derivano. Come suggeriva, celiando, un certo Ennio Flaiano, fustigatore dell'intero italico costume, non solo di una sua parte: «Vivere è diventato un esercizio burocratico»<sup>1</sup>.

La complessità della società contemporanea, come già intuito da Edgar Morin<sup>2</sup>, rende improba la fatica interpretativa, quando scaturita dallo sforzo di una sola scienza sociale. Se è vero, quindi, come già intuito da Paolo De Nardis<sup>3</sup>, che il combinato disposto di una particolare tripode (sociologia, psicologia sociale e antropologia culturale) si presta ad analizzare gli epifenomeni sociali, anche settori maggiormente particolareggiati necessitano di un intervento articolato e integrato, lungi dall'affidamento a una singola nicchia di studio. La Pubblica Amministrazione – che già soffre di una sua rappresentazione mediatica particolarmente repellente (come dimenticare l'angosciante Fantozzi che vaga derelitto tra improbabili uffici?) – può apparire come un moloch inscalfibile, se il puntello è attribuito a un unico scalpellino. Di contro, l'utilizzo di una strumentistica polifonica non è solo una “buona pratica” dei suoi studiosi, ma si pone addirittura come aspetto caratterizzante della materia oggetto dell'analisi: lo studio della gestione, dell'operatività e del funzionamento degli organi di governo e delle organizzazioni del settore pubblico è un terreno, infatti, dissodato già da diverse discipline. Farlo, però, integrando prospettive angolari plurali costituisce l'elemento distintivo della Pubblica Amministrazione: diritto, economia, scienze politiche e sociologia forniscono, all'uopo, non solo le rispettive cornici teoriche, ma anche le metodologie e le tecniche a queste associate<sup>4</sup>. Per essere tale, la specificità della ricerca nel campo della Pubblica Amministrazione richiede alcune caratteristiche aggiuntive, che proveremo

---

<sup>1</sup> Questa e altre citazioni di Ennio Flaiano presenti nell'articolo sono tratte da Diego de Carolis, *Flaiano e la pubblica amministrazione*, Rea Edizioni, L'Aquila 2010, *passim*.

<sup>2</sup> Cfr. E. Morin, *Le sfide della complessità*, Le Lettere, Firenze 2011.

<sup>3</sup> P. De Nardis, *Il crepuscolo del funzionalismo. Appunti di teoria sociale*, Bordeaux Edizioni, Roma 2019.

<sup>4</sup> Cfr. S. van Thiel, *Research Methods in Public Administration and Public Management. An introduction*, Routledge, London – New York 2014.

a scandagliare nelle pagine che seguono, forti di una letteratura che – a dire il vero – in Italia stenta a trovare stabile ospitalità<sup>5</sup>: sul perché di tale ritrosia si possono solo avanzare ipotesi che vanno dall'inguaribile nazionalismo metodologico, che ancora attanaglia le scienze sociali italiane, a una sorta di rassegnazione – che pure colpisce gli studiosi connazionali – sull'eccezionalità della Pubblica Amministrazione del nostro Paese, nei suoi pregi e, soprattutto, nei suoi tanti difetti. Quanto proporremo al lettore dimostrerà come lo spauracchio nazionale sia spesso un falso problema – oppure un assillo superabile – a fronte, invece, di una certa limacciosità che rende incerte quelle variabili in apparenza ben definite.

Si prenda l'esempio del primo dei tre caratteri tipici di uno studio sulla PA, vale a dire il campo di indagine relativo a quest'ultima e "inevitabilmente" legato al settore pubblico. Il progressivo "snellimento" dello Stato e della sua macchina amministrativa potrebbe suggerire un avvizzimento della ricerca scientifica in tale settore. È vero, di contro, l'esatto contrario: dall'inizio degli anni Ottanta dello scorso secolo il settore dell'amministrazione della *cosa pubblica* si è allargato a un'area dai contorni non ben definiti, comprendente una pluralità di attori che oggi incidono a diversi livelli della governance, costituendo ineludibili oggetti di studio per analisi sulla PA. Elementi di "semi-government"<sup>6</sup> come organizzazioni no-profit, comitati locali, società di consulenza, enti di formazione, associazioni sindacali e padronali, gruppi di interesse, imprese statali e non, agenzie transnazionali... formano una nebulosa che a volte assume le sembianze di un blob in espansione, mal contenuto dalle norme esistenti e affidato a una prassi sempre più avviluppante. Ne consegue che lo studio dell'amministrazione e del management pubblici conoscano oggi un vasto e quasi ingestibile *range* di argomenti, dalla costruzione di una nuova linea ferroviaria alle politiche locali sulle droghe leggere, dal comportamento elettorale dei cittadini agli interventi in materia di sicurezza internazionale,

---

<sup>5</sup> Fuori dai nostri confini si vedano, tra i più significativi (con titoli sostanzialmente omologhi), P. Burnham, K. Gilland, W. Grant, Z. Layton-Henry, *Research Methods in Politics*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2008 e R. Pierce, *Research Methods in Politics: A Practical Guide*, Sage, London 2008.

<sup>6</sup> Cfr. S. van Thiel, *op.cit.*

fino alla privatizzazione di un aeroporto nazionale o al referendum sulla gestione pubblica del sistema idrico urbano. Si rende necessario, a questo punto, un elenco di possibili sub-linee epistemologiche di ricerca in materia di Public Administration e di Public Management. Pur correndo un (consapevole) rischio di genericità e di incompletezza, offriamo al lettore una serie di riflessioni che, andando dal generale al particolare, illustrano potenziali campi di analisi.

### Il ruolo del settore pubblico nella polity che cambia

Innanzitutto, il lavoro possiamo dividerlo in due categorie.

Alla prima assegneremo i lavori che sono una continuazione dei doveri infantili, ai secondo i lavori che sono una continuazione dei giuochi. Ossia: lavori che chiedono la stretta osservanza di un orario (e spesso l'immobilità del corpo), e lavori che si svolgono con o senza orario, ma sempre avventurosamente. Un vetturale, per esempio, un attore, un medico, un negoziante, un gendarme, un imperatore, un ladro: lavorano obbedendo alle leggi di un giuoco che sta al loro estro cambiare e abbellire.

Un impiegato, invece, lavora perché deve; ed è perciò sotto la continua minaccia di sanzioni che gli ricordano le punizioni paterne e le bocciature scolastiche. Di qui la tristezza dell'impiegato, la tristezza della letteratura che quest'essere ispira e i cattivi risultati dell'amministrazione pubblica, che voi tanto lamentate.

Quindi, se sentite parlare di amministrazioni corrotte, di ministri corrompibili, ricordatevi che la corruzione è l'unico mezzo che i burocrati hanno per riportare il loro lavoro alla categoria preferita: alla categoria dei giuochi (Ennio Flaiano)

Spesso ridotto a "computazione bottegaia" sull'opportuno ammontare del numero di dipendenti, sulla loro distribuzione nei diversi dipartimenti, sui costi con cui la Pubblica Amministrazione grava sullo Stato, il dibattito sugli scopi e le dimensioni di una funzione pubblica al passo con i tempi inevitabilmente langue, soprattutto nel nostro Paese. Molto, invece, ci sarebbe da dire, soprattutto nel momento in cui emergono visioni differenti dello Stato, a cui dovrebbero corrispondere differenti tipologie di Pubblica Amministrazione, sensibili a determinate variabili economico-sociali: la disponibilità delle finanze pubbliche, il livello dei salari e quello del risparmio dei suoi cittadini,

la piramide di età della popolazione, le caratteristiche del mondo della produzione. Né mancano elementi riconducibili alla sfera politica: la forma di governo adottata, il grado di permeabilità delle istituzioni ad opera delle parti sociali, il sistema dei partiti, la formula elettorale, il meccanismo di selezione delle élites. Lo stato dell'arte sulla PA, soprattutto da quando la "macchina europea" è entrata a pieno regime, fa torto, però, alla suddetta complessità, abbandonando la Funzione Pubblica alla sua imperfezione, che si raddoppia – anziché dimezzarsi – quando si relaziona a un'altra istituzione, il parimenti imperfetto Mercato, a cui viene acriticamente associata. Il *vulnus*, evidentemente, è nascosto nel punto di partenza e consiste nel misconoscere l'intima parentela tra modello di Stato e modello di PA, esaltando di contro quella colleganza con il libero scambio di servizi e di merci che presuppone, a monte, una scelta politica: incastonare il settore pubblico nella cornice del neoliberismo e dell'economicismo come ideologia della tardo modernità. Seguendo tale linea interpretativa è possibile spiegare lo sviluppo discontinuo e disarmonico che ha caratterizzato l'intero comparto dal secondo dopoguerra in poi, con il passaggio dall'ipertrofia degli anni Sessanta-Settanta (nel momento in cui molti Paesi dell'Ocse conoscevano una svolta welfarista) alla riduzione dei due decenni successivi, in coerenza con il Thatcherismo e il Reaganismo, con il conseguente indietreggiamento dell'intervento dello Stato nell'economia. E oggi? Come calcolato da Peter M. Jackson<sup>7</sup>, la "spesa pubblica" – che è bene ricordare non equivalere automaticamente alla "spesa sociale" – si attesta tra un terzo e la metà del Pil di un Paese economicamente sviluppato, ma richiede di affiancare alla dimensione quantitativa una "qualità" in passato non richiesta: al di là di budget in progressiva diminuzione (ma, come si è visto, di certo non in definitivo azzeramento), è la capacità di direzionare le risorse economiche all'interno dei rivoli del settore pubblico che determina l'efficienza di una policy oppure, al contrario, attesta lo spreco di denaro e l'irragionevole utilizzo delle tasse dei contribuenti. Dal punto

---

<sup>7</sup> Cfr. P. M. Jackson, *The changing shape of the public sector*, in T. Bovaird, E. Loeffler (Eds.), *Public Management and Governance*, Routledge, London – New York 2016 (3<sup>rd</sup> edition), pp. 73-96.

di vista della Sociologia dell'Organizzazione e dell'Amministrazione – nel suo apparentamento con la Teoria politica – ciò significa individuare il preciso ruolo della funzione pubblica, considerata non come una monade, autrice di una sorta di monologo nei confronti della cittadinanza, ma come uno degli attori che recitano sul palcoscenico delle relazioni sociali: come in ogni rappresentazione teatrale, il successo della *pièce* sarà dato dalla cooperazione oppure dalla competizione che si instaura tra gli artisti coinvolti, rendendo quasi superflua la statistica sulla numerosità o meno della compagnia teatrale. Ne consegue che il dilemma (intellettuale, prima ancora che politico) sullo Stato interventista oppure neutralista acquisti interesse solo nei termini che seguono:

«Recently, this debate has become more intense as those who advocate a minimalist state have sought to downsize, privatize, re-engineer or reinvent government. At the other end of the spectrum those who argue in favour of an active interventionist state emphasize the benefits of public policies and public spending programmes and the enlargement of the positive personal freedoms which accompany them. The position that any individual occupies on this spectrum reflects as much his or her preferences for what constitutes a 'good society' as any technical, philosophical or socio-economic arguments»<sup>8</sup>.

Nella prima delle due estremità, lo Stato è una sorta di “service”<sup>9</sup> che entra in campo quando il mercato “fallisce”, arranca o si dimostra inefficiente; nel secondo, invece, la funzione pubblica è il grimaldello attraverso cui l'organizzazione statale scardina la libera interazione tra attori economici, politici e sociali, perseguendo la propria idea di “fair society”. In entrambi i casi, alle funzioni rispettivamente “correttive” e “redistributive” si affianca quella “stabilizzatrice”, utile a illanguidire tensioni sociali provenienti da consistente disoccupazione, vasta area di povertà e persistente inflazione, tali da mettere a rischio il regime politico di turno, aprendo uno

<sup>8</sup> Ivi, p. 75.

<sup>9</sup> Cfr. R. A. Musgrave, *The role of the state in fiscal theory*, in P. Birch Sorensen (Ed.), *Public finance in a changing world*, Macmillan, London 1998, pp. 35-50, citaz. p. 35.



spiraglio per soluzioni rivoluzionarie<sup>10</sup>. Da un punto di vista storico, il ricercatore sarebbe tentato di concretizzare la suddetta dialettica nella carne viva di due opposte stagioni, transitando dalla Grande Crisi del 1929 al Welfare, adjuvante Keynes, per poi tornare al liberismo e al disimpegno dello Stato, giunto oggi a livelli parossistici. La realtà, però, pretende maggiori livelli di complessità, cominciando dalle variabili che irrogarono lo Stato sociale degli esordi (aumento e ottimizzazione del prelievo fiscale, allargamento globale dei mercati, fiducia sistemica verso la classe governante, ma soprattutto un conflitto mondiale con l'indotto delle commesse statali per l'industria bellica) e menzionando quelle che renderebbero arduo un semplice ritorno allo *status quo ante*, oggi che la crisi sistemica (e la sua recentissima appendice sanitaria) sancisce l'ingresso di larghi strati della popolazione nell'area dell'indigenza: l'esistenza dei vincoli europei; l'impossibilità di agire sulla moneta nazionale, indebolendola, per incentivare le esportazioni; l'esaurimento, infine, della pratica della spesa pubblica libera, così da sostenere produzione e consumi interni. Da quanto sopra deriva una condizione relativamente nuova, per i nostri tempi: il settore pubblico può "fallire", esattamente come avviene per un circuito economico, per una multinazionale, per un piccolo esercizio commerciale. Lungi dal supportare e bilanciare squilibri e difficoltà di mercato, lo Stato può essere trascinato nel gorgo del fallimento da una congiuntura economica negativa o da una inadeguatezza rispetto a determinati parametri comunitari: dalle *flawed companies* passiamo ai *flawed States*, con il corollario dell'implosione della macchina amministrativa statale. Le vicende europee degli ultimi anni inducono a rimettere indietro l'orologio della Storia: può andare in bancarotta un intero Stato, come accadeva per le corti rinascimentali, notoriamente spendaccione, o per qualche sovrano d'Ancien Régime con le mani bucate. A onta di una auspicata somiglianza nelle "virtù", mercato e settore pubblico rischiano di somigliarsi soprattutto nei vizi: inefficienze economiche, alti costi di gestione, scarsa produttività, limitata trasparenza negli atti e nei procedimenti, incidenza di gruppi di interesse e di pressioni politiche nei procedimenti amministrativi, difficoltà di comunica-

---

<sup>10</sup> Cfr. R. A. Musgrave, *The theory of public finance*, McGraw-Hill, New York 1959.

zione con l'utenza/clientela, tendenza all'instaurazione di rapporti di corruzione e concussione sono l'output di un'amministrazione pubblica macchiata da insuccesso, causa e insieme conseguenza di policy errate, destinate a incentivare – invece che a perequare – le disuguaglianze economiche e sociali. Esattamente come accade quando si chiede al libero mercato di auto-regolarsi.

È noto come il progressivo “ingresso delle masse” nella politica abbia suggerito al legislatore un aumento della tutela a vantaggio della parte più debole della popolazione: il Fondo Monetario Internazionale ha calcolato come nel 1870 l'incidenza media della spesa pubblica sul Pil fosse solo del 10,7%, per poi diventare del 19,6 intorno al 1920, del 28 per cento all'inizio degli anni Sessanta, di quasi il 42 nel 1980 e di raggiungere il 45% circa nel 1996, nonostante un decennio abbondante di neoliberalismo trionfante<sup>11</sup>: “l'onda lunga” del secondo dopoguerra, evidentemente, ha tardato ad affievolirsi, anche perché – contrariamente a quanto si sia portati a credere – la spinta in favore di un intervento statale nell'economia era supportata da convincenti teorie, non tutte provenienti dal campo socialista. John Kenneth Galbraith, ad esempio, assurse ad ampia gloria con la teoria della “società affluente”<sup>12</sup>, criticando quegli Stati Uniti ricchi di merci, ma poveri di servizi, mentre Francis M. Bator cercò di dimostrare come un investimento statale nelle infrastrutture e nel capitale culturale della popolazione non sarebbe stato a fondo perduto, ma avrebbe – anzi – agito da moltiplicatore economico: si sarebbe generato, infatti, un ciclo di crescita economica, con conseguente aumento della ricchezza individuale. Più soldi avrebbe significato più tasse per lo Stato... ed ecco che la spesa iniziale sarebbe stata presto ampiamente ripagata<sup>13</sup>! Più pragmaticamente, altre teorie puntavano all'inevitabilità dell'aumento della spesa pubblica, alla luce del meccanismo – accolto in maniera deterministica – per cui i costi pubblici aumentano molto più veloce-

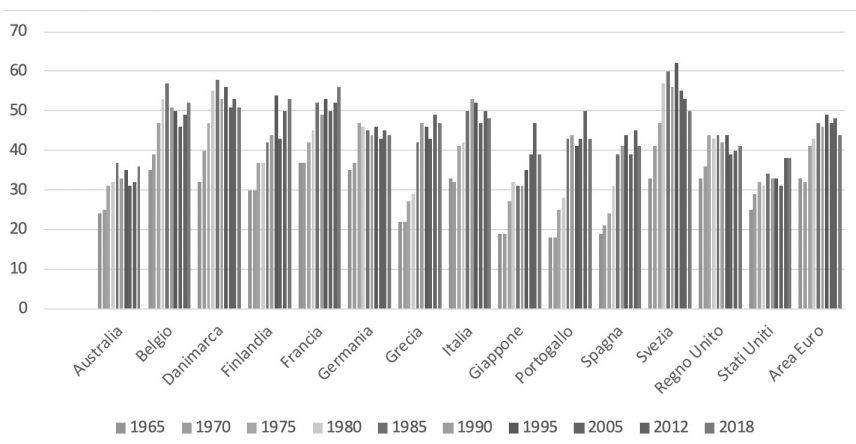
<sup>11</sup> Serie storica presente in V. Tanzi, L. Schuknecht, *Public spending in the 20th century*, Cambridge University Press, Cambridge 2000.

<sup>12</sup> Cfr. J. K. Galbraith, *The affluent society*, Houghton Mifflin, Boston 1958. Il primo lavoro tradotto in italiano è stato J. K. Galbraith, *I grandi problemi*, Edizioni di Comunità, Milano 1960 (dove il termine viene indicato come ‘società opulenta’).

<sup>13</sup> F. M. Bator, *The question of government spending: public needs and private wants*, Harper, New York 1960.

mente di quelli privati: crescita demografica, progressiva urbanizzazione, aumento del livello di istruzione (e del grado di consapevolezza della popolazione, a esso collegato) hanno fatto il resto, nel produrre un'espansione nella mole e nel budget del settore pubblico, come si evince dal grafico che segue, in cui sono confrontati i principali Paesi occidentali, a partire dalla metà degli anni Sessanta.

Grafico 1. Spesa pubblica sul totale del Pil (%)



Fonte: elaborazione dati Ocse<sup>14</sup>

La serie storica evidenzia come quella che Peter M. Jackson ha definito “the golden age of public sector intervention”<sup>15</sup>, corrispondente al ventennio tra i Sessanta e gli Ottanta, possa essere ulteriormente differenziata, in realtà, tra un primo decennio in cui lo Stato “esordisce” con il suo intervento nel campo economico e un secondo periodo in cui si struttura secondo quelle dinamiche che ne delineeranno i tratti salienti, anche nell’immaginario collettivo: più welfare nei Paesi scandinavi e meno nel Regno Unito e nelle sue ex colonie (Stati Uniti e Australia), mentre l’Europa continentale conosce una presenza sociale rarefatta nelle terre “di frontiera” (Grecia e Portogallo), ma più consistente nel cuore del Mediterraneo (Italia

<sup>14</sup> I dati sono disponibili presso il sito [www.data.oecd.org](http://www.data.oecd.org) (ultimo accesso il 15 giugno 2020).

<sup>15</sup> P.M. Jackson, *op.cit.*, p. 79.

e Francia). Nondimeno, il panorama si sarebbe rivelato pronto a cambiare, anche a distanza di poco tempo: non erano rari i casi di un re-indirizzamento del Pil anche di dieci punti percentuali nel giro di un solo quinquennio (si pensi al Portogallo, che passa dal 28% del 1980 al 42.9 del 1985), sulla base, evidentemente, di cambiamenti politici di natura strutturale<sup>16</sup>. Merita una riflessione, inoltre, come il “ventennio d’oro” del welfare sia sostanzialmente esente da conflitti bellici, quantomeno sul suolo occidentale, e non conosca evidenti incrementi demografici, quasi a smentire la vulgata per cui lo Stato intervenga in economia quando ci sia da “ricompensare” la sua cittadinanza per le sofferenze patite oppure sia opportuno rispondere a pressanti istanze sociali: che si tratti, forse, dell’improvvisa “illuminazione” di una generazione di legislatori, più sensibili ai bisogni dei cittadini (e più preparati nel cercare il modo di soddisfarli) rispetto ai loro predecessori? Pare improbabile. Piuttosto, anziché optare per un’univoca chiave interpretativa, il presente campo di ricerca suggerisce di approfondire l’analisi intorno al concetto stesso di ‘spesa pubblica’, scomponendolo in sotto-categorie da cui evincere plasticamente il tipo di intervento dello Stato in economia e, a monte, la sensibilità politica che ne costituisce la spinta.

Se prendiamo in considerazione, ad esempio, l’incidenza della spesa per l’istruzione sul Prodotto Interno Lordo, otteniamo una classifica più coerente con la teoria politica che ha contraddistinto i singoli Stati negli ultimi decenni: qui spicca l’area scandinava (6.9% per la Svezia, 6.4 per la Danimarca, 5.5 per la Finlandia) e quella post-sovietica (6.2% per l’Estonia, 5.8 per la Lettonia), mentre l’Europa dei PIIGS è fanalino di coda (solo il 3.2% per l’Irlanda, il 3.9 per la Grecia, il 4% – ahinoi – per l’Italia, il 4.1 per la Spagna)<sup>17</sup>. Cambiando

---

<sup>16</sup> Vanno messi in conto, d’altro canto, anche casi come quello britannico degli anni Ottanta, in cui l’incidenza della spesa pubblica sul totale del Prodotto Interno Lordo rimase costante, in termini percentuali, ma crebbe come valore assoluto, dato che il Pil del Regno Unito conobbe, all’epoca, una notevole accelerazione.

<sup>17</sup> A titolo di completezza, va riferito come la classifica sulla maggiore incidenza della spesa sociale per l’istruzione sul totale del Pil è capeggiata da Paesi come il Costa Rica (che sfiora l’8 per cento) e l’Islanda (7.4%), evidentemente abili a “liberare” porzioni di budget tagliando, ad esempio, le spese militari. Notevole, d’altro canto, anche il 7.1% dell’iper-militarizzato Israele.

prospettiva, l'investimento nel sistema pensionistico e di protezione sociale rispecchia un profilo storico diverso, riconducibile alle lotte operaie e alla vertenzialità dei lavoratori: ecco, infatti, che – accanto ai “soliti” scandinavi (24.2% per la Finlandia, quasi il 22 per la Danimarca, 19.6 per la Svezia) – abbiamo la Francia (con il 23.8 del Pil dedicato alla protezione sociale), l'Italia (quasi il 21 per cento) e la Germania (19.4), mentre il fondo della classifica è animato dai Paesi che hanno conosciuto il liberismo nella sua versione più “selvaggia” (solo il 6.7% della spesa sudcoreana è indirizzata alle pensioni, solo il 7.5 di quella statunitense, solo il nove per cento di quella colombiana). L'ultima graduatoria sulle singole voci di spesa pubblica diventa, di fatto, complementare alle precedenti e ne costituisce una sorta di controprova: le spese militari incidono massivamente nell'economia di quei Paesi che si sentono minacciati (i tre Paesi baltici, la Corea del Sud e la Grecia dedicano a questa voce di spesa circa il due per cento della loro intera ricchezza e si situano nelle parti alte della classifica) o che intendono minacciare (gli Stati Uniti sono al 3.2 per cento) o che hanno una tradizione imperialista da difendere (quasi il due per cento anche per il Regno Unito, l'1.8 per la Francia). Decisamente fuori classifica Israele, capace di indirizzare il 5.5% del proprio Pil alla difesa nazionale.

Quanto sopra insegna, quindi, la necessità di contestualizzare il ruolo e l'incidenza del settore pubblico all'interno del singolo Stato, tenendo in considerazione sia la storia, quanto la cultura politica di quest'ultimo, mediante uno sguardo multi-prospettico, che consideri anche le variabili temporali più recenti, in un percorso ormai di oltre mezzo secolo: è un dato di fatto, ad esempio, che la progressiva esposizione ai parametri dell'Europa comunitaria abbia comportato una contrazione della spesa pubblica, nonostante l'esplosione della crisi economica del 2008 suggerisse proprio il contrario. D'altronde, se nell'intervallo 1995-2012 gli Stati Uniti aumentano il loro intervento sociale di cinque punti percentuali e mezzo, mentre – giusto a titolo di esempio – l'Italia lo riduce di due punti, la Francia di 1.4 e la Svezia addirittura di nove... qualcosa vorrà pur dire.

Quello che un tipo di analisi del genere non può dire, invece, è sintetizzabile nelle linee che seguono:

- a. l'incremento generalizzato della percentuale di spesa pubblica sul totale del Pil nazionale è dovuto sicuramente a una maggiore sensibilità del legislatore ma anche, come le statistiche dei bienni 2005-'06 e 2010-'11 possono testimoniare, a un decremento del Pil, a cui fa seguito una maggiore incidenza delle variabili rimaste immutate, come cifra totale;
- b. a prescindere dalla polity del singolo Stato e anche dal colore politico dei diversi governi in carica nel tempo, si nota una certa predilezione, da parte del legislatore, per la spesa pubblica erogata mediante sussidi e trasferimenti economici a categorie svantaggiate di popolazione: una modalità utile a risolvere, a breve, determinate e impellenti emergenze, ma inappropriata per una riqualificazione sociale più complessa, per la quale sono consigliabili politiche di attivazione del lavoro e di promozione di quelle che Amartya Sen chiamò "capabilities"<sup>18</sup>. Per non parlare, poi del duplice rischio di incentivare, da un lato, una sorta di "passivizzazione" del soggetto ricevente, dall'altro un meccanismo di fidelizzazione clientelare tra l'amministratore che eroga il sussidio e colui che lo riceve, pronto a ricambiare in termini quantomeno elettorali;
- c. per quanto possano essere precise (e "confortanti", nel momento in cui attestano un aumento di budget), le rendicontazioni sugli investimenti nei servizi di interesse collettivo non forniscono informazioni sui processi di privatizzazione persino di asset importanti del settore pubblico.

## Chi comanda nella PA?

Nel novembre del 1958, a Roma, ...stavamo canticchiando..., io e F., in automobile, scendendo per Via Veneto, quando una guardia ha dato un colpo di fischietto e ci ha ingiunto di fermarci accanto al marciapiede.

Avevamo attraversato col rosso, contravvenzione, cinquemila lire.

"Non ho un soldo", ha detto F., "ma posso farle un assegno".

La guardia ci ha guardato severamente.

"Un momento", ha continuato F., "lei mi sembra di conoscerlo. Facciamo così. Lei ci presta cinquemila lire, noi paghiamo la contravvenzione e domani a questa stessa ora torniamo qui e le ridiamo le cinquemila lire". Poiché la guardia ci guardava senza capire, F. ha ripetuto la proposta: "Che ci rimette?"

---

<sup>18</sup> Cfr. i già menzionati Vito Tanzi e Ludger Schuknecht (*op.cit.*, p. 25), quando osservano «the biggest increases in public subsidies and transfer payments, i.e. growth in governments' welfare role through extending the coverage and benefit rates of these programmes. Another reason has been the high levels of unemployment experienced, especially in European economies, during the 1980s and 1990s and more recently since 2007».

Se noi paghiamo la contravvenzione, lei farà una bella figura coi suoi superiori. Se nega il prestito, invece, che succede? Noi non paghiamo".

"Non ho cinquemila lire", ha detto la guardia.

"Ma non scherziamo. Vuol darci a intendere che non ha fatto nessuna contravvenzione? Su, sia gentile".

La guardia ci fissava sempre scuotendo la testa, poi sospirando ha detto:

"Andate, andate"

(Ennio Flaiano)

Lo studio della leadership può apparire un aspetto secondario, nell'ambito di una Pubblica Amministrazione spesso ancorata, a torto, a una rappresentazione di sé piattamente grigia e non-competitiva; a smentire tale luogo comune, le odierne esigenze di un mondo sempre più interconnesso invocano qualità di leadership anche all'interno degli enti pubblici, quasi che la già menzionata *mixité* di pubblico, privato, reti no-profit, delegazioni comunitarie e gruppi di cittadini possa trovare una sintesi solo attraverso quelle doti carismatiche che costituiscono una pre-condizione della leadership. Se, nel definire quest'ultima, ci affidiamo a una sintetica, cronologicamente datata, piuttosto generica, ma ancora terribilmente valida definizione fornita da Luciano Cavalli, tale da suggerire sia l'esistenza di tendenze carismatico-plebiscitarie all'interno della società politica, sia l'eventualità di "situazioni straordinarie" che proprio la leadership riesca a far riassorbire nella "normalità democratica", non possiamo che evidenziare come quel passaggio non ancora "digerito" dal *government* alla *governance* pone la Pubblica Amministrazione proprio in mezzo a un guado di "straordinarietà": su una sponda c'è la normalità amministrativa, sull'altra la deriva burocratico-autoritaria di un settore pubblico funzionale a una "dittatura permanente", per quanto soft<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Per dovere di completezza, riportiamo il passaggio completo a cui si è fatto riferimento: «Le "situazioni straordinarie" o di crisi esaltano l'esigenza di leadership ("governabilità") e, inverso, la carenza di leadership può essere un fattore importante e perfino principale della crisi; le tendenze carismatico-plebiscitarie sono un dato insopprimibile della società politica, e anch'esse vengono esaltate dalle "situazioni straordinarie"; un sistema politico democratico e la relativa cultura politica o sono capaci di adattarsi alla crescita della richiesta di leadership e delle tendenze carismatico-plebiscitarie, volgendole istituzionalmente a vantaggio della società e dello Stato, per poi riassorbirle nella normalità democratica con il venir meno della crisi op-

Volgendo indietro lo sguardo verso la tradizione di studi sociologici sulla Pubblica Amministrazione, non possiamo fare a meno di riscontrare la suddetta duplicità: come ricorda Gareth Jones<sup>20</sup>, la prima, vera “scuola di analisi” si ebbe negli Stati Uniti degli anni Venti e Trenta e fu agevolata – come spesso capita nell’investigazione scientifica – da un’innovazione tecnologica, nello specifico dell’utilizzo delle cineprese, ancora sperimentali, con le quali furono girate migliaia di ore di video-interviste a esponenti della “classe dirigente”, nei diversi campi. L’approccio che ispirava studi del genere – evidentemente influenzati dal coevo trionfo, in Europa, di “personalità autoritarie” all’interno di regimi non democratici – era una Trait theory che ipotizzava la presenza di caratteri in comune tra i diversi leader, tanto da poter identificare un apposito “stile”, e che si trovava in posizione di coerenza con la più generale Scuola delle Relazioni Umane che si stava diffondendo in diversi campi di indagine sociologica, almeno negli Stati Uniti. La fine della II Guerra Mondiale e l’avvento della Guerra Fredda (ma forse, possiamo aggiungere, il tramonto in Europa dell’idealtipo del leader autoritario), fecero calare un velo di polvere sulla Trait theory e, più in generale, sullo studio dello “stile del capo”, in favore di un approccio che potremmo definire “strutturalista”, teso ad analizzare le variabili di sistema che risultassero incidenti nella definizione di posizioni elitarie. La Situation leadership theory affermava come fosse il contesto, e non una innata capacità, ad attribuire e plasmare i posti di comando: il Regno Unito, d’altronde, non si era forse affannato a sostituire già nel 1945 un Eroe di guerra come Winston Churchill, una volta resosi conto che le esigenze del dopoguerra differivano da quelle del periodo bellico? Successive teorie interpretative si sono “emancipate” dall’oscillazione tra l’Io e il Noi – cioè dal “sale” dell’epistemologia sociologica – ma hanno perso, d’altro canto, quell’ampiezza che ne permetteva la riproducibilità in contesti diversi. L’estrema differenziazione tanto dei percorsi e dei “modi” di leadership, quanto delle

---

pure vengono travolti per far spazio a una dittatura permanente ed eventualmente tirannica, con la appropriata cultura politica» (L. Cavalli, *Profilo di sociologia storica della leadership*, Giuntina, Firenze 1984, p. 6).

<sup>20</sup> G. Jones, «The leadership of organisations», in *RSA Journal*, 3 (4), 1998, pp. 81-83.



organizzazioni, pubbliche e private, nelle quali esercitare le suddette prerogative rendeva nondimeno impervia la formulazione di caratteri generali e consigliava un cambio di paradigma: non una "fotografia" del leader o del suo contesto di appartenenza, quanto uno studio sulla dinamica del suo operato. La leadership, quindi, non usciva dai radar sociologici, ma veniva "spalmata" sull'intera serie storica degli anni al vertice, per il singolo individuo, capace ormai di "personalizzare" anche la direzione di uffici pubblici.

A conferma dell'attuale centralità di questo profilo di ricerca, le figure apicali del settore pubblico sono oggi chiamate a misurarsi con le conseguenze della crisi economica decennale, che si ripercuote sulle politiche fiscali della maggior parte dei governi, all'insegna di notevoli tagli nella spesa sociale. La vera sfida, per la leadership attenta anche alla gestione economica e non solo alla direzione politico-amministrativa, non consiste nel "semplice" bilanciamento tra le esigenze del budget e le inevitabili rimostranze "dal basso", ma nella predisposizione di risposte che lavorino nel medio periodo e di strategie che sfocino nel lungo termine: andare oltre una ristrutturazione dei servizi pubblici che conduca di fatto alle privatizzazioni che da circa trent'anni assediano le "democrazie consolidate" significa sostanzialmente sciogliere quel *magical thinking*<sup>21</sup> a cui i cittadini sono stati inopinatamente abituati – per poi spesso essere indotti a un brusco risveglio – vale a dire l'irrazionale pretesa di godere di un incremento dei servizi pubblici e contemporaneamente di un abbattimento di tasse e imposte. Il rompicapo, in apparenza insolubile, va snidato con il coinvolgimento dell'intera comunità, più che nella discrezione di segrete stanze, suggerendo una nuova caratteristica dell'essere leader nel settore pubblico, vale a dire l'attitudine a porsi come "facilitatore" del dialogo tra i diversi *stakeholders*, più che come classico "deus ex machina". Ogni avanzamento nella conoscenza scientifica, però, porta con sé il fascino anodino della complicità: un leader meno autoritario e più "orizzontale" aggiunge complessità alla figura di chi è in posizione apicale e induce il ricercatore a scartare l'ipotesi della sem-

---

<sup>21</sup> R. Callahan, «Moving beyond magical thinking: finding leadership, strategy, and fiscal sustainability in local government», in *National Civic Review*, Spring, 2012, pp. 8-10.

plice gerarchia formale del dato ufficio o dipartimento, nell'analizzare chi veramente colà comandi. Nella mappa della leadership si offre, quindi, più di un buco nero: 1) la gerarchia non esaurisce la filiera del comando, ma spesso lascia spazio a una collegialità di manager, *grand commis*, senior *practitioners*, lobbisti, ciascuno dei quali è portatore di una pluralità di interessi, a volte addirittura tra loro concorrenti; 2) il linguaggio della Pubblica Amministrazione prende in prestito codici ed espressioni dalla comunicazione politica e dal marketing, finendo per archiviare quel "burocratese" che per decenni ha rappresentato l'idioma unico dell'output amministrativo, con il rischio – un domani – di farlo addirittura rimpiangere; 3) neanche la Pubblica Amministrazione esaurisce il campo della leadership, alla luce dell'evidenza per cui quest'ultima diventa una sorta di *cloud* destinata al *problem solving*, capace di catalizzare – a questi fini – elementi provenienti dal pubblico oppure "prestati" dal privato, dal no-profit, dal for-profit, dalla politica...; 4) come tutti i settori basati sulle relazioni umane, anche il vertice della Pubblica Amministrazione risente della variabile soggettiva: l'imponderabile, l'imprevedibile, l'irrazionale albergano nelle singole soggettività e costituiscono la "variabile impazzita" che sconcerta il ricercatore, mettendone a nudo la precarietà delle fondamenta della sua analisi e ricordandogli come questa spesso poggia su basi di argilla. Quel che è certo è che uno scatto in avanti nella qualità della leadership è avvertito come necessario anche nei documenti istituzionali: non è, peraltro, una novità assoluta, se pensiamo come già nel 2001 l'Ocse avesse suggerito le seguenti linee di cambiamento nella produzione e implementazione di politiche pubbliche: a) la crescente necessità di affrontare problemi tra loro interconnessi e sistemi di potere condivisi chiede alla Pubblica Amministrazione una maggiore coerenza nelle policy; b) un'economia basata progressivamente, anche nel settore pubblico, sulla conoscenza e sul capitale culturale dovrebbe ispirare una leadership capace di creare e condividere proprio il know-how, anziché custodirlo gelosamente e usarlo come discriminare tra chi sia in posizione apicale e chi risulti sotto-ordinato; c) la repentina velocità nelle trasformazioni socio-culturali ed economiche anela a una leadership del pubblico capace di un continuo adattamento. Il documento dell'Ocse giunge alla conclusione che le capacità manageriali "imposte" alla leadership pubblica a partire dagli

anni Ottanta del Novecento, in pieno fremito verso il neoliberismo, le privatizzazioni e l'economicismo come ideologia dominante, fossero ormai inadeguate alle nuove sfide, ben sintetizzate da Hugh Burnard, già Regional Head dell'ente: «La leadership consiste nel permettere a ogni dipendente dell'organizzazione di poter lavorare al meglio delle sue possibilità (*to raise their game*). Significa produrre l'energia e l'entusiasmo necessari a spingere l'organizzazione in avanti. Il ruolo del leader assume la caratteristica di creare e poi gestire il bilanciamento tra breve e lungo periodo, tra performance attuale e ambizioni future, tra ristrutturazione e rigenerazione. Significa, ancora, inoculare il necessario idealismo e la lungimiranza per immaginare possibilità di un futuro migliore, per la propria struttura, combinate con il pragmatismo di riconoscere che anche individui e sistemi all'apparenza vetusti e superati (*outdated*) possono ancora fornire un contributo»<sup>22</sup>.

Fin qui le nuove teorie e la rimodulazione di quelle vecchie: rimarrebbero, però, solo parole, se non fossero seguite dai fatti, vale a dire da effettivi cambiamenti nella gestione del vertice delle amministrazioni pubbliche. «La leadership è solo un mantra oppure esiste una logica nella sua promozione, all'interno dei servizi pubblici?», si chiedevano Hartley e Allison<sup>23</sup>. Cambiare le linee di sviluppo del comandare nel settore pubblico significa, infatti, migliorare e ampliare i *public services*, con una convinzione e una buona volontà riscontrabile – ancora una volta – nei Paesi anglosassoni, ma molto meno in quelli latini: se il governo laburista promosse, nel non breve arco di tempo che andava dal 1997 al 2010, “academies of leadership” per servizi strategici come la scuola, la sanità, gli enti locali<sup>24</sup>, gli Usa dotarono l’American Recovery and Reinvestment Act (ARRA) del 2009 di ottocento mi-

---

<sup>22</sup> OECD, *Public sector leadership for the 21st century*, Edizioni Oecd, Parigi, 2001, p. 13 (nostra traduzione dall'inglese).

<sup>23</sup> J. Hartley, M. Allison, «The role of leadership in the modernization and improvement of public services», in *Public Money and Management*, 20 (2), April-June, 2000, pp. 35-40.

<sup>24</sup> La riforma andava incontro alle criticità evidenziate dal “Rapporto sulla leadership” redatto dall'influente Performance Improvement Unit (PIU), interna al Cabinet Office, e deciso nell'indicare i limiti di un settore pubblico sostanzialmente privo di una buona leadership, soprattutto presso i livelli più elevati, nonostante una crescente richiesta collettiva, in tal senso.

liardi di dollari e lo indirizzarono a ottimizzare i collegamenti tra le agenzie federali, come pure tra il settore pubblico e quello privato<sup>25</sup>. Le linee guida erano armate di buon senso e di approcci condivisibili, auspicando leader capaci di prendere l'iniziativa ed espandere le politiche e i programmi pubblici, identificare e limitare i rischi esistenti, rispondere alle urgenze, livellare *asset* diseguali, agire con grande trasparenza e aumentare l'*accountability* della pubblica amministrazione presso la cittadinanza. Non è un caso, suggerisce Don Kettl<sup>26</sup>, che tale riforma fosse di pochi anni successiva ai disastri dell'uragano Katrina, uno dei tre peggiori di sempre per le coste statunitensi, tristemente capace – e non solo alle latitudini di New Orleans – di rivelare la totale inadeguatezza della leadership Usa nell'affrontare i problemi più “perfidi” (*wicked*). In che modo farlo correttamente? Partendo da quattro aspetti fondamentali, fortemente connessi alle sfide per una leadership pubblica: 1) alto rischio di fallimento; 2) urgenza di azione; 3) necessità di lavorare trasversalmente ai confini politici; 4) opportunità di rinvigorire con nuove idee quel capitale intellettuale in via di esaurimento.

Assunto il dato della necessaria evoluzione della leadership nella Pubblica Amministrazione, resta da definire al meglio il punto di partenza, in vista di un suo superamento: di quale leadership stiamo parlando? Prima di archivarla, cerchiamo di definirne i caratteri salienti. In primo luogo, la “leadership 1.0” si concentra sulla vetta delle rispettive organizzazioni e coincide con l'attribuzione di doti individuali, che si estrinsecano secondo una direttrice “top-down”. Hartley e Allison hanno definito questa interpretazione come una “*lionization*” del leader individuale, a cui verrebbero attribuite doti carismatiche sostanzialmente intrinseche al suo *self* e, in quanto tali, non trasmissibili, né insegnabili, né moltiplicabili e, in fondo, separate dall'ente all'interno del quale vengono esercitate<sup>27</sup>. Qui è insito il nodo gordia-

---

<sup>25</sup> R. Callahan, S. Archibald, B. Milward, K. Sterner, *Key actions that contribute to successful program implementation: lessons from the Recovery Act*, IBM Center for the Business of Government, Washington DC 2012.

<sup>26</sup> D. Kettl, «Is the worst yet to come?», in *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, March, 2006, pp. 273-287.

<sup>27</sup> Cfr. J. Hartley, M. Allison, *op.cit.*, p. 36.

no: una leadership del genere ha bisogno di un'organizzazione per esprimersi, ma sostanzialmente "precede" tale organizzazione: e se, al contrario, la leadership fosse proprietà non di un carattere, ma di un sistema sociale? Definirla solo come qualità di individui rischia di narrare giusto metà della storia, laddove Peter Vaill preferisce una definizione più coinvolgente e dinamica: «it mobilizes the capacities of others inside and outside the organization»<sup>28</sup>, collegando il "dentro" e il "fuori" dell'ente e sottolineando come la capacità strategica sia un punto determinante nell'attribuzione di patenti di leader.

Non solo il boss, quindi, ma ogni dipendente è "indiziabile" di leadership: la differenza tra quest'ultima e il management, d'altronde, chiarisce il diverso posizionamento di queste due dimensioni nell'organigramma di un ente. La leadership forgia il futuro, il management lo rende concreto, sentenzia Yiannis Gabriel<sup>29</sup>, non prima di aggiungere, però, come sia possibile "sistemare" (*to manage*) oggetti inanimati – un diario, una fattoria, una collezione di francobolli – ma che gli individui ("le masse", si sarebbe detto una volta) possano essere solo guidati e indirizzati (*to lead*). Tutto molto semplice, in apparenza, ma foriero di ulteriori problematicità (esiste il rischio, per un ente, di over-management e di under-leadership? Il manager e il leader sono necessariamente la stessa persona? Chi "conta" di più, concretamente?): ottimo materiale, quindi, per ricerche empiriche. A monte, il rapporto tra leadership nella PA e politica costituisce uno scoglio inaggirabile – parimenti alla dialettica tra leadership nella PA ed economica – con il rischio di diventare pure la secca su cui si arena la barchetta del ricercatore. Quale 'politica', intanto? Non quella con la 'P' maiuscola (che in Italia verrebbe subito collegata alla partitocrazia, allo *spoils system* selvaggio, alla spartizione dei posti-chiave nel settore pubblico), ma quella "minuscola" che Stephen Robbins identifica come l'inevitabile necessità, per i membri di un'organizzazione (a cominciare dal leader) di mobilitare consenso in favore o contro una determinata norma o decisione, dal momento che quest'ultima produrrebbe effetti sull'or-

---

<sup>28</sup> P. Vaill, *Spirited leading and learning; process wisdom for a new age*, Prentice Hall, Englewood Cliffs (New Jersey) 1999, p. 121.

<sup>29</sup> Y. Gabriel, *Organizations in depth*, Sage, London 1999, p. 139 (la versione originale è: «Leadership shapes the future; management delivers it»).

ganizzazione stessa<sup>30</sup>: è in questa “attitudine difensiva” che si situa la *politicalità* della leadership nella Pubblica Amministrazione, attribuibile anche a organi collegiali – non solo monocratici – e concretizzabile in specifici poteri che Bernard Burns ha sintetizzato come ‘coercitivo’, ‘remunerativo’, ‘normativo’ e ‘culturale’ (cioè basato sul know-how posseduto), con l’accortezza di indicare come questi siano diffusi lungo l’intera stratificazione della gerarchia lavorativa<sup>31</sup>. Anche l’impiegato con il più basso livello di inquadramento, ad esempio, dovrà possedere un determinato ‘potere’ (alias ‘capitale’) culturale, se la sua mansione consiste in un rapporto con il pubblico: egli dovrà, infatti, rispondere ai quesiti formulati presso il suo sportello. In un ospedale pubblico, inoltre, il “potere normativo” spesso è attribuito a dipendenti di medio livello – si pensi agli/alle infermieri/e – in situazioni di emergenza, quando cioè bisogna fornire una prima e immediata cura a un paziente improvvisamente aggravatosi. Sono proprio questi “leader di medio livello”, d’altronde, che conoscono la situazione clinica degli utenti e possono decidere per il meglio, quando sia loro concesso di farlo; non bisogna, d’altronde, disturbare i classici della sociologia della leadership per ricordare come l’esercizio di un potere spesso implichi e consigli cooperazione e ascolto, prima ancora che verticalità e imposizione. Allo stesso tempo, la sola scala gerarchica non permette di mappare tutte le piccole e grandi concentrazioni di potere interne a un ente. Come affermato da Mike Broussine e Richard F. Callahan: «Power is more diffuse than we might imagine and does not operate only through orthodox hierarchy»<sup>32</sup>.

Il potere sarà anche diffuso, ma non è detto affatto che sia anche equi-distribuito: la “questione di genere” rappresenta un esemplare campo di analisi, in questo senso. Basti pensare all’enorme discrasia tra il gran numero di donne impiegate nella Pubblica Amministrazione e la quantità appena simbolica che riesce a raggiungere la vetta del-

<sup>30</sup> S. Robbins, *Organization theory: concepts, controversies and applications*, Prentice Hall, Englewood Cliffs (New Jersey) 1987.

<sup>31</sup> B. Burns, *Managing change – a strategic approach to organizational dynamics*, Pearson Education, Harlow 2000.

<sup>32</sup> M. Broussine, R. F. Callahan, *Public Leadership*, in T. Bovaird, E. Loeffler (Eds.), *Public Management and Governance*, Routledge, London – New York 2016 (3<sup>rd</sup> edition), pp. 480-505 (citaz. p. 490).

la scala gerarchica interna; oppure – giusto per aggiungere una seconda e non meno lancinante contraddizione sistemica – le tante donne che quotidianamente si servono dei diversi uffici della PA e le poche che arrivano a dirigerli, in evidente *mismatching* tra domanda e offerta di genere. L'argomento – inutile negarlo – è delicato, perché coinvolge alcune prospettive, come la "genderizzazione" di alcune *skills* (vale a dire l'esistenza di qualità precipuamente maschili e altre appannaggio delle donne), sulle quali non esiste unanimità presso le scienze sociali e per le quali è facile scivolare dal terreno culturale – nella sua accezione sociologica – a quello biologico, con tutti i rischi del caso. Di contro, affermare l'esistenza di differenziati percorsi di genere verso la leadership nella PA, a seconda che si tratti di uomini o di donne, può nascondere la volontà – come notato da Pam Fox e Mike Broussine – di limitare la sperimentazione e l'esercizio delle diverse abilità, "confinando" ciascun genere dentro un recinto di stereotipi, ai quali – peraltro – neanche dare seguito concretamente<sup>33</sup>! Se fosse vero, ad esempio, che la leadership femminile sia particolarmente adatta nel macro-settore delle relazioni umane (sulla base dell'assunto per cui le donne avrebbero predominanti qualità relazionali, "inevitabile" indotto dell'attività di cura), perché non esiste un conseguente monopolio femminile (almeno) nella leadership pubblica di tali settori?! Non solo, il seminale lavoro di Sonia Ospina, tarato sul sistema pubblico statunitense, dimostra come anche le strutture formalmente più attente alla parità di genere presentino un'organizzazione interna volta alla trasmissione di messaggi culturali nei quali si invitano implicitamente le donne a "stare al posto loro" (*women's proper place*): l'Autrice chiede se si tratti di vera parità oppure di una *illusion of opportunity*...<sup>34</sup>

Se quanto detto sopra inquadra – almeno nelle intenzioni – la leadership nella PA nel suo rapporto con la 'politica' dalla p minuscola – cioè nell'organizzazione interna e nell'autoriflessività delle decisioni prese – la 'Politica' con la P grande torna nel delicato rapporto tra leadership pubblica e rappresentanti dei cittadini, sotto qualsiasi livello

---

<sup>33</sup> P. Fox, M. Broussine, *Room at the top? A study of women chief executives in local government in England and Wales*, Bristol Business School, Bristol 2001.

<sup>34</sup> S. Ospina, *Illusion of opportunities: employee expectations and workplace inequality*, ILR of Cornell University Press, Ithaca (New York) 1996.

di *governance*: una delicata lastra di ghiaccio su cui i sistemi politici e amministrativi di ogni Paese rischiano di produrre crepe fatali. Non mancano – e sono stati anche adeguatamente rendicontati<sup>35</sup> – esempi di virtuosa collaborazione, nella quale l'efficiente e opportuno intervento dei servizi pubblici abbia avuto l'accortezza di coinvolgere la comunità locale e i residenti, fungendo addirittura da enzima per un processo di partecipazione che ha prodotto la selezione di élites politiche: *rara avis*, se pensiamo a come leadership politiche e amministrative raramente si confrontino alla pari. Più spesso, invece, le seconde si percepiscono come subordinate alle prime (che si fanno forti di un consenso popolare esplicitamente manifestato attraverso il voto), mentre in altre occasioni le prime soffrono per l'inadeguata *expertise* tecnico-amministrativa rispetto alle seconde oppure (caso sempre più frequente) soffrono di una debolezza strutturale che "costringe" il dirigente amministrativo, l'*officer* e il *civil servant* ad assumere decisioni politiche, per quanto in maniera indebita. Come uscire da questo cul-de-sac? Sicuramente aumentando il grado di reciproca consapevolezza, propedeutica al dialogo tra le due parti antagoniste. Kevin Morrell e Jean Hartley hanno ben sintetizzato le caratteristiche del leader politico che il suo pari amministrativo dovrebbe tenere in conto: le citiamo in questa sede per valorizzarne la feconda unione di aspetti teorici e di riferimenti alla *real politik*. Si parla, infatti, di legittimazione democratica, rappresentatività politica, agibilità interna a un *framework* normativo e costituzionale (con l'eventuale opportunità di modificarlo in corso d'opera), consenso popolare – anche successivo all'espressione del voto – con la conseguenza, però, di una certa vulnerabilità agli umori dell'elettorato e di un timore per la mancata conferma (*vulnerability to deselection*)<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> Dentro una messe di casi, ci limitiamo a due citazioni esemplari: per il caso italiano cfr. E. d'Albergo, G. Moini (a cura di), *Partecipazione, movimenti e politiche pubbliche a Roma*, Aracne, Roma 2007 e per quello britannico cfr. T. Bovaird, M. Owen, *Achieving citizen-led area regeneration through multiple stakeholders in the Beacon Housing Estate, Cornwall*, in T. Bovaird, E. Löffler, S. Parrado Díez (Eds.), *Developing local governance networks in Europe. Local governance in Europe*, Nomos Verlag, Baden-Baden 2002, pp. 57-73.

<sup>36</sup> K. Morrell, J. Hartley, «A model of political leadership», in *Human Relations*, 59, 2006, pp. 483-504.



Considerando che le tensioni tra il livello politico e quello amministrativo si esercitano a ogni gradino della *governance* stratificata (tanto che più l'architettura di uno Stato è "arzigogolata", maggiormente si troveranno intoppi e sabbie mobili a rallentare i rapporti tra le due dimensioni di leadership), la chiave di volta per scioglierle in una correttezza istituzionale che avvantaggi l'intera comunità è di difficile reperimento. Mike Broussine ha fornito una sorta di decalogo, rivolto alle figure apicali dentro la Pubblica Amministrazione, che riportiamo di seguito, traducendolo all'uopo<sup>37</sup>:

1. avere la piena consapevolezza di come il proprio ruolo di leader nella PA termini dove inizia quello dei politici;
2. combinare le proprie idee con quelle del contesto politico (*political reality*);
3. bilanciare il "razionale" con il "politico";
4. trasformare le intuizioni di chi lavora nella PA in qualcosa di realizzabile concretamente;
5. facilitare la capacità, da parte dei rappresentanti eletti, di intercettare le istanze sociali;
6. pretendere che la classe politica guardi in avanti e decida cosa voglia raggiungere in futuro;
7. rapportarsi con le aspettative dei rappresentanti eletti, anche quando queste vengano cambiate;
8. mantenere una relazione appropriata con il Presidente del Consiglio comunale (in generale, con chi presiede l'organo politico collegiale di riferimento);
9. costruire collegamenti e legami fiduciari;
10. individuare potenziali problemi politici anche attraverso colloqui informali.

Un tale "key learning for public leaders" è evidentemente tarato sul modello anglosassone, tanto da richiamare quello che Margaret Thatcher definiva criticamente come "big government" (mostrando un certo disaccordo sull'eccessiva vicinanza dei *civil servants* al ceto poli-

---

<sup>37</sup> M. Broussine, «The capacities needed by local authority chief executives», in *The International Journal of Public Sector Management*, 13 (6), 2000, pp. 498-507 (citaz. pp. 502-503).

tico) e presuppone notevoli abilità, per i leader della Pubblica Amministrazione, da forgiare all'interno di un percorso di formazione che la Gran Bretagna, peraltro, ha sempre affidato alle scuole private. Quel che è certo è come anche l'Europa continentale e quella latina non possano oggi fare a meno di un'interdipendenza tra livello politico e amministrativo, a partire dai rispettivi apici: un modello collaborativo di leadership rispettivamente politica e organizzativa che superi una certa competitività instaurata tra i due livelli, con l'indotto di stress, inefficienza, irregolarità amministrative, perdita di consenso politico. Non sarà una sfida facile.

## Il marketing come sentina di contraddizioni

Le somme destinate ai premi artistici e letterali sono leggermente superiori alle somme stanziare per combattere l'analfabetismo. Ecco un punto che dovrebbe far riflettere gli analfabeti

(Ennio Flaiano)

Come giustamente notato da Tony Bovaird<sup>38</sup>, il legame tra il marketing e i servizi pubblici è stato inizialmente contrassegnato da una sorta di "imbarazzo", dovuto all'apparente inopportunità di associare concetti come 'vendita', 'persuasione' e 'commercializzazione' al settore pubblico, "romanticamente" legato ad altri lemmi ('utenza', 'servizio', 'prestazione'). Venuta meno tale ritrosia – in una contemporaneità non casuale con lo smantellamento dei servizi pubblici – la narrazione istituzionale è virata verso l'apologia del marketing, fornendo a quest'ultimo un agile salvacondotto che gli consentisse di scalare le vette della politica accademica, dove fino a quel momento aveva sofferto analogo imbarazzo. Nel percorso di una tale "folgorazione", la comunità scientifica pare aver perso di vista alcune coordinate, prima tra le quali l'evidenza per cui il marketing del settore privato non possa essere confuso con quello utile ai servizi pubblici, come proveremo a ricordare, forti di una letteratura ormai non più timida, in materia.

---

<sup>38</sup> T. Bovaird, *Marketing in public sector organizations*, in T. Bovaird, E. Loeffler (Eds.), *Public Management and Governance*, Routledge, London – New York 2016 (3<sup>rd</sup> edition), pp. 151-174.

Già il punto di partenza marca una profonda differenza: se è vero che il marketing sia essenzialmente orientato alla dimensione commerciale – cioè a ricavare denaro o meglio, tecnicamente, ‘profitto’ – tale aspetto non può essere rilevante se riferito agli enti che si occupano di servizi pubblici. Sostanzialmente, la sentenza – quasi una “condanna” – di Peter Drucker, per cui «L’obiettivo del marketing consiste nel far vendere il superfluo»<sup>39</sup> – va sicuramente rivista, in questo contesto. Si prende, ad esempio, il legame con il mercato, considerato alla stregua dell’Inferno da coloro – sempre meno, purtroppo – che si oppongono alla mercificazione del welfare, eppure giudicabile anche in maniera più “laica”, come un’arena nella quale si presentano individui aventi determinate necessità e bisogni, pronti a confrontare possibili risposte alternative, da parte di provider pubblici o privati. Inteso in questo modo, il ‘mercato’ deve necessariamente suscitare l’interesse del settore pubblico, il quale accoglierà il marketing come facilitatore dell’incontro tra “il richiedente servizi” e il provider: secondo tale prospettiva il ruolo svolto dal marketing sarebbe eminentemente tecnico, alla pari delle discipline che regolano la produzione, le “risorse umane” o la finanza. D’altronde, giusto tre anni dopo l’ironica e “capziosa” definizione fornita da Peter Drucker, sopra menzionata, Michael Baker fu molto più “confortante” nel definire il marketing come «the establishment of mutually satisfying exchange relationships»<sup>40</sup>. Sfrondata da un sospetto di malevolenza e di disonestà (in base al quale il tentativo di persuadere a proposito della bontà di un prodotto o di un servizio nasconderebbe necessariamente un abbozzo di truffa), il marketing rappresenterebbe solo la concretizzazione di un approccio *market-oriented* ai servizi: ‘eresia’? Forse, ma l’alternativa (consistente in un approccio *product-oriented*) avrebbe il medesimo onere probatorio da dimostrare! Accogliamo, pur con le opportune modifiche, lo schema proposto da Rod Sheaff sulle differenze tra i due modelli<sup>41</sup>:

---

<sup>39</sup> P. Drucker, *Management: tasks, responsibilities, practices*, Harper Row, New York 1973 (letteralmente è: «The aim of marketing is to make selling superfluous»).

<sup>40</sup> M. Baker, *Evolution of the marketing concept*, in Id. (Ed.), *Marketing theory and practice*, Macmillan, London 1976, pp. 3-14.

<sup>41</sup> R. Sheaff, *Marketing for health services*, Open University Press, Buckingham 1991.

Tab. 1 L'Orientamento al 'mercato' oppure alla 'merce'

| Market Orientation                                                                                                                                 | Product Orientation                                                                                                         |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| L'enfasi è sulle necessità del consumatore/utente.                                                                                                 | L'enfasi è sul prodotto "giusto" per la determinata esigenza del consumatore/utente.                                        |
| Il prodotto è sviluppato in modo tale da incontrare le esigenze dell'utente in maniera veloce e coordinata.                                        | Prima è sviluppato il prodotto, che poi si tenterà di vendere.                                                              |
| L'ente ha una prospettiva rivolta verso l'esterno (outward-looking) e la sua prima preoccupazione consiste nelle necessità del cliente.            | Dal punto di vista dell'ente che eroga il servizio, la prima preoccupazione è costituita dalla produzione.                  |
| Il successo dell'ente è misurato nei termini della quantità degli utenti raggiunti dal servizio e della qualità della loro soddisfazione.          | L'ente considera il suo "rating" come primo indicatore di successo, in secondo luogo viene il numero di utenti soddisfatti. |
| In caso di fallimento del prodotto, la responsabilità ricade internamente all'ente, incapace di incontrare le necessità del mercato e dell'utenza. | In caso di fallimento del prodotto, la responsabilità è generalmente attribuita al mercato, che "non lo ha capito".         |

Fonte: elaborazione da R. Sheaff, op.cit.

La traduzione del termine 'customer', utilizzato dal suesposto Autore per indicare il destinatario dei servizi (gratuiti oppure onerosi), richiede una sorta di modularità, se non un'oscillazione tra 'cliente' e 'utente', nel momento in cui il settore pubblico prevede una vasta ed eterogenea gamma di stakeholder che ottengono dal marketing una sorta di "valore aggiunto", declinato secondo la specificità di ciascuno: 'politico' per le istituzioni e gli enti dello Stato, 'sociale' per le espressioni della società civile organizzata, 'ambientale' per i presupposti vitali della comunità intera, 'culturale' per la formazione delle nuove generazioni, 'tecnologico' per lo sviluppo scientifico della società, 'relazionale' per il rafforzamento dei vincoli sociali. Anche dal punto di vista della "concorrenza" tra management e leadership nella Pubblica Amministrazione, il marketing finisce per oliare – anziché acuire – le potenziali sovrapposizioni, almeno secondo una linea teorica che, sviluppando le suggestioni di Mintzberg<sup>42</sup>, considera questa attività come parte di una strategia complessiva dell'ente: "in quale settore intervengo? Quali servizi fornisco? A quale gruppo o cate-

<sup>42</sup> H. Mintzberg, «Managerial Work: Analysis from Observation», in *Management Science*, 18 (2), 1971, pp. 97-110.

goria sociale? Con quali obiettivi?” si chiede quest’ultimo, trovando risposte nel marketing come “strategia di posizionamento rispetto al contesto”. A monte si situa un’attenta analisi dell’ambiente esterno che faccia perno sugli *stakeholder*, nella loro duplice veste di soggetti interessati all’ente e di soggetti che esercitano potere, ancora sull’ente: dentro una lista potenzialmente infinita di attori politici, economici e sociali, la strategia di marketing è obbligata a distinguere tra i diversi livelli di interesse e di potere, così da “targetizzare” al meglio la propria azione. Il seguente schema, mutuato da Mendelow e da Bovaird dopo opportuno adattamento, suggerisce una sintesi<sup>43</sup>:

Tab. 2 Interesse e potere degli stakeholder verso l’ente

|                                       |       | Interesse degli stakeholder verso l’ente                   |                                                                                                                                   |
|---------------------------------------|-------|------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                       |       | Basso                                                      | Alto                                                                                                                              |
| Potere degli stakeholder verso l’ente | Basso | Generico interesse (es. l’opinione pubblica): Low Priority | Società civile globale, Ong, media specializzati nell’informazione rivolta ai potenziali destinatari del marketing: Keep Informed |
|                                       | Alto  | Ministeri, altri enti e istituzioni locali: Keep Satisfied | Organizzazioni internazionali, lobby e gruppi di pressione interessati alla cooperazione con l’ente in questione: Work Together   |

Fonte: elaborazione da Mendelow, op.cit., e T. Bovaird, op.cit.

Non si tratta, a ben vedere, dell’unico testimone dell’universo for-profit che possa essere raccolto, in un’ipotetica staffetta tra i “vecchi” servizi pubblici e quelli maggiormente adatti ai nostri tempi, in cui l’economicismo è l’unica ideologia imperante: anche il ben noto modello delle Cinque forze competitive, ideato da Michael Porter, può essere plasmato sulla Pubblica Amministrazione, nello specifico dei

<sup>43</sup> Cfr. rispettivamente A. Mendelow, *Proceedings of the Second International Conference on Information Systems*, 16-18 December 1991, New York e T. Bovaird, *Triggering change through culture clash: the UK Civil Service Reform Programme, 1999-2005*, in K. Schedler, I. Proeller (Eds.), *Organisational culture and the outcomes of public management reform*, Taylor & Francis, London 2007, pp. 221-250.

suoi rapporti con l'esterno. L'analisi dei nuovi potenziali concorrenti (che potrebbe ridurre l'utenza); dei produttori di beni sostitutivi (che potrebbero consigliare gli utenti a modificare le richieste); dei concorrenti diretti (che già sono presenti nel mercato e che offrono prodotti simili); dei fornitori (da cui l'ente acquista materie prime o a cui esternalizza determinati servizi che sarebbero troppo onerosi se offerti *in house*); infine degli utenti stessi e del loro potere di negoziazione è un passaggio che Porter, nella sua prima formulazione (risalente agli anni Ottanta), considerava importante per aziende intenzionate a imporsi nel mercato locale e nazionale, ma che oggi risulta adatto a enti del settore pubblico con la necessità – ormai piuttosto generalizzata – di badare alla redditività dei servizi erogati e di agire sul mercato locale, senza però dimenticare la propria comunità di riferimento. La lezione di Porter, d'altronde, era proprio questa: «A firm which really wants to be a big fish in the global pool is more likely to succeed if it quickly learns to survive in highly competitive local or national markets».

Nello specifico del settore pubblico, il contributo del marketing permette di focalizzare al meglio alcuni passaggi che Martin Christopher, Adrian Payne e David Ballantyne avevano sintetizzato anche graficamente nel noto “marketing mix”, ma di cui qui ci limitiamo a citare le principali indicazioni:

- a. il prodotto (o il servizio) fornito devono andare incontro alle esigenze dell'utente: si tratta della famosa ‘customer's care’, il cui *optimum* consisterebbe nella “co-progettazione” del suddetto servizio, ascoltando i consigli dei cittadini in materia, ad esempio, di orari di apertura di uno sportello, di tempi di attesa, di superficialità nelle visite con tecnici e specialisti, di trascuratezza nei rapporti con il pubblico, della necessità di differenziare i servizi a seconda del genere, dell'età, dell'etnia, della (dis)abilità dell'utente;
- b. la promozione del prodotto o del servizio deve essere mirata al target da raggiungere, incentivando una serie di comportamenti nell'utenza: la consapevolezza dell'esistenza del prodotto (o servizio), l'interesse suscitato e la curiosità nel provarlo, l'eventuale “fidelizzazione”, in caso di riscontro positivo. Si tratta di ciò che il marketing sintetizza nello schema AIDA (Awareness, Interest, Desire, Action) e implementa mediante campagne pubblicitarie

mirate e sempre meno "invadenti", volte a un più discreto "colpo di gomito" (*to nudge*);

- c. la localizzazione del prodotto o del servizio deve rispondere a criteri di disponibilità e di accessibilità, possibilmente in coabitazione o quantomeno in vicinanza con altri servizi pensati per un target simile;
- d. il processo per richiedere e ottenere il servizio o il prodotto deve essere semplice, chiaro, facilmente intuibile, possibilmente tale da minimizzare il tempo perso;
- e. il personale deve mostrarsi empatico e accogliente, oltre che esperto del servizio/prodotto in via di somministrazione;
- f. la produzione di introiti economici non deve contrastare i principi e la *mission* del servizio, comprendendo anche il reperimento di donazioni, le sponsorizzazioni e il merchandising. I prezzi delle prestazioni e dei prodotti, invece, devono essere determinati dal welfare statale e coerenti con il target dei destinatari.

L'analisi di Tony Bovaird non trascura un altro aspetto fondante del rapporto tra marketing e settore pubblico, potabile soprattutto alle latitudini dell'Europa meridionale, vale a dire la specificità della "propaganda commerciale" nelle organizzazioni "guidate politicamente" (*politically driven organizations*).

Con questa definizione non si intende, evidentemente, un ente privato che concorra nell'arena politica, ma "branche" del settore pubblico la cui guida è contrassegnata da scelte espressamente politiche. Qui si riscontrano alcune problematichità aggiuntive, tra cui l'elezione di priorità tra i diversi "gruppi target", con la conseguente necessità di comunicare tale lista anche a chi non sia nelle prime posizioni, e il rischio di una sorta di "conflitto di interessi" nel momento in cui la promozione di servizi e di prodotti possa essere letta come "propaganda" per la maggioranza politica in carica. Lo stesso imbarazzo è vissuto, peraltro, dalle opposizioni, "tentate" di criticare le policy implementate dal settore pubblico, giudicandole inefficaci oppure inappropriate, "in omaggio" all'automatica contrapposizione con gli avversari politici e al tentativo di impedire che questi ultimi ottengano ulteriori consensi. Una tale "sgrammaticatura istituzionale" – particolarmente frequente

nel nostro Paese – comporta un’ulteriore conseguenza, di cui qui forniamo solo brevi cenni: la progressiva de-ideologizzazione dei partiti politici – ormai divenuti tutti, a vario titolo e con differente intensità, *catch all party* – ne incentiva la ricerca di voti attraverso programmi generalisti e, una volta assurti a decisori di politiche pubbliche, mediante policy che raramente sono indirizzate solo agli effettivi bisognosi. Se ne accorse, nello specifico del caso britannico, anche Julian Le Grand, già nel lontano 1982: «Almost all public expenditure in social services in Britain benefits the better off to a greater degree than the poor... [even in] services whose aims are at least in part egalitarian, such as the NHS, higher education, public transport, and the aggregate complex of housing policies». Si spiega anche in questo modo l’incapacità, da parte delle politiche pubbliche, di assolvere al loro scopo principale, cioè la perequazione delle disuguaglianze, fino a raggiungere l’esito opposto: la produzione di ulteriori disuguaglianze (nell’accesso ai servizi, nel costo di questi ultimi, infine nella loro efficacia). Bisogna quindi concludere che il welfare sia inutile, se non addirittura dannoso? No, al contrario: se le disparità economico-sociali persistono o sono addirittura in aumento l’unica soluzione è incentivare la spesa pubblica, anziché tagliarla. Il problema, casomai, è che, come già ricordato da Ruth Lupton, Polly Wizzard, Amanda Fitzgerald, Alex Fenton, Ludovica Gambaro e Jack Cunliffe, il welfare può anche provare a correre, per raggiungere il traguardo della perequazione sociale, ma il libero mercato correrà sicuramente più veloce, nell’allargare ulteriormente il divario.

Non si possono, infine, negare le necessarie differenziazioni dal modello delle Cinque forze competitive, per un ente operante nel settore pubblico, come peraltro già Jan Kooiman sottolineò. È impossibile accantonare l’evidenza, ad esempio, che la Pubblica Amministrazione riconosca una sorta di gerarchia tra gli *stakeholder*, con il governo – o comunque qualsiasi organo detentore di un mandato politico – che spicca, nello specifico dell’elenco dei partner. Un’ulteriore differenza tra un’organizzazione pubblica e un’impresa privata è che la prima lavora al meglio in cooperazione con altri enti (si pensi alle associazioni di volontariato o ai comitati di consumatori), mentre la seconda spesso conosce solo il linguaggio



della competizione. In estensione a quanto appena affermato, il settore pubblico può avere interesse in nuovi ingressi di aziende, tali da portare innovazione o semplice abbassamento dei costi di fornitura di merci e servizi: promuovendo una maggiore concorrenza, la PA si scoprirebbe così ad "alterare" il libero mercato, incidendo quindi su tutte e cinque le Forze porteriane e confermando come la perfetta equiparazione tra le aziende che operano nel pubblico e quelle che lavorano nel private non è stata ancora raggiunta. 'Fortunatamente', aggiungiamo.

La misurazione della performance amministrativa: quantificare l'intangibile

Da ragazzo ero anarchico, adesso mi accorgo che si può essere sovversivi soltanto chiedendo che le leggi dello Stato siano rispettate da chi governa

(Ennio Flaiano)

Altra disciplina di importazione anglosassone, la Performance Measurement and Management risponde a un bisogno oggettivo e affronta un compito arduo, rappresentato dalla rendicontazione dell'operato della Pubblica Amministrazione. Una lettura florida ma, tutto sommato, recente indaga con piglio manageriale l'efficienza del settore pubblico e la conformità a parametri che ormai sono codificati anche a livello di istituzioni sovranazionali. Per quanto sia relativamente semplice risalire indietro nel tempo e rintracciare i primi tentativi di misurazione delle performance amministrative già all'inizio del XX secolo, sono indubbiamente due gli impulsi principali – peraltro tra loro collegati – che spingono in tale direzione: il progressivo deficit fiscale dello Stato, che consiglia una razionalizzazione dei costi (spesso affiancata a un robusto taglio dei servizi), e l'ascesa della teoria del New Public Management che, *nomen omen*, sottolinea l'opportunità di una re-impostazione del rapporto tra la Pubblica Amministrazione, i conti economici dello Stato e l'intera società.

Il nuovo trend è idealmente iniziato dal Canada, che nel 1996 introduce la Planning, Reporting and Accountability Structure (PRAS),

per poi modificarla nel 2005 con la Management, Resources and Result Structure. Un anno dopo i Paesi Bassi varano una nuova politica informativa, funzionale a spiegare la “svolta nell’implementazione degli atti amministrativi”, da quel momento in poi basata su un approccio definito ‘comply or explain’ (una sorta di ‘esegui quell’atto oppure spiega perché non l’hai fatto’). Nel 2009, invece, l’Australia modifica la sua Commissione sul Servizio Pubblico, che passa dall’approccio “Sharpening the Focus: Managing Performance in the APS” a quello “Challenges of Evidence-Based Policymaking”, fornito di una nuova modellistica di risultati e di *output* attesi. Non poteva mancare, in questo elenco di casi nazionali, il Regno Unito, che già nel 2000 aveva abbracciato il “Best Value Approach”, con l’obiettivo di accertare la qualità dei servizi. Già progetto pilota da tre anni, il “Best Value” prevedeva che il budget di ogni consiglio comunale fosse rivisto al massimo ogni lustro e che tale “review” fosse eseguita con il metodo delle “4C”, vale a dire:

Raccogliere la sfida (*Challenge*) delle istanze sociali e osservare come venissero accolte;

Consultare (*Consult*) tutti gli stakeholder più rilevanti;

Comparare (*Compare*) la performance dell’ente pubblico con quella di altri provider;

Competere (*Compete*) con questi ultimi, “vincendo” il test.

Tecnicamente, il meccanismo della comparazione-competizione si basa su una serie di oltre cento indicatori (dal volume delle attività implementate, ai livelli di produttività, dai costi per unità di servizio alla quantità di utenti, dalla percentuale di studenti promossi alla fine dell’anno scolastico alla “user satisfaction”, fino alle lamentele e alle proteste), attraverso i quali gli enti locali si confrontano con un piano programmatico che fissa gli obiettivi di ogni settore, cercando di “posizionarsi” almeno nel quartile più alto. Gli obiettivi cambiano ogni cinque anni, con una sorta di negoziazione tra governo centrale ed enti locali (e la tendenza a riconoscere a questi ultimi uno spazio sempre maggiore).

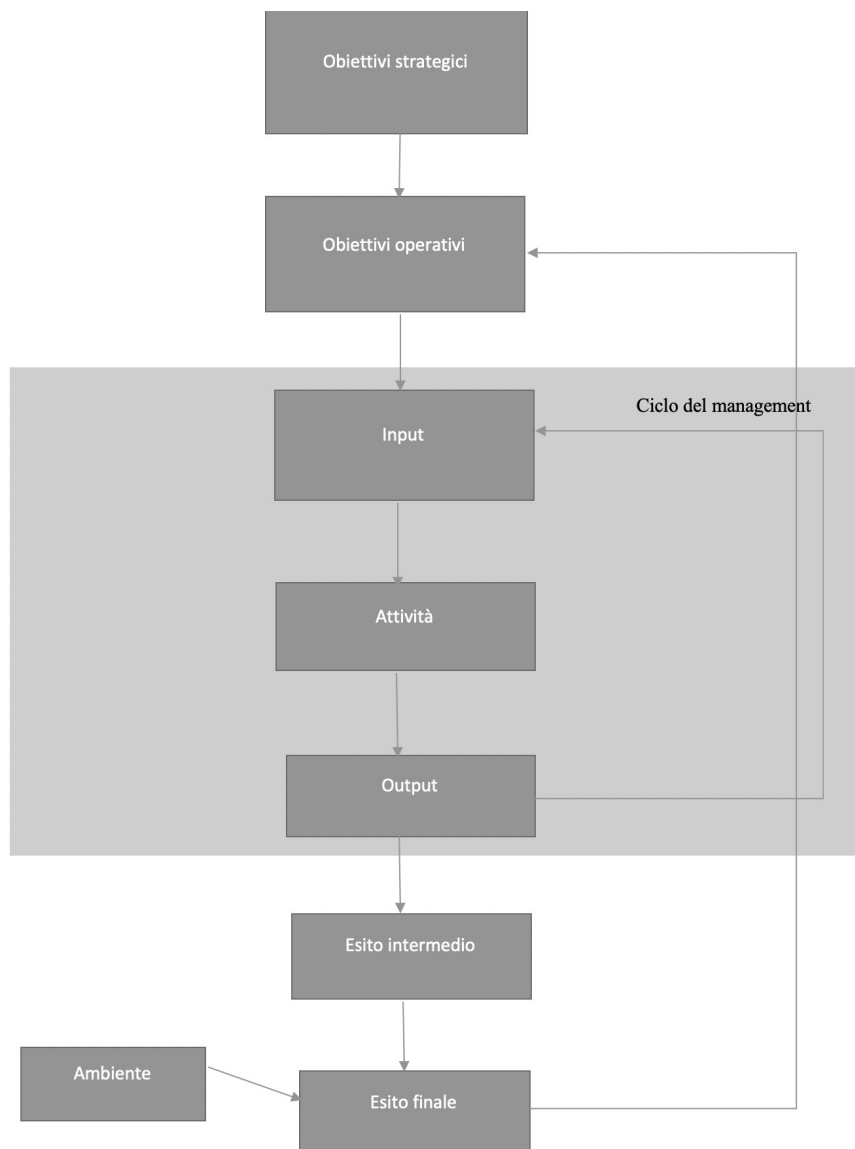
È bene comunque sottolineare come l’idea di un progressivo e continuo allineamento delle amministrazioni pubbliche mondiali a un nuovo sistema di rendicontazione sia quantomeno peregrina: compaiono all’orizzonte indicatori sempre più innovativi, tanto da

complicare un quadro già piuttosto variegato e inevitabilmente "sensibile" anche al clima politico del singolo contesto. La misurazione del rendimento della Pubblica Amministrazione, inoltre, è solo una parte del più ampio universo della rendicontazione di quella che potremmo genericamente (e "romanticamente") definire 'res pubblica', di cui, negli ultimi tempi, settori ulteriori sono stati posti sotto la lente di ingrandimento dell'opinione pubblica, spesso seguendo input populistici e "giustizialisti": la magistratura, il Parlamento e la sua produzione legislativa, le aziende statali o partecipate dagli enti locali sono solo alcuni degli esempi di istituzioni o di enti sottoposti all'occhio indagatore, squarciando quel velo di oscura insondabilità che li aveva sempre contraddistinti e palesando come il *measurement* sia una pratica ormai acclarata, non un semplice vezzo o una moda passeggera. Prospettive, eterogeneità, dubbi e potenzialità di questo percorso sono stati efficacemente sintetizzati da Geert Bouckaert e Wouter Van Dooren:

«In times of shrinking public budgets and a discourse of 'less government', as in the 1980s, performance measurement and management tends to focus on inputs and efficiency. The global financial crisis has further emphasized the need for a strong and performing public sector. However, the challenge to deliver services is under pressure and requires inter-organizational collaboration and co-production with service users and citizens. This pushes toward an input focus on the one hand and performance governance on the other hand. More recently, the decline in trust of public institutions has pushed performance measurement systems towards measurement and indicators of quality of life, whole of government, trust, and quality of governance. In this respect, performance measurement and management are children of their time, with a generation emerging roughly every decade».

Da un punto di vista concettuale, la misurazione della performance del settore pubblico parte dal presupposto di modelli interpretativi, tra i quali quello definito di "input-output" continua a essere uno dei più utilizzati, graficamente sintetizzabile come segue:

Fig. 1 Il modello input-output per la produzione e gestione di policy



Fonte: nostro adattamento da G. Bouckaert, W. Van Dooren, *Performance measurement and management in public sector organizations*, op.cit.

In base al modello "input-output" la singola organizzazione del settore pubblico presenterebbe obiettivi strategici di ampia portata, desunti dalla propria *mission*, e finalità più operative, che la introdurrebbero direttamente nel meccanismo di produzione delle politiche: è qui che si situa, nello specifico, il "ciclo del management", composto dall'input ricevuto dall'organizzazione (firmato dal personale interno alla PA, come pure da un ente esterno, dalle parti sociali, dagli imprenditori, dal mondo della finanza...), dalla predisposizione delle necessarie attività e dal conseguente output. Un percorso del genere può sembrare semplice e lineare, come suggerito da un possibile esempio: una scuola (*input*) intende organizzare alcune lezioni nella biblioteca di quartiere; la direzione di quest'ultima valuterà la richiesta e, nel caso intenda accoglierla (come sarebbe auspicabile che fosse), predisporrà il locale adatto per la didattica, concorderà un calendario con gli insegnanti, arricchirà la propria offerta di libri tenendo in considerazione il target degli studenti prossimi a frequentarla, potenzierà il servizio di prestito dei volumi e, più in generale, porrà in essere una serie di *attività* coerenti con il singolo evento o la serie di iniziative. L'*output*, quindi, non sarà limitato alle lezioni in sé, ma potrà essere rendicontato anche alla luce – ad esempio – del numero di libri che gli studenti chiederanno in prestito alla biblioteca, una volta iniziato a frequentarla. Si può, però, andare oltre, distinguendo tra il "semplice" *output* e il più complesso *outcome*, vale a dire l'esito che i prodotti e i servizi che si configurano come il risultato dell'azione della PA di turno esercitano sul contesto sociale sul quale insistono. Tornando al precedente esempio, l'*output* dell'aumentato prestito di libri può essere prodromico all'*outcome* di un maggiore capitale culturale della società (o quantomeno del quartiere di riferimento per la biblioteca). Se il "salto" pare troppo ampio, è plausibile frapporre un *outcome* intermedio, costituito – per rimanere nell'ambito giovanile – dal miglioramento dei risultati scolastici degli studenti che hanno frequentato le lezioni in biblioteca. Spostandoci sul campo dei servizi sanitari, il numero di pazienti ospedalizzati e poi dimessi da una struttura territoriale costituisce un indicatore di *output*, ma l'ancora più interessante ammontare di pazienti dimessi e capaci di vivere in maniera autosufficiente rappresenta un indicatore di *outcome*<sup>44</sup>:

---

<sup>44</sup> Cfr. H. P. Hatry, *Performance measurement: getting results*, Urban Institute Press, Washington (DC) 2004, p. 17.

l'*output*, infatti, è fornito dal dato “immediato”, quasi “bruto”, mentre l'*esito* dell'azione della PA necessita di un “secondo tempo della valutazione”, più paziente ed elaborato, così da rendicontare l'effettiva incidenza della suddetta azione sull'intera comunità. Non si deve ignorare come *output* e *outcome* possano essere divisi da un ampio lasso di tempo, né che il secondo, oppure ambedue, risultino di difficile “misurazione”: tradurli in italiano – come pure spesso viene suggerito – secondo la semplice distinzione tra ‘efficienza’ ed ‘efficacia’ appare limitante, se non addirittura fuorviante. Più congruo, invece, è sottolineare l'opportunità, per il legislatore e il dirigente; di puntare sempre all'analisi degli esiti, più che all'implementazione in sé dei singoli servizi, così da tarare i nuovi obiettivi operativi sulla “ricaduta sociale” di quanto precedentemente ottenuto.

Ai fini di concretizzare indicazioni che rischiano di essere sfuggenti ed eteree, Geert Bouckaert e Wouter Van Dooren forniscono un utile box di possibili indicatori di performance della PA, secondo il modello “input-output” e recependo la già menzionata distinzione tra ‘prodotti’ ed ‘esiti’:

Tab. 3 Indicatori di performance secondo il modello input-output

| Tipologia di indicatori                  | Esempi                                                                                                                                                                                                              |
|------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Indicatori di input</i>               | Numero di insegnanti nelle scuole pubbliche e quantità di risorse economiche a disposizione per l'istruzione, numero di letti ospedalieri, autobus nelle disponibilità dell'azienda pubblica di trasporto urbano... |
| <i>Indicatori di output</i>              | Numero degli studenti iscritti nelle scuole pubbliche, quantità di pazienti dimessi dalla sanità pubblica, chilometri percorsi dal trasporto pubblico locale...                                                     |
| <i>Indicatori intermedi di outcome</i>   | Nuove conoscenze acquisite e abilità incrementate, numero di pazienti guariti, soddisfazione degli utenti per il servizio di mobilità urbana...                                                                     |
| <i>Indicatori finali di outcome</i>      | Aumento nel numero di studenti che raggiunge i gradi più alti di istruzione (e diminuzione della disoccupazione), miglioramento del livello di salute pubblica e della qualità della vita nelle città...            |
| <i>Indicatori di sviluppo ambientale</i> | Struttura demografica della comunità (con cambiamenti nella piramide di età in favore delle coorti più giovani), generico aumento del Pil e di altri indicatori macro-economici...                                  |

Fonte: nostra traduzione da G. Bouckaert, W. Van Dooren, *Performance measurement and management in public sector organizations*, op.cit., p. 277.

Ecco, quindi, che il modello input-output conosce un ulteriore arricchimento, trasformandosi in una sorta di tripode: input-output-outcome, in base alla quale declinare nuovi indicatori di performance, nello specifico dell'amministrazione pubblica. L'economicità, che pure era già presente quando il suddetto modello si reggeva ancora su solo due "gambe", si arricchisce di nuove prospettive, alla luce della novazione interpretativa: una diminuzione dei costi per la "forza-lavoro" (vale a dire gli stipendi per i dipendenti) può voler dire un'apertura alle nuove generazioni oppure un aumentato utilizzo della tecnologia, infine una razionalizzazione dei metodi di pagamento. Inutile negare come, dietro questo indicatore, possa nascondersi il rischio di un indebolimento dei livelli salariali, se non un generale arretramento nel sistema dei diritti del lavoro, sacrificati sull'altare della retorica del "turn-over generazionale". La produttività è calcolabile, all'interno del "vecchio" sistema di misurazione del settore pubblico, semplicemente dividendo output e input: il numero di corse degli autobus del trasporto pubblico (oppure il chilometraggio percorso) diviso per il totale degli autisti impiegati; la quantità di controlli eseguiti sulle licenze di negozi, bar e ristoranti diviso per gli ispettori a disposizione oppure, ancora, quanti crimini siano stati risolti dagli effettivi delle forze di polizia. Un passaggio successivo, rispetto al suddetto indicatore, prevede la divisione tra *outcome* e *output*, non accontentandosi della "semplice" efficienza, ma ragionando in termini di *effectiveness*: quante lamentale per le strade sporche, rispetto ai chilometri di rete viaria regolarmente puliti; quanti decessi ospedalieri, rispetto al numero di individui ospedalizzati oppure in rapporto alle persone guarite; quante risorse economiche utilizzate a favore di ogni disoccupato, in modo da reintrodurlo nel mercato del lavoro.

### Commento finale

Tutti quelli che usano la penna sono 'professori' dal barbiere, in portineria e al bar  
(Ennio Flaiano)

Progetti di ricerca che mirino ad analizzare la leadership nei servizi pubblici vanno sicuramente incontro a una sorta di "esecutivizzazione" che oggi l'Amministrazione eredita dalla Politica. Nondimeno,

rendere concreta tale intuizione semplicemente indagando le posizioni apicali rischia di produrre un risultato al di sotto delle aspettative, perché oggi la leadership scopre una sua fluidità che le permette di scorrere lungo una “terza via” – tra l’ascritta attribuzione di status e la dote carismatica dell’individuo – e di diffondersi lungo l’intero organigramma del singolo ente e persino al di fuori di esso. È il concetto stesso di ‘leadership’ che cambia, soprattutto se rapportato ai servizi pubblici, e diventa la capacità di adattarsi in maniera modulare a esigenze sociali in rapido cambiamento e rapportarsi a livelli differenti di potere politico (locale-statale-transnazionale). Ne consegue che, «classical, orthodox and “male” views of leadership – especially “command-and-control” – prevail in the public services when the challenges can be better met by developing strategy from the bottom up, not relying too heavily on formal authority or models of top-down leadership»<sup>45</sup>.

Proprio i servizi pubblici, quindi, possono sperimentare un livello diverso di leadership (inclusiva, modulare, dinamica), senza dover sottostare al giogo del consenso elettorale da conquistare e da difendere, ma promuovendo la mobilitazione dei diversi *stakeholder*, all’insegna del riconoscimento di una reciproca legittimità (politica e amministrativa) e di una aumentata consapevolezza tra le parti. Proprio la *knowledge* – che notoriamente è a somma positiva (laddove il potere è a somma zero) – è un punto essenziale e un obiettivo a medio termine per l’azione amministrativa. Diventa, d’altro canto, anche il “benchmark negativo” che un leader pubblico dovrebbe saper maneggiare, almeno secondo le brevi e pungenti indicazioni proposte da Peter Vaill<sup>46</sup>:

- crescere (*to thrive*) anche in condizioni di ambiguità e di incertezza;
- ammettere l’impossibilità di essere onnisciente;
- mantenere una prospettiva personale [nell’affrontare i problemi] e la consapevolezza di sé;
- riflettere criticamente sul fatto che la propria conduzione della leadership sia conforme alle eventuali nuove circostanze;

---

<sup>45</sup> M. Broussine, R. F. Callahan, *Public Leadership*, op.cit., p. 499.

<sup>46</sup> P. Vaill, *Spirited leading and learning*, op. cit.



- sviluppare la leadership anche oltre la propria organizzazione, dentro l'intera comunità;
- astrarsi da una "cultura della dipendenza" (*dependency cultures*);
- comprendere come leadership e apprendimento vadano insieme.

Proprio l'aspetto metodologico sottende una nuova e forse definitiva vicinanza tra pubblico e privato, secondo le linee di un bilanciamento tra la generalizzazione dei diversi segmenti di utenti/consumatori e l'opportunità di fornire servizi personalizzati: ai fini dell'ottimizzazione del messaggio comunicativo, il marketing nel settore pubblico categorizza in conformità con criteri demografici (l'età, il genere, le caratteristiche del nucleo familiare), economici (il salario, la presenza di eventuali rendite, la classe di appartenenza) e sociali (l'utenza debole – pensionati, disoccupati, inoccupati o disabili – a carico di una famiglia) che rientrano nelle corde della rendicontazione statistica della Pubblica Amministrazione e li arricchisce con variabili da sempre presenti nel commercio, ma in precedenza scarsamente coltivate dal settore pubblico (si pensi all'opzione per i gusti e lo stile di vita degli utenti). Nel delicato equilibrio tra l'individuo come singolarità – non come "prodotto di massa" – e l'approccio generalizzante a cui si deve attenere il servizio pubblico si situa il contributo che il marketing può fornire a una Pubblica Amministrazione all'altezza dei tempi.

La misurazione della performance amministrativa è stata da sempre il Sacro Graal del legislatore: da un lato insuperabile cruccio – per l'incapacità di venire a capo di una questione oggettivamente complessa – dall'altro larga soddisfazione per risultati spesso annunciati prima ancora di essere ottenuti. Come misurare un tipo di attività umana che presenta un alto grado di mutevolezza e una forte dipendenza da variabili contestuali, a volte imprevedibili? Geert Bouckaert e Wouter Van Dooren fanno notare come spesso la classe politica scelga obiettivi altisonanti e ambiziosi, di fatto irraggiungibili, usati a scopo di marketing elettorale e di ricerca del consenso: un'altissima percentuale di raccolta differenziata, un miglioramento incredibile nella lotta all'evasione, un contenimento sorprendente della percentuale di polveri sottili nell'aria urbana possono sembrare "sbruffonerie" tipiche del contesto italiano, ma anche l'obiettivo – posto dal governo svedese – di azzerare totalmente il numero di vittime di incidenti stradali dimostra

come la tendenza ad annunciare la *mission impossible* di turno – che è tale perché ha a che fare con comportamenti umani non riconducibili in toto al solo impianto normativo – non conosce frontiere. Altre volte, in omaggio al buonsenso e alla fattiva implementazione delle norme, la misurazione consiste nell'adeguatezza della performance amministrativa a un *range* che prevede un limite invalicabile, di solito molto elevato e “comprensivo”. Negli ultimi tempi, inoltre, è entrato in voga il principio di redigere delle comparazioni, sia tra diversi Stati (il noto meccanismo del ‘benchmark’), sia – dentro il medesimo Paese – tra diversi periodi storici, secondo un percorso diacronico. Una modalità del genere, sebbene abbia il vantaggio di produrre risultati facilmente “comunicabili” e ancora più facilmente comprensibili agli occhi del cittadino medio (nella produzione di classifiche e nell'attribuzione di encomi e di note di demerito), misconosce come la difformità nel tempo delle performance amministrative possa trovare spiegazioni che vadano al di là di una migliorata efficienza della PA e che coinvolgano, di contro, il miglioramento tecnologico, l'implementazione informatica, per non parlare delle modificazioni nelle istanze e nelle richieste sociali. Parimenti, il confronto tra Stati può risultare impietoso – soprattutto in caso di notevoli differenze di budget – ma anche misconoscere la diversa base di partenza, finendo per ignorare notevoli miglioramenti da parte di amministrazioni nazionali partite da un gradino molto basso. Più in generale, ogni misurazione di performance dovrebbe essere prodromica a un intervento migliorativo da parte del *policymaker*. Anzi: la giustificazione stessa di tale misurazione risiederebbe proprio in quello che tecnicamente viene definito “acting upon performance information”<sup>47</sup>. Un proposito del genere sovrasta le diverse stagioni del “misurare la PA”, ciascuna delle quali caratterizzata da un imperativo: siamo passati, infatti, dal semplice *learning*, con il quale il management pubblico aumenta la sua consapevolezza su cosa stia funzionando e cosa no, all'era dello *steering and control* (“guidare e controllare”), in cui le informazioni sulla performance erano funzionali all'analisi quotidiana sulla conformità dell'azione agli obiettivi fissati (con l'eventuale individuazione di

---

<sup>47</sup> Cfr. W. Van Dooren, G. Bouckaert e J. Halligan, *Performance management in the public sector*, Routledge, London 2010, p. 120.

correttivi). Oggi viviamo una sorta di “terzo tempo” nella misurazione della prestazione amministrativa, in relazione alla necessità di comunicare i risultati ottenuti, incrementando l’affidabilità della PA di turno<sup>48</sup>. Non si tratta, evidentemente, di mode passeggere, a cui adattarsi con poca o grande convinzione e fatica: ogni stagione ha offerto una sua metonimia del più generale rapporto tra gli amministrati e gli amministratori. In origine, allo Stato “nascente” serviva informare cittadini (non più sudditi!) e persino propri funzionari dell’esistenza di un sistema amministrativo concepito secondo le ben note direttive weberiane: la Pubblica Amministrazione agiva, in questo senso, come corrispondente pragmatico della costituenda idea – “religione civile”, da lessico baumaniano – di ‘nazione’, e fungeva da contrafforte per un’organizzazione statale che mirava a divincolarsi da legami privatistici e da relazioni sociali concepite ancora secondo il servaggio medievale. La “fase 2” richiama lo Stato welfarista, vale a dire la “volontà premiante”, da parte del legislatore, nei confronti dei popoli che avevano subito le violenze della guerra e l’angheria della coscrizione obbligatoria: i vertici delle amministrazioni pubbliche, ancora privi di un approccio manageriale, necessitavano di precise linee-guida e misuravano l’applicazione di quanto statuito. Entrato nell’età tardo moderna, lo Stato fronteggia una crisi sistemica che mette a rischio la legittimità delle istituzioni liberal-democratiche e lo fa ponendo l’accento sugli aspetti della comunicazione: passa, in questo senso, dal *to steer and control* a *to give an account*. Cambia anche la direttrice della pressione sulla PA, esterna e non più interna: è l’opinione pubblica e la cittadinanza che pretendono di misurarne risultati ed efficienza, con l’obiettivo non tanto di farla migliorare, ma di decretarne la “sopravvivenza”, in un’era di giustizialismo sommario e di esecuzioni dalla forte valenza estetica.

Le tre diverse stagioni possono essere sintetizzate, in maniera sinottica, come segue:

---

<sup>48</sup> Cfr. D. Kettl, *The transformation of governance*, John Hopkins University Press, Baltimore (MD) 2002.

Tab.4: Le tre stagioni della misurazione della performance della PA

| Fasi             | Informare                                     | Guidare e controllare                                       | Fornire affidabilità                               |
|------------------|-----------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|
| Questione chiave | Come migliorare le politiche o il management? | Come fornire linee guida e controllare le singole attività? | Come comunicare al meglio la performance della PA? |
| Obiettivo        | Cambiare/influenzare il futuro                | Controllare/gestire il presente                             | Spiegare il passato e sopravvivere                 |

Fonte: nostra traduzione e adattamento da W. Van Dooren, G. Bouckaert e J. Halligan, *Performance management in the public sector*, Routledge, London 2015, p. 120.

Sono due le tendenze che emergono da un'analisi anche solo corriva delle diverse stagioni in cui la pubblica amministrazione è stata sottoposta a rendicontazione: 1) il focus è progressivamente passato dalla legalità (l'operato dell'amministratore deve essere ligio alle regole) alla produzione di risultati (le politiche devono essere efficaci), con il rischio di cercare determinati effetti sociali "a qualunque costo". Non si pensi, inoltre, che tale indotto derivi dal passaggio dall'*output* all'*outcome*, in quanto una certa superficialità nel valutare le esternalità negative (e i profili di legalità) di una determinata policy non si risolve in una mera dimensione etica, ma aumenta i costi sociali di quell'atto, a nocumento dell'intera collettività (si pensi all'inquinamento, alla corruzione, alla concorrenza sleale, fino alla sfiducia sistemica verso le istituzioni); 2) l'orizzonte temporale verso cui viene indirizzata la rendicontazione amministrativa conosce un progressivo arretramento, passando dall'obiettivo di "influenzare il futuro" (fase 1), alla "gestione del presente" (fase 2), fino alla "spiegazione del passato", con funzione di giustificazione del proprio operato. Non si pensi, peraltro, al passato coniugato come 'recupero di memoria storica', quanto come affannoso e timoroso 'back-up degli atti implementati'. Ancora una volta, quindi, le linee di sviluppo della PA si intrecciano con quelle dell'intera società, rendendo la prima rappresentativa della seconda, a onta della storica diffidenza – per non dire 'astio' – con cui la maggior parte della cittadinanza osserva la "gabbia d'acciaio" di weberiana memoria. A una società progressivamente incapace di progettare il futuro corrisponde un'amministrazione rivolta verso il suo passato, attenta a guardarsi le spalle, invece che aguzzare la vista in direzione dell'orizzonte.

Storico campo di battaglia tra istanze sociali e obiettivi politici, il sistema di servizi pubblici continua a subire la "maledizione" di

non avere una rete di protezione con cui attutire le eventuali cadute dal trapezio: le esigenze collettive impongono risposte efficienti e immediate, notevoli capacità interpretative e fluidità nei rapporti tra gli organi competenti. Fallire, evidentemente, è molto più probabile che avere successo. La leadership, quindi, lungi dall'essere un titolo onorifico, non può neanche porsi come suadente fardello sulle spalle di un unico individuo posto all'apice di una singola struttura, ma deve "dispersersi" secondo linee di coerenza e razionalità. Anzi: proprio l'attitudine al coinvolgimento di impiegati, tecnici, utenti e cittadini diventa un indicatore di buona leadership, molto più che non l'approccio in stile "un uomo solo al comando". La sfida, da questo punto di vista, è presto lanciata e risponde al gioco di parole – reso bene tanto in lingua inglese, quanto in italiano – del trasformare il leader da 'riflettente' (*reflective*, quindi non dotato di luce propria) a 'riflessivo' (*reflexive*, quindi più in linea con la complessità del mondo globale).

Il rapporto tra crisi economica e performance del governo (o dei governi) di turno si rende necessario nel momento in cui la tesi, vagamente assolutoria, di una congiuntura sfavorevole, prossima a essere pareggiata dall'inevitabile riequilibrio del libero mercato, perde consistenza con il passare degli anni, ancor prima che il Covid-19 peggiorasse ulteriormente la situazione. Sulla scorta di dubbi largamente diffusi anche presso l'opinione pubblica, il ricercatore si chiede se il suo governo abbia saputo intuire la portata della crisi che dal 2008 attanaglia i mercati finanziari e le economie reali a livello globale, con forte "sospetto" di sistematicità. Quale è stato, in questo abbondante decennio, il ruolo delle Banche centrali? La sorveglianza sul sistema nazionale di credito e di finanziamento può dirsi riuscito? Quali diverse risposte gli Stati hanno messo in campo per fronteggiare il *downturn* economico (austerità, nazionalizzazioni, tagli alle spese non essenziali, aumento della presenza pubblica nel circuito bancario)? Con il progredire della crisi è stato possibile rendicontare un cambiamento nelle politiche statali? Di sicuro, l'ultimo decennio non ha fatto mancare domande di ricerca e ipotesi scientifiche, alcune delle quali proposte quando la crisi muoveva ancora i suoi primi vagiti<sup>49</sup>.

---

<sup>49</sup> Cfr., ad esempio, J.B. Taylor, *Getting Off Track: How Government Actions and Interventions Caused, Prolonged, and Worsened the Financial Crisis*, Hoover Institution Press, Stanford (California) 2009.

La semplice rendicontazione della spesa pubblica, in rapporto alla produzione di ricchezza di un Paese, fornisce risultati contrastanti con i diffusi *cahiers de doléances* riferiti alla progressiva ritirata dello Stato, se non addirittura della scomparsa della sua fattispecie “welfarista”: al contrario, tutte le voci di spesa hanno conosciuto un notevole aumento, con le inevitabili differenziazioni per Paese e per decennio, tanto in valore assoluto, quanto in percentuale sul Pil, in apparente coerenza con un dato socio-anagrafico inequivocabile e ovunque uniforme: la popolazione in progressivo invecchiamento richiede più servizi di quando le coorti di età prevalenti erano nel pieno della stagione lavorativa. Qui si pone, però, l'opportunità che il ricercatore vada oltre il “dato bruto” e individui percorsi di analisi più fecondi che, partendo da innovative epistemologie, si sostanzino anche in concreti metodi di ricerca, in parametri aggiornati, in indicatori all'altezza della sfida dei nostri tempi, vale a dire la difficile quadratura del cerchio tra istanze sociali sempre crescenti (anche in virtù degli ultimi decenni “schiacciati” sulla tendenza all'individualismo di massa) e teorie economiche che suggeriscono, invece, di affidarsi al libero mercato e alle sue presunte virtù. Da questa contraddizione principale ne discendono, a goccia, altre. Si prenda ad esempio la questione del partenariato tra pubblico e privato, considerato oggi una condizione inevitabile per continuare a fornire servizi di alta qualità o per iniziare a farlo. Persino l'accettazione supina di questo assioma non dovrebbe consentire al ricercatore italiano di evadere quelle domande che il collega britannico si pone sin dagli anni Novanta, cioè dal periodo (e dal Regno) che per primo inventò tale pratica: la *liaison* pubblico-privato fornisce effettivamente valore aggiunto al primo partner oppure si limita a consentire al secondo un profitto “deregolato” e ripulito da costi fissi scaricati sulla collettività<sup>50</sup>? L'evidenza di spese finali esorbitanti le previsioni iniziali è un fenomeno endemico dei Paesi latini oppure è un addentellato inevitabile di tali pratiche? È possibile “monetizzare”, all'interno dell'accordo tra l'attore pubblico e quello privato, almeno alcune delle esternalità negative che ricorrono più spesso all'interno di simili partnership? Dal momento che una retorica or-

---

<sup>50</sup> Cfr. Jean Shaoul, «A critical financial analysis of the private finance initiative», in *Critical Perspective on Accounting*, 16, 2005, pp. 441-471.

mai consolidata afferma come la sola classe politica e i “civil servants” che la supportano non siano oggi nella possibilità della produzione di efficaci politiche pubbliche senza il coinvolgimento dei cittadini, è possibile individuare modalità standard che consentano di distinguere tra un processo di semplice ‘consultazione’ – attivata a un livello quantomeno intermedio del processo decisionale e con modalità solo formali – e, al contrario, un vero coinvolgimento cittadino nell’iter decisionale, con probabili benefici anche in termini di *accountability* democratica?

C’è chi se la cava con una previsione tutto sommato “facile”, per quanto supportata da una seria analisi comparativa: «È chiaro che i tagli alla spesa pubblica continueranno, in tutto il mondo, per i prossimi dieci anni, per quanto l’estensione e la forma delle funzioni pubbliche sono destinate a essere profondamente diverse rispetto a oggi»<sup>51</sup>. Lo scenario che si presenta ai nostri occhi, però, pretende di più, in termini prognostici: oltre dieci anni di crisi economica – ormai sistemica e non strutturale – hanno incentivato le istanze delle fasce più vulnerabili di popolazione ma, di contro, hanno anche impoverito le casse dello Stato, anche solo in riferimento a un minor prelievo fiscale che molti enti locali e amministrazioni di prossimità stanno da tempo cercando di tamponare aumentando le tariffe dei servizi, delle *utilities*, delle imposte. La progressiva disoccupazione e l’erosione del risparmio che le famiglie italiane avevano accumulato in precedenza testimoniano come il corto circuito appena menzionato non sia stato ancora risolto. Né la variabile europea aiuta, in tal senso, considerando come le “regole auree” di Maastricht (il rapporto tra deficit pubblico e Pil non superiore al tre per cento e quello tra debito pubblico lordo e Pil non superiore al sessanta), quando rigidamente applicate, taglino le gambe a consistenti interventi sociali e pongano un quesito di massima: i parametri comunitari sono applicabili anche in condizioni straordinarie, rese ancora più stringenti dalla crisi del Covid-19? Soprattutto, è possibile uscire dalla legislazione di emergenza (europea, nazionale, locale) e, contemporaneamente, evitare che il rifiuto (troppo spesso apodittico) dell’ormai “impresentabile” immagine dello Stato come ‘imprenditore di ultima istanza’ non si riduca al misero modello dello Stato ‘elemosiniere’?

---

<sup>51</sup> Cfr. P. M. Jackson, *op.cit.*, p. 88.

La riflessione finale punta proprio al “quartier generale”: tra modelli diversi di *governance*, sistemi elettorali che agiscono sulle culture politiche di un Paese, forme di sussidiarietà più o meno “spinte”, si perde di vista come ogni fattispecie di Pubblica Amministrazione sia intimamente legata a una determinata forma di Stato, del cui tramonto l’organizzazione amministrativa non può che risentirne. Molte delle analisi proposte, nello specifico della Pubblica Amministrazione, partono da un presupposto assolutamente falsificabile, ai giorni nostri, vale a dire che sia ancora in vigore lo Stato welfarista<sup>52</sup>. Tutt’altro: lo Stato sociale impostato nel secondo dopoguerra nei Paesi occidentali sta progressivamente sgretolando i suoi contrafforti. Lo sviluppo dell’economia non garantisce più, infatti, occupazione e posti di lavoro, con una velocità che consenta al mercato di ristrutturarsi continuamente e allo Stato di intervenire nell’eventualità del fallimento o delle difficoltà economiche di un’impresa, anche solo per renderla “appetibile” a potenziali compratori: «Tale modello era incardinato su un’organizzazione sociale basata sul lavoro fordista a tempo pieno degli uomini e sulla disponibilità delle donne a garantire le attività di riproduzione, rispetto alle quali l’intervento dello Stato era puramente residuale: questo metodo aveva alle spalle una determinante forza contrattuale espressa in termini di alta e vincente conflittualità da parte del movimento operaio». Allo stesso tempo, però, «tale modello era possibile anche per una visione lungimirante, in chiave anti-operaia, dei governi conservatori e moderati, i quali ritenevano che, non esistendo alcuna spontaneità del sistema verso il pieno impiego, l’onere di mantenere la stabilità della domanda e della piena occupazione dovesse essere imputato allo Stato, cui era demandata una funzione di supplenza rispetto agli imprenditori privati»<sup>53</sup>.

Il welfare altro non era che il garante e l’esecutore del difficile equilibrio tra economia, politica e società, dentro un “progetto di compatibilità” che faceva perno sullo strumento del debito pubblico, da utilizzare soprattutto in congiunture di crisi. Era inevitabile,

---

<sup>52</sup> Pregevole eccezione, in tal senso, L. Vasapollo, *La crisi del capitale*, Jaca Book, Milano 2009, in particolare pp. 117-130.

<sup>53</sup> L. Vasapollo, *op.cit.*, p. 127.



d'altronde, che al crescere del debito emergesse il problema della solvibilità delle casse dello Stato, con ovvie conseguenze anche per la Pubblica Amministrazione. Quest'ultima è pesantemente coinvolta nel blocco della spesa pubblica che agita gli Stati a capitalismo maturo a partire dagli anni Ottanta dello scorso secolo: la ristrutturazione del mondo della produzione secondo le linee di profittabilità del capitale privato impone la fine del fordismo e la sua sostituzione con il modello dell'accumulazione flessibile, che comporta, però, all'interno di un variegato paniere di esternalità negative, anche la crisi fiscale dello Stato. Dentro un sistema di alta competitività internazionale – lo stesso che "travolgerà" l'Unione Sovietica, facendo venire meno la possibilità di un confronto con un regime politico alternativo a quello liberale – i costi del welfare saranno giudicati incompatibili persino con i bisogni collettivi fondamentali: la rete di protezione sociale minima – valida per tutti e tale da coprire totalmente le diverse fasi della vita – conosce una inarrestabile regressione che lascia scoperti quei disoccupati e quei lavoratori precari che proprio la rimodulazione del mondo del lavoro stava moltiplicando. Nella nuova configurazione del rapporto tra governanti e governati la tripode tra rapporto di lavoro stabile, efficace offerta universale di servizi di base e politiche di sostegno per i più bisognosi si è ormai destrutturata. Non più "Stato welfarista", quindi, ma "Profit State", intento a procacciarsi il consenso attraverso un nuovo consociativismo, che attraversa il sistema dei partiti, i sindacati confederali, le associazioni imprenditoriali, le istituzioni bancarie-finanziarie e gli organi della comunicazione di massa. Lo Stato sociale, ovviamente, non scompare del tutto, ma vede la sua funzione ridursi esclusivamente alla copertura dei bisogni degli strati più poveri della popolazione, spesso mediante l'esternalizzazione di "funzioni caritatevoli" ad associazioni ed enti del Terzo Settore, a costo di inefficienze e diseconomie. A monte, lo sgretolamento delle istituzioni deputate a interpretare e catalogare la società lascia sul campo ingombranti macerie: il mondo del lavoro appare frammentato e diviso, capace di aggregarsi solo intorno alla difesa di interessi particolaristici, ma passivo testimone di un cambio di paradigma silenzioso, per quanto epocale, con la disoccupazione non più da considerare un'anomalia, ma una condizione di massa permanente e strutturale. All'opposto, l'occupazione sarà flessibile e

intermittente, progressivamente legata tanto alle esigenze dei nuovi processi di accumulazione del capitale, quanto alla ridefinizione privatistica dell'intero vivere sociale. Né la "tendenza a-classista" che avviluppa le storiche organizzazioni sindacali e quelli che una volta erano i partiti dei lavoratori contribuisce a diradare la nebbia. Per fenderla servirebbe, parafrasando José Martí, la "forza delle idee", ma quelle applicate alla Pubblica Amministrazione – non solo in Italia – sono da tempo unidirezionali e mirano ad assumere nel pubblico tecniche e procedimenti dell'amministrazione privata, nel tentativo di equiparare il governo al mondo degli affari, sancendo di fatto la subalternità della politica all'economia. Nello specifico italiano, le riforme o i tentativi di riforma del settore pubblico hanno fatto perno su lemmi ricorsivi, facilmente menzionabili: 'contenimento delle spese', 'privatizzazione', 'subappalti ed esternalizzazioni', 'riconversione', 'decentralizzazione', 'sussidiarietà' sono le tappe di una Via Crucis mediante la quale lo Stato si disimpegna dalla società e si deresponsabilizza verso i suoi cittadini. La crisi di legittimità che affligge le democrazie liberali dall'inizio del Terzo Millennio nasce nei gorgi del seguente circolo vizioso: il disallineamento tra le aspettative dei cittadini e le prestazioni dell'amministrazione, a diversi livelli, provoca un malcontento dei primi e la conseguente richiesta di riformare la seconda. Dal momento che il cambiamento si innesca su un più generale disinvestimento di risorse, l'inefficacia e l'inefficienza che ne derivano producono ulteriore sfiducia, facendo scivolare non solo il settore pubblico, ma l'intero sistema istituzionale in un *maelstrom* di cui si fatica a vedere il fondo.

Napoli. Il ragazzo che guarda le macchine vicino al Municipio s'è vestito da guardia municipale in uniforme di gala, ha persino il casco di panno nero, con lo stemma. Sono rimasto ad ammirarlo nelle sue funzioni per qualche minuto. Svelto, abilissimo, pilotava le macchine fuori del parcheggio con gesti ampi e sicuri e una serietà che incuteva rispetto. (...) Il ragazzo si rendeva utile con un entusiasmo che elevava il suo intervento di parcheggiatore abusivo al grado di lavoro. Penso a come gli sarà venuta quest'idea di vestirsi da guardia, alla madre che ha approvato il progetto, al sarto che gli ha cucito e tagliato la minuscola uniforme; ma soprattutto alla finezza psicologica del travestimento, che gli dà oggi decoro e forse, col tempo, gli darà una sistemazione. Lo vedo più tardi, a sera, con l'aria di chi ha finito la sua giornata,

davanti alla rosticceria, il casco leggermente levato sulla fronte, occupato a mangiarsi un pasticcio fritto. Parla vivacemente con due uomini, che lo ascoltano e gli rispondono con quella serietà con cui nel Sud gli uomini trattano i ragazzi che lavorano (Ennio Flaiano).

EUROPA

## **Pensiero critico e populismo cognitivo**

Luca Fiumara

1. L'affermarsi dei populismi, lo sdoganare retoriche appartenenti a ventenni che sembravano oramai un lontano ricordo, può essere imputabile non solo a variabili di contesto socio-economiche, ma anche a qualcosa di più intimo e meno facilmente rilevabile. La convinzione di chi scrive è che il populismo sia un fenomeno sociale al quale vada dedicata attenzione cercando di comprenderlo nella sua processualità storica. Un fenomeno sociale emergente, che nasconde in realtà qualcosa di più sotto il vociare che scatena nei talk show e nei dibattiti pubblici. Possiamo cercare di scomporre dunque il populismo nei suoi atomi, ossia gli uomini che compongono le società all'interno delle quali il populismo si manifesta. Perché un'idea e un modo di pensare (quale il populismo in ultima istanza è) diventino un fenomeno sociale, è necessario che i membri del corpo sociale presentino una struttura cognitiva adeguata alla loro ricezione e dunque trasformino l'idea esterna dapprima in atteggiamento e successivamente in comportamento. Vista da questa prospettiva, l'analisi sul populismo allarga i suoi confini oltre il campo dell'analisi socio-politica, portandoci con naturalezza a cercare una spiegazione che renda conto di un cambiamento nelle strutture cognitive nella popolazione delle democrazie occidentali, tale che il populismo possa trovare terreno fertile sul quale riprodursi.

Vediamo adesso alcuni studi condotti negli ultimi anni che mirano ad individuare una possibile relazione fra abilità cognitive e orientamenti politici.

M. Kimmelmeyer<sup>1</sup>, nell'articolo *Is there a relationship between political orientation and cognitive ability? A test of three hypotheses in two studies* analizza l'ipotesi per cui il posizionamento sull'asse liberale-conservatore sia correlato alle risorse cognitive individuali. L'idea di base dello studio, ripresa da Adorno<sup>2</sup>, è che l'ideologia di destra sia legata a bassi livelli di funzioni cognitive. Il conservatorismo, così come il tradizionalismo, si caratterizza come una più bassa tolleranza verso le ambiguità, scarsa apertura alle nuove esperienze e un forte bisogno di strutture e mantenimento dello status quo. Lo studio in questione trova conferma a questa ipotesi. Allo stesso modo, agli estremi dello spettro politico, quindi nell'estrema destra e nell'estrema sinistra si riscontrano valori elevati, questo in accordo con l'ipotesi per cui l'allontanamento dal pensiero mainstream richiede un'elevata sofisticazione che consenta di giustificare una visione del mondo così alternativa. Viene inoltre dimostrato dall'autore, in un secondo studio che aggrega dati dai 50 Stati americani, che, mentre i conservatori che abitano in stati caratterizzati da basso coinvolgimento politico mostrano abilità cognitive estremamente basse, le cose cambiano negli stati caratterizzati da elevato coinvolgimento politico. Passiamo adesso ad uno studio longitudinale<sup>3</sup> condotto su adolescenti australiani che rileva una interessante correlazione fra *right-wing authoritarianism* (RWA), *social dominance orientation* (SDO) e abilità cognitive. In particolare, i risultati principali ruotano intorno ad una duplice inferenza. L' RWA viene efficacemente predetto da una bassa intelligenza e da basse abilità verbali. La SDO viene invece predetta solo da basse competenze verbali<sup>4</sup>. Le ideologie di destra sono quelle che offrono più generalmente una visione ben strutturata e ordinata della società, preservando le con-

---

<sup>1</sup> M. Kimmelmeyer, "Is there a relationship between political orientation and cognitive ability? A test of three hypotheses in two studies" *Personality and Individual Differences*, n. 45, pp. 767-772, 2008.

<sup>2</sup> T. W. Adorno, E. Frenkel-Brunswik, D. J. Levinson, R. N. Sanford, *The authoritarian personality*, Harper, New York, 1950.

<sup>3</sup> P.C.L. Heaven, J. Ciarrochi, P. Leeson, "Cognitive ability, right-wing authoritarianism, and social dominance orientation: A five-year longitudinal study amongst adolescents", *Intelligence* n.39, pp. 15-21, 2011.

<sup>4</sup> A. Furnham, "Personality, Emotional and Self-Assessed Intelligence and Right Wing Authoritarianism", *Psychology*, n. 06, pp. 2113-2118, 2015.

venzioni sociali tradizionali e le norme. Si tratta di un' ideologia particolarmente attrattiva per gli individui che rifuggono dall'incertezza e dall'ambiguità, attratti invece dalla semplicità e dalla predicibilità. Gli individui con ridotte abilità cognitive tendono ad avvicinarsi alle ideologie di destra in quanto esse offrono una riduzione della complessità e incrementano la percezione del controllo<sup>5</sup> <sup>6</sup>. Le capacità cognitive hanno implicazioni importanti per quanto riguarda l'interpretazione di comportamenti e relazioni sociali. Da un ulteriore studio che analizza abilità cognitive e ideologie di destra emerge che a più basse capacità cognitive corrispondono alti valori di pregiudizio e bassi contatti con gruppi differenti da quello di appartenenza. L'analisi di un data set britannico ha rilevato che bassi valori dell'intelligenza, sviluppata nel periodo dell'adolescenza, produce cittadini razzisti, e tale effetto è mediato dall'ideologia conservatrice. Una seconda analisi condotta su un data set statunitense ha invece confermato un effetto predittivo per cui a ridotte abilità di pensiero astratto si ricollega un alto valore di pregiudizio ai danni degli omosessuali. Lo studio afferma che le abilità cognitive svolgono un ruolo primario nella determinazione del proprio agire e vedere il sociale<sup>7</sup>. L'intelligenza, le abilità cognitive, hanno un impatto sugli orientamenti politici e i comportamenti dei cittadini di una società. L'intelligenza ha un ruolo fondamentale nel promuovere aggregazione sociale e comprensione razionale del reale<sup>8</sup>. Ora, gli studi che abbiamo fin qui elencato considerano in maniera diversa l'intelligenza come variabile determinante. Poiché però l'intelligenza è un qualcosa di difficilmente individuabile e lo scontro sulla sua definizione è ancora aperto, si è pensato che forse potesse esserci qualcosa di meno controverso ma ugualmente efficace per misurare e

---

<sup>5</sup> K. Dhont, G. Hodson, "Does Lower Cognitive Ability Predict Greater Prejudice?", *Current Directions in Psychological Science*, n.23, pp. 454-459, 2014.

<sup>6</sup> G. Hodson, K. Dhont, "The person-based nature of prejudice: Individual difference predictors of intergroup negativity", *European Review of Social Psychology*, n. 26, pp. 1-42, 2015.

<sup>7</sup> G. Hodson, M. A. Busseri, "Bright Minds and Dark Attitudes: Lower Cognitive Ability Predicts Greater Prejudice Through Right-Wing Ideology and Low Intergroup Contact", *Psychological Science*, n. 23, pp. 95-187, 2012.

<sup>8</sup> H. Rindermann, C. F. Mendoza, M. A. Woodley, "Political orientations, intelligence and education", *Intelligence*, n.40, pp. 217-225, 2011.

quantificare le abilità cognitive proprie dei soggetti. Stiamo parlando della capacità di pensiero critico così come concepito da Glaser<sup>9</sup> nel 1941: «The ability to think critically, as conceived in this volume, involves three things: (1) an attitude of being disposed to consider in a thoughtful way the problems and subjects that come within the range of one's experiences, (2) knowledge of the methods of logical inquiry and reasoning, and (3) some skill in applying those methods. Critical thinking calls for a persistent effort to examine any belief or supposed form of knowledge in the light of the evidence that supports it and the further conclusions to which it tends. It also generally requires ability to recognize problems, to find workable means for meeting those problems, to gather and marshal pertinent information, to recognize unstated assumptions and values, to comprehend and use language with accuracy, clarity, and discrimination, to interpret data, to appraise evidence and evaluate arguments, to recognize the existence (or non-existence) of logical relationships between propositions, to draw warranted conclusions and generalizations, to put to test the conclusions and generalizations at which one arrives, to reconstruct one's patterns of beliefs on the basis of wider experience, and to render accurate judgments about specific things and qualities in everyday life»<sup>10</sup>.

Dewey lo descrive invece come «un esame attivo, persistente e attento di qualsiasi credenza o presunta forma di conoscenza, alla luce dei motivi che la sostengono e le ulteriori conclusioni cui tende». Per Ennis invece pensiero critico è «la corretta valutazione delle dichiarazioni. Tale valutazione è possibile solamente in presenza di tre fattori chiave, ovvero: criteri rigorosi, buon giudizio e fonti affidabili. Il pensiero critico è il pensiero riflessivo ragionevole focalizzato sul decidere a cosa credere o cosa fare»<sup>11</sup>. Nel contesto globalizzato e ipermedializzato in cui oggi ci troviamo non è più necessario che le persone possiedano informazioni, quanto piuttosto che siano capaci di elabo-

---

<sup>9</sup> E. M. Glaser, *An Experiment in the Development of Critical Thinking*, Teacher's College, Columbia University, New York, 1941.

<sup>10</sup> M. Sanders, J. Moulenbelt, "Critical Thinking Across the Disciplines", *Inquiry*, n. 26, pp. 38-46, 2011.

<sup>11</sup> F. Coin, "Le connessioni formative del pensiero critico", *Formazione & Insegnamento*, n.14, pp. 221-231, 2016.

rarle efficacemente. Il sovraccarico di notizie cui siamo esposti ci rende necessaria l'acquisizione di abilità interpretative, dato che, in caso contrario, potremmo ritrovarci con delle risposte di cui non capiamo il significato<sup>12</sup>. Si afferma dunque che lo sviluppo del pensiero critico<sup>13</sup> sia di vitale importanza al fine di formare individui autonomi, consapevoli, indipendenti e completi, risorse da cui la democrazia possa trovare nuova linfa e possa difendersi dalla putrida aria di fascismo che si respira in tutta Europa.

2. Riprendiamo un autore già citato: «La democrazia è qualcosa di più di una forma di governo, è prima di tutto un tipo di vita associata, di esperienza continuamente comunicata»<sup>14</sup>. In Dewey, la democrazia è più di una semplice forma di governo e organizzazione della società. La democrazia, nella sua forma più pura, è sentimento, è una concezione etica del sociale, un sentire condiviso dalla comunità tutta. Un'etica sociale che si esprime nel permettere ad ogni individuo di sviluppare appieno le proprie potenzialità e liberare la propria personalità. In un sistema democratico l'uomo, ogni singolo uomo, è causa e fine di se stesso, un'idea che ci rimanda all'individualismo stirneriano in qualche misura. Compito della società democratica, di conseguenza, è garantire lo sviluppo di ogni singolo consociato, in quanto è implicito nell'ideale democratico il concetto di eguaglianza che implica pari possibilità per tutti di trovare la personale realizzazione.

Ancora, la democrazia è un tipo di vita fondata su un vincolo associativo fondata su una comunicazione continua la quale consente la creazione ponti ideali e valoriali i quali costituiscono le fondamenta del collante sociale. Da ciò ne segue che democrazia ed educazione sono reciprocamente implicate: da una parte l'educazione assicura che alla vita democratica partecipino individui capaci; la democrazia

---

<sup>12</sup> D. F. Halpern, "Thought and knowledge an introduction to critical thinking", *Experimental Psychology formerly Zeitschrift für Experimentelle Psychologie*, n.52, pp.163-164, 2005.

<sup>13</sup> G. Boda, F. Mosiello, *Life Skills: Il pensiero critico*, Carrocci Faber, Roma, 2005.

<sup>14</sup> J. Dewey, *Democrazia ed educazione*, La Nuova Italia, Firenze, 1994.



garantisce la liberazione delle facoltà individuali e quindi la massima educazione per tutti. La democrazia deve fondarsi sull'educazione, un'educazione intesa come moto di costante rinnovamento, indispensabile alla vita dell'agglomerato sociale. Compito dell'educazione così intesa non è solo quello di tramandare tradizioni e usi del passato o preparare alla vita futura. Questi sono fini esterni, fini che appartengono al sistema. L'educazione ha il prezioso compito di suscitare e stimolare nell'individuo la capacità di elevare il senso dell'esperienza cogente in maniera tale da potenziare il contenuto di senso riconosciuto dalla società. In altre parole, lo scopo dell'educazione nelle società democratiche lo si riviene nel processo di crescita morale e intellettuale, il quale si colloca in circolo virtuoso in grado di permettere lo sviluppo continuo delle potenzialità individuali. La crescita individuale è il compito della democrazia e dell'educazione, non la crescita del sistema. L'educazione presiede alla formazione delle qualità intellettuali e morali necessarie alla piena partecipazione democratica mentre la democrazia deve promuovere la piena crescita di tutti. Risulta chiaro come saldo sia il legame che unisce democrazia e democrazia, una medagli a due facce. La società autenticamente democratica è quella in cui è possibile individuare uno scambio costruttivo fra società civile e stato, fra la comunità e il centro del potere. Un potere che per sua stessa natura tende a rendersi autosufficiente e autoreferenziale, ma che è contrastato da un'opinione pubblica capace di tenere viva la tensione sociale di modo da porre sempre un freno alle derive elitarie e separatiste del potere. Perché ciò sia possibile, occorre che il cittadino sia educato ad una *forma mentis* aperta e dinamica, orientata alla partecipazione e all'informazione. La scuola, il sistema educativo, è il soggetto sociale predisposto a dar vita a simili cittadini, autonomi ma al tempo stesso collaborativi. Pilastro fondante della democrazia è così la scuola, poiché è solo in essa che è davvero possibile costruire l'abito mentale democratico. Una scuola come comunità aperta che punti allo sviluppo dell'allievo e futuro cittadino, potenziando l'immaginazione critica e creativa, valorizzando il confronto fra saperi e il formare ad un atteggiamento scientifico.

Sarebbe riduttivo limitare la democrazia al solo ambito politico. Per forza di cose, va ad investire con l'ambito socio-economico. La

conseguenza di ciò è che, in un sistema neo-liberista come quello in cui ci troviamo, sono obbligatorie misure legislative atte a liberare nel concreto l'individuo. Questo perché non è la democrazia che deve piegarsi all'ordine economico, ma è invece il liberismo che deve assumere connotati democratici.

Attenzione, se il senso profondo della democrazia risiede nella crescita comunitaria di tutti i cittadini, il valore delle istituzioni promosse dal neo-liberismo va valutato dalle loro conseguenze in termini non meramente quantitativi, quanto di crescita intellettuale e morale dei cittadini.

Date le premesse, veniamo ai fatti che ci si presentano oggi davanti agli occhi.

Il nuovo secolo apre una nuova serie di sfide alla democrazia. Sappiamo bene cosa accadde in seguito alla svolta neoliberista seguente al crollo dell'Unione Sovietica e al seguente processo di globalizzazione<sup>15</sup>. Sotto vari aspetti, vi è un ritorno ad una fase che ricorda la fase *fordista* dell'economia. I diritti del lavoro vengono sottoposti a dieta dimagrante, in molte situazioni lavorative, si pensi al mondo dei call center o della grande distribuzione, si ritorna a forme autoritarie e dittatoriali tipiche di un mondo che credevamo ormai superato. La forma è certamente cambiata, ma la sostanza è rimasta immutata. Si ritorna ad un mercato del lavoro in cui il forte squilibrio fra offerta e domanda tende a ripresentare condizioni di lavoro deprivate da qualsiasi forma di diritti. Al lavoratore è chiesto di atteggiarsi al lavoro con un atteggiamento di partecipazione attiva e consapevole. Per di più, il lavoratore, spesso in situazione precaria e male retribuito, subisce la pretesa di essere competitivo e creativo se vuole mantenere il posto di lavoro. Insomma, l'azienda si appropria non più solo della bruta forza muscolare, ma anche delle sofisticate facoltà di pensiero dello schiavo-dipendente. Produttività ed efficienza sono le parole d'ordine del nuovo secolo. Produrre, essere i migliori, gareggiare per accaparrarsi briciole di gratificazione, il tutto in nome della concorrenza più sfrenata e alienante. Servono regole per amministrare un sistema che oggi si fonda su questi presupposti, tanto nel privato quanto nella pubblica amministrazione. I mercati dominano la democrazia, e ap-

---

<sup>15</sup> E. D'Albergo, *Sociologia della politica*, Carrocci editore, Roma, 2014.

parentemente a questa realtà non possono esserci alternative, pena l'esclusione dal sistema.

Il sistema neoliberista necessita, per tenere a freno qualsiasi immaginazione distruttiva, di un preciso programma pedagogico per forgiare l'anima dell'uomo moderno, interiorizzando in esso lo spirito concorrenziale. La scuola è intesa tanto come una fabbrica di "risorse umane" necessarie alla produttività del sistema socio-economico, quanto come un'agenzia di socializzazione allo spirito competitivo. Ciò che il sistema chiede alla scuola è di produrre soggetti in grado di integrarsi nel sistema competitivo e concorrenziale, produttori e consumatori, trascurando la funzione di educare i giovani come futuri cittadini. Dopotutto, la logica competitiva presiede anche nella strategia di porre in competizione e in regime di concorrenza atenei universitari e scuole, *managerializzati*, per non parlare della situazione della ricerca e del sistema valutativo di essa. Anche l'educazione è un mercato. Il modello di scuola che si va a delineare è sempre più funzionale ad un sistema produttivo e ad una società in cui la forbice delle disuguaglianze riprende ad allargarsi (*rapporto Oxfam 2019: Public good or private wealth?*), rendendo il futuro dei giovani terribilmente incerto e instabile. Allo stesso tempo, il mantenimento dell'ordine tende a favorire la restrizione degli spazi della democrazia, tanto più quando il livello culturale della popolazione si abbassa, impedendo una chiara comprensione della realtà, favorendo di conseguenza l'emergere di quel fenomeno che chiamiamo populismo.

Insomma, obiettivo da perseguire oggi è quello di adattare sin da subito l'uomo alle condizioni del mercato, allo spirito competitivo, stravolgendo quello che in fin dei conti era il compito della democrazia e dell'educazione in Dewey ribaltando l'esistente, dovrebbe essere la struttura neo-liberista a tendere verso la democrazia, non il contrario. Sarà pedante ricordarlo, ma la democrazia di cui parliamo, ancora una volta, è intesa come ideale etico capace di promuovere la crescita, lo sviluppo umano di tutti, indistintamente da origini, orientamenti, genere o qualsiasi altra differenza immaginabile. Di fondamentale importanza è comprendere che educare alla democrazia, oggi, non deve significare appiattirsi su una cieca accettazione della società che ci ha visti nascere e in cui abbiamo mosso i nostri primi passi. La ragione è semplice: essa è una democrazia imperfetta, per dirla con le parole di Marcuse, *totalita-*

ria. Tale termine non si deve applicare «...soltanto ad un'organizzazione politica terroristica della società, ma anche ad un'organizzazione economica-tecnica non terroristica, che opera mediante la manipolazione dei bisogni da parte di interessi costituiti». Dewey offre contributi fondamentali in tal senso: il compito della scuola non è affatto la riproduzione dell'ordine esistente, piuttosto è concedere alle nuove generazioni gli strumenti per interpretare correttamente la complessità delle situazioni reali e cambiarle in meglio. Occorre entrare in possesso di una coscienza critica che permetta alla società tutta di interrogarsi su se stessa. Ciò che ci manca è il rispetto della dignità umana, la lotta serrata alle disuguaglianze, la giustizia sociale, il tutto in nome di un universo dove l'inclusione, l'empatia, la solidarietà, l'equità, l'uguaglianza, possano essere non più parole scritte ma realtà tangibili e concrete.

Abbiamo una scelta da fare, chiediamoci cosa preferiamo. Una democrazia in cui sia garantito il pieno sviluppo umano di tutti, oppure una post-democrazia dove la maggioranza degli uomini siano ridotti a sudditi del mercato? Una società dove ogni singolo individuo sia causa e fine di sé stesso, in cui l'economia sia solo un mezzo per raggiungere il proprio personale sviluppo, oppure una società che ci obnubi e stordisca con finti bisogni rendendoci schiavi di interessi privilegiati?

Una scuola, un sistema educativo che garantisca crescita intellettuale e morale, capace di permettere lo sviluppo di tutti secondo la propria personalità, oppure una fabbrica di "risorse umane" e campo di addestramento per le future leve del conformismo liberista?

3. A strumento principe di riflessione e indagine assurge, come nella teoria critica francofortese, la ragione. Da non confondersi, lo precisiamo adesso, con il senso comune o l'intelletto, incapaci di andare oltre il velo dell'apparenza dei dati e di discernere contraddizioni e nessi dialettici presenti nella realtà. Un tribunale critico della realtà. Questo è il compito che spetta alla ragione. Ai suoi occhi non sono veri dei dati, piuttosto tutto ciò che sia in grado di produrre un cambiamento in direzione di una società razionale. Horkheimer<sup>16</sup> ci dice che la natu-

---

<sup>16</sup> M. Horkheimer, *Eclisse della ragione. Critica della ragione strumentale*, Einaudi, Torino, 1972.

ra umana non presenta la caratteristica dell'immutabilità, pertanto non sono definibili i tratti del futuro regno della libertà, ma non per questo si deve abbandonare lo slancio al perseguimento di una società futura come comunità di uomini liberi. Da questo punto di vista, volendo definire formalmente la buona società, è possibile concepirla come una società in cui l'uomo è libero di agire come soggetto senza subire alcuna forma di strumentalizzazione. Una critica intesa come dialettica negativa significa pervenire ad una cultura che sia metodo per scomporre la realtà senza alcun pregiudizio di natura ontologica, rendendola una costanza dell'esistenza concettuale e pratica del singolo. Una chiave per consentire all'essere umano di aprirsi alle differenze insite nella sua natura con il fine di renderlo libero di costituirsi, scevro da costrizioni, ad ogni dimensione dell'esperienza individuale. La totalità non potrà mai essere conosciuta nella sua interezza in maniera definitiva. Tale è l'illusione del positivismo e della scienza stessa, che reputa oggetto della conoscenza i fatti intesi come entità realizzatisi in toto e dunque ormai separati dai valori. Se Marx intendeva la scienza acquisibile tramite il metodo dialettico, ponendola su un piano differente dall'ideologia e dall'utopia, i francofortesi ritengono scienza e tecnica cause e prodotto del dominio della società e quindi forme di ideologia. Lo scienziato è inserito nell'apparato sociale e contribuisce alla sua stessa riproduzione. Le forme tradizionali di teoria tendono semplicemente a descrivere fatti e di conseguenza a giustificare la status quo. Qualora fossero orientate all'azione, ciò avviene solo in vista del dominio tecnologico di uomini e natura. Una ricerca scientifica pienamente disinteressata è impossibile poiché gli uomini non sono autonomi. I ricercatori, come membri della società che essi studiano, non possono uscire da essa. Nel migliore dei casi possono solo avvertire all'interno di essa forze che rimandano ad una diversa realtà. Punto di partenza della critica sociale è l'assunto secondo cui fenomeni, processi ed istituzioni sociali altro non sono se non frutto di azioni soggettive, messe in atto da individui-soggetto perseguiti uno scopo, ma che con il tempo si rendono autonome e indipendenti dal soggetto stesso oggettivizzatosi tanto da imporsi all'uomo. Ha i tratti di un meccanismo di dominio il sistema su cui la società si struttura, tanto che essa si presenta come una seconda natura retta da leggi che dominano gli uomini. La modalità relazionale che conosciamo non è un qualcosa di dato per scontato, ineluttabile ed eterna: essa è una

modalità relazionale fondata sull'antagonismo a discapito della solidarietà, sulla lotta per il profitto e il potere. Se da una parte è vero che antagonismo, competizione, concorrenza, siano stati molla del progresso, è anche vero che tale progresso si configura come incapace di risolvere quei problemi che il progresso stesso avrebbe dovuto contribuire a sradicare. Un progresso che è un fallimento. E la ragione di ciò potrebbe essere l'affermarsi della ragione soggettiva, tecnica, strumentale, la quale si configura come strumento di dominio dell'uomo sulla natura e dell'uomo sull'uomo. Che questo non sia però un freno, difatti storia non è sinonimo di destino e ciò che è oggi potrà non esserlo in futuro. L'alternativa rimane sempre possibile, basta solo individuarla.

4. Ciò che precede è la cornice teorica all'interno della quale si muove una ricerca dalla natura esplorativa il cui obiettivo è stato osservare se esista una forma di associazione fra le abilità cognitive degli individui e le loro opinioni politiche. L'ipotesi di partenza è che una ridotta capacità di analisi critica del reale renda ciechi di fronte alla complessità del presente portando l'individuo ad optare per soluzioni, verità facili e a buon mercato, tipicamente offerte dal *brand* populista. Non ci si stupisca se ci riferiamo a questa particolare ideologia con termini tipici del marketing, la mercificazione elettorale è oramai un assunto nelle scienze sociali<sup>17</sup>. Il soggetto esteso della ricerca è stato individuato nella popolazione universitaria per una pluralità di motivi. Innanzitutto, il *Watson Glaser Critical Thinking Appraisal*<sup>18 19</sup>, ossia il test psicometrico utilizzato per la rilevazione delle abilità cognitive, è costruito in funzione di una sua applicazione su studenti superiori e/o universitari. In secondo luogo, nostro indiretto interesse è anche osservare che risultati abbia prodotto l'istruzione media-superiore in Italia negli ultimi anni<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> R. Grandi, C. Vaccari, *Come si vincono le elezioni. Elementi di comunicazione politica*, Carrocci editore, Roma 2013.

<sup>18</sup> Al presente sito è possibile consultare la versione originale: <https://www.assessmentday.co.uk/watson-glaser-critical-thinking.htm>

<sup>19</sup> K. El Hassan, G. Madhum, "Validating the Watson Glaser Critical Thinking Appraisal", *Higher Education*, n. 54, pp. 361-383, 2007.

<sup>20</sup> J. Galtung, *Theory and methods of social research*, Columbia University Press, New York, 1967.

Ci preme ricordare che però il campionamento *a cascata* lanciato su Facebook<sup>21</sup> non ci permette di estendere i risultati al di là delle specifiche persone che hanno risposto, poiché gli intervistati si sono auto selezionati. Poco male, in fin dei conti, ad uno sguardo critico più profondo, la rappresentatività del campione «possiamo stabilirla solo quando abbiamo le necessarie informazioni relative alla popolazione[...] Quando invece le informazioni sul campione non sono un duplicato, in quanto non abbiamo le corrispondenti informazioni sulla popolazione, allora non possiamo affermare niente circa la rappresentatività»<sup>22</sup>.

Data la evidente natura esplorativa di un siffatto studio, è sottintesa l'incapacità dei dati raccolti di rappresentare in generale il fenomeno in esame. Di contro a questo evidente limite, dato il curioso risultato cui si è pervenuti, è attualmente in corso uno studio autorevole del caso che potrà confermare o smentire le conclusioni finali.

Inizieremo adesso a descrivere i dati emersi, presentando in prima battuta la composizione del campione su cui le analisi sono state condotte.

Di seguito, le prime tabelle mostrano gli orientamenti politici e di voto dei casi.

Tabella 1

| Orientamento politico              | Percentuale |
|------------------------------------|-------------|
| Sinistra                           | 31,0        |
| Centro-sinistra                    | 21,8        |
| Centro                             | 3,9         |
| Centro-destra                      | 5,6         |
| Destra                             | 3,4         |
| Destra e sinistra non esistono più | 18,4        |
| Non saprei                         | 15,9        |
| Totale                             | 100,0       |

<sup>21</sup> La rilevazione è avvenuta in un periodo compreso fra il settembre 2018 e l'aprile 2019.

<sup>22</sup> A. Marradi, *Casualità e rappresentatività del campione: contributo a una sociologia del linguaggio scientifico*, in R. Mannheimer (a cura di), *I sondaggi elettorali e le scienze politiche. Problemi metodologici*, FrancoAngeli, Milano, 1989.

Risulta evidente come il campione sia sovra rappresentativo di un elettorato tendente a sinistra. La stessa informazione ci arriva dalla successiva tabella.

Tabella 2

| Partito votato 4 marzo 2018 | Percentuale |
|-----------------------------|-------------|
| Partito democratico         | 19,0        |
| +Europa                     | 15,4        |
| Liberi e uguali             | 15,4        |
| Potere al popolo            | 5,9         |
| Partito comunista           | 0,6         |
| Forza italia                | 2,0         |
| Fratelli d'italia           | 2,2         |
| Lega                        | 3,6         |
| Casapound                   | 0,7         |
| Popolo della famiglia       | 0,7         |
| Movimento cinque stelle     | 20,2        |
| Astensione/scheda bianca    | 14,5        |
| totale                      | 100,0       |

Certamente, dati questi primi dati descrittivi, il questionario è arrivato all'attenzione in misura prevalente a studenti che sono vicini ad un credo politico che abbraccia l'area del centro sinistra. Ricordiamo che il campione si è auto selezionato, in tal senso è un fatto risaputo che le ricerche su argomenti di politica e attualità tendono a riscuotere maggior successo fra i soggetti che hanno le sopra dette tendenze politiche. Come si nota dalla fin troppo sbilanciata distribuzione dei casi, ai fini di procedere ad analisi più approfondite si rendono necessarie alcune operazioni di accorpamento. Dalle analisi preliminari effettuate, è risultato che gli intervistati che si autodefiniscono di centro hanno votato per partiti dell'area del centro-sinistra. Altra peculiarità del campione, gli elettori che hanno espresso il proprio voto in favore di +Europa, partito liberale e liberista, si autodefiniscono di sinistra. Per quanto riguarda gli elettori cinque stelle, le risposte si distribuiscono principalmente fra "destra e sinistra non esistono più" e "non saprei".



Per quanto riguarda invece gli elettori della Lega, si definiscono in misura maggioritaria come afferenti ad un'ideologia di destra o certi che destra e sinistra siano oramai categorie superate, così come i cinque stelle. Dunque, svolto il lavoro di ricodifica dei dati, nella tabella che segue, vediamo come l'orientamento politico auto dichiarato influenza il voto.

(Note sui raggruppamenti partiti: sinistra (Leu, Pap); centro-sinistra (PD, +Europa); centro-destra (F.I.), destra (Lega, Fratelli d'Italia).

Tabella 3 (val.% di riga; N=358) ORIENTAMENTO POLITICO E SCELTA DI VOTO

|                                  |                          | Orientamento politico    |                      |                                    |            | Totale | N   |
|----------------------------------|--------------------------|--------------------------|----------------------|------------------------------------|------------|--------|-----|
|                                  |                          | Sinistra-centro sinistra | Destra-centro destra | Destra e sinistra non esistono più | Non saprei |        |     |
| Area politica del partito votato | Sinistra                 | 80,3%                    | 0,0%                 | 10,5%                              | 9,2%       | 100,0% | 76  |
|                                  | Centro sinistra          | 74,0%                    | 4,1%                 | 13,0%                              | 8,9%       | 100,0% | 123 |
|                                  | Centro destra            | 14,3%                    | 42,9%                | 28,6%                              | 14,3%      | 100,0% | 7   |
|                                  | Destra                   | 4,8%                     | 57,1%                | 19,0%                              | 19,0%      | 100,0% | 21  |
|                                  | Movimento 5 stelle       | 31,9%                    | 6,9%                 | 34,7%                              | 26,4%      | 100,0% | 72  |
|                                  | Altri                    | 66,7%                    | 16,7%                | 16,7%                              | 0,0%       | 100,0% | 6   |
|                                  | Astensione/scheda bianca | 40,4%                    | 11,5%                | 19,2%                              | 28,8%      | 100,0% | 52  |

Leggendo la tabella, i dati che più ci interessano riguardano le informazioni riguardanti il Movimento cinque stelle. Innanzitutto, nel nostro campione circa un terzo dei cinque stelle si dichiara di sinistra, andando a definire quel bacino di delusi dalla sinistra mainstream che hanno trovato approdo sotto le stelle. Così come da propaganda dei propri esponenti più in vista, anche gran parte del suo elettorato, addirittura universitario, è pienamente convinto della totale a storicità di termini come destra e sinistra. Per di più, a ciò si aggiunge anche una buona quota di elettori che hanno votato per il Movimento cinque stelle totalmente ignari su come collocarsi su un asse destra-sinistra. A parere di chi scrive si tratta di un'informazione non di poco conto, in quanto affermare che non vi siano differenze, o peggio non avere alcuna idea riguarda ad esse, significa ignorare coscientemente un fenomeno che costituisce il centro dell'essere cittadini, ossia l'orientare il proprio agire secondo

volere e valori. In tali condizioni, gli individui si muovono come si tro-  
vassero ciechi in una caverna buia, seguendo, sperando di uscire sani e  
salvi, qualsiasi suono o vizzo d'aria che possa condurli all'uscita. Ora,  
qui si tratta di analisi svolte su un raggruppamento molto limitato e al di  
fuori di qualsiasi logica di campionamento, tuttavia, volendo far parlare  
il dato, l'idea che esso suggerisce è, tenendo presenti anche i dati delle  
elezioni svoltesi e il livello del dibattito politico nazionale attuale, che  
l'indeterminazione e la fluidità dei valori stiano snaturando il proces-  
so democratico e indebolendo la coscienza critica portando alla ribalta  
fanatismi e false credenze credute sopite, orientate non da consapevo-  
lezza e presa di coscienza bensì da slogan e strafalcioni. Le analisi che  
seguono prendono in esame la tendenza al populismo, specificato come  
tendenza alla disintermediazione politica e simpatia verso politiche di  
natura sovraniste, in relazione all'orientamento politico.

Tabella 4 (val.% di colonna; N=358) ORIENTAMENTO POLITICO E TENDENZA AL POPULISMO (DISINTERMEDIAZIONE)

|                    |    | Orientamento politico        |                          |                                       |            |
|--------------------|----|------------------------------|--------------------------|---------------------------------------|------------|
|                    |    | Sinistra-<br>centro sinistra | Destra-<br>centro destra | Destra e sinistra<br>non esistono più | Non saprei |
| Disintermediazione | No | 89,7%                        | 68,8%                    | 68,7%                                 | 57,9%      |
|                    | Sì | 10,3%                        | 31,3%                    | 33,3%                                 | 42,1%      |
| Totale             |    | 100,0%                       | 100,0%                   | 100,0%                                | 100,0%     |
| N                  |    | 203                          | 32                       | 66                                    | 57         |

Tabella 5 (val.% di colonna; N=358) ORIENTAMENTO POLITICO E TENDENZA AL POPULISMO (SOVRANISMO)

|            |    | Orientamento politico        |                          |                                       |            |
|------------|----|------------------------------|--------------------------|---------------------------------------|------------|
|            |    | Sinistra-<br>centro sinistra | Destra-<br>centro destra | Destra e sinistra<br>non esistono più | Non saprei |
| Sovranismo | No | 91,6%                        | 53,1%                    | 75,8%                                 | 71,9%      |
|            | Sì | 8,4%                         | 46,9%                    | 24,2%                                 | 28,1%      |
| Totale     |    | 100,0%                       | 100,0%                   | 100,0%                                | 100,0%     |
| N          |    | 203                          | 32                       | 66                                    | 57         |

Populismo, l'appello al popolo contro i nemici infetti interni ed esterni e la richiesta di una partecipazione disintermediata alla cosa pubblica. Rispondono molto bene al sovranismo coloro che si identificano in ideologie di destra. In misura minore, ma non di secondo piano, anche coloro per i quali la dicotomia destra e sinistra è oramai priva di valore. Per quanto riguarda la volontà di disintermediazione, è assente fra gli elettori della sinistra ma ben presente nelle rimanenti categorie. In qualche maniera, al populismo sembrano avvicinarsi tanto coloro i quali non riescono a formulare alcuna presa di posizione politica, tanto i sostenitori di ideologie di destra. Molto rilevante è la quota di coloro che non sapendo come collocarsi su una asse destra-sinistra risultano essere però facili bersagli della propaganda populista.

Giunti a questo punto, è il momento di inserire nella nostra analisi il pensiero critico, così come precedentemente definito e reso operativo. Inizieremo osservando la relazione fra l'auto collocazione politica e livello di pensiero critico (successivamente abbreviato in LPC).

Tabella 6 (val% di colonna, N=358) ORIENTAMENTO POLITICO E LPC

| Sinistra-centro sinistra |            | Orientamento politico |                                    |            |         |
|--------------------------|------------|-----------------------|------------------------------------|------------|---------|
|                          |            | Destra-centro destra  | Destra e sinistra non esistono più | Non saprei |         |
| Livello pensiero critico | Basso      | 20,2%                 | 37,5%                              | 37,9%      | 47,4%   |
|                          | Medio      | 30,0%                 | 31,3%                              | 34,8%      | 31,6% % |
|                          | Medio-alto | 28,6%                 | 25,0%                              | 19,7%      | 12,3%   |
|                          | Alto       | 21,2%                 | 6,3%                               | 7,6%       | 8,8%    |
| Totale                   |            | 100,0%                | 100,0%                             | 100,0%     | 100,0%  |
| N                        |            | 203                   | 32                                 | 66         | 57      |

I dati presentati iniziano a fornire informazioni interessanti e validi spunti di riflessione per quanto riguarda l'ipotesi di partenza secondo cui le abilità cognitive giochino un qualche ruolo nella sfera delle opinioni e delle scelte politiche. Andiamo con ordine. Due terzi dei soggetti incapaci di esprimere qualsiasi tipo di opinione riguardo un loro possibile collocamento su un asse destra-sinistra finiscono con

ottenere punteggi bassi o medi. Un discorso quasi analogo vale anche per coloro i quali la destra e la sinistra siano categorie di riferimento superate. Andando a guardare la tabella delle medie, l'andamento risulta ancora più chiaro.

Tabella 7 (val% di colonna, N=358) DISINTERMEDIAZIONE POLITICA E PENSIERO CRITICO

|        |            | Populismo-disintermediazione |        |
|--------|------------|------------------------------|--------|
|        |            | NO                           | SI     |
| LPC    | Basso      | 23,8%                        | 49,4%  |
|        | Medio      | 32,0%                        | 28,6%  |
|        | Medio alto | 26,0%                        | 16,9%  |
|        | Alto       | 18,1%                        | 5,2%   |
| Totale |            | 100,0%                       | 100,0% |
| N      |            | 281                          | 77     |

Tabella 8 (val% di colonna, N=358) SOVRANISMO E PENSIERO CRITICO

|        |            | Populismo-sovranoismo |        |
|--------|------------|-----------------------|--------|
|        |            | NO                    | SI     |
| LPC    | Basso      | 26,5%                 | 42,2%  |
|        | Medio      | 29,6%                 | 39,1%  |
|        | Medio alto | 26,9%                 | 10,9%  |
|        | Alto       | 17,0%                 | 7,8%   |
| Totale |            | 100,0%                | 100,0% |
| N      |            | 281                   | 77     |

Le tabelle 7 e 8, utilizzando gli indici additivi costruiti per misurare la propensione al populismo nel duplice aspetto di disintermediazione e sovranoismo, mettono in evidenza ciò che nelle premesse era stato preannunciato, ossia che le abilità cognitive di natura critica tendono ad essere carenti fra quei soggetti che condividono la maggior parte delle posizioni e dei proclami populistici. Di conseguenza, la retorica banale e illusoria tipica del becero populismo trova terreno fertile in quei

soggetti che non sono in grado di valutare correttamente il complesso sistema all'interno del quale si trovano. Nel nostro caso ciò vale per un ristretto campione di studenti universitari, ci chiediamo se lo stesso risultato lo si otterrebbe estendendo uno studio del genere anche su una popolazione meno istruita.

5. Giunti a questo punto, possiamo finalmente trarre delle conclusioni dai risultati emersi nel corso dello studio. Innanzitutto, è curioso notare in che maniera il questionario sia stato recepito dagli studenti dell'ateneo Sapienza (il campione si è auto selezionato in seguito alla pubblicazione del questionario nei gruppi pubblici presenti su Facebook relativi ai diversi corsi di laurea). Massiccia è stata la risposta ottenuta da coloro che manifestano ideologie riconducibili all'area della sinistra e del centro-sinistra. Possiamo solo supporre che vi sia una diversa predisposizione ad interagire con contenuti di natura sociale-politica fra individui con idee e valori politici differenti. La risultanza in fondo non sorprende più di tanto dato che è in accordo con gli esiti di ricerche precedentemente condotte sempre in tema di politica e società. Sempre rimanendo su un piano puramente descrittivo, il questionario si rivela efficace nel tentativo di eviscerare le componenti ideologiche che alitano dentro il Movimento cinque stelle. Così come la letteratura recente ha chiarito, anche nel nostro caso esso si caratterizza per una elevata eterogeneità interna in cui un peso rilevante è costituito da soggetti che si sentono vicini al classico pensiero di sinistra, contrapposti a studenti per i quali invece è caduta qualsiasi barriera divisiva fra i due grandi blocchi politici cui tutti sono abituati a rapportarsi da oltre un secolo, o addirittura studenti che non hanno alcuna concezione di cosa siano e di che cosa si stia parlando nel momento in cui entrano in gioco termini astrusi come "destra" e "sinistra". Tale sottogruppo marginale è inoltre tanto rilevante tra gli elettori di Lega e Fratelli d'Italia quasi quanto fra gli elettori cinque stelle. Una nota importante è relativa propria alla categoria di risposta indicata con "destra e sinistra non esistono più". Essa veicola informazioni importanti al fine di interpretare e collocare un atteggiamento verso la politica che denota un rifiuto verso il già dato e la ricerca di soluzioni e offerte differenti, spalancando di conseguenza le braccia, e

il proprio diritto elettorale, a formazioni politiche che millantano un'opposizione radicale nei confronti dell' establishment oppressore e corrotto. Nonostante ciò, è fuori da ogni dubbio che per quanto una macchina propagandistica possa urlare a gran voce di non avere nulla a che fare con il potere, nel momento in cui il potere è nelle mani delle formazioni che rinnegano la dicotomia destra/sinistra, per forza di cose tali formazioni devono collocarsi su un perentorio asse destra/sinistra. Potrebbe sembrare una ovvietà, ma i bias cognitivi sfruttati dalla propaganda populista rendono possibile il non riuscire ad elaborare una così semplice operazione mentale. Guardando i dati, vediamo come il governo a trazione populista giallo-verde riceva consensi e apprezzamenti tanto da studenti che abbracciano l'universo della destra più che del centro destra quanto da buona fetta di studenti per i quali la politica non si combatte più lungo uno scontro dicotomico. Ne segue quindi che il profilo elettorale dei sostenitori coincide con gli elettori di Lega, Fratelli d'Italia e Movimento cinque stelle, ossia le formazioni populiste nostrane. Il dato è messo ancora più in evidenza quando, utilizzando l'indice sovranismo e l'indice disintermediazione, esso riesce a discriminare le due componenti costitutive dell'ideologia populista all'interno degli elettori dei due partiti di governo. All'inizio del lavoro ci eravamo lasciati con una domanda in sospenso: in che misura la capacità di analisi critica del reale influisce nelle scelte di voto dei cittadini? Dopo tanto scrivere e dopo tanto dire, è finalmente giunto il momento di rispondere all'interrogativo. Come avevamo chiarito, è stato impiegato un test psicometrico al fine di rendere intellegibile la competenza critica dei soggetti del campione. Lungo una scala compresa fra valori 0 e 40, si sono collocati i casi esaminati. Data la struttura del test, possiamo intendere il risultato con un esempio piuttosto banale quanto efficace. Supponendo di stare leggendo un quotidiano, o di stare seguendo un telegiornale, veniamo investiti da un N numero di informazioni. Di queste informazioni, vi è una ricezione che non è omogenea fra i destinatari. Senza volere scomodare Umberto Eco e la teoria semiotico-informazionale, basti pensare che non tutti i riceventi comprenderanno il senso di ciò che stanno ascoltando. Perché questo preambolo? Perché è essenziale capire di cosa stiamo parlando e di come interpretare i dati emersi dalla ricerca. Consultando i dati presentati nelle tabelle è possibile farsi un'idea del-

la possibile risposta alla domanda che ha ispirato il presente lavoro. Se non possiamo affermare nulla circa una direzione della relazione, essa c'è, e le analisi statistiche affermano che essa è per altro significativa. Un'ultima nota prima di concludere. Per quanto il campione non sia rappresentativo per i motivi più volte ricordati, non ci si dimentichi che si tratta sempre di un campione composto esclusivamente da studenti universitari. Cittadini che stanno concludendo un percorso di studi superiori e che sono a contatto quotidiano con l'elaborazione di informazioni complesse. Qualora ci fermassimo a ragionare su questo aspetto, un'ombra sembra allungarsi sul nostro paese. Se il cittadino istruito, che ha completato l'iter formativo, raggiunge una soglia di capacità critica leggermente al di sopra del valore sufficiente, eccezione fatta per il sottogruppo costituito da quelli studenti che si sono espressi in termini positivi verso le posizioni populiste e rispettivi partiti, che genere di risultato dovremmo aspettarci se estendessimo sulla popolazione nazionale una simile ricerca? Ricordiamoci che l'istruzione come diritto-dovere è il pilastro su cui una democrazia può germogliare in maniera sana. Individui istruiti rendono una comunità forte e resistente alle minacce che solo l'estrema ignoranza può generare. Non essere in grado di distinguere il vero dal falso, l'incapacità di comprendere un semplice messaggio testuale significa guidare bendati in autostrada, l'incidente mortale diventa non più una recondita possibilità ma una certezza ineludibile. Scopo della ricerca era sondare un terreno fino ad adesso raramente solcato. Il lavoro esplorativo qui presentato ha messo in luce una situazione da non sottovalutare poiché foriera di una triste realtà. Un cittadino che non gode della capacità di giudizio critico, un cittadino che palesa il fallimento del sistema educativo, è un cittadino che non potrà mai arricchire il processo democratico e che si configura come preda perfetta delle macchine propagandistiche del sistema politico. Il successo di forme populiste della politica nelle democrazie occidentali è un evidente prova della crisi della prassi liberal-democratica, tutto dipenderà dalla risposta a questa sfida. Noi vogliamo soffermarci su che tipo di istruzione i cittadini stiano ricevendo poiché in ciò riteniamo scovabile lo scudo che può possa preservare e mantenere intatta la democrazia così come la conosciamo. Di fondamentale importanza, oggi più che mai, è insegnare alle nuove generazioni che ogni verità è relativa, guidandoli

nell'accettazione reciproca delle diversità. Occorre capire che l'educazione è l'unica arma efficace per impedire la regressione culturale che si è avviata. La democrazia necessita di cittadini creativi, attivi e innovativi. Fondamentale diventa fare esperienza, sin dai primi anni di scuola, di auto-responsabilità e praticare la prassi democratica all'interno del contesto scolastico, sviluppando strumenti che aiutino nella creazione di strategie efficaci per la ricerca di soluzioni efficienti e innovative ai problemi, in un'ottica di dialogo non direttivo, insegnando a risolvere i problemi come gruppo, rispettando le opinioni altrui in chiave di ascolto e contribuendo alla gestione di successo della comunità. Lo ripetiamo una volta per tutte, l'essere umano, i giovani in particolare, non è strumento dello sviluppo economico, ma entità che ha diritto di crescere in uno spirito di pace e dignità: tolleranza, libertà, uguaglianza e solidarietà.

6. Siamo ormai giunti agli sgoccioli della trattazione. Per quanto riguarda la ricerca in sé, sarebbe proficuo un ampliamento futuro della stessa ai fini di rilevare in maniera statisticamente rilevante la qualità dell'istruzione italiana nei termini di una sua concreta capacità di educare cittadini pronti alla vita democratica operanti in un contesto cosmopolita e in continua evoluzione. Le suggestioni emerse dallo studio qui condotto e presentato forniscono una risposta negativa, ma proprio per tale ragione è necessario appurare quanto la dinamica qui esposta sia effettivamente determinante nell'ascesa del populismo più becero e ignorante.

Volendo infine riunificare quanto trattato, pare opportuno a questo punto del discorso tirare le fila e chiudere il cerchio. Come sempre, partendo dal generale arriveremo nuovamente al particolare. L'ultima riflessione proposta riguarda il tema delle grandi narrazioni, apparentemente disfatte agli inizi della nostra epoca e nuovamente tornate in auge negli ultimi anni. Per il francese Lyotard<sup>23</sup>, ciò che aveva caratterizzato l'era moderna era la rilevante presenza di "grandi narrazioni" o "meta-racconti", universali e riflessi, capaci

---

<sup>23</sup> J. F. Lyotard, *La condizione postmoderna: rapporto sul sapere*, Feltrinelli, Milano, 1981.



di fornire legittimazione del pensare e dell'agire in termini di progresso ed emancipazione, giustificando ideologicamente la coesione sociale. Principali narrazioni della modernità erano state l'illuminismo, per il quale il sapere appariva legittimo nella misura in cui favoriva l'emancipazione e la libertà dei popoli, e l'idealismo, per il quale invece il sapere si configura come legittimo nella misura in cui non persegue finalità specifiche, ma si concretizza come conoscenza disinteressata dello spirito di se stesso. A cavallo fra questi due meta-racconti vi era infine il marxismo nella duplice forma di un materialismo dialettico, presentato come sapere dei saperi, o di una forma "critica" di un sapere multidisciplinare che andava ad identificare il socialismo con la configurazione di un soggetto autonomo e le scienze come l'insieme dei mezzi messi a disposizione degli sfruttati in vista della loro emancipazione (Scuola di Francoforte). Infine, il meta racconto cristiano della salvezza attraverso l'amore del figlio di dio, e quello capitalistico dell'emancipazione dalla povertà mediante lo sviluppo tecnico-industriale. Il tramonto di questi racconti coincide con l'avvento del postmoderno e della sua sfiducia nei confronti delle legittimazioni onnicomprensive e totalizzanti: «Ognuno dei grandi racconti di emancipazione, a qualunque genere abbia dato l'egemonia, è stato per così dire invalidato nel suo fondamento dagli ultimi cinquant'anni. — Tutto ciò che è reale è razionale, tutto ciò che è razionale è reale: "Auschwitz" confuta la dottrina speculativa. Almeno questo crimine, che è reale, non è razionale. — Tutto ciò che è proletario è comunista, tutto ciò che è comunista è proletario: "Berlino 1953, Budapest 1956, Cecoslovacchia 1968, Polonia 1980" (e la serie non è completa) confutano la dottrina del materialismo storico: i lavoratori insorgono contro il Partito. — Tutto ciò che è democratico viene dal popolo e va verso il popolo, e viceversa: il "Maggio 1968" confuta la dottrina del liberalismo parlamentare. Il sociale quotidiano mette in crisi l'istituzione rappresentativa. — Tutto ciò che è libero gioco della domanda e dell'offerta favorisce l'arricchimento generale, e viceversa: le "crisi del 1911 e del 1929" confutano la dottrina del liberalismo economico mentre le "crisi degli anni 1974-1979" confutano la versione postkeynesiana di essa»<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> J. F. Lyotard, *Il postmoderno spiegato ai bambini*, Feltrinelli, Milano, 1987.

Il punto adesso è, davvero le cose stanno così? Davvero le grandi narrazioni sono scomparse? La nostra società ha detto definitivamente addio alle storie?

La frammentarietà della nostra società potrebbe indurci a concordare con Lyotard, non fosse che di recente una nuova grande storia sta venendo scritta e narrata, a suon di bufale, nostalgie, xenofobia, ignoranza e razzismo: ovviamente mi riferisco alla narrazione populista. A tal proposito, è comodo citare Valerio Renzi: «Nell'incubo del mondo globalizzato le destre elaborano una visione della realtà estremamente precisa, che alimenta le paure, spesso irrazionali, di chi si trova ad affrontare una realtà che cambia. Il modello negativo, l'incubo, è il melting pot della società americana, dove l'identità e la tradizione si snaturano in un tutto indistinto. Sarebbe in atto una vera e propria "sostituzione di popoli", espressione usata più volte in questi esatti termini dallo stesso Salvini, su Facebook o in prima serata sul piccolo schermo. La sostituzione non sarebbe che la volontà di oscuri poteri, indicati spesso con il termine di "mondialismo", che starebbero mettendo in atto un piano per sostituire i popoli indigeni con le popolazioni immigrate»<sup>25</sup>. La grande narrazione sovranista si fonda sul credere e sul coinvolgimento. Colui che crede è colui che non utilizza un pensiero critico di verifica dell'oggetto del proprio culto. La grande storia populista ruota sempre intorno ad un eroe anti-establishment il quale, animato da una hybris di tracotante vendetta si scaglia contro gli empi nemici affinché non la facciano franca e vengano smascherati e sconfitti. Come un salvatore dei tempi moderni, il leader populista porta con sé una promessa di vana speranza. La sua arma è l'assenza totale di dubbi, il sapere esattamente chi e cosa colpire, non vi è spazio per dialogo e meditazione: è la trasposizione della sceneggiatura di un action-movie hollywoodiano qualsiasi nello spazio politico. I nemici da annientare sono molteplici: globalismo, la finanza apolide, i tecnici, gli ambientalisti, gli immigrati, le voci critiche. Un assedio incessante al quale occorre rispondere per evitare la disfatta totale. Risposte semplici a problemi complesse è un *concept* che funziona piuttosto bene. Dopotutto, forse è questo che il pubblico desidera e premia al

---

<sup>25</sup> V. Renzi, *La politica della ruspa. La Lega di Salvini e le nuove destre europee*, Alegre Edizioni, Roma, 2015.

botteghino. Come in una serie televisiva, è fondamentale creare un legame sempre più stretto fra mittente e destinatario. La narrazione populista procede per gradi collocando nel palinsesto dell'agenda mediatica, in relazione all'incremento del consenso, messaggi sempre più spregiudicati ed espliciti. Il processo di normalizzazione di posizioni anti democratiche e in netto contrasto con i valori fondanti la nostra democrazia avviene anche grazie alla complicità mimetica e acritica dei media, i quali tendono pigramente a riprodurre il linguaggio e i toni della politica piuttosto che mediarlo alle orecchie dell'opinione pubblica. E così siamo invasi da terroristi nascosti sui barconi, siamo stritolati dalla finanza semita, Casapound ha il merito di dar voce ai disagi nelle periferie. Il populismo finisce con il godere di piena cittadinanza nel nostro paese così facendo. Volendo definire una volta per tutte le tecniche retoriche della narrazione populista, possiamo scardinarle in differenti punti. Innanzitutto, abbiamo la creazione fittizia di una identità nazionale. Un unicum astratto, a-storico e pre-sociale. La creazione di questo popolo indefinito, ma che ha sempre ragione, è necessaria per poter creare la frattura "noi e loro". Questi "loro" non sono altro che gli immaginari nemici, tanto più pericolosi quanto più irreali. Nemici interni, nemici esterni, capri espiatori utili a fornire una visione semplificata e alla portata di tutti del reale. Ad un livello di astrazione più alto vi è poi il rifarsi ad una retorica post-ideologica. Definirsi come "ne di destra ne di sinistra" rende il populista fluido, liquido, permeabile, difficilmente definibile e circoscrivibile. Si tratta di un *escamotage* che limita la portata interpretativa del nuovo soggetto politico, portando ad una forzata ridefinizione del vocabolario politico. Allo stesso tempo, a ciò si accompagna una banalizzazione delle posizioni espresse per nascondere la radicalità e i pericoli concreti che rappresentano. Abbiamo poi il ricorso a forme esasperate di vittimismo. Insieme alla fittizia creazione identitaria, il mostrarsi come eterni combattenti alle prese con forze oscure e demoniache, permette di superare le differenze di classe poiché il conflitto investe tutti nella stessa misura. Mostrarsi nel ruolo di vittime permette di presentarsi come eroi che urlano e scalciano da dietro una trincea assediata da orde barbariche, di conseguenza le idee espresse hanno più forza, sono parole di ribellione e coloro che obiettano sono solo dei miseri oppressori da scacciare. Infine, punto cruciale che meriterebbe una

trattazione a parte, ma di cui adesso tratteremo i contorni per completezza espositiva, vi è la polarizzazione e la radicalizzazione estrema del discorso politico. Tale stratagemma per di più aiuta a stare sempre in prima pagina e a testare costantemente l'opinione pubblica osservando la risposta immediata tramite i social. Ora, polarizzazione significa annullamento del dialogo, della riflessione, del pensiero. La polarizzazione richiede di schierarsi, così come i giocatori di calcio si schierano in due sezioni separate del campo da gioco in attesa che lo scontro abbia inizio. L'invito è alla divisione e alla battaglia. Una battaglia che rende leciti colpi bassi e a priori rifiuta qualsiasi forma di dialogo. La mediazione viene defenestrata e gli attacchi alla persona diventano pane quotidiano. Chiedo adesso a te, lettore, come credi sia sintetizzabile una siffatta situazione? Esiste una ben precisa categoria concettuale di analisi per inquadrare il fenomeno a cui stiamo assistendo. Cosa è la grande narrazione populista se non lo strumento chiave che permette di orientare la mentalità, l'elaborazione simbolica, gli stili di vita e i linguaggi della massa popolare? Siamo di fronte ad un potere creativo e capace di presentarsi come in grado di soddisfare le esigenze materiali e immateriali dei governati in un'ottica di direzione intellettuale e morale del popolo-nazione. Il contributo di Antonio Gramsci<sup>26</sup> è oggi più attuale che mai se si vuole capire a fondo e indagare nel profondo il successo del populismo. Una nuova strategia di egemonia culturale ha ormai preso piede e avviluppa il paese come in una fitta coltre di nero fumo. Dall'altra parte della barricata del potere, il soggetto che ha reso possibile che tutto ciò avvenisse, forse cinicamente, non è altro che il cittadino apolitico, rivolto solo a perseguire il benessere. Un individuo che non fa più corpo con il proprio ceto, ma che proietta il suo progetto di vita nell'ascesa sociale del *self-made man*. Ciò a causa della totale sparizione dei corpi intermedi, che offrivano protezione contro la dittatura della maggioranza, e del livellamento delle condizioni economiche e all'amore del popolo democratico verso l'eguaglianza a scapito della libertà. Ora, la passione per l'eguaglianza è a doppio taglio. Può spingere gli uomini a volere essere "tutti forti e stimati", talvolta, assai frequentemente se ne lamenta invero

---

<sup>26</sup> A. Gramsci, *Quaderni del carcere*. Ediz. Critica, Einaudi, Torino, 1977.

Tocqueville<sup>27</sup>, «spinge i deboli a volere attirare i forti al loro livello, a farli eguali a loro nell'avvilimento e nella servitù»<sup>28</sup>. Ciò che ne scatuisce è che all'ombra della sovranità del popolo striscia fuori dalle ombre il dispotismo<sup>29</sup>. Tale è la via tramite cui il popolo crede di accorciare il rapporto fra se e il potere, ma ciò, piuttosto che aumentare la democrazia, la distrugge, poiché «il cittadino esce per un momento dalla dipendenza per eleggere il padrone e subito dopo vi rientra». La magra consolazione è che l'illusione creata consiste nel credere che obbedendo e seguendo i dettami del leader, il popolo creda di sottomettersi esclusivamente a se stesso. Dopotutto, attraverso l'investitura di un capo politico, il gruppo si identifica con un solo uomo, considerato pienamente in grado di impersonare le aspirazioni della massa popolare. Tramite ciò, ogni attacco rivolto al leader o al suo operato, sarà un attentato al popolo sovrano. Fra parentesi, per i posteri, ricordo che attualmente l'Italia può vantare non uno, ma ben due formazioni populiste che siedono sulle poltrone del potere. Viene così naturale ripensare al discorso sulla servitù volontaria di Etienne de la Boétie<sup>30</sup>. Insomma, chiediamocelo chiaramente. Quanto di ciò a cui stiamo assistendo è opera della propaganda diretta dall'alto, quanto è dovuto all'operare dell'egemonia culturale e quanto è invece dovuto alla complicità della massa? Il populista, il leader, è tale solo con la complicità del popolo felice di avere delegato la propria libertà a qualcuno che pensa per lui e dice lui cosa fare e cosa pensare, un popolo che se ne lava le mani e baratta la propria libertà in cambio di un risparmio sull'utilizzo della propria naturale dote cognitiva. Non dimentichiamo che l'essere umano, oltre a nascere libero, nasce anche razionale. Libertà e razionalità sono facce della stessa medaglia, dal momento che per potere essere liberi occorre l'intelligenza per poterlo riconoscere dentro se stessi. Occorre coraggio per potere difendere la propria libertà. Occorre una buona dose di empatia, affinché non si calpesti la libertà altrui. Occorre riconoscerci come esseri unici, per-

---

<sup>27</sup> N. Matteucci (a cura di), *Scritti politici di Alexis de Tocqueville*, UTET, Torino, 1968.

<sup>28</sup> A. de Tocqueville, *Correspondance anglaise*, Gallimard, Paris, 1954

<sup>29</sup> J.-J. Chevallier, *Le grandi opere del pensiero politico*, Il Mulino, Bologna, 1998.

<sup>30</sup> E. de la Boétie, *Discorso della servitù volontaria*, Feltrinelli, Milano, 2014.

ché proprio in questo risiede la propria dignità. Eppure, finché si vivrà senza interrogarsi, l'essere umano sarà sempre sopraffatto dall'abitudine a servire, ed è ciò l'unico vero grande male di tutte le umane vicende. Non ci confrontiamo con un carceriere, poiché la prigione è costruita dentro le nostre menti: «controllare la gente non con le punizioni, ma con i piaceri»<sup>31</sup>. Cosa significa? Semplicemente che il popolo non è ormai imprigionato, bensì continuamente distratto da cose superficiali. Non è necessaria alcuna polizia segreta o chissà quale elaborata opera di ingegneria sociale quando la vita culturale è trasformata in un eterno circo e il popolo è ridotto a mero spettatore/ consumatore. La passività e il disinteresse la fanno da padroni e la ribellione critica diventa un miraggio. Questa è l'egemonia culturale, una dittatura invisibile che alle catene e alle armi preferisce la museruola mentale. Chi mai si alzerebbe dal divano per andare contro il mare di divertimenti in cui siamo immersi?

Volendo finalmente mettere la parola fine a questo breve esposto, l'invito umilmente rivolto al lettore è di interrogarsi facendo ricorso alla propria onestà intellettuale per mettere al banco degli imputati la società che ci ha accolti e che abitiamo, ergendo a giudice del processo la critica e il suo potenziale distruttivo e rigenerativo. Che l'istruzione istruisca la comunità a dubitare e riflettere facendo buon uso della dote che la natura e la scienza ci hanno messo in mano.

---

<sup>31</sup> A. Huxley, *Il mondo nuovo/Ritorno al mondo nuovo*, Mondadori, Milano, 2013.

MEDITERRANEI

## Perché parlare di cittadinanza attiva.

### Riflessioni ed esperienze nel Municipio III di Roma

Elisa Toffanello

#### 1. Intorno alla cittadinanza attiva

Si è assistito negli ultimi decenni all'affermarsi di un fenomeno nuovo nel panorama socio-politico italiano e internazionale, quello della cittadinanza attiva, o attivismo civico, che potremmo descrivere con le parole di Giovanni Moro come la «capacità dei cittadini di organizzarsi in modo multiforme, di mobilitare risorse umane, tecniche e finanziarie, e di agire con modalità e strategie differenziate per tutelare diritti esercitando poteri e responsabilità volti alla cura e allo sviluppo dei beni comuni» (Moro, 1998).

La cittadinanza attiva può essere considerata come un esempio di partecipazione politica non convenzionale, non istituzionalizzata, che si realizza al di fuori delle strutture ordinariamente predisposte e percepite come tradizionali.

In Italia è diffusa l'idea che la nascita di tale fenomeno sia storicamente da ricollegare alle proposte e forme di solidarietà della Chiesa e del movimento cattolico da una parte e di quelle del movimento operaio dall'altra. Secondo Giovanni Moro<sup>1</sup> nel caso italiano, bisogna prendere in considerazione due specificità. La prima riguarda lo sviluppo nel paese dei cosiddetti sistemi di *welfare*, il complesso di politiche pubbliche operate dallo Stato per assicurare il benessere dei

---

<sup>1</sup> G. Moro, *La cittadinanza attiva: nascita e sviluppo di un'anomalia*, in Enciclopedia Treccani. *L'Italia e le sue Regioni*, Istituto della Enciclopedia italiana fondata da Giovanni Treccani, Roma 2015. Disponibile presso [http://www.treccani.it/enciclopedia/la-cittadinanza-attiva-nascita-e-sviluppo-di-un-anomalia\\_%28L%27Italia-e-le-sue-Regioni%29/](http://www.treccani.it/enciclopedia/la-cittadinanza-attiva-nascita-e-sviluppo-di-un-anomalia_%28L%27Italia-e-le-sue-Regioni%29/) (ultimo accesso il 12 giugno 2020).

cittadini riguardo l'assistenza, la previdenza, la sicurezza nei luoghi di lavoro. La seconda, invece, prende in considerazione una nuova fase della modernità, quella che Beck (1999) definisce «*modernità riflessiva*», in cui le istituzioni tradizionali, quali l'apparato economico, la famiglia e lo Stato, perdono il loro carattere di collante della società e di garanti dell'ordine. Lo Stato moderno è stato investito profondamente da questo cambiamento e fenomeni quali la globalizzazione, la fine del ciclo fordista dell'economia, la rivoluzione tecnologica hanno dato avvio a un processo di individualizzazione dello stile di vita, che porta a una maggiore intraprendenza dei cittadini, che cercano nuovi canali per far ascoltare la propria voce. Questa serie di mutamenti si configura in una nuova forma di partecipazione politica e di *governance* globale, con al centro i cittadini, nuovi attori attivi sulla scena. Pierpaolo Donati (1993) spiega come il concetto stesso di partecipazione sia progressivamente mutato a causa del cambiamento del binomio democrazia/cittadinanza. La democrazia, infatti, passa da valore della libertà a metodo di governo, che si struttura in una serie di regole e istituzioni. A soffrirne è la cittadinanza, che subisce una fase di profonda crisi, legata sia al concetto di *welfare state*, sia ai suoi doveri strutturali. La democrazia occidentale moderna contiene in sé il germe della sua crisi, perché la cittadinanza rimane un concetto ascrivito al campo economico e politico, con ancora poca considerazione di quello sociale. La cittadinanza ha sì una dimensione politica, ma è anche qualcosa di più, va immaginata, infatti, come una relazione che lega i membri della comunità, bilanciando diritti e doveri attraverso le istituzioni.

Sia a livello normativo italiano che europeo, i diritti soggettivi dei cittadini sono garantiti sulla carta, ma tutt'altra cosa è renderli effettivi. Le organizzazioni della pubblica amministrazione devono rispondere ai bisogni dei cittadini e di tutti gli altri *stakeholder* con cui interagiscono, ma spesso riescono a fronteggiare esigenze e problematicità in maniera poco efficace e tardiva, come si può constatare da utenti dei servizi pubblici. È per colmare questo deficit, secondo Giovanni Moro, che interviene la cittadinanza attiva, «la più grande energia sociale che sia stata prodotta negli ultimi decenni»<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> G. Moro, dall'intervista rilasciata alla sottoscritta [Roma] in data 12.11.2019.



Un segno tangibile di cambiamento verso una direzione più collaborativa e aperta dell'amministrazione si era registrato nel 2011 con la Riforma del Titolo V Parte II della Costituzione, che ha costituzionalizzato il principio di sussidiarietà orizzontale. L'ultimo comma dell'articolo 118 recita «Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà». L'applicazione di questo principio comporta che l'ente pubblico ha l'obbligo di accogliere e favorire le attività civiche, astenendosi dal disciplinare la libera iniziativa dei privati, nel caso in cui essi siano in grado di tutelare i propri interessi. Per l'applicazione di questo principio, risultano fondamentali due elementi: l'azione del cittadino e la volontà da parte dell'Amministrazione di supportarla. Il luogo privilegiato di applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale è la dimensione locale, comunale o municipale, cioè l'ente di prossimità più vicino al cittadino, in cui la figura e l'azione del singolo possono incidere sul territorio che viene vissuto come identità. Tale fenomeno va inquadrato in un'ottica dinamica, in divenire, aperta, di natura plurale. Possono far parte del fenomeno organizzazioni volontarie, servizi di consulenza, centri di ascolto, gruppi di autoaiuto, organizzazioni di cooperazione internazionale, imprese sociali, comitati locali, movimenti di azione collettiva, reti informali e via dicendo.

Ma veniamo alle ragioni della cittadinanza attiva: perché i cittadini decidono di attivarsi? Giovanni Moro riconduce le azioni e gli interventi di cittadinanza attiva a tre ambiti principali: la tutela dei diritti, la cura del bene comune e l'*empowerment* (Moro, 2005).

L'ambito della tutela dei diritti va collegata con le problematiche legate alla crisi dello Stato e della democrazia. Giovanni Moro (1998) afferma che tale discorso vale sia per le tre generazioni di diritti riconosciuti da Marshall<sup>3</sup>, sia per i cosiddetti *nuovi diritti*, figli del XXI

---

<sup>3</sup> Nel suo libro *Citizenship and Social Class* (1992), Thomas Humphrey Marshall identifica tre grandi ondate di diritti, distinguendo tra diritti civili, politici e sociali, costituiti dai diritti che spettano all'individuo in quanto membro della comunità. I diritti sociali si sono formati nel corso del ventesimo secolo, e rappresentano

secolo. Negli ultimi anni, infatti, si è ampliata la sfera dei diritti dei cittadini, comprendendo anche quelli legati all'ambiente, alla sicurezza, alla *privacy* e all'azione collettiva. La tutela dei diritti è a tutti gli effetti un problema di *policy*, perché i diritti per essere garantiti hanno bisogno di un investimento di risorse, tempo ed energie continue. La presenza di realtà di cittadinanza attiva può contribuire alla tutela dei diritti e configura una nuova modalità di azione del cittadino che può acquisire piena voce e pari dignità nella vita pubblica.

Per quanto riguarda i beni comuni, invece, il dibattito risulta più complesso. Inizialmente c'è bisogno di identificare cosa si intenda con tale formula, poiché i beni comuni riguardano la necessità o meno di creare nuove modalità giuridiche per la loro tutela e soprattutto di individuare i responsabili che effettivamente devono occuparsene. Elinor Ostrom<sup>4</sup> parte dalla concezione della democrazia come processo sperimentale continuo e il suo scopo è dimostrare che una concreta via tra Stato e mercato esista ed è quella incentrata sulla gestione cooperativa delle risorse comuni (Moro, 2005). Nella condizione positiva in cui gli uomini siano in grado di coordinarsi e collaborare al fine di proteggere il bene comune, si realizza uno spazio sociale, una moderna *Gemeinschaft*<sup>5</sup>, in cui le relazioni e le regole dello scambio tra gli individui fanno da garante. Le riflessioni in materia di beni comuni sono numerose, significativa è quella di Ugo Mattei (2011), che li configura come collante politico. Il giurista sottolinea come tali beni vengano sottratti ai cittadini dai governi sempre più dipendenti dai soggetti economici transnazionali, seguendo un'ottica di interessi privati multinazionali. I beni comuni devono, quindi, sottostare alla dura legge della privatizzazione e massimizzazione del profitto, e ogni governo

---

il prodotto delle pressioni degli interessi dei cittadini nei confronti delle problematiche legate alle disuguaglianze di classe, le condizioni di vita dignitose o l'integrazione.

<sup>4</sup> Elinor Ostrom (1933-2012) è una economista statunitense insignita, insieme a Oliver Williamson, del premio Nobel per l'economia nel 2009 per il lavoro svolto sulla *governance* economica e l'organizzazione della cooperazione aziendale.

<sup>5</sup> Ferdinand Tönnies (1855-1936), sociologo tedesco, nella sua opera *Comunità e società*, distingue due tipi ideali di collettività umana, la comunità (*Gemeinschaft*) e la società (*Gesellschaft*), sia a livello micro all'interno dei piccoli gruppi, che a livello macro nei sistemi sociali.

nazionale decide in materia come ritiene più opportuno. Secondo Mattei, dunque, l'unico modo per inquadrare tali beni è nell'ambito di una visione ecologica e non economica, che si configura sempre più come una condizione necessaria. Quale che sia la sua natura, tale bene può essere sia materiale, sia immateriale, come la qualità della vita o la vivibilità urbana, ma anche come la cultura o il capitale sociale (Moro, 2005). Inoltre, Donati (1995) aggiunge un'altra caratteristica configurando il bene comune come bene relazionale, composto sia dal prodotto della connessione tra i cittadini, sia dalla relazione stessa implicata. Il concetto di bene comune è necessariamente legato all'economia vigente e ha natura atipica, non configurandosi né come pubblico *né come privato*.

L'economia odierna è improntata a un'ottica del consumo e dello spreco e ponendo le sue basi sulla produzione rapida e continua, traslascia il bene comune. In questo senso le pratiche di cittadinanza attiva possono intervenire positivamente e i cittadini, quelli che Cassano chiama *homo civicus*, un'identità collettiva che rappresenta «la forma più alta in cui la comunità può vivere nella società democratica» (Cassano, 2004), configurano un nuovo scenario che consente di superare la deriva individualistica tipica della società post-industriale.

Da questo scenario può scaturire una nuova condizione, l'*empowerment*. Con questo termine si intende un processo di acquisizione da parte dei soggetti in condizioni disagiate di una capacità di controllo e potere sulla propria condizione. Tale potere non ha intenzione di sostituirsi al potere pubblico e giuridico, bensì di collaborare con esso e usare la forza del cittadino per produrre un cambiamento tangibile nella condizione vigente. L'*empowerment* si configura, dunque, come una dimensione in cui vengono stabilite le condizioni tramite le quali i cittadini possano diventare attivi e pienamente possessori dei propri doveri e responsabilità. Come si vedrà nella parte empirica, esiste un legame profondo tra il riconoscimento dei diritti dei cittadini, la loro tutela e il procedimento di *empowerment*, che alimenta la presa di coscienza e il successivo appagamento nel considerare che il proprio contributo sia non solo utile, ma fondamentale.

Il concetto di cittadinanza attiva è, in realtà, connaturato nei diritti dei cittadini, ma per favorire questa condizione è necessario educare alla cittadinanza, tramite programmi finalizzati alla maggiore con-

sapevolezza delle esperienze e dei valori condivisi. L'educazione alla cittadinanza dovrebbe essere, innanzitutto, un procedimento continuo, che caratterizzi tutta la vita dell'individuo e che non si esaurisca solamente con l'istruzione scolastica, ma rientri nell'educazione cosiddetta non formale, divenendo in tal modo parte della vita quotidiana. Educare alla cittadinanza è una dimensione che coniuga la sfera politica, sociale e culturale, con l'obiettivo di fornire ai cittadini le conoscenze, le esperienze e le competenze utili a svolgere in pieno il proprio ruolo democratico, nonché centrale all'interno della società. A livello europeo, questa necessità è stata oggetto di una serie di iniziative, dal 2004<sup>6</sup> in poi, che riguardano le attività a livello locale, regionale, nazionale e internazionale, con l'obiettivo di diffondere la sensibilizzazione e le buone pratiche di cittadinanza.

## 2. Rilanciare la politica

Secondo la nota opinione del sociologo e politologo Colin Crouch, oggi ci troviamo in uno scenario post-democratico. «La postdemocrazia può essere considerata in questo modo. Da una parte, i cambiamenti associati ad essa ci portano oltre la democrazia, verso una forma di sensibilità politica più flessibile rispetto alle contrapposizioni che hanno prodotto i pesanti compromessi di metà Novecento». (Crouch, 2003). La scarsa partecipazione elettorale, la perdita di legittimità dei partiti e delle figure politiche, accentuata dal fenomeno di Tangentopoli, l'astensione dei cittadini al voto sono fenomeni ricorrenti. Un'alta partecipazione delle masse alla vita politica rappresenta, storicamente, uno dei fattori a dimostrazione del funzionamento della democrazia. Secondo il rapporto del 2000 della Commissione Trilaterale<sup>7</sup> la democrazia è *in crisi in termini di perdita della legittimità*.

---

<sup>6</sup> A Sofia in Bulgaria si è tenuta, il 13 e 14 dicembre 2004, una conferenza su «Imparare a vivere la democrazia» per il lancio in tutta Europa di una campagna di diffusione e applicazione di politiche e programmi di educazione alla cittadinanza, elaborata dal Consiglio d'Europa.

<sup>7</sup> *Think tank* non governativo di studiosi provenienti dall'Europa, dal Giappone e dall'America settentrionale, fondata nel 1973 secondo iniziativa di David Rockefeller e di altri qualificati personaggi provenienti dai tre paesi. La commissione ha

Soprattutto in Italia, la questione è particolarmente sentita perché, mentre nel resto dell'Europa occidentale esisteva un articolato tessuto connettivo di associazioni e reti presenti e attive nel territorio, nel nostro Paese tale ruolo è spettato principalmente ai partiti politici, che hanno dunque contraddistinto la democrazia italiana e si sono spesso ritrovati a svolgere alcune funzioni che altrove venivano svolte da altre istituzioni preposte. Da questa extra attribuzione di funzioni potrebbe discendere la difficoltà dei partiti di svolgere nel migliore dei modi i compiti legati alla rappresentanza dei bisogni e delle esigenze delle classi sociali, sentita soprattutto negli anni Settanta e Ottanta, quando nel panorama politico italiano hanno fatto ingresso i movimenti sociali, che hanno prodotto enormi trasformazioni nella società. Ad entrare in crisi è stato in particolare il tipo di partito chiamato da Katz e Mair, *party on the ground*<sup>8</sup>, il partito radicato sul territorio con una forte presenza capillare di iscritti a sezioni e partecipazione nel senso più convenzionale del termine.

Tale crisi del sistema politico combacia, più in generale, con la crisi della partecipazione convenzionale e tradizionale. Già nel 1999 Alberto Sensi constatava che in molti paesi occidentali il cambiamento della partecipazione dei cittadini era un dato di fatto. In tale scenario, la politica dal basso non manifesta più la sua voce tramite il consenso attraverso le istituzioni, ma anzi mostra il suo dissenso verso una politica ritenuta ormai stantia e autoreferenziale. È la democrazia rappresentativa a soffrirne maggiormente a causa del difficile rapporto tra governati e governanti e dalla debolezza della classe politica nella gestione di fenomeni all'ordine del giorno quali la globalizzazione e l'incontrollato flusso migratorio. Tali fenomeni alimentano un contesto sociopolitico in cui accrescono le disuguaglianze e le problematicità. Con la crisi della democrazia rappresen-

---

l'obiettivo di approfondire e dibattere i grandi temi (economici, politici e sociali), comuni a tutti i paesi democratici, e di mantenere le relazioni tra questi paesi e tra questi e il resto del mondo

<sup>8</sup> Gli scienziati politici Peter Mair (1951-2011) e Richard S. Katz (1947- ), hanno individuato tre forme principali di partito, nella loro Cartel party theory. Essi distinguono tra *party on the ground*, ovvero il partito radicato sul territorio; il *party in public office*, cioè il partito delle istituzioni, dei rappresentanti eletti; e il *party in central office*, quello dei leader e dei funzionari di partito.

tativa nuove risposte alle questioni sociali vengono da movimenti di individui, aprendo a nuove istanze di partecipazione democratica non convenzionale. La partecipazione cambia in base al contesto di riferimento, a seconda della presenza di reti organizzate, delle occasioni di partecipazione, al grado di sviluppo economico e al grado di centralità o marginalità dell'individuo. Tuttora, però, solamente una componente minoritaria dei cittadini si impegna politicamente e socialmente. In ogni caso, un esempio di partecipazione politica non convenzionale è sicuramente la cittadinanza attiva perché, quale che sia la motivazione iniziale, il privato cittadino che ha preso coscienza del proprio impegno, intende entrare a far parte in maniera propositiva della scena pubblica, per partecipare in prima persona e rappresentare i propri e altrui interessi. Si passa, quindi, dalla democrazia rappresentativa alla democrazia partecipativa. A tal fine, risulta strategico ripensare i ruoli e le funzioni dei soggetti pubblici e dei privati cittadini in una visione integrata, attiva e partecipativa. È chiaro che strategico, in questa nuova dimensione, risulta sia il ruolo dei cittadini attivi, sia la volontà politica dell'amministrazione di ascoltare i cittadini e di ampliare la propria sfera decisionale comprendendo quest'ultimi e le organizzazioni. Tale processo non risulta solamente centrale, bensì fondamentale per superare la crisi della rappresentanza e i rischi legati al procedimento di individualizzazione portato dalla globalizzazione.

Si è già accennato come luogo privilegiato in cui produrre questo cambiamento sia il Comune, che rappresenta l'ente pubblico più vicino ai cittadini. La città è un organismo complesso e rappresenta un laboratorio sociale in cui i cittadini convergono e possono sperimentare forme diverse di convivenza. In questo senso la dimensione locale, intesa come un laboratorio di sperimentazione, permette ai singoli di costruire un modello di *welfare* basato sulla partecipazione diretta. In una metropoli come Roma, il Municipio può essere considerato il luogo di elezione di queste pratiche. La città di Roma è suddivisa amministrativamente in 15 municipi, ai quali il Comune delega alcuni compiti<sup>9</sup>. Nel 1990, con la legge n. 142, il Comune di

---

<sup>9</sup> «Roma Capitale, nello svolgimento delle proprie funzioni, ha applicato il principio di sussidiarietà e con il Regolamento sul decentramento amministrativo ha

Roma ha proceduto con il decentramento amministrativo, attestando potestà statutaria agli enti locali. Tale processo continua nel 2000 con la legge 328, con la quale viene attribuito ai comuni un ruolo di governo e la delega della gestione di servizi, risorse politiche socioassistenziali. Nel 2000 vengono anche introdotti i piani sociali di zona, che nascono secondo le indicazioni del piano regolatore sociale<sup>10</sup> del Comune di Roma.

Dal 2000 ad oggi la città di Roma è cambiata profondamente, essendo stata interessata da trasformazioni significative portate dalla globalizzazione e dal massiccio aumento della popolazione. Questi fenomeni sociali hanno avuto una ripercussione sulla città e hanno messo a dura prova la macchina della burocrazia capitolina producendo l'emergere di nuove problematiche sull'intero tessuto urbano. Secondo il rapporto su Roma del 2005 i piani cittadini e municipali si fondano su quattro principi essenziali: responsabilità civica e solidarietà, rispetto dei diritti sociali e loro tutela, qualità come strategia di cambiamento e integrazione per lo sviluppo locale. Preso atto che la politica intesa nel modo più tradizionale e convenzionale ha fallito il suo compito, coniugare queste nuove realtà ed energie con l'amministrazione in un'ottica rigenerativa, può sia migliorare la condizione della città, sia rivitalizzare la politica.

---

affidato ai Municipi, in quanto organismi più prossimi al cittadino, la gestione della gran parte dei servizi erogati alla cittadinanza, ad esclusione di quelle funzioni che, per il loro adeguato assolvimento, richiedono di essere gestite unitariamente a livello centrale. I Municipi, inoltre, svolgono anche un importante compito di ascolto, consultazione e partecipazione dei cittadini in quanto sono governati da organi politici direttamente eletti dai residenti (il Consiglio municipale e il Presidente del Municipio). In relazione alle competenze attribuite ai Municipi, le strutture centrali assolvono a compiti di regolamentazione, coordinamento e supporto all'esercizio delle funzioni decentrate». Disponibile da <https://www.comune.roma.it/pcr/it/new-view.page?contentId=NEW233118>.

<sup>10</sup> Il Piano regolatore sociale di Roma è il documento programmatico triennale che definisce le politiche sociali della città e si articola nei Piani di zona. È stato introdotto con la legge 328/2000 con l'obiettivo di realizzare un piano integrato di intervento su tutto il territorio della città.

### 3. Il caso studio: il Municipio III di Roma

#### 3.1 Scopo e oggetto della ricerca

Dopo aver delineato il contesto teorico e normativo di riferimento per la cittadinanza attiva, la ricerca svolta si è focalizzata sul Municipio III di Roma, una dimensione locale che per estensione territoriale e popolazione è paragonabile a città italiane di media grandezza come Parma o Trieste.

Questo Municipio<sup>11</sup> è la terza delle quindici suddivisioni amministrative di Roma Capitale e si situa nel quadrante Nord/Nord-Est della città. Le zone urbanistiche che ne fanno parte sono: Monte Sacro, Val Melaina, Monte Sacro Alto, Fidene, Serpentara, Casal Boccone, Conca d'oro, Sacco Pastore, Tufello, Aeroporto dell'Urbe, Settebagni, Bufalotta e Tor San Giovanni. Il Municipio III ha una superficie complessiva di 97,82 km<sup>2</sup> e una popolazione iscritta in anagrafe al 31.12.2017 di 205.446 abitanti, con un +0,2% rispetto all'anno precedente<sup>12</sup>. I quartieri facenti parte del Municipio godono di una fisionomia abbastanza differenziata, da quelli più residenziali a quelli più popolari. In base ai dati risalenti al 2017, nel Municipio risiedevano 98.702 famiglie, con una prevalenza di famiglie monocomponente e una presenza di famiglie numerose con più di cinque elementi inferiore alla media di Roma. L'età media degli abitanti è di 46,3 anni, con un indice di vecchiaia<sup>13</sup> e un indice di dipendenza<sup>14</sup> superiori alla media della Capitale. Dal 24.06.2018 è in carica come Presidente della Giunta municipale Giovanni Caudo, professore di urbanistica ed ex assessore alla Trasformazione urbana, dal 01.07.2013 al 31.10.2015, nella giunta di Ignazio Marino.

---

<sup>11</sup> Il Municipio III è stato istituito dall'Assemblea Capitolina con delibera n. 11 del marzo 2013 in sostituzione del precedente IV Municipio.

<sup>12</sup> Fonte dei dati è: *Roma Capitale. La popolazione di Roma. Struttura e dinamica demografica. Anno 2017*. Disponibile da: [https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/La\\_popolazione\\_a\\_Roma\\_2017.pdf](https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/La_popolazione_a_Roma_2017.pdf).

<sup>13</sup> Indice di vecchiaia = (popolazione di età maggiore o uguale a 65 anni / popolazione di età minore o uguale a 14 anni)\*100.

<sup>14</sup> Indice di dipendenza = [(popolazione di età minore o uguale a 14 anni + popolazione di 65 anni e più) / popolazione in età 15-64 anni]\*100.



Anche questa parte di Roma fa i conti quotidianamente con le criticità della metropoli, dall'igiene urbana ai trasporti. Molte problematiche presentano una complessità di aspetti, che assumono proporzioni ancor più elefantache nella macro-dimensione, che difficilmente possono essere risolvibili solo a livello locale. Dalla «XII Indagine sulla qualità della vita e dei servizi pubblici locali a Roma» pubblicata dall'Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali di Roma Capitale nel settembre 2019<sup>15</sup>, emerge però che gli abitanti del Municipio III sono quelli che esprimono la valutazione più alta, rispetto agli abitanti degli altri municipi romani, sulla qualità della vita nella propria zona di residenza, anche se esprimono giudizi meno favorevoli nei confronti di singoli servizi come gli asili, il verde o il trasporto pubblico di superficie.

Il Municipio III, come detto in precedenza, ha la particolarità di contraddistinguersi per l'elevato numero di associazioni, gruppi, comitati, assemblee presenti, caratterizzandosi come un terreno fertile di attivismo e partecipazione non convenzionale. È, quindi, nell'ambito della vita quotidiana di questo territorio che si è voluto osservare la volontà del cittadino di attivarsi per cambiare il corso inerziale delle cose e per contribuire a migliorare la qualità della vita. Si è voluto rintracciare se questa crescita individuale, in termini di consapevolezza, competenza e impegno, possa essere una chiave e un volano per la rigenerazione del rapporto tra cittadini e istituzioni e della politica in generale. Per questo si è cercato, attraverso l'analisi tematica delle interviste, di verificare e validare la corrispondenza o meno tra quanto detto dai testimoni qualificati e le opinioni del rappresentante del Municipio; da una parte, dunque, il modo di pensare e fronteggiare le situazioni da parte dei cittadini, dall'altra l'impegno delle istituzioni di istituzionalizzare appunto il dialogo con questi ultimi.

### *3.2 Metodologia e fasi della ricerca*

Lo strumento utilizzato per la ricerca è consistito in una serie di interviste qualitative semi-strutturate o standardizzate non programmate. Tale tipo di intervista concede molta libertà all'intervistato e permette

---

<sup>15</sup> Disponibile da [https://www.agenzia.roma.it/it-schede-247-xii\\_indagine\\_sulla\\_qualita\\_della\\_vita\\_e\\_i\\_servizi\\_pubblici\\_locali\\_a\\_roma](https://www.agenzia.roma.it/it-schede-247-xii_indagine_sulla_qualita_della_vita_e_i_servizi_pubblici_locali_a_roma).

al ricercatore di adeguare le domande a seconda del testimone, poiché esistono una traccia e uno schema, ma la flessibilità è elevata. *È stato scelto uno strumento qualitativo quale l'intervista in un'ottica di learning*, per analizzare in profondità i casi significativi e le ragioni critiche dietro al fenomeno della cittadinanza attiva. La traccia dell'intervista era articolata in otto domande riguardanti la propria esperienza personale e le motivazioni che hanno spinto all'agire, il rapporto con amministrazione e forza politica, l'importanza della dimensione economica e i punti di forza e debolezza dell'attivismo civico<sup>16</sup>.

I testimoni qualificati sono stati scelti seguendo due criteri fondamentali: l'adeguatezza e la coerenza con l'obiettivo della ricerca e la specificità del campo. Non è stato utilizzato un campionamento rigoroso, ma è risultato sufficiente, al fine di garantire l'esigenza di rappresentatività, limitarsi alla caratterizzazione geografica. Inoltre, la traccia d'intervista è stata sottoposta anche al Vicepresidente e Assessore del Municipio Sampaolo e a Giovanni Moro.

Le otto realtà di cittadinanza attiva nel Municipio III prese in considerazione sono state: 1) Agenda culturale partecipata del gruppo Partecipazione di Grande come una città, 2) Attivamontesacro, 3) Comitato di quartiere Nuovo Salario, 4) Comitato di quartiere Insieme per Cinquina, 5) LAB!PUZZLE, 6) Parco Amato, 7) Parrocchia di San Frumenzio, 8) Retake Municipio III.

1) Agenda culturale partecipata di Grande come una città<sup>17</sup> consiste in una serie di assemblee dal basso e pubbliche per la cultura. Obiettivo di questo progetto è riappropriarsi della cultura attraverso la partecipazione, l'ascolto e l'elaborazione delle proposte che scaturiscono dal confronto assembleare. Il percorso, che si articola in una serie di incontri partecipati, terminerà il suo corso davanti ai rappresentanti dell'Amministrazione municipale, a cui verranno sottoposte le proposte finali per richiedere la loro effettiva realizzazione.

---

<sup>16</sup> Le interviste sono state effettuate tra il mese di ottobre e novembre 2019.

<sup>17</sup> Grande come una città è un movimento di cittadini, nato nel 2018 nel Municipio III di Roma, e operante all'interno di questo territorio. Tale movimento promuove l'incontro tra persone, crea luoghi di confronto, dialogo e condivisione dei valori. Christian Raimo, fondatore di Grande come una città, è attualmente Assessore alla cultura del Municipio III. Disponibile da <https://www.grandecomeunacitta.org/>.

- 2) Attivamontesacro è un collettivo che promuove nel territorio una nuova forma di attivismo civico dal 2014. Il suo obiettivo è legato alla consapevolezza della crisi che ha colpito le istituzioni e che produce un effetto negativo sul tessuto urbano e sociale e sulla cittadinanza. Il fine, quindi, di tale associazione è ripartire da una nuova coscienza urbana e un nuovo modo di vivere la cittadinanza, per far fronte alle problematiche e ai servizi mancanti. Chi fa parte del collettivo mette a disposizione le proprie capacità per realizzare progetti ambiziosi quali la riqualificazione ambientale, sociale e culturale, dal basso, della città. Le aree riconosciute come più precarie su cui intervenire sono l'ambiente e i rifiuti, la mobilità, l'illuminazione delle strade, la riqualificazione dei luoghi<sup>18</sup>.
- 3) Il Comitato di quartiere Insieme per Cinquina nasce nel 2007 con il fine ultimo di contribuire al miglioramento della qualità della vita del quartiere e produrre un cambiamento in prima persona. Sin dalla sua nascita il comitato si occupa dell'organizzazione di varie iniziative, sia sul versante socioculturale, sia su quello della tutela del territorio. Le aree di interesse principali sono il verde, la sicurezza, l'illuminazione delle strade e la raccolta dei rifiuti<sup>19</sup>.
- 4) Il Comitato di quartiere Nuovo Salario nasce, invece, nel 2018 per promuovere un cambiamento positivo della qualità della vita dei suoi abitanti, attraverso la segnalazione degli aspetti più critici e la loro possibile soluzione. Si tratta di un comitato apartitico e senza scopo di lucro, con un proprio atto costitutivo, che gli attribuisce la possibilità intervenire presso l'amministrazione pubblica<sup>20</sup>.
- 5) LAB!PUZZLE è una realtà di quartiere che rappresenta un esperimento di mutualismo e *welfare* dal basso. Si tratta di un immobile occupato situato in via Monte Meta 21, zona Tufello, che nasce dall'esperienza di autonoma cooperazione di alcuni cittadini e che ha come obiettivo di ricreare un luogo sociale di aggregazione, in-

---

<sup>18</sup> Per maggiori informazioni consultare: <http://attivamontesacro.blogspot.com/>.

<sup>19</sup> Per maggiori informazioni consultare: [//www.facebook.com/Comitato-di-quartiere-Insieme-per-Cinquina-134283019930088/](http://www.facebook.com/Comitato-di-quartiere-Insieme-per-Cinquina-134283019930088/).

<sup>20</sup> Per maggiori informazioni consultare: <https://www.facebook.com/comitato-DiQuartiereNuovoSalario/>.

tegrazione e apprendimento. LAB!PUZZLE è uno spazio polifunzionale per eventi, workshops, laboratori e una scuola di italiano. Tutte le attività sono orientate alla produzione di beni relazionali e servizi comuni, in un'ottica di produzione del *welfare*. Le attività che LAB!PUZZLE organizza sono: la scuola di italiano, la scuola popolare Carla Verbano, il segretariato sociale Tuteliamoci, la biblio/mediateca, lo spazio di coworking, le officine digitali, il servizio di ospitalità e co-housing, la scuola di fumetto e illustrazione<sup>21</sup>.

- 6) Il Parco Amato si trova in via Amato, nel neoquartiere Casale Nei, e rappresenta l'unico spazio curato per il gioco per i più piccoli della zona. Nel settembre 2014 il parco è stato chiuso dalla Polizia Municipale per stato di pericolo, causando grande indignazione tra le famiglie residenti. I cittadini hanno deciso di intervenire prima rivolgendosi al Municipio, ancora non proprietario effettivo del parco, poi impegnandosi in prima persona grazie ad un autofinanziamento. Grazie al contributo delle famiglie del quartiere, il parco è stato riaperto nell'ottobre 2014, i giochi riparati e rimessi in funzione grazie ad una ditta specializzata. Dal 2016, il dialogo con il Municipio è continuato e sono stati comprati nuovi giochi. Ancora oggi il parco è in perfetta funzione e rappresenta un punto fisso di aggregazione sociale per bambini e famiglie non solo del quartiere, ma anche di quartieri limitrofi<sup>22</sup>.
- 7) La Parrocchia di San Frumenzio si trova nel quartiere di Nuovo Salario e da sempre è molto attiva riguardo ai problemi del vivere civile. Nel 2011, grazie all'azione del parroco Don Giampiero Palmieri è nato un gruppo di cittadinanza attiva che, tramite una serie di incontri, promuove una conoscenza più approfondita delle aree problematiche del territorio, grazie ad una maggiore consapevolezza e coscienza civica e sociopolitica. Il comitato organizza eventi ed incontri su varie tematiche, tra le quali le opportunità e

---

<sup>21</sup> Per maggiori informazioni consultare: <https://labpuzzle.noblogs.org/>.

<sup>22</sup> L'esperienza del Parco Amato è raccontata nell'articolo «Viaggio nei quartieri. Prati fiscali: verde e decoro, Casale Nei rinasce così» di Paolo Boccacci, pubblicato su *la Repubblica* il 26.07.2018. Disponibile da: [https://rep.repubblica.it/pwa/loca/2018/07/26/news/viaggio\\_nei\\_quartieri\\_prati\\_fiscali\\_verde\\_e\\_decoro\\_casale\\_nei\\_rinasce\\_cosi\\_-202826541/](https://rep.repubblica.it/pwa/loca/2018/07/26/news/viaggio_nei_quartieri_prati_fiscali_verde_e_decoro_casale_nei_rinasce_cosi_-202826541/).

le problematiche connesse ai fenomeni migratori, il razzismo, la qualità della vita e l'ambiente. Ad ogni incontro, segue un seminario di approfondimento sul tema, dando la possibilità, a chiunque voglia partecipare, di arricchire le proprie conoscenze e cercare un confronto<sup>23</sup>.

- 8) Retake Terzo Municipio è in gruppo pubblico nato in questo territorio con l'intento di promuovere la filosofia Retake. Quest'ultimo è un movimento apartitico, non profit e spontaneo di cittadini che ha come obiettivi la lotta contro il degrado e la diffusione e valorizzazione del senso civico nel territorio. Il principio di Retake consiste nel fatto che ognuno può diventare un *retaker* armandosi di rastrello e dando una mano nel proprio quartiere a pulire strade, parchi, piazze e scuole. Retake Roma è stato fondato nel 2009 da Rebecca Jean Spitzmiller e ad oggi conta più di novantasei gruppi di zona suddivisi per quartiere di residenza<sup>24</sup>.

### 3.3 Risultati della ricerca

L'analisi delle interviste è stata condotta tramite un'analisi tematica, suddividendo quest'ultime sulla base di macro-temi emersi nel corso dell'indagine, con l'obiettivo di determinare il significato del testo. Comparando il materiale ottenuto, si è scelto di analizzare i dati alla luce di cinque macrocategorie rilevanti (le motivazioni della cittadinanza attiva e l'ambito di intervento; il rapporto con le istituzioni; la crisi della politica; la dimensione economica e la sua valenza; le criticità e i punti deboli del fenomeno).

Il primo passo è stato quello di individuare l'esperienza specifica dei testimoni ascoltati, le istanze e le motivazioni ad agire. I risultati emersi dimostrano che le spinte motivazionali sono diverse. Come si è accennato in precedenza, solitamente in letteratura i tre ambiti di applicazione principali della cittadinanza attiva si distinguono in tutela dei diritti, cura del bene comune ed *empowerment* dei cittadini. Analizzando le interviste dei testimoni, è emerso come l'ambito

---

<sup>23</sup> Per maggiori informazioni consultare: <http://www.sanfrumenzio.it/cittadinanzaAttiva.asp>.

<sup>24</sup> Per maggiori informazioni consultare: <https://www.retakeroma.org/retake-a-roma/gruppi-di-zona/>.

di applicazione più sentito risulti essere quello del bene comune, ritornando spesso come tema portante nelle parole degli intervistati. Il bene comune, infatti, non ha una connotazione specifica e restrittiva, dunque si possono ricondurre a tale bene molte entità, sia materiali sia immateriali. Il Parco Amato o l'immobile di LAB!PUZZLE sono luoghi fisici e rappresentano entrambi un bene comune materiale da curare. Nell'esperienza di Retake è l'intera città con le sue suddivisioni municipali ad essere il bene comune da preservare. Altra declinazione che emerge del bene comune fa riferimento a quest'ultimo come la necessità di ricreare tessuto sociale. In tutti i casi il bene comune, anche quando è materiale, acquista una sua valenza immateriale come spazio di comunità.

Accanto all'ambito del bene comune troviamo quello della tutela dei diritti. Solamente un testimone fa, però, chiaramente riferimento alla tutela dei diritti come principale compito della cittadinanza attiva, affermando che il tema del rispetto dei diritti sia diventato un problema di *policy* a tutti gli effetti. Spesso la pubblica amministrazione stenta a garantire la tutela dei diritti dei cittadini, che si accrescono con il tempo, in maniera sufficientemente adeguata: l'apporto dei cittadini attraverso l'attivismo civico può divenire quindi determinante. Come affermato dal testimone qualificato in questione, mettere a frutto le proprie competenze e capacità si configura come un procedimento naturale e porta anche alla consapevolezza da parte del singolo del suo status di cittadino. Si passa, dunque, da essere cittadino a fare il cittadino. Si tratta di un processo di crescita, di cambiamento, a volte di *empowerment*. Gli intervistati che parlano di *empowerment* insistono sul fatto che l'aspetto più importante della cittadinanza attiva sia la possibilità di accrescere il proprio bagaglio personale e il significato stesso di essere cittadini.

Dall'analisi delle risposte emerge un aspetto interessante: quale che sia la motivazione iniziale dei testimoni qualificati non sempre essa è ricollegabile al fenomeno della cittadinanza attiva, o almeno non dal principio. Dalle parole di una intervistata, infatti, si può notare come la spinta ad attivarsi civicamente provenga da una vera e propria esigenza quotidiana, in questo caso la mancanza di uno spazio verde dove far giocare i propri figli. Alcune iniziative ricollegabili alla cittadinanza attiva, dunque, scaturiscono inizialmente da una necessità, più che

da un ideale; da ciò consegue che partecipazione e coinvolgimento sono dimensioni che non hanno un rapporto diretto e consequenziale con la cittadinanza attiva e con la volontà di farsi ascoltare dalle istituzioni. Il Vicepresidente della Giunta municipale evidenzia come siano ben differenti i vari obiettivi dei cittadini che si attivano, soprattutto in base alla collocazione territoriale e alla provenienza sociale. Il Vicepresidente distingue tre tipi di istanze principali dei cittadini verso l'amministrazione: la conservazione dello status quo, le rivendicazioni legate a bisogni derivanti da mancanze oggettive e, infine, le istanze positive e propositive. Aspetto particolarmente interessante che l'Assessore mette in luce riguarda alcuni quartieri del Municipio III in cui a fronte di una mancanza di servizi adeguati, non sono presenti forme di rivendicazione all'amministrazione. In queste realtà non è presente, dunque, una forma civica di rappresentanza e l'Assessore ipotizza possa dipendere dalla mancanza di strumenti per teorizzare e rendere effettivo questo protagonismo. Tale aspetto si lega a una delle possibili criticità individuate in letteratura della cittadinanza attiva, ovvero il fatto che ad attivarsi, a far sentire la propria voce siano solamente le classi sociali più avvantaggiate<sup>25</sup>.

Estrapolando dei concetti chiave dalle parole dei testimoni chiave si evince che intraprendendo un percorso di cittadinanza attiva condiviso, le persone arrivano ad acquisire un maggiore livello di consapevolezza e coscienza sociale e, non da meno, politica. Il punto di arrivo, dunque, può coincidere con una riflessione sulla partecipazione e sulla cultura, che porta ad una crescita personale, ma anche della comunità. Giovanni Moro nella sua intervista sottolinea come l'importanza della cittadinanza attiva consista nel riportare la politica alla dimensione dei

---

<sup>25</sup> Si tratta di una criticità legata alla cittadinanza attiva come forma di espressione della democrazia partecipativa. Varie ricerche hanno dimostrato che i più alti tassi di partecipazione appartengono a coloro con un bagaglio culturale e sociale avvantaggiato e considerevole e non hanno grossi problemi a partecipare alla causa. Le classi più svantaggiate, coloro che dovrebbero essere maggiormente ascoltati, non hanno possibilità di partecipare perché in una condizione di debolezza. Questa problematica, però, mette in evidenza come spesso le classi meno avvantaggiate non partecipano non perché non ne abbiano la possibilità, ma perché non ne hanno voglia o preferiscono mantenere la propria situazione attuale (Jost, Banaji, Nosek, 2004).

cittadini, identificandolo come un preciso fenomeno sociale ma anche politico. Qualunque tipo di organizzazione dei cittadini che operi nel campo del *policy making* ridefinisce il contenuto e l'estensione dell'essere cittadini. Un altro aspetto importante del fenomeno per Moro riguarda la tensione alla concretezza. La politica è deputata alla presa di decisioni e per sua natura tesa ad una dimensione discorsiva. Come spesso accade, invece, alla fase della deliberazione non segue una fase di messa in pratica delle decisioni, ed è qui il terreno di intervento dell'attivismo civico, che incarna questa attenzione agli effetti concreti della realtà. Chi meglio dei cittadini che vivono in primis la città e le sue problematichità può farsi carico del proprio disappunto e incidere sulla realtà propositivamente, andando quindi a ridefinire il modello tradizionale della cittadinanza? «La cittadinanza attiva è una di queste trasformazioni in corso importante perché ridefinisce anche il contenuto e l'estensione dell'essere cittadini, lo definisce in chiave di partecipazione, quindi diciamo, ricostruire la comunità politica laddove sono finite le ragioni tradizionali per cui si stava insieme, la comunità di origine, no?» (Moro).

Nell'intervista erano presenti tre domande che riguardavano il rapporto con le istituzioni. Una di queste riguardava il coinvolgimento dei cittadini favorito dalle politiche pubbliche, o se debba o meno rimanere un fenomeno autorganizzato. Le opinioni dei testimoni sono state diversificate. Un parere emerso significativamente è che dovrebbe esserci una formazione da parte dello Stato riguardo la cittadinanza, democratica e orizzontale, che riesca sia ad avvicinare i più giovani alla politica fornendogli gli strumenti adeguati, sia a formare i cittadini attraverso assemblee e metodi finalizzati all'*empowerment*. Un parere che tutti i testimoni hanno condiviso riguarda il tipo di rapporto tra cittadini e amministrazione, che, anche una volta instaurato, deve essere di tipo orizzontale, di condivisione e coprogettazione. La relazione che lega i singoli cittadini e l'amministrazione è presente al giorno d'oggi, ma si tratta ancora di un legame di subordinazione, in cui i cittadini vengono interpellati in un'ottica verticistica di presa delle decisioni. Come afferma un intervistato, «il denominatore comune è l'interesse generale», dunque amministrazione e cittadini dovrebbero collaborare in ogni fase del *policy making* e anche nella fase successiva di manutenzione, aspetto a sua volta problematico della



città di Roma. In alcune città italiane tale aspetto si è tradotto in realtà positiva, Bologna in primis, con il Comune che ha approvato il primo regolamento sulla collaborazione tra cittadini ed istituzioni per la cura del bene comune<sup>26</sup>. Per quanto riguarda il Municipio III, tutti i testimoni interpellati affermano che al di là delle varie problematiche un rapporto con l'attuale amministrazione ci sia già, ma vada migliorato. Solamente in un caso l'intervistata afferma che le iniziative legate alla cittadinanza attiva dovrebbero rimanere un fenomeno autorganizzato e che il rapporto con l'amministrazione debba rimanere di semplice conoscenza e di occasionale aiuto. Il timore dell'intervistata riguarda la possibilità che se la dimensione della cittadinanza attiva rientrasse a far parte degli schemi della *governance* e delle politiche pubbliche, dovrebbe a sua volta adeguarsi alle tempistiche lunghe della burocrazia e dell'amministrazione pubblica. Un intervistato propone come possibile soluzione al problema una maggiore informatizzazione dei processi e delle pratiche della comunicazione tra amministrazione e cittadini, usando le moderne tecnologie per stabilire un contatto più diretto. Nella prospettiva delle Istituzioni, il Vicepresidente e Assessore interpellato segnala come principale problematica nel rapporto con i cittadini attivi nel fatto che i singoli e i gruppi si lamentano della propria condizione al Municipio senza tenere conto di una visione di insieme. Spesso infatti, i problemi riguardanti il Municipio sono strettamente collegati alle problematiche che affliggono la città di Roma nel suo insieme. I municipi non godono ancora di piena giurisdizione e proprio il meccanismo di funzionamento dell'organizzazione di Roma Capitale genera frammentazione e conflitti di competenze, che rendono complicata la gestione dei servizi. Un altro aspetto che l'assessore mette in luce riguarda il fatto che non sempre le iniziative di cittadinanza attiva incidono positivamente sul territorio, perché alla buona volontà si deve accompagnare anche la competenza. Possibile soluzione a tale problema secondo l'assessore consiste in un maggiore decentramento verso la totalità dei cittadini, evitando così il rischio

---

<sup>26</sup> Il Comune di Bologna ha approvato, il 19 maggio 2014, il Regolamento sulle forme di collaborazione tra cittadini e Amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani, disponibile da <http://www.comune.bologna.it/sites/default/files/documenti/REGOLAMENTO%20BENI%20COMUNI.pdf>.

che l'opinione di pochi prenda il sopravvento. Necessario, secondo tutti i testimoni qualificati, è che il rapporto cittadini/istituzioni sia un costante equilibrio dinamico di energie in campo e una perfetta declinazione di attuazione del principio di sussidiarietà enunciato nell'art. 118 della Costituzione. Tesi di fondo di questo lavoro di ricerca è centrata sul recupero della fiducia persa da parte delle istituzioni e della politica attraverso una nuova relazione instaurata con i cittadini tramite la cittadinanza attiva. Nelle interviste, infatti, una domanda sottoposta ai testimoni riguardava l'ipotesi che le ragioni dell'attivismo civico andassero o meno collegate alla crisi della politica; tutti gli intervistati sono risultati d'accordo tranne due, che ricollegano il fenomeno ad altre tematiche principali quali l'interesse generale e la tutela dei diritti.

Come opinione generale ritorna ancora una volta il bisogno di superare il classico binomio cittadini-istituzioni anche per quanto riguarda la politica. Nel momento in cui le tradizionali modalità di espressione della propria volontà, quali il voto elettorale o l'appartenenza ad un partito, decadono, è necessario da parte delle istituzioni indagare e comprendere quali siano i moderni canali e strumenti di manifestazione del pensiero dei cittadini. Giovanni Moro, a tal proposito, riconosce che il fenomeno della cittadinanza attiva sia da ricollegare ad un fenomeno di cambiamento molto più ampio cominciato verso la fine del XX secolo, l'avvento della seconda modernità, quella che Beck chiama la «società del rischio»<sup>27</sup>, che generando nuovi rischi attribuisce a sua volta nuovi compiti e nuove responsabilità allo Stato. Quest'ultimo non gode del tempo e delle capacità sufficienti per risolverli e di gestirli nel migliore dei modi.

Da quanto emerge dalle interviste, infatti, i cittadini in questione si sono organizzati per superare tali difficoltà insieme, fronteggiando la crisi ognuno nel proprio modo. Di fondamentale importanza per questo processo gli intervistati ritengono sia la consapevolezza e lo sviluppo di una propria coscienza critica e politica, che renda possibili meccanismi di confronto e analisi. Significative in tal senso le parole di un testimone qualificato riguardo il tanto auspicato rapporto che

---

<sup>27</sup> U. Beck, *Risikogesellschaft auf dem Weg in eine andere Moderne*, Suhrkamp, Frankfurt am Main 1986.

andrebbe stabilito: «E quindi, è un dialogo, ma è un dialogo, diciamo così, non esattamente alla pari ma non tra genitore e figlio, non è un dialogo paternalistico, è un dialogo tra soggetti liberi». Alcuni intervistati affermano, a riguardo, che lo Stato dovrebbe fornire degli strumenti di apprendimento e di conoscenza democratici e orizzontali con cui formare i cittadini e aiutarli a sviluppare una nuova coscienza politica. A sua volta, anche lo Stato dovrà essere pronto ad impegnarsi ad ascoltare e soprattutto a non vanificare gli sforzi di tante migliaia di cittadini speranzosi di un cambiamento, perché, come sottolinea Giovanni Moro, una delle criticità maggiori della cittadinanza attiva è la sua scarsa rilevanza politica. Moro continua affermando che viviamo in un momento storico alquanto paradossale perché è sulla bocca di tutte le istituzioni l'importanza centrale dei cittadini, ma essi tuttavia continuano a essere visti male, additati come incivili e maleducati. Questi aspetti riguardano dei modelli culturali e degli atteggiamenti profondamente radicati nel nostro sistema, ad esempio conversando dei tanto discussi doveri dei cittadini Moro afferma: «Quali sono i doveri dei cittadini? Interessante nel dibattito pubblico in Italia, tutti parlano di questa crisi dei doveri dei cittadini, ma nessuno dice quali sono questi doveri dei cittadini. Però voglio dire, l'ambiente esterno, continua a non essere particolarmente favorevole, seppur paradossalmente in un momento in cui, è evidente che i cittadini sono i soggetti a loro modo più importanti della vita pubblica, non solo in Italia. E creano un sacco di problemi, perché non si comportano come dovrebbero, perché non votano come dovrebbero, non si adeguano a più a certi sacrifici. Quindi sono ostacoli interni ed esterni, ostacoli culturali ostacoli materiali. Uno culturale, e ci tengo molto a dirlo, è il complesso di superiorità morale, che spesso si intreccia con un altro complesso che è quello di inferiorità politica. C'è questa difficoltà di avere il senso di dignità del proprio lavoro, della propria autonomia, della propria responsabilità, e questo spesso c'è, in queste organizzazioni. Per esempio, il sindaco che ti dà forza se viene all'evento che hai organizzato. C'è anche una scarsa cultura organizzativa, c'è la difficoltà di organizzarsi per bene, di fare fronte alle esigenze organizzative. Però detto questo, questa è la più grande energia sociale che sia stata prodotta negli ultimi decenni».

Una delle criticità segnalate è dunque lo scarso impatto politico delle varie forme di cittadinanza attiva. Una delle domande dell'in-

tervista riguardava le problematiche del fenomeno rilevate nella propria esperienza dai testimoni qualificati. In letteratura generalmente le maggiori criticità dell'attivismo civico vengono identificate con quelle legate alla deliberazione come modalità di presa delle decisioni, che invece di aiutare la rappresentanza la rende più difficoltosa (Sanders, 1997)<sup>28</sup>. Tra le parole degli intervistati non si sono rintracciate problematiche legate al processo deliberativo o a fenomeni quali il *group-think*, *leaderizzazione*, o dinamiche distorte del gruppo, tranne un breve accenno da parte di una testimone alla difficoltà di coordinare le varie istanze dei partecipanti.

Le maggiori criticità riscontrate si concentrano soprattutto sul versante delle difficoltà organizzative e socioculturali, come ad esempio la mancanza di luoghi per le riunioni e la possibilità di ampliare il proprio bacino di utenza e partecipazione al di fuori della piccola realtà di quartiere. Un'altra criticità evidenziata è la scarsità di risorse economiche, infatti per alcuni intervistati la dimensione economica è fondamentale per la sopravvivenza delle esperienze di cittadinanza attiva. Come afferma Giovanni Moro senza la dimensione economica si rischia di fare solamente testimonianza. La differenza fondamentale è nella dimensione e negli obiettivi che si vogliono raggiungere. Se per soddisfare il fine che l'organizzazione si è dato non servono grandi investimenti e risorse, le spese sono nulle o pari a zero e bastano dunque raccolte fondi o iniziative quali l'autofinanziamento. Spesso queste realtà hanno più bisogno di risorse non monetarie, ma sociali e umane. Interessante il caso di Retake Terzo Municipio, che ha iniziato con l'autofinanziamento ma successivamente ha avuto il sostegno di alcune aziende, ad esempio per la fornitura di attrezzatura necessaria agli interventi di pulizia.

---

<sup>28</sup> L'obiezione di Sanders riguarda principalmente il meccanismo di presa delle decisioni deliberativa, secondo cui verrebbe ascoltato solamente il parere di pochi rispetto alla totalità dei cittadini, generando un parere elitario. Inoltre, secondo l'autore di *Against deliberation*, l'opinione di alcune persone, anche se valida e articolata, verrà ignorata a causa della distorsione delle dinamiche del gruppo che affligge il processo deliberativo.

#### 4. Conclusioni

Si è visto come la politica e le istituzioni, di cui partiti e rappresentanti sono l'espressione, non hanno più la stessa legittimità sociale che le erano attribuite dagli individui in passato. Tuttavia, la crisi della democrazia rappresentativa e la disgregazione sociale che ne discende non sono le uniche motivazioni critiche dietro al fenomeno della cittadinanza attiva. Anche se il cammino verso la modernizzazione e la semplificazione è stato avviato, l'amministrazione della cosa pubblica risente ancora di un'eccessiva burocratizzazione e di una tempistica lenta delle procedure, che la penalizzano in termini di credibilità e di fiducia agli occhi degli amministratori.

Nel momento in cui la democrazia rappresentativa perde la sua legittimità, ad essa si sostituisce la democrazia partecipativa, che permette ai cittadini di manifestare le istanze e le preoccupazioni in maniera diretta attraverso delle forme di dialogo non convenzionali. Gruppi solidali, associazioni di volontariato, comitati di quartiere, questi i nuovi protagonisti partecipativi e generativi del rinnovato panorama sociopolitico e tutti ascrivibili al fenomeno della cittadinanza attiva.

L'amministrazione degli enti locali, in particolare, negli anni ha compreso la necessità di un cambiamento apportando più significato all'ambito della partecipazione dei cittadini, diventando essa un vero e proprio *leitmotiv* presente nei suoi rinnovati regolamenti. Nonostante i passi in avanti fatti, sono ancora poche le Regioni italiane, però, che si siano dotate di leggi che formalizzino il sopracitato principio di sussidiarietà in maniera formale e compiuta. Grazie al contributo delle interviste svolte in questo lavoro di ricerca, si è dunque cercato di comprendere se effettivamente fenomeni quali la cittadinanza attiva, producano davvero dei risultati positivi nel panorama politico e sociale, e se, in un'ottica di amministrazione condivisa, sia possibile grazie a questi sforzi creare un nuovo e solido rapporto di collaborazione tra cittadini e amministrazione. L'obiettivo di fondo di questo lavoro, inoltre, era quello di verificare come, grazie a questo rapporto inedito di collaborazione e condivisione tra i due soggetti, sia plausibile anche recuperare la fiducia perduta nella classe politica. Un risultato emerso nel corso delle interviste è stato quello di presa

di consapevolezza sociale e soprattutto politica, derivante dal percorso di cittadinanza attiva. La dimensione politica non è subordinata al fenomeno dell'attivismo civico, bensì fondamentale per sviluppare una coscienza critica in grado di attivarsi. Quanto emerso dalle parole dei testimoni qualificati dimostra come tale possibilità sia realizzabile, perché in tutti i casi gli intervistati affermano che un dialogo con il Municipio, l'organo più vicino ai singoli cittadini, ci sia, ma sia da migliorare. Le istanze sono diverse, ma tutti condividono la visione di un rapporto amministrazione-cittadini di condivisione, collaborazione e coprogettazione, aperto, trasparente e orizzontale. L'amministrazione deve dare gli strumenti ai cittadini perché questo rapporto possa essere efficace e i cittadini devono superare i particolarismi nell'interesse generale. L'organizzazione, l'affidabilità, il dialogo sono aspetti salienti di questo rapporto per un percorso di crescita comune, sia del cittadino che delle istituzioni. Il Comune di Roma, a detta del Vicepresidente e Assessore Sampaolo, dovrebbe facilitare questo percorso delegando più poteri sussidiari al Municipio.

In conclusione, mi piacerebbe terminare questo intervento parafrasando il famoso incipit del libro *Anna Karenina* di Lev Tolstoj, «tutti i cittadini si assomigliano tra loro, ogni cittadino infelice è infelice a suo modo». Ogni singolo cittadino presenta le proprie istanze e problematicità e solamente avendo un ampio sguardo d'insieme e tramite la definitiva instaurazione di una relazione consapevole e duratura, votata all'interesse generale e al bene comune, sarà possibile avvicinare nuovamente cittadini, amministrazione e istituzioni politiche. Allora forse, quando questo percorso rigenerativo sarà realmente avviato, tutti i cittadini potranno assomigliarsi tra loro nel loro stato di felicità.

## Bibliografia

- Amura, S., *La città che partecipa*, Ediesse, Roma 2003.  
Arena, G., *Cittadini attivi*, Laterza, Roma-Bari 2006.  
Beck, U., *Modernizzazione riflessiva: politica, tradizione ed estetica nell'ordine sociale della modernità*, Asterios, Trieste 1999.  
Bilancia, P., "Crisi nella democrazia rappresentativa e aperture a nuove istanze di partecipazione democratica", in *Federalismi.it. Rivista di diritto pubblico ita-*

- liano, *comparato, europeo*, 1, 2017. Disponibile da <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=34843>.
- Cassano, F., *Homo civicus, la ragionevole follia dei beni comuni*, Dedalo, Bari 2004.
- Caudo, G., De Leo, D., *Urbanistica e azione pubblica*, Donzelli, Roma 2018.
- Crouch, C., *Postdemocrazia*, Laterza, Roma-Bari 2003.
- Crozier, M., Huntington, S.P., Watanuki, J., *La crisi della democrazia: rapporto sulla governabilità delle democrazie alla Commissione trilaterale*, FrancoAngeli, Milano 1977.
- D'Albergo, E., Moini, G., *Partecipazione, movimenti e politiche pubbliche a Roma*, Aracne, Roma 2007.
- De Leonardis, O., *In un diverso welfare: sogni e incubi*, Feltrinelli, Milano 1998.
- Donati, P., *La cittadinanza societaria*, Laterza, Roma-Bari 1993.
- Katz, R., Mair, P., "The Cartel Party Thesis: A Restatement", *Perspectives on Politics*, 7(4), 2009, 753-766. doi: 10.1017/S1537592709991782
- Mattei, U., *Beni comuni, un manifesto*, Laterza, Roma-Bari 2011.
- Moro, G., *Manuale di cittadinanza attiva*, Carocci, Roma 1998.
- Moro, G., *Azione civica, conoscere e gestire le organizzazioni di cittadinanza attiva*, Carocci, Roma 2005.
- Moro, G., "La cittadinanza attiva: nascita e sviluppo di un'anomalia", in Salvati M., Sciolla L. (a cura di), *L'Italia e le sue regioni. L'età repubblicana* (Vol. 4, pp. 55-77), Società, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma 2015.
- Moro, G., Democratic Citizenship and Its Changes as Empirical Phenomenon, *SocietàMutamentoPolitica. Rivista italiana di sociologia*, vol. 7, n. 13, 2016, 21-40. doi: 10.13128/SMP-18274
- Realdon, R. (2018). *La sussidiarietà orizzontale nel Titolo V della Costituzione e la sussidiarietà generativa verso l'auto-organizzazione della società civile istituyente*. Padova, CEDAM.
- Sanders, L.M., "Against deliberation", in *Political theory*, Vol 5, No. 3, 1997, 347-376. Disponibile da <http://www.jstor.org/stable/191984>.
- Sensini, A., *Dizionario di cultura civica*, Armando, Roma 1999.
- Tönnies, F., *Comunità e società*, Edizioni di comunità, Milano 1979 (ed. or. *Gemeinschaft und Gesellschaft*, Fues, Leipzig 1887).

INCONTRO DI CIVILTÀ

## **Caritas in veritate**

Antonio Maria Berardi

La “*Caritas in veritate*” è una lettera enciclica di Papa Benedetto XVI che sviluppa il magistero sociale della Chiesa nel 40° anniversario della *Populorum progressio* di Paolo VI.

L’enciclica venne pubblicata il 29 giugno del 2009, in occasione della solennità dei santi apostoli Pietro e Paolo, nel quinto anno di pontificato di Benedetto XVI.

Essa era attesa per il marzo del 2008, appunto in occasione del 40° anniversario della *Populorum progressio*, ma il Papa decise di farne slittare la pubblicazione, in conseguenza della crisi economica mondiale esplosa con il fallimento della Banca d'affari americana Lehman Brothers, conseguente alla bolla speculativa prodotta dalla pratica dei mutui Sub-Prime nel mercato immobiliare, che richiese la parziale riscrittura di alcune parti dell’enciclica<sup>1</sup>.

Per la sua stesura il Papa si avvalse della Collaborazione del pontificio consiglio della giustizia e della pace, guidato dal cardinale Renato Raffaele Martino, di vescovi del calibro di monsignor Reinhard Marx, esperto di dottrina sociale, poi nominato cardinale, e di alcuni laici esperti di etica e finanza, come Stefano Zamagni ed Ettore Gotti Tedeschi.

Il titolo dell’enciclica ricorda l’espressione di San Paolo «*veritas in caritate*» (la verità nella carità, Ef. 4,15).

---

<sup>1</sup> In questo senso è difficile non vedere il parallelismo tra questa enciclica, scritta dopo la prima grande crisi economica del XXI secolo e la “*Quadragesimo anno*” di papa Pio XI pubblicata nel 1931, due anni dopo il crollo di “Wallstreet” e l’inizio della più importante crisi economica del XX secolo.



Al riguardo nel documento si spiega che «la verità va cercata, trovata ed espressa nell'economia della carità, ma la carità a sua volta va compresa, avvalorata e praticata nella luce della verità» e che lo stesso Gesù Cristo, indicato come «via, verità e vita» (Gv 14,6) è stato, con la sua vita terrena e con la sua morte e le sue lezioni, «testimone» di carità nella verità.

Essa si articola in una introduzione, un primo capitolo in cui viene esaminato il messaggio della *Populorum progressio*, un secondo capitolo nel quale si tratta dello sviluppo umano nel nostro tempo, un terzo capitolo nel quale si indica la fraternità come criterio per lo sviluppo economico e della società civile, un quarto capitolo nel quale si affronta il tema della sviluppo dei popoli, dei diritti e dei doveri in relazione anche ai temi dell'ambiente, un quinto capitolo che ha come tema la collaborazione della famiglia umana, un sesto capitolo nel quale si affronta il tema dello sviluppo dei popoli e della tecnica ed infine una conclusione.

L'enciclica non affronta in modo sistematico l'analisi della crisi economica mondiale in atto, pur manifestando una conoscenza, anche di dettaglio, dei diversi aspetti che essa aveva assunto e ciò perché il suo carattere essenziale e più teologico che morale.

Certamente il fattore distintivo della crisi viene individuato nel modello della globalizzazione, accelerato dall'effetto congiunto del crollo del modello sovietico e delle decisioni politiche delle grandi potenze economiche, che hanno scelto di liberalizzare le economie quasi senza restrizioni.

Ciò nonostante, mantenendo fede al suo carattere, l'enciclica non offre un modello economico alternativo a quello della globalizzazione, ma piuttosto indica delle proposte che si possono articolare attorno a due assi fondamentali:

- 1) l'invito a rivedere in profondità la teoria e la pratica economica, adottando come fondamento l'etica della gratuità e della fraternità;
- 2) la proposta di un'autorità mondiale, diventata più necessaria e urgente nel contesto di un mondo globalizzato e martoriato dalla crisi finanziaria.

In questa sede non è possibile analizzare in modo sistematico l'intera enciclica, ma la semplice citazione di qualche suo passo potrà introdurci al suo senso complessivo e potrà farcene pregustare la lettura:

«Caritas in veritate è principio intorno a cui ruota la dottrina sociale della Chiesa, un principio che prende forma operativa in criteri orientativi dell'azione morale».

«Da una parte, la carità esige la giustizia: il riconoscimento e il rispetto dei legittimi diritti degli individui e dei popoli». Essa s'adopera per la costruzione della "città dell'uomo" secondo diritto e giustizia. Dall'altra, la carità supera la giustizia e la completa nella logica del dono e del perdono. La «"città dell'uomo" non è promossa solo da rapporti di diritti e di doveri, ma ancor più e ancor prima da relazioni di gratuità, di misericordia e di comunione».

«Accanto al bene individuale, c'è un bene legato al vivere sociale delle persone: il bene comune».

«Volere il bene comune e adoperarsi per esso è esigenza di giustizia e di carità. Impegnarsi per il bene comune è prendersi cura, da una parte, e avvalersi, dall'altra, di quel complesso di istituzioni che strutturano giuridicamente, civilmente, politicamente, culturalmente il vivere sociale, che in tal modo prende forma di pólis, di città».

«In una società in via di globalizzazione, il bene comune e l'impegno per esso non possono non assumere le dimensioni dell'intera famiglia umana, vale a dire della comunità dei popoli e delle Nazioni, così da dare forma di unità e di pace alla città dell'uomo, e renderla in qualche misura anticipazione prefiguratrice della città senza barriere di Dio».

«La condivisione dei beni e delle risorse, da cui proviene l'autentico sviluppo, non è assicurata dal solo progresso tecnico e da mere relazioni di convenienza, ma dal potenziale di amore che vince il male con il bene (cfr. Rm 12,21) e apre alla reciprocità delle coscienze e delle libertà».

Particolare attenzione viene poi dedicata da Benedetto XVI alla *Populorum Progressio* ed al suo legame con il concilio Vaticano II che ricorda che anche Giovanni Paolo II, nella *Sollicitudo rei socialis* aveva sottolineato il fecondo rapporto tra quell'enciclica e il Concilio.

In questo senso, il legame tra la *Populorum progressio* e il Concilio Vaticano II non rappresenta una cesura tra il Magistero sociale di Paolo VI e quello dei Pontefici suoi predecessori, dato che il Concilio costituisce un approfondimento di tale magistero nella continuità della vita della Chiesa.

«Nella *Populorum progressio*, Paolo VI ha voluto dirci, prima di tutto, che il progresso è, nella sua scaturigine e nella sua essenza, una vocazione: "Nel disegno di Dio, ogni uomo è chiamato a uno sviluppo, perché ogni vita è vocazione". È proprio questo fatto a legittimare l'intervento della Chiesa nelle problematiche dello sviluppo. Se esso riguardasse solo aspetti tecnici della vita dell'uomo, e non il senso del suo camminare nella storia assieme agli altri suoi fratelli né l'individuazione della meta di tale cammino, la Chiesa non avrebbe titolo per parlarne. Paolo VI, come già Leone XIII nella *Rerum novarum*, era consapevole di assolvere un dovere proprio del suo ufficio proiettando la luce del Vangelo sulle questioni sociali del suo tempo».

«Queste prospettive, aperte dalla *Populorum progressio*, rimangono fondamentali per dare respiro e orientamento al nostro impegno per lo sviluppo dei popoli. La *Populorum progressio*, poi, sottolinea ripetutamente l'urgenza delle riforme e chiede che davanti ai grandi problemi dell'ingiustizia nello sviluppo dei popoli si agisca con coraggio e senza indugio».

«L'esclusivo obiettivo del profitto, se mal prodotto e senza il bene comune come fine ultimo, rischia di distruggere ricchezza e creare povertà. Lo sviluppo economico che auspicava Paolo VI doveva essere tale da produrre una crescita reale, estensibile a tutti e concretamente sostenibile».

Ma oggi «La linea di demarcazione tra Paesi ricchi e poveri non è più così netta come ai tempi della *Populorum progressio*, secondo quanto già aveva segnalato Giovanni Paolo II. Cresce la ricchezza mondiale in termini assoluti, ma aumentano le disparità».

«Nella nostra epoca, lo Stato si trova nella situazione di dover far fronte alle limitazioni che alla sua sovranità frapponono il nuovo contesto economico-commerciale e finanziario internazionale, contraddistinto anche da una crescente mobilità dei capitali finanziari e dei mezzi di produzione materiali ed immateriali. Questo nuovo contesto ha modificato il potere politico degli Stati».

Di particolare interesse è poi l'analisi che Benedetto XVI dedica al mercato.

«Il mercato, se c'è fiducia reciproca e generalizzata, è l'istituzione economica che permette l'incontro tra le persone, in quanto operatori economici che utilizzano il contratto come regola dei loro rapporti e

che scambiano beni e servizi tra loro fungibili, per soddisfare i loro bisogni e desideri. Il mercato è soggetto ai principi della cosiddetta giustizia commutativa, che regola appunto i rapporti del dare e del ricevere tra soggetti paritetici. Ma la dottrina sociale della Chiesa non ha mai smesso di porre in evidenza l'importanza della giustizia distributiva e della giustizia sociale per la stessa economia di mercato, non solo perché inserita nelle maglie di un contesto sociale e politico più vasto, ma anche per la trama delle relazioni in cui si realizza»<sup>2</sup>.

«Nei rapporti mercantili il principio di gratuità e la logica del dono come espressione della fraternità possono e devono trovare posto entro la normale attività economica. Ciò è un'esigenza dell'uomo nel momento attuale, ma anche un'esigenza della stessa ragione economica. Si tratta di una esigenza ad un tempo della carità e della verità».

Non possiamo poi dimenticare il modo in cui l'enciclica affronta il tema dell'ambiente<sup>3</sup>:

---

<sup>2</sup> Credo che sia doveroso qui rimarcare la mitezza di Benedetto XVI e la pacatezza nel linguaggio, sempre rispettoso dell'altro, alla costante ricerca di un dialogo fecondo volto al progresso «dell'uomo e di tutto l'uomo». È interessante notare il contrasto con i toni di estrema durezza usati da papa Pio XI nell'enciclica *Quadragesimo anno*, per stigmatizzare i limiti profondi del mercato, con riguardo soprattutto alla moneta e alla finanza:

«105. E in primo luogo ciò che ferisce gli occhi è che ai nostri tempi non vi è solo concentrazione della ricchezza, ma l'accumularsi altresì di una potenza enorme, di una dispotica padronanza dell'economia in mano di pochi, e questi sovente neppure proprietari, ma solo depositari e amministratori del capitale, di cui essi però dispongono a loro grado e piacimento.

106. Questo potere diviene più che mai dispotico in quelli che, tenendo in pugno il danaro, la fanno da padroni; onde sono in qualche modo i distributori del sangue stesso, di cui vive l'organismo economico, e hanno in mano, per così dire, l'anima dell'economia, sicché nessuno, contro la loro volontà, potrebbe nemmeno respirare.

107. Una tale concentrazione di forze e di potere, che è quasi la nota specifica della economia contemporanea, è il frutto naturale di quella sfrenata libertà di concorrenza che lascia sopravvivere solo i più forti, cioè, spesso i più violenti nella lotta e i meno curanti della coscienza.»

<sup>3</sup> Innegabile è la stretta dipendenza della «*Laudato sì*» con questi passi della «*Caritas in veritate*» e la stretta relazione tra gli insegnamenti di Benedetto XVI e quelli di Francesco che ne riprende i contenuti e li rinnova contestualizzandoli, facendosi così interprete autentico dello sviluppo del Magistero della Chiesa.

«Il tema dello sviluppo è oggi fortemente collegato anche ai doveri che nascono dal rapporto dell'uomo con l'ambiente naturale. Questo è stato donato da Dio a tutti, e il suo uso rappresenta per noi una responsabilità verso i poveri, le generazioni future e l'umanità intera».

«Nella natura il credente riconosce il meraviglioso risultato dell'intervento creativo di Dio, che l'uomo può responsabilmente utilizzare per soddisfare i suoi legittimi bisogni – materiali e immateriali – nel rispetto degli intrinseci equilibri del creato stesso».

Infine, di particolare interesse proprio nell'economia di questo scritto, è il richiamo al tema della libertà religiosa:

«La libertà religiosa non significa indifferentismo religioso e non comporta che tutte le religioni siano uguali. Il discernimento circa il contributo delle culture e delle religioni si rende necessario per la costruzione della comunità sociale nel rispetto del bene comune soprattutto per chi esercita il potere politico».

«L'esclusione della religione dall'ambito pubblico come, per altro verso, il fondamentalismo religioso, impediscono l'incontro tra le persone e la loro collaborazione per il progresso dell'umanità».

«Nel laicismo e nel fondamentalismo si perde la possibilità di un dialogo fecondo e di una proficua collaborazione tra la ragione e la fede religiosa. La ragione ha sempre bisogno di essere purificata dalla fede, e questo vale anche per la ragione politica, che non deve considerarsi onnipotente. A sua volta, la religione ha sempre bisogno di venire purificata dalla ragione per mostrare il suo autentico volto umano. La rottura di questo dialogo comporta un costo molto gravoso per lo sviluppo dell'umanità».

«Credenti e non credenti sono generalmente d'accordo nel ritenere che tutto quanto esiste sulla terra deve essere riferito all'uomo, come a suo centro e a suo vertice. Per i credenti, il mondo non è frutto del caso né della necessità, ma di un progetto di Dio. Nasce di qui il dovere che i credenti hanno di unire i loro sforzi con tutti gli uomini e le donne di buona volontà di altre religioni o non credenti, affinché questo nostro mondo corrisponda effettivamente al progetto divino: vivere come una famiglia, sotto lo sguardo del Creatore. Manifestazione particolare della carità e criterio guida per la collaborazione fraterna di credenti e non credenti è senz'altro il principio di sussidiarietà».

## Conclusione

Nel ringraziare tutti coloro che abbiano avuto la pazienza di leggere fino a questo punto e nello scusarmi per la sua lunghezza, ma è noto che spesso mi faccio prendere la mano, sento il bisogno di spiegare che quello che ho scritto non vuole essere né una lezione di storia, né vuole rappresentare uno sfoggio di erudizione.

Il mio intento era quello, muovendo dalla “Caritas in veritate”, di mostrare la continuità perfetta che lega il pontificato di Benedetto XVI a quello dei suoi predecessori e di mostrare che questa perfetta continuità, allo stesso modo, lega il pontificato di Francesco a quello di Benedetto XVI.

Mi ha rafforzato in questo convincimento, quando ormai il testo di questo intervento era quasi completamente scritto, la lettura di due articoli apparsi in internet: «Benedetto XVI parla dell’Anticristo, chi è l’Uomo di iniquità che vuole mettersi al posto di Dio», di Benedetto delle Site, pubblicato il 4 maggio 2020 sul sito *L’Occidentale – orientamento quotidiano* e «Asvis: l’Europa esca più forte dalla crisi, non conta solo il Pil», di Alessandro Guarasci, pubblicato il 6 maggio 2020 sul sito *Vatican News*.

Il primo articolo presenta il libro *Ein Leben* (Una vita), in libreria dai primi di maggio in Germania, che presenta una biografia del Papa emerito a cura del giornalista tedesco Peter Seewald.

Benedetto delle Site anticipava che il libro si conclude con una intervista, «Le ultime domande a Benedetto XVI», in cui Ratzinger parla del potere spirituale dell’Anticristo nella società moderna. Un potere che, nelle parole di Benedetto XVI, sta fagocitando il mondo e insidia anche la Chiesa.

L’anticipazione svela che il Papa emerito, nella intervista, ha affermato che «La vera minaccia per la Chiesa e quindi per il servizio petrino sta nella dittatura mondiale di ideologie apparentemente umanistiche [...] contraddicendo le quali si resta esclusi dal consenso sociale di base», «La società moderna – si legge ancora nelle anticipazioni – è in procinto di formulare un credo anticristiano, cui non ci si può opporre senza essere puniti con la scomunica sociale», un potere spirituale che viene dall’Anticristo<sup>4</sup> e instaura il suo regno sociale su

---

<sup>4</sup> Secondo l’autore, per comprendere chi sia l’Anticristo di cui parla Ratzinger, il quale starebbe instaurando una «dittatura mondiale di ideologie apparentemente

scala planetaria e fin qui tutto bene. L'articolo poi prosegue con un richiamo, a mio modo di vedere discutibile, ad un libro pubblicato nel 2001 da Mondadori, dal titolo *L'anticristo*, di Gianni Baget Bozzo (ricordato come stretto collaboratore del Cardinale Siri, senza ulteriori precisazioni<sup>5</sup>).

---

umanistiche», bisogna risalire alle Sacre Scritture e a quei teologi come il russo Vladimir Sergeevič Solov'ëv che hanno studiato questa misteriosa figura. In vero, il richiamo all'opera del teologo russo va riferito più a Baget Bozzo, che lo ha ampiamente citato nell'opera *L'anticristo*, esaminata in questo paragrafo, che a Benedetto XVI. A mio giudizio, per comprendere la distanza tra la Chiesa e il mondo di cui parla Benedetto XVI, è sufficiente ricordare il pensiero di Romano Guardini, teologo tanto amato dal Papa emerito, e rileggere un suo scritto fondamentale, pure citato in questo scritto: R. Guardini, *La fine dell'epoca moderna. Il potere*, Morcelliana, Brescia 2007.

<sup>5</sup> Giuseppe Siri, arcivescovo metropolita di Genova per oltre quarant'anni, dal 14 maggio 1946 al 30 settembre 1986, costituito cardinale all'età di soli 47 anni, il 15 gennaio 1953, fu il candidato dell'ala tradizionalista del collegio dei cardinali in ben quattro conclavi (quelli che rispettivamente portarono alla elezione di Giovanni XXIII, Paolo VI, Giovanni Paolo I e Giovanni Paolo II) e probabilmente sarebbe stato eletto nei primi due, se avesse accettato la candidatura mentre, nel quarto, l'elezione al soglio di Pietro gli fu sbarrata da una campagna calunniatoria, orchestrata dalla stampa nazionale nella settimana precedente l'apertura del conclave. Fine teologo e straordinario pastore, benché avesse una visione tradizionale della Chiesa (fino a che resse la diocesi di Genova non vennero istituiti ministri straordinari per l'eucarestia che si continuò a ricevere in bocca e stando in ginocchio), non assunse mai posizioni estremiste di rottura, anzi sollecitò più volte monsignor Marcel Lefebvre a restare nella Chiesa. Si espresse sul Concilio dicendo che i documenti conciliari andavano letti in ginocchio e che il concilio aveva rinfrescato l'idea di una chiesa davvero universale, in grado di essere vicina a tutti gli uomini per incontrarsi con le varie culture, pur mantenendo inalterate le verità immutabili della sua dottrina. Nell'aprile del 1945 fu tra coloro che si adoperarono perché i nazisti lasciassero la città di Genova senza combattimenti e senza la minacciata distruzione del porto. All'inizio degli anni '60 fu tra i promotori del dialogo tra la Santa Sede e l'Unione Sovietica. Sulla scorta dell'insegnamento pacelliano sostenne sempre il partito della Democrazia Cristiana, anche se ebbe rapporti difficili con i suoi esponenti di punta, a partire da Aldo Moro. Alla sua morte, avvenuta il 2 maggio 1989, centomila genovesi visitarono la camera ardente, riconoscendo in lui il Pastore buono che aveva custodito tutte le 100 pecore nell'ovile. Gianni Baget Bozzo, al secolo Giovanni Battista, sacerdote diocesano, uomo di profonda intelligenza e vasta cultura, fu a lungo additato come suo pupillo ed erede, ma il loro rapporto si incrinò quando Baget Bozzo, accettata la candidatura, venne eletto europarlamentare nelle file del partito socialista di Bettino Craxi. Ne conseguì l'inevitabile sospensione *a divinis*, che Baget

Il suo libro viene presentato come una denuncia della crisi della Chiesa e delle gravi responsabilità dei suoi uomini «che al vissuto e all'annuncio del Mistero avevano sostituito un cristianesimo secolarizzato e ridotto ad etica sociale, trasformando la Chiesa da Corpo Mistico di Cristo ad immensa organizzazione non governativa, una agenzia umanitaria globale dedita a risolvere problematiche meramente materiali».

Semplificando, l'autore adombra poi l'idea che, secondo Baget Bozzo, la responsabilità di questo processo di secolarizzazione sia da addebitare alla errata recezione del Concilio (evidente ad opera dei "progressisti" che avevano preso il sopravvento nella Chiesa fin dagli anni '60) e, implicitamente, al Concilio stesso, «Il primo concilio della Storia convocato senza l'esistenza di un problema dottrinale da risolvere attraverso la proclamazione di un qualche insegnamento».

Così, nel ragionamento dell'autore, si fa strada l'idea che il frutto amaro del Concilio sia il dialogo<sup>6</sup>. Sino al Concilio, il tema fonamen-

---

Bozzo evidentemente aveva messo in conto, e che fu l'unica assunta da Siri in quarant'anni di episcopato. Successivamente, Baget Bozzo fu tra i fondatori e gli ideologi del partito di Forza Italia, adoperandosi perché fosse un partito autenticamente laico, ed impedendo la deriva laicista verso la quale le correnti "liberal" e lo stesso Silvio Berlusconi l'avrebbero poi condotta (tra la fine del 1993 e l'inizio del 1994, inaugurando i circoli di Forza Italia, Berlusconi portava in dono a tutti gli aderenti una copia del *Principe* di Machiavelli). Sostenitore dell'insegnamento di Joseph Ratzinger, considerava inconciliabile il pensiero cristiano occidentale con il pensiero islamico. Sulla scorta del pensiero di Tommaso d'Aquino, aveva una visione laica della politica, contestando la legittimità di un partito votato su ordine dei vescovi. Fecero scalpore le sue dichiarazioni di apertura nei confronti dell'omosessualità, di giustificazione sul caso dell'eutanasia per Terry Schiavo e per il giudizio espresso sul divorzio tra Silvio Berlusconi e Veronica Lario.

<sup>6</sup> La lettera "Placuit Deo" della Congregazione per la Dottrina della Fede ai Vescovi della Chiesa cattolica su alcuni aspetti della salvezza cristiana, del 1° marzo 2018, mette in luce che papa Francesco ha fatto spesso riferimento a due tendenze che rappresentano le due deviazioni che affliggono la chiesa odierna e che assomigliano in taluni aspetti a due antiche eresie, il pelagianesimo e lo gnosticismo. Nei nostri tempi prolifera un neo-pelagianesimo per cui l'individuo, radicalmente autonomo, pretende di salvare sé stesso, senza riconoscere che egli dipende, nel più profondo del suo essere, da Dio e dagli altri. Un certo neo-gnosticismo, dal canto suo, presenta una salvezza meramente interiore, rinchiusa nel soggettivismo. Essa consiste nell'elevarsi «con l'intelletto al di là della carne di Gesù verso i misteri della di-



tale della spiritualità della Chiesa era «la salvezza delle anime come suprema legge», dopo il Concilio, dismesso da parte della Chiesa lo stile dell'anatema, la parola "Dialogo" ha sostituito la parola "Annuncio" aprendo la strada alla categoria della "subalternità".

Segue quindi la critica all'"aperturismo" nei confronti del Protestantismo e la chiosa, attraverso selettive citazioni del Papa emerito, che inevitabilmente presenta Benedetto XVI come l'autentico custode della tradizione e delle Verità, isolato in una Chiesa «in gran parte vista solo come una specie di apparato politico, in cui il peccato viene ridotto a semplice fatto etico e politico».

Sono molti i tentativi di proporre uno scontro tra Benedetto e Francesco, presentando il primo come fedele e autentico interprete della Chiesa di Cristo, vero depositario del mandato petrino, ed il secondo come abusivo, figlio della cultura secolare, laica e massonica.

E se l'unico vescovo che pare cavalcare questa tesi è monsignor Viganò, e altrettanto vero che questo sentimento è fortemente diffuso tra un grande numero di persone, cattoliche perché hanno ricevuto il battesimo, ma che sono entrate l'ultima volta in chiesa il giorno in cui hanno preso la prima comunione e che sono animate da sentimenti neopagani, scambiando facilmente i sacramenti e la preghiera per amuleti e riti magici e il crocifisso per un martello da rompere sulla testa dei migranti, che insidiano il benessere dei loro figli.

Io trovo queste tesi tanto divertenti, quanto disancorate dalla realtà dei fatti<sup>7</sup>, e i fatti dicono che, a partire dalla dichiarazione della Con-

---

vinità ignota». Secondo la Congregazione per la Dottrina della Fede, per rispondere sia al riduzionismo individualista di tendenza pelagiana, sia a quello neo-gnostico che promette una liberazione meramente interiore, bisogna ricordare il modo in cui Gesù è Salvatore. La consapevolezza della vita piena in cui Gesù Salvatore ci introduce, spinge i cristiani alla missione, per annunciare a tutti gli uomini la gioia e la luce del Vangelo. In questo sforzo saranno anche pronti a stabilire un dialogo sincero e costruttivo con i credenti di altre religioni, nella fiducia che Dio può condurre verso la salvezza in Cristo «tutti gli uomini di buona volontà, nel cui cuore lavora invisibilmente la grazia».

<sup>7</sup> Un altro sito ultra tradizionalista, ma ben più attento ai fatti, Radio Spada, che senza troppi giri di parole fa capire che il vero anticristo era Paolo VI, attribuisce maggiore autorevolezza a Benedetto piuttosto che a Francesco, nel novero delle autorità moderniste della Chiesa, artefice di numerosi e scandalosi incontri di preghiera, insieme a rabbini, mufti, sciamani e saggi di varia estrazione e frequentatore di

gregazione per la dottrina per la fede “Dominus Iesus” circa l’unicità e l’universalità salvifica di Gesù Cristo e della Chiesa, firmata dal Prefetto della congregazione, cardinale Joseph Ratzinger, il 6 agosto 2000, tutto l’insegnamento di Benedetto XVI è rimasto saldamente ancorato all’idea che «solo Cristo è il mediatore e la via della salvezza; ed egli si rende presente a noi nel suo Corpo che è la Chiesa», ma al tempo stesso che «questa dottrina non va contrapposta alla volontà salvifica universale di Dio». Dio «vuole che tutti gli uomini siano salvati e arrivino alla conoscenza della verità» (1 Tm 2,4) e per questo «la missione ad gentes anche nel dialogo interreligioso conserva in pieno, oggi come sempre, la sua validità e necessità», ma «la parità, che è presupposto del dialogo, si riferisce alla pari dignità personale delle parti, non ai contenuti dottrinali né tanto meno a Gesù Cristo, che è Dio stesso fatto Uomo, in confronto con i fondatori delle altre religioni.»

È sotto gli occhi di tutti il grande ruolo che il Papa emerito ha avuto per lo sviluppo del dialogo tra fede e ragione, per lo sviluppo del dialogo interreligioso, per lo sviluppo dell’ecumenismo<sup>8</sup>.

Che dire? Di fronte al tentativo scellerato di codesti sedicenti tradizionalisti, di screditare due pontefici e l’insegnamento sociale della Chiesa, sovviene il pensiero di Jaques Maritain che nel suo *Il contadino della Garonna* aveva scritto:

«L’integrisimo è, di per sé, un abuso di fiducia commesso in nome della verità: cioè la peggiore offesa alla Verità divina e all’intelligenza umana. Si impadronisce di formule vere che vuota del loro vivente contenuto e che congela nei frigoriferi di un’inquieta polizia degli spiriti. In queste formule vere non è la verità che gli sta realmente a cuore e che vede prima di tutto, – la verità che chiede di essere compresa nella sua giusta misura e nel suo senso esatto, e che non è mai di tutto riposo. (Infatti essa implica sempre il pericoloso desiderio di andare più lontano, e di generare verità nuove, e anche di integrare, sia spe-

---

Moschee e Sinagoghe, sulla scorta dell’esempio di quell’altro pericoloso modernista che fu Giovanni Paolo II.

<sup>8</sup> Per un approfondimento: M. Pera – J. Ratzinger, *Senza radici – Europa-Relativismo-Cristianesimo-Islam*, Mondadori, Milano 2004; J. Ratzinger, a cura di E. Guerriero, *Ebrei e cristiani. Benedetto XVI in dialogo con il rabbino Arie Folger*, San Paolo, Cinisello Balsamo 2019.

culativamente le verità d'un altro ordine che il progresso del pensiero fa sorgere, sia praticamente le verità che le nuove condizioni storiche per cui passano le società umane esigono di scoprire)<sup>9</sup>».

«Quanto alle conseguenze che l'integrismo trae seco, sono tanto più pericolose quanto più spesso esso è legato ad una filosofia politica e sociale che, dominata, anch'essa, da un bisogno segreto di sicurezza prima di tutto, e non più questa volta di fronte al movimento delle idee, ma di fronte al movimento della storia, si ferma nella rivendicazione utopica dell'ordine da ristabilire (che è stato disturbato, ma guarda un po', quella maledetta febbre di giustizia di cui bisogna assolutamente guarire gli uomini)<sup>10</sup>».

Queste parole così toccanti che, scritte ben più di quaranta anni fa, sembrano descrivere in modo così calzante certi aspetti inquietanti della società contemporanea, ci palesano infine la scottante attualità della "Caritas in veritate" e l'urgenza di fare di questa «febbre di giustizia» la strada maestra da percorrere e il principio a cui ispirare tutte le azioni della nostra vita.

Tale convincimento è stato in me rafforzato dalla lettura dell'articolo «Asvis: l'Europa esca più forte dalla crisi, non conta solo il Pil», che contiene una intervista realizzata da Alessandro Guarasci a Enrico Giovannini, portavoce dell'Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile, sull'incontro del "World economic forum" di Davos del 2020.

L'autore muove dalla considerazione delle politiche che i governi di tutta Europa dovranno mettere in campo per sostenere l'economia, le imprese e le famiglie colpite dalla crisi del coronavirus e dalla constatazione che, siccome per l'Eurozona si prevede una contrazione media del Pil del 7,7% nel 2020, ma in alcuni paesi, come Italia e Grecia, sarà superata la soglia del 9% e la disoccupazione salirà al 9,6%, ciò vuol dire che siamo entrati nella recessione economica più profonda che l'Unione Europea si sia trovata ad affrontare.

Per canto suo l'economista Enrico Giovannini ha illustrato come nell'incontro di Davos del gennaio 2020 si fosse molto parlato della necessità di un cambiamento del capitalismo per renderlo più responsabile, più sostenibile, per evitare i danni ambientali e lottare contro

---

<sup>9</sup> J. Maritain, *Il contadino della Garonna*, Morcelliana, Brescia 1977, p. 240.

<sup>10</sup> *Ivi*, p. 241.

le disuguaglianze e che questa crisi per un verso ha enfatizzato molto la fragilità dei nostri sistemi sia economici sia sociali, per altro verso ha mostrato le relazioni che esistono tra qualità dell'ambiente e la diffusione dei virus.

Secondo Giovannini dobbiamo prepararci a cambiare tanto, sebbene non necessariamente tutto, e partendo dal presupposto che la caduta del Pil in questi mesi, grazie ad una politica espansiva, non si sta traducendo automaticamente nella caduta del reddito delle famiglie, ci invita a guardare dati diversi, come le condizioni di salute del sistema sanitario, le disuguaglianze e la qualità dell'ambiente, che andranno messi più in evidenza rispetto a prima accanto alle variabili economiche.

In sostanza, secondo l'economista, questa drammatica crisi ci mostra proprio le eccessive semplificazioni che abbiamo avuto nel passato, pensando che la crescita del Pil fosse comunque un indice di soddisfazione e di solidità del sistema.

La prima considerazione che suscita in me il ragionamento di Giovannini è che sono ormai passati più di 52 anni da quel 18 marzo del 1968 nel quale Robert Kennedy, tre mesi prima di essere assassinato, aveva pronunciato, presso l'università del Kansas, il celebre discorso<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> «Non troveremo mai un fine per la nazione né una nostra personale soddisfazione nel mero perseguimento del benessere economico, nell'ammassare senza fine beni terreni. Non possiamo misurare lo spirito nazionale sulla base dell'indice Dow-Jones, né i successi del paese sulla base del Prodotto Interno Lordo. Il Pil comprende anche l'inquinamento dell'aria e la pubblicità delle sigarette, e le ambulanze per sgombrare le nostre autostrade dalle carneficine dei fine-settimana. Il Pil mette nel conto le serrature speciali per le nostre porte di casa, e le prigioni per coloro che cercano di forzarle. Comprende programmi televisivi che valorizzano la violenza per vendere prodotti violenti ai nostri bambini. Cresce con la produzione di napalm, missili e testate nucleari, comprende anche la ricerca per migliorare la disseminazione della peste bubbonica, si accresce con gli equipaggiamenti che la polizia usa per sedare le rivolte, e non fa che aumentare quando sulle loro ceneri si ricostruiscono i bassifondi popolari. Il Pil non tiene conto della salute delle nostre famiglie, della qualità della loro educazione o della gioia dei loro momenti di svago. Non comprende la bellezza della nostra poesia o la solidità dei valori familiari, l'intelligenza del nostro dibattere o l'onestà dei nostri pubblici dipendenti. Non tiene conto né della giustizia nei nostri tribunali, né dell'equità nei rapporti fra di noi. Il Pil non misura né la nostra arguzia né il nostro coraggio, né la nostra saggezza né la nostra conoscenza, né la nostra compassione né la

nel quale evidenziava, tra l'altro, l'inadeguatezza del Pil come indicatore del benessere delle nazioni economicamente sviluppate e siamo ancora qui a discutere, avendo esclusivamente il Pil come indicatore economico di riferimento.

La seconda considerazione è che per uscire dalla gravissima crisi economica e finanziaria nella quale la pandemia ha gettato il mondo, la strada maestra da seguire è quella tracciata dalla "Caritas in veritate", della quale, proprio in questa circostanza, possiamo apprezzare lo straordinario valore profetico.

E mi riferisco in particolare al terzo capitolo dell'Enciclica, dedicato alla «Fraternità, Sviluppo Economico e Società Civile», che si apre con la straordinaria affermazione che «La carità nella verità pone l'uomo davanti alla stupefacente esperienza del dono.»

Dopo aver sottolineato che «Ignorare che l'uomo ha una natura ferita, incline al male, è causa di gravi errori nel campo dell'educazione, della politica, dell'azione sociale e dei costumi»<sup>12</sup>, il pontefice ci ricorda che «La convinzione poi della esigenza di autonomia dell'economia, che non deve accettare "influenze" di carattere morale, ha spinto l'uomo ad abusare dello strumento economico in modo persino distruttivo. A lungo andare, queste convinzioni hanno portato a sistemi economici, sociali e politici che hanno conculcato la libertà della persona e dei corpi sociali e che, proprio per questo, non sono stati in grado di assicurare la giustizia che promettevano.»

E quindi, nella logica del dono, lo sviluppo «se vuole essere autenticamente umano» deve «fare spazio al principio di gratuità».

Ciò vale in particolare per il mercato, infatti «Senza forme interne di solidarietà e di fiducia reciproca il mercato non può pienamente espletare la propria funzione economica». Il mercato «non può contare solo su se stesso», ma «deve attingere energie morali da altri soggetti» e non deve considerare i poveri un «fardello, bensì una risorsa».

---

devozione al nostro paese. Misura tutto, in breve, eccetto ciò che rende la vita veramente degna di essere vissuta. Può dirci tutto sull'America, ma non se possiamo essere orgogliosi di essere americani.» Discorso sul Pil di Robert Kennedy del 18 marzo 1968.

<sup>12</sup> *Catechismo della Chiesa Cattolica*, n. 407; cfr. Giovanni Paolo II, Lett. enc. "Centesimus annus", 25: l.c., 822-824.

Per questo la logica mercantile va «finalizzata al perseguimento del bene comune di cui deve farsi carico anche e soprattutto la comunità politica». Il Papa precisa che il mercato non è negativo per natura. Dunque, ad essere chiamato in causa è l'uomo, «la sua coscienza morale e la sua responsabilità». Per questo, conclude il Papa, l'attuale crisi mostra che i «tradizionali principi dell'etica sociale» – trasparenza, onestà e responsabilità – «non possono venire trascurati». Al contempo, ricorda il pontefice, che l'economia non elimina il ruolo degli Stati ed ha bisogno di «leggi giuste» e riprendendo la “*Centesimus annus*”, indica la «necessità di un sistema a tre soggetti»: mercato, Stato e società civile e incoraggia una «civilizzazione dell'economia». Servono «forme economiche solidali». Mercato e politica necessitano «di persone aperte al dono reciproco».

Alla globalizzazione serve «un orientamento culturale personalista e comunitario, aperto alla trascendenza» capace di «correggerne le disfunzioni»; «la globalizzazione, a priori, non è né buona né cattiva. Sarà ciò che le persone ne faranno»<sup>13</sup> aggiunge il Papa citando Giovanni Paolo II, infatti, «I processi di globalizzazione, adeguatamente concepiti e gestiti, offrono la possibilità di una grande ridistribuzione della ricchezza a livello planetario come in precedenza non era mai avvenuto; se mal gestiti, possono invece far crescere povertà e disuguaglianza, nonché contagiare con una crisi l'intero mondo.»

A proposito della gratuità, Ildefonso Camacho Laraña, in un articolo sulla “*Caritas in veritate*” pubblicato sul Fascicolo di giugno-luglio 2015 della rivista *Aggiornamenti Sociali*, aveva detto che «Mentre ieri si poteva ritenere che prima bisognasse perseguire la giustizia e che la gratuità intervenisse dopo come un complemento, oggi bisogna dire che senza la gratuità non si riesce a realizzare nemmeno la giustizia. Serve, pertanto, un mercato nel quale possano liberamente operare, in condizioni di pari opportunità, imprese che perseguono fini istituzionali diversi. Accanto all'impresa privata orientata al profitto, e ai vari tipi di impresa pubblica, devono potersi radicare ed esprimere quelle organizzazioni produttive che perseguono fini mutualistici e so-

---

<sup>13</sup> Giovanni Paolo II, *Discorso alla Pontificia Accademia delle Scienze Sociali* (27 aprile 2001): *Insegnamenti* XXIV, 1 (2001), 800.

ciali [...]. Carità nella verità, in questo caso, significa che bisogna dare forma e organizzazione a quelle iniziative economiche che, pur senza negare il profitto, intendono andare oltre la logica dello scambio degli equivalenti e del profitto fine a sé stesso.»

Per questo bisogna promuovere una nuova concezione dell'impresa, non limitandosi a promuovere il terzo settore, ma aprendosi alla visione di una nuova realtà composita «che coinvolge il privato e il pubblico e che non esclude il profitto, ma lo considera strumento per realizzare finalità umane e sociali».

E per questo bisogna promuovere un diverso ruolo della finanza, adoperandosi non solamente perché nascano settori o segmenti «etici» dell'economia o della finanza, ma perché l'intera economia e l'intera finanza siano etiche e lo siano non per un'etichettatura dall'esterno, ma per il rispetto di esigenze intrinseche alla loro stessa natura.

Infine serve una nuova autorità mondiale, dice infatti il papa che «Di fronte all'inarrestabile crescita dell'interdipendenza mondiale, è fortemente sentita, anche in presenza di una recessione altrettanto mondiale, l'urgenza della riforma sia dell'Organizzazione delle Nazioni Unite che dell'architettura economica e finanziaria internazionale, affinché si possa dare reale concretezza al concetto di famiglia di Nazioni.»

Secondo Ildefonso Camacho Laraña si tratta di una ripresa di quanto già proposto dalla "Pacem in terris"<sup>14</sup> nel 1963, a partire dalla constatazione della crescente interdipendenza e della necessità di tener conto del bene comune universale, che i Governi dei singoli Stati non sono in grado di assicurare.

---

<sup>14</sup> «Auspichiamo pertanto che l'Organizzazione delle Nazioni Unite – nelle strutture e nei mezzi – si adegui sempre più alla vastità e nobiltà dei suoi compiti; e che arrivi il giorno nel quale i singoli esseri umani trovino in essa una tutela efficace in ordine ai diritti che scaturiscono immediatamente dalla loro dignità di persone; e che perciò sono diritti universali, inviolabili, inalienabili. Tanto più che i singoli esseri umani, mentre partecipano sempre più attivamente alla vita pubblica delle proprie comunità politiche, mostrano un crescente interessamento alle vicende di tutti i popoli, e avvertono con maggiore consapevolezza di essere membra vive di una comunità mondiale.» Lettera Enciclica "Pacem in terris" del Sommo Pontefice Giovanni PP. XXIII, *Segni dei tempi*, 75.

I principi alla base della struttura e delle competenze di questa autorità mondiale sono la sussidiarietà<sup>15</sup> e la solidarietà, oltre che la realizzazione del bene comune universale.

Non possiamo prescindere infine dalla esortazione del Papa ad avere un “cuore nuovo” per “superare la visione materialistica degli avvenimenti umani” ed dalla conclusione della Enciclica che afferma che lo sviluppo “ha bisogno di cristiani con le braccia alzate verso Dio nel gesto della preghiera” di “amore e di perdono, di rinuncia a sé stessi, di accoglienza del prossimo, di giustizia e di pace”.

---

<sup>15</sup> Il principio di sussidiarietà che trae la sua origine dal pensiero di Aristotele e Tommaso d'Aquino e che è uno dei principi cardine della dottrina sociale della Chiesa cattolica, è stato introdotto nel dibattito contemporaneo dall'enciclica “Quadragesimo anno” emanata il 15 maggio 1931 da Papa Pio XI. «È ingiusto rimettere a una maggiore e più alta autorità quello che dalle minori e inferiori comunità si può fare [...]. È necessario che l'autorità suprema dello Stato rimetta ad assemblee minori il disbrigo degli affari e delle cure di minore importanza». Enciclica “Quadragesimo anno”, 1931, Papa Pio XI.



SOCIETÀ

## Un treno, due binari!

### Note a margine del regionalismo “conflittuale” al tempo dell'emergenza Covid-19

Carmine De Angelis

#### 1. Partenze o ritorni?

Se è vero che i Costituenti decisero, consapevolmente, di non normare lo stato di emergenza<sup>1</sup> né quello di assedio, resta inteso che un minimo fondamento costituzionale del diritto dell'emergenza «c'è ed è da rinvenirsi nei tradizionali principi del *primum vivere* e della *salus rei publicae*, da intendersi quali veri e propri principi costituzionali, la cui positivizzazione si rinviene infatti in significativi loci: nella previsione dell'indivisibilità (art. 5) e dell'unità (art. 87) della Repubblica, ma anche in quella dell'intangibilità dei principi supremi del vigente ordine costituzionale, quali argini alla negoziazione pattizia, alla revisione costituzionale, al diritto sovranazionale e al diritto internazionale (artt. 7, 10, 11 e 139)»<sup>2</sup>.

Il riferimento è ai poteri di emergenza, variamente definiti, che sono attribuiti a determinati organi o soggetti e che sono caratterizzati dal conferimento di poteri nell'ambito dei quali l'autorità può essere dispensata dal rigido ossequio a norme di rango legislativo. È la legge ordinaria, e specificamente l'art. 24 del d.lgs. n. 1 del 2018 – Codice della Protezione Civile –, che prevede che con delibera adottata dal Consiglio dei Ministri sia dichiarato lo stato di emergenza di rilievo nazionale, ne sia fissata la durata e l'estensione e sia autorizzata l'e-

---

<sup>1</sup> Cfr. F. Rimoli, *Stato di eccezione e trasformazioni costituzionali: l'enigma costituyente*, in «Rivista AIC», 30 Aprile 2017, pp. 3 e ss.

<sup>2</sup> M. Luciani, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, 2020, p. 24.

manazione di ordinanze di protezione civile, che trovano la propria disciplina nel successivo art. 25<sup>3</sup>.

Al contrario, “eccezioni” sono ricorrenti di fronte all’emergenza Covid-19, anche rispetto ad una fisiologia costituzionale che comunque, pur in modo claudicante, mostra spazi utili per assorbire e metabolizzare fatti improvvisi, contingenti e d’impatto. Anzi, “l’eccezione” di emergenza con la quale si presentano momenti e decisioni è ormai pressoché quotidiana ed assume una consistenza tale da far dubitare della stessa perdurante vigenza della Costituzione e, per ciò, della continuità dell’ordine dalla stessa fondato<sup>4</sup>.

La recente disamina dell’operato di taluni organi nella situazione di emergenza in conseguenza del rischio sanitario, connesso all’insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili, costituisce un segnale preoccupante di proliferazione normativa che ha generato molto più che un dubbio circa la piena rispondenza e conformità a Costituzione<sup>5</sup>.

È apparso sin troppo chiaro che dalla delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020<sup>6</sup>, che a sua volta fa riferimento alla dichiarazione di epidemia dell’Oms, è venuto col tempo a trasformarsi profondamente e fattualmente un sistema delle fonti e a radicarsi, con un vigore inusitato, un “governo dell’emergenza”<sup>7</sup>.

---

<sup>3</sup> Per un’analisi generale si rimanda a: A. Cardone, *Il rapporto tra le ordinanze del governo e i decreti-legge* in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno n.22, Giappichelli, Torino 2013; R. Calvano, (a cura di), *Legislazione governativa urgenza e crisi*, Editoriale scientifica, Napoli 2015.

<sup>4</sup> Cfr. C. Tripodina, *La Costituzione al tempo del Coronavirus*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2020, pp.77-88, [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it).

<sup>5</sup> Cfr. B. Caravita, *L’Italia ai tempi del Coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in *Federalismi.it*, n.6/2020, pp.4-10.

<sup>6</sup> Si tratta della Delibera del Consiglio dei ministri adottata ai sensi dell’art 7, comma 1, lett. c) del D.lgs. n. 1 del 2018 che ragiona di «emergenze di rilievo nazionale», delibera pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* n. 26 del 1 febbraio 2020.

<sup>7</sup> L’art. 23 del citato D. lgs. n. 1 del 2018 disciplina la dichiarazione dello stato di mobilitazione, effettuata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta de Capo del Dipartimento della Protezione civile, come prodromico alla successiva (ed eventuale) deliberazione dello stato di emergenza in senso proprio, non a caso prevista nel successivo art. 24. Sul piano internazionale, va ricordato che l’Oms (Organizzazione mondiale della sanità) ha dichiarato lo stato di emergenza internazionale di salute pubblica per il coronavirus in data 30 gennaio 2020.

Per il tramite di misure straordinarie ed eccezionali, ritenute necessarie per tutelare la salute pubblica, è stata disposta una chiusura territoriale e una limitazione delle principali libertà costituzionalmente riconosciute in capo ai cittadini<sup>8</sup>. È emerso con una velocità esponenziale pari agli stessi eventi da contrastare un sistema delle fonti variabile per efficacia, fattispecie e temporalità che destruttura materialmente l'equilibrio dei poteri e più in generale i principi su cui si fonda uno Stato di diritto democratico.

L'urgenza è diventata quotidianità, la necessità si è mostrata come una costante. Il risultato concreto di questa esplosione di atti è che, a distanza di molti mesi dalla proclamazione dello stato di emergenza nazionale, i poteri del Presidente del Consiglio derivano da un fluente esercizio di fonti che potrebbero, anche nel merito, non essere coerenti con alcuni parametri di legittimità costituzionale, in particolare in materia di libertà personale.

La questione riguarda, più in generale, anche il potere contingibile e urgente del Governo e, più marcatamente, la rimodulazione dei "rapporti normativi" tra legislativo ed esecutivo, all'interno della quale l'enfaticizzazione del ruolo normativo del Governo, derivante dalla necessità di fronteggiare l'instabilità, si iscrive come più generale «tendenza allo spostamento verso l'esecutivo del baricentro delle forme di governo parlamentari»<sup>9</sup>.

A destar preoccupazione è soprattutto il grado, esponenzialmente più alto della curva del contagio, di atti amministrativi che hanno assunto, di fatto, una posizione di prevaricamento rispetto alle altre fonti del diritto. La natura di tali atti e gli effetti prodotti, soprattutto dei Dpcm, sono tutt'altro che limitati poiché riguardano restrizioni su specifiche parti del territorio nazionale ovvero, se occorre, sulla totalità di esso, purché abbiano una durata non superiore a 30 giorni, reiterabili e modificabili anche più volte, e con possibilità di modular-

---

<sup>8</sup> Cfr. A. D'Aloia, *L'emergenza e... i suoi "infortuni"*, in «Diritti fondamentali», Attualità, 26 marzo 2020, pp. 1-11, [www.dirittifondamentali.it](http://www.dirittifondamentali.it).

<sup>9</sup> A. Cardone, *Il rapporto tra ordinanze del governo e decreti-legge alla luce della prassi più recente e delle modifiche ordinamentali del potere extra ordinem: alcune tendenze costanti che vanno oltre le "nuove" dinamiche della normazione al tempo della crisi economica*, Osservatoriosullefonti.it, fasc. 3/2016, p. 32.

ne l'applicazione in aumento ovvero in diminuzione secondo l'andamento epidemiologico del virus.

Un meccanismo quello descritto che, travalicando le stesse ordinanze di protezione civile, cioè dei provvedimenti che l'ordinamento mette a disposizione per fronteggiare le emergenze, è stato legittimato non già da una delega o da una legge ordinaria – che avrebbe comunque consegnato al Parlamento la titolarità esclusiva, la scelta su contenuti, modi e tempi – ma mediante un decreto-legge, cioè un atto immediatamente esecutivo avente forza di legge. Sulla base di tale atto normativo, per sua stessa natura provvisorio, il Presidente del Consiglio dei ministri ha ricevuto il potere di emettere propri decreti monocratici capaci di incidere, sino ad annullarle o sospenderle, molte delle libertà costituzionalmente garantite<sup>10</sup>.

Eppure, i tempi tra la dichiarazione dello stato d'emergenza e l'adozione del primo concreto provvedimento di contenimento della diffusione del contagio avrebbero dovuto porre non già in un cono d'ombra ma al vertice di ogni decisione, anche in misura straordinaria, il Parlamento. E, invece, sono stati l'occasione per il "legislatore d'emergenza" di sostituirsi all'organo rappresentativo parlamentare e, quasi, innervare un sistema delle fonti eccezionali<sup>11</sup>.

Sull'onda dell'emergenza lo stesso Presidente del Consiglio ha perimetrato il suo alveo, i suoi poteri, personificando decisioni in una dimensione inusuale e in forme espressive particolarmente marcate ed incisive. Non solo materie e luoghi sono stati travolti dalla vicenda di profilassi, ma anche le pratiche della comunicazione istituzionale e i tempi dell'efficacia normativa<sup>12</sup>.

Il Tempo dell'emergenza è un tempo diacronico e distonico. I decreti vengono annunciati, scritti e riscritti, e vengono emesse ordinanze, prima della pubblicazione degli stessi decreti, che inglobano

---

<sup>10</sup> Si veda F. Fabrizzi, *Per non far diventare il rimedio peggiore del male. Lock-down e bilanciamento tra diritti fondamentali*, in *laCostituzione.info*, 19 aprile 2020, [www.lacostituzione.info](http://www.lacostituzione.info).

<sup>11</sup> Cfr. F. Torre, *La Costituzione sotto stress ai tempi del coronavirus*, in *BioDiritto*, 27 marzo 2020, 1-9, [www.biodiritto.org](http://www.biodiritto.org) «BioLaw Journal», 2/2020.

<sup>12</sup> F. Lajolo Di Cossano, *Il diritto di informazione ai tempi del Coronavirus: un diritto fondamentale*, in «Diritti fondamentali», *Attualità*, 18 aprile 2020, pp. 1-12, [www.dirittifondamentali.it](http://www.dirittifondamentali.it).

contenuti della fonte superiore, soverchiando lo spazio normativo. Succede che gli effetti si sviluppino in modo differenziato, de-localizzato e contraddittorio.

Poteri, Fonti e Tempo sono ripensati in Decisione, Risposta, Immediatezza. Ad accentuare la torsione dello Stato di diritto in forma "autarchica" è il contrasto tra i livelli territoriali, soprattutto quelli regionali. *In nuce*, quel regionalismo anomalo del Titolo V è vistosamente esploso in primato del territorio e della legittimità "sicuritaria". Le Regioni coinvolte dal contagio hanno avvocato a sé nuovi poteri anche spesso in difformità con le disposizioni costituzionali.

All'oscuro del potere sostitutivo, disciplinato all'art. 120 Cost., l'attivismo regionalistico si è posto non di rado in contrasto con le facoltà attribuite all'Esecutivo, che in questo modo stenta a sostituirsi agli organi della Regione, delle Città Metropolitane, delle Province e del Comune nel caso di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica<sup>13</sup>. In particolare, le ordinanze prodotte dai Presidenti di Regione hanno anticipato forme restrittive e regolative dei comportanti; hanno, di sovente, palesato evidenti attriti con la fonte statutale e spinto il legislatore d'emergenza a piegarsi alla esigenza immunitaria<sup>14</sup>.

Si tratta non solo di una strategia normativa "d'anticipo" ma di un vero modello politico di contenimento, su cui residuano alcuni dubbi sia sotto un profilo procedurale che sostanziale. In effetti, molti provvedimenti regionali sono andati ad incidere su materia concorrente, che peraltro è, per lo meno in parte, oggetto di competenza esclusiva dello Stato a mente dell'art. 117, comma 1 Cost., che intesta in capo

---

<sup>13</sup> F. F. Pagano, *Il principio di unità e indivisibilità della Repubblica ai tempi dell'emergenza Covid-19*, in BioDiritto, 18 marzo 2020, 1-8, [www.biodiritto.org](http://www.biodiritto.org), «BioLaw Journal», 2/2020.

<sup>14</sup> Si veda C. Buzzacchi, *Coronavirus e territori: il regionalismo differenziato coincide con la zona «gialla»*, in [lacostituzione.info](http://lacostituzione.info), 2 marzo 2020, che, in particolare, si pone il problema della praticabilità del trasferimento di attribuzioni. In fasi ordinarie della vita della Repubblica, esse possono presentarsi con caratteri tali da potersi ritenere indifferente che siano esercitate dallo Stato o dalle regioni, ma che in fasi straordinarie, «come l'attuale, rivelano una serie di specificità e criticità la cui soluzione pare difficile se la Regione – da sola – è chiamata a provvedere».

allo Stato il potere di adottare “norme generali”<sup>15</sup>. Simili atti sono stati adottati dalle regioni senza alcun “coinvolgimento” del Governo, rilevando quanto altamente fragile sia il rapporto tra centro e periferia alla prova dell'emergenza, e quanto l'assetto costituzionale degli enti territoriali oscilli (pericolosamente) tra esigenze di coordinamento e istanze di unitarietà. Si tratta, in genere, di un profilo fisiologico nei rapporti tra Stato, regioni ed autonomie locali ma che rischia di rivelare i propri limiti di fronte alla pandemia. Se l'emergenza è nazionale, i provvedimenti per farvi fronte avrebbero dovuto essere connotati da irriducibile unitarietà, e quindi preferibilmente adottati dal Governo<sup>16</sup>.

## 2. Ritardi e blocchi

Dal primo decreto una sequela di Dpcm ed ulteriori decreti-legge volti a contrastare la diffusione del virus seguiranno con conseguenti restrizioni delle libertà personali dapprima nei territori direttamente colpiti, poi in tutta Italia.

Pur non sussistendo una chiara trasgressione delle norme che disciplinano lo stato di dichiarazione dell'emergenza, è mancato, a fronte dell'espansione della funzione normativa del Presidente del Consiglio, un calibrato punto di incontro tra il principio di legalità ed il principio di necessità, tra l'urgenza delle risposte di contrasto e la condivisione parlamentare degli atti, proprio perché l'emergenza non può dilatarsi a tal punto da snaturare l'ordinamento. Si diceva, la fonte del diritto che, *ab origine*, ha dato vita agli atti normativi successivi è un decreto-legge. Questo decreto-legge prevedeva nel proprio articolato la possibilità di adottare con successivi Dpcm, sentiti i Ministri competenti nonché il Presidente della Regione interessata, misure maggiormente restrittive di contenimento dell'emergenza. Nella situazione d'emergenza tale atto normativo ha assunto la funzione di assolvere a fonte legale rispetto al potere di decretazione del Presi-

---

<sup>15</sup> Si veda A. Morelli, A. Poggi, *Le Regioni per differenziare, lo Stato per unire. A ciascuno il suo*, in *Diritti regionali*, 2/2020, 1-6, [www.dirittiregionali.it](http://www.dirittiregionali.it).

<sup>16</sup> Cfr. G. P. Dolso, *Coronavirus. Nota sulla dichiarazione dello stato di emergenza per rischio sanitario*, in «Rivista AmbienteDiritto», fascicolo n.2/2020, p. 10 e ss.

dente del Consiglio e non quale strumento idoneo per affrontare casi straordinari di necessità ed urgenza. Se da un lato è indubbio che il suo utilizzo è previsto in Costituzione proprio per far fronte a casi straordinari di necessità e d'urgenza, dall'altro l'impressionante sequenza tra atti ed effetti, che hanno trovato legittimazione proprio dal decreto "madre", ha mostrato «una assoluta prevalenza del ruolo del Governo, con un coinvolgimento marginale, e per lo più formale, del Parlamento, almeno fino all'adozione del decreto-legge n. 19, del 25 marzo 2020»<sup>17</sup>. In particolare, il decreto-legge n. 6/2020 ha costituito un varco illimitato per confini normativi semanticamente vaghi, terreno fertile di squilibri tra i poteri e assenza di una dialettica tra diritti e doveri dei cittadini<sup>18</sup>.

Con il decreto "madre", infatti, si sono autorizzate autorità competenti, genericamente enunciate, «ad adottare ogni misura di contenimento e gestione adeguata e proporzionata all'evolversi della situazione epidemiologica» e, elencando non tassativamente né specificamente, si è consentito di ricorrere ad una serie di misure che incidono sull'esercizio di diritti e libertà costituzionali, quali la libertà di circolazione e soggiorno (art. 16 Cost.), la libertà di riunione (art. 17 Cost.) e la libertà di professare la propria fede religiosa (art. 19 Cost.), il diritto all'istruzione e alla cultura (artt. 9-33-34 Cost.), la libertà personale (art. 13); la libertà d'iniziativa economica privata (art. 41 Cost.), il diritto al lavoro (artt. 4 e 35 ss. Cost.), nonché sull'attività della pubblica amministrazione<sup>19</sup>.

Lo stesso decreto legittima successivamente le forme attraverso le quali le misure di contenimento possono essere prese: «uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro della salute, sentito il Ministro dell'interno, il Ministro della difesa, il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri Ministri

---

<sup>17</sup> L. Cuocolo (a cura di), *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), paper dell'Osservatorio emergenza Covid-19, 2020, p. 32.

<sup>18</sup> Cfr. A. Palma, *Libertà e doveri: questioni costituzionali alla luce dell'emergenza Covid-19*, in *BioDiritto*, 18 marzo 2020, pp. 1-6, [www.biodiritto.org](http://www.biodiritto.org), «BioLaw Journal», 2/2020.

<sup>19</sup> Cfr. I. L. Pinto, *La tremendissima lezione del Covid-19 (anche) ai giuristi*, [questionegiustizia.it](http://questionegiustizia.it), pp. 2 e ss.

competenti per materia, nonché i Presidenti delle regioni competenti, nel caso in cui riguardino esclusivamente una sola regione o alcune specifiche regioni, ovvero il Presidente della Conferenza dei presidenti delle regioni, nel caso in cui riguardino il territorio nazionale».

In assenza dei Dpcm, nei casi di estrema necessità ed urgenza, le misure di contenimento possano essere adottate dal Ministro della salute, dai Presidenti di regione e dai sindaci, ai sensi dell'art. 32 della l. 23 dicembre 1978 n. 833, dell'art. 117 del d. lgs. 31 marzo 1998 n. 112 e dell'art. 50 del T.U. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali.

Dunque, dentro il decreto-legge sono state già previste e autorizzate «ex ante e in via generale tutte le misure restrittive – nella loro massima potenziale incisività – che poi i Dpcm ex post hanno via via adottato, accrescendo di volta in volta l'estensione qualitativa e quantitativa delle misure stesse»<sup>20</sup>. Eppure, più consolidate fonti normative al verificarsi di eventi emergenziali di rilievo nazionale potevano essere percorse: la cornice normativa del potere del Presidente del Consiglio dei ministri nella gestione delle emergenze era ed è quella degli interventi di protezione civile. D'altronde con l'ordinanza del 31/01/2020 il Consiglio dei Ministri ha dichiarato per sei mesi, in base all'art. 24 del Codice della Protezione Civile, lo stato di emergenza nazionale «in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili» e ha attribuito al capo del dipartimento della protezione civile, «in deroga a ogni disposizione vigente e nel rispetto dei principi dell'ordinamento giuridico» l'attuazione degli interventi indicati all'art. 25 del Codice di Protezione Civile<sup>21</sup>.

Il Codice di Protezione civile nazionale, pur consentendo ampi interventi per fronteggiare le emergenze, non ha trovato spazio per l'imposizione di divieti quali quelli contenuti nei numerosi decreti del Presidente del Consiglio dei ministri che si sono succeduti sino ad oggi (Dpcm 23/2/2020; 25/02/2020; 01/03/2020; 04/03/2020; 08/03/2020; 09/03/2020; 11/03/2020; 22/03/2020; 01/04/2020;

---

<sup>20</sup> Ivi, p. 4.

<sup>21</sup> Cfr. E. P. Reale, *Diritto dell'emergenza. Ex facto oritur jus?*, in Fondazione Einaudi, pp. 2 e ss.



10/04/2020; 26/04/2020)<sup>22</sup>. Infatti, il Presidente del Consiglio dei ministri non ha agito a mezzo delle ordinanze di protezione civile, né per la strada della legge ordinaria, ma, con un decreto-legge, per sua stessa natura provvisorio, con il risultato di esacerbare una tendenziale vocazione alla centralizzazione e personalizzazione del potere normativo<sup>23</sup>.

Non solo si è messa in discussione la centralità normativa assembleare ma anche *il modo* attraverso cui esprimere le decisioni. Tuttavia, nel corso dell'emergenza da Covid-19, si è espressa, più segnatamente con un linguaggio dello squilibrio istituzionale, una rottura dei procedimenti parlamentari e di produzione normativa, che si sono piegati e sbilanciati a favore dell'esecutivo con strumenti agili, quali sono i decreti-legge e i Dpcm. Simile attività "schizofrenica" ha, così, compresso l'effettivo apporto del Parlamento<sup>24</sup>, specie nella sua funzione di normazione primaria. Lo stesso prodotto normativo ha perso quelle necessarie caratteristiche di trasparenza e di razionalità perché frutto di una logica contingente e di sospensione, che sottintende sia l'esclusiva essenzialità del solo Esecutivo che la minimizzazione delle funzioni parlamentari.

Né a tale tendenza si è posto argine con il successivo decreto-legge n. 19 del 25 marzo. Il decreto-legge n. 19 del 2020 ha abrogato il decreto n. 6 del 2020, facendo salve solo alcune marginali disposizioni, e ha adottato una normativa meno generica anche se penetrante: poteri incisivi sono riconosciuti alle autorità amministrative che hanno limitato la libertà personale, come l'applicazione della quarantena precauzionale (art. 2, comma 1, lett. d) e l'allontanamento dalla propria abitazione (art. 2, comma 2, lett. e). Per ciascuna misura è previsto un termine massimo di durata pari a 30 giorni (rinnovabile) e codificato espressamente il termine finale, quello del

---

<sup>22</sup> Ibidem.

<sup>23</sup> Sul punto, M. Ainis, *Il bisticcio del potere*, «La Repubblica», 3 marzo 2020; ma anche L. Cuocolo, Intervista, Genova24.it, 11 marzo 2020; M. Olivetti, *Coronavirus. Così le norme contro il virus possono rievocare il "dictator"*, «Avvenire», 11 marzo 2020; F. Clementi, *Coronavirus, quando l'emergenza restringe le libertà meglio un decreto legge che un Dpcm*, «Il Sole 24Ore», 13 marzo 2020; L. Casarotti, *L'emergenza per decreto*, jacobinitalia.it, 13 marzo 2020.

<sup>24</sup> Cfr. S. Curreri, *L'attività parlamentare ai tempi del Covid-19: fiat iustitia et peccat mundus?*, in laCostituzione.info, 11 marzo 2020.

31 luglio 2020, peraltro già indicato dalla deliberazione dello stato di emergenza.

Se da un lato il dispositivo ha risolto alcune ambiguità e incertezze che il decreto-legge del 22 febbraio aveva sollevato (sono infatti elencate le categorie di limitazioni consentite alle autorità amministrative), dall'altro ha, tuttavia, costruito una cornice della precarietà, quasi a voler stabilizzare l'urgenza<sup>25</sup>. Il quadro normativo, infatti, è ancor più intricato poiché è stato previsto che, nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri e con efficacia limitata fino a tale momento, le regioni, in relazione a specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel loro territorio o in una parte di esso, possono introdurre misure ulteriormente restrittive, tra quelle di cui all'articolo 1, comma 2, esclusivamente nell'ambito delle attività di loro competenza e senza incisione delle attività produttive e di quelle di rilevanza strategica per l'economia nazionale.

Con una dimensione contraddittoria sono state subordinate le ordinanze regionali ai relativi Dpcm, ma al tempo stesso sono stati ammessi interventi regionali derogatori di ampiezza eccessivamente indeterminata e senza alcun bilanciamento da parte del legislatore statale<sup>26</sup>.

Si sono così legittimate una serie di fughe in avanti da parte delle autorità locali (soprattutto regionali), che hanno adottato provvedimenti più restrittivi rispetto a quanto previsto a livello nazionale<sup>27</sup>. Eppure, ragionevolezza del bilanciamento legislativo, requisito di temporaneità di ogni provvedimento derogatorio sono cardini fondamentali per gestire una emergenza, proprio perché perimetrano un proporzionato atto alla gravità della situazione, inscrivendolo alla tutela di altri valori costituzionali<sup>28</sup>.

---

<sup>25</sup> Decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19. (GU Serie Generale n.79 del 25-03-2020).

<sup>26</sup> Si veda, M. De Nes, *Emergenza covid-19 e bilanciamento di diritti costituzionali: quale spazio per la legalità sostanziale?*, in BLJ, 2/2020.

<sup>27</sup> Cfr. F. Severa, *Sui raccordi tra livelli di governo in tempi di emergenza*, in BioDiritto, 18 marzo 2020, pp. 1-9, [www.biodiritto.org](http://www.biodiritto.org), in «BioLaw Journal», 2/2020.

<sup>28</sup> Si rimanda a G. Azzariti, *I limiti costituzionali della situazione d'emergenza provocata dal Covid-19*, in «Questione Giustizia», 27 marzo 2020.

In definitiva, non vi sono pochi dubbi che la centralizzazione della decretazione d'urgenza per affrontare l'emergenza, seppur entro i termini previsti dalla Costituzione<sup>29</sup>, ha costituito la base per "congerie" di provvedimenti emessi ai vari livelli<sup>30</sup> e per disciplinare anche limitazioni di diritti fondamentali che avrebbero dovuto eventualmente essere adottate con legge<sup>31</sup>.

### 3. Il treno senza stazione

Tralasciando la portata unitaria del potere sostitutivo centrale, disciplinato all'art. 120 Cost., l'ordinamento "emergenziale" ha innescato, all'opposto, una vera e propria concorrenza tra livelli territoriali, che si sono mossi marginalizzando, o negando, l'equilibrio istituzionale<sup>32</sup> e il rafforzamento della sussidiarietà sia verticale che orizzontale.

Il meccanismo si è esacerbato con il decreto del Presidente del Consiglio del 22 marzo 2020 relativo alla chiusura completa dell'intero territorio con il relativo divieto di spostarsi dal luogo in cui ci si trova. In risposta, numerose regioni hanno inteso adottare misure più restrittive, anche in assenza di situazioni particolarmente gravi: «tra le più note, quelle del Presidente della Regione Campania che ha inteso limitare ulteriormente quanto disposto dal Governo sul territorio nazionale: tali ordinanze, peraltro, hanno superato, anche se in sede cautelare, il vaglio del Tar Campania, che più di una volta ha avuto modo di evidenziare il *fumus boni iuris* delle ordinanze De Luca es-

---

<sup>29</sup> Si veda A. Ruggeri, *Il coronavirus contagia anche le categorie costituzionali e ne mette a dura prova la capacità di tenuta*, in «Diritti regionali», 1/2020, pp. 368-378, [www.dirittiregionali.it](http://www.dirittiregionali.it); dello stesso autore anche il saggio, *Il coronavirus, la sofferta tenuta dell'assetto istituzionale e la crisi palese, ormai endemica, del sistema delle fonti*, in Consulta OnLine, I/2020, pp. 203-216, [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

<sup>30</sup> Si veda A. Farano, *La repubblica degli scienziati? Saperi esperti e biopolitica ai tempi del Coronavirus*, in BioDiritto, 28 marzo 2020, [www.biodiritto.org](http://www.biodiritto.org), in «Bio-Law Journal», 2/2020, pp. 1-6.

<sup>31</sup> A. Ruggeri, A. *Il coronavirus contagia anche le categorie costituzionali e ne mette a dura prova la capacità di tenuta*, in «Diritti Regionali», 1/2020; G. Tropea, *Il Covid-19, Lo Stato di diritto, la pietas di Enea*, in Federalismi.it, 18 marzo 2020.

<sup>32</sup> Si veda F. Severa, *Sui raccordi tra livelli di governo in tempi di emergenza*, op. cit., pp. 5 e ss.

sendo fondate sul “potere di adozione di misure correlate a situazioni regionalmente localizzate” (Tar Campania, Napoli, sez. V, decr., 18 marzo 2020, n. 416)»<sup>33</sup>.

Invero, la funzione che tali enti dovrebbero svolgere è quella di combinare la loro prossimità alle comunità locali, come osservatori privilegiati dello sviluppo epidemico, con l'esecuzione delle disposizioni assunte a livello centrale, uniche, quest'ultime, abilitate al coordinamento degli interventi sulle varie parti del territorio nazionale, ma anche a decidere linee strategiche generali per fronteggiare l'epidemia. L'emergenza, infatti, proprio perché tale, comporta comunque un'alterazione provvisoria dell'ordine costituzionale delle competenze, ma non può essere il terreno di frantumazione di un'articolata rete di competenze e distribuzione di funzioni.

Proprio in ragione di una flessibilità delle azioni a livello locale e del marcato ed esasperato localismo delle ordinanze, il Governo ha deciso, nel corso dell'ondata epidemica, di rivedere le scelte normative con il decreto-legge del 25 marzo 2020, n. 19. Ha riorganizzato sia la fase ascendente, stabilendo che i decreti del Presidente del consiglio possono essere adottati su proposta dei singoli Presidenti di regione o del Presidente della conferenza regioni, a seconda che si tratti di provvedimenti riguardanti il territorio regionale o quello nazionale, che quella discendente, disponendo l'abrogazione del regime previgente (art. 5, comma 1, lett. a) e circoscrivendo l'ambito di esercizio del potere di ordinanza regionale.

In specie, le regioni, nelle more dell'adozione dei Dpcm, possono adottare misure più restrittive – nell'ambito però delle misure tipiche previste dal medesimo decreto legge 19 – laddove vi sia stato un aggravamento della situazione epidemica in tutto o parte del territorio regionale: «nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri (...), e con efficacia limitata fino a tale momento, le regioni, in relazione a specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel loro territorio o in una parte di esso, possono introdurre misure ulteriormente restrittive, tra quelle di cui all'articolo 1, comma 2, esclusivamente nell'ambito delle

---

<sup>33</sup> F. Bartolini, *Sull'uso (e abuso) delle ordinanze emergenziali regionali*, in «Giustizia insieme», 23 aprile 2020.

attività di loro competenza e senza incisione delle attività produttive e di quelle di rilevanza strategica per l'economia nazionale» (comma 1). Tramite una cornice specificativa il potere di ordinanza regionale non solo è limitato per ambiti e *modus operandi* ma perde efficacia con l'adozione di decreti successivi del Presidente del consiglio.

E, tuttavia, l'automatismo dell'annullamento delle ordinanze regionali per il sopravvenuto Dpcm è stato disapplicato tanto dallo Stato quanto dalle regioni: «specie le regioni hanno provveduto ad aggirare, in forme più o meno legittime, la tagliola dell'inefficacia con due misure: alcune hanno seguito il procedimento d'intesa con il Ministro della salute, rinnovando le misure delle ordinanze regionali previgenti fino al 13 aprile; altre regioni hanno, invece, scelto, in maniera meno legittima, di confermare le proprie ordinanze previgenti anche in assenza dei requisiti limitativi richiesti dal d.l. 19, disponendo la rinnovazione sempre fino al 13 aprile»<sup>34</sup>.

In definitiva le ordinanze regionali non solo hanno prorogato, tramite il procedimento d'intesa, le decisioni precedentemente assunte ma introdotto anche elementi di novità, innovando in senso "confusionale" il quadro giuridico<sup>35</sup>.

Si sono così prodotte ordinanze potenzialmente illegittime ma fortemente efficaci: spesso non hanno avuto come presupposto di fatto situazioni di aggravamento sopravvenuto (in particolare le ordinanze della Regione Campania); non hanno previsto un'efficacia temporale, limitata al momento dell'adozione del Dpcm (ordinanze della Regione Sicilia); o, infine, ci sono state ordinanze che non hanno adottato misure ulteriormente restrittive, ma misure volte ad affievolire le previsioni dei decreti del Presidente del consiglio (vedi il caso delle ordinanze della Regione Calabria o della Provincia autonoma di Bolzano).

Anche dopo l'emanazione del decreto sopra citato non sono mancati provvedimenti adottati a distanza temporale ravvicinata superando il rapporto "sussidiario" tra misure statali e misure regionali.

La questione cruciale ha riguardato pertanto il coinvolgimento e il raccordo tra la normazione "d'emergenza" e la dimensione regionale

---

<sup>34</sup> F. Bartolini, *Sull'uso (e abuso) delle ordinanze emergenziali regionali*, op. cit.

<sup>35</sup> Cfr. F. Severa, *Sui raccordi tra livelli di governo in tempi di emergenza*, in «Bio-Law Journal», 2/2020, pp. 3 e ss.

e comunale. Se è vero che ai sensi del decreto-legge n. 19 del 2020 le regioni sono state autorizzate ad apportare misure d'inasprimento nei riguardi degli atti governativi, sia pure «esclusivamente nell'ambito delle attività di loro competenza»; dall'altro è stato chiaramente esplicitato il limite per le ordinanze comunali, ad essere obbligate a prestare rispetto, «a pena d'inefficacia», alle misure governative (art. 3, comma 2, d.l. cit.), sia nel senso del loro alleggerimento che in quello dell'aggravamento. Senonché, il decreto governativo nulla ha chiarito sulla concordanza delle ordinanze sindacali rispetto a quelle regionali, specie quando quest'ultime inaspriscono le misure governative, dandovi specificazione-attuazione. Il livello municipale risulta “coperto” da ordinanze regionali o si deve mantenere nell'alveo delle indicazioni del Governo?

La normazione di raccordo tra regioni e governo è stata così, nei primi mesi dell'emergenza, alquanto lacunosa, con complessi vuoti interpretativi che non hanno giovato ad una strategia comune ma disorientato in modo vistoso i loro destinatari, con grave vulnus per la certezza del diritto (e dei diritti)<sup>36</sup>.

Alcuni amministratori locali, specie comunali, «hanno difeso i provvedimenti adottati assumendo che si trattava di una integrazione (e persino di una mera attuazione), non già di una deroga, rispetto alle misure governative. Il punto è però che, intendendosi come tassativo il catalogo delle attività vietate dal Governo, implicitamente possono considerarsi consentite le restanti; e gli atti, perciò, che invece le inibiscono fatalmente urtano con i precetti governativi»<sup>37</sup>.

L'assetto sotto questo profilo è risultato assolutamente deficitario, anche alla luce dell'uso disinvoltato dei Dpcm e del loro concatenarsi con i decreti-legge e le ordinanze locali. L'efficacia di simili atti si è spesso configurata come un gioco di sospensioni senza effetto, senza determinati presupposti, condizioni, modalità e criteri di riparto.

---

<sup>36</sup> Si veda F. Sorrentino, *Riflessioni minime sull'emergenza coronavirus*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2020, pp.130-139.

<sup>37</sup> A. Ruggeri, *Il coronavirus contagia anche le categorie costituzionali e ne mette a dura prova la capacità di tenuta*, in «Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali», n.1/2020, p. 376; si rimanda anche a Id., *Non persuasivo il parere reso, dietro sollecitazione del Governo, dal Consiglio di Stato su un'ordinanza del Sindaco De Luca relativa all'attraversamento dello Stretto di Messina*, in *Consulta OnLine*, I/2020, pp.217-221.

Di fronte a simile "arlecchinesco" quadro il richiamo a una "clausola di supremazia", la chiamata in sussidiarietà in situazioni ordinarie, è apparso più come un "grido d'allarme" che come il tentativo di condurre l'emergenza in termini centralistici. L'assenza di un coordinamento univoco, perentorio sia tramite fonti primari che mediante l'assunzione dei poteri sostitutivi ha, nei fatti, da un lato fatto disperdere la centralità del coordinamento dal centro, dall'altro esaltato una deriva di iniziative di regioni e sindaci, finendo per urtare sensibilmente anche con il principio della certezza del diritto.

A voler leggere per mole e contenuto la sequenza delle ordinanze regionali e delle stesse ordinanze sindacali si rimane impressionati<sup>38</sup>. Il pendolo delle ordinanze regionali si è mosso a fasi alterne in una continua oscillazione tra l'enfatizzazione del tema di libertà individuali e collettive<sup>39</sup> e un approccio di restrizione territoriale più ampliativo<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> In due mesi si sono emanate in media circa 30 ordinanze per singola regione (la Campania ha prodotto quasi una ordinanza al giorno); su 7904 comuni presenti sul territorio nazionale, dopo 60 giorni dall'inizio della dichiarazione di emergenza da parte del Governo, si sono prodotte oltre 4500 ordinanze sindacali. Per una analisi dei testi si rimanda alla Rassegna di documentazioni dell'Osservatorio emergenza Covid-19 della rivista di diritto pubblico italiano, comparato ed europeo federalismi.it.

<sup>39</sup> Ordinanza del Presidente della Regione Calabria del 29 aprile 2020, n. 37, recante «Ulteriori misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-2019. Ordinanza ai sensi dell'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica: Disposizioni relative alle attività di ristorazione e somministrazione di alimenti e bevande, attività sportive e amatoriali individuali e agli spostamenti delle persone fisiche nel territorio regionale», in relazione al suo punto 6, nel quale è stato disposto che, a partire dalla data di adozione dell'ordinanza medesima, sul territorio della Regione Calabria, è «consentita la ripresa delle attività di Bar, Pasticcerie, Ristoranti, Pizzerie, Agriturismo con somministrazione esclusiva attraverso il servizio con tavoli all'aperto». Di contro Il Tar di Catanzaro ha accolto il ricorso presentato dal Consiglio dei ministri tramite l'Avvocatura generale dello Stato contro l'ordinanza numero 37 della Regione Calabria del 29 aprile scorso, voluta dalla presidente Jole Santelli.

<sup>40</sup> Con oltre 60 ordinanze, in meno di tre mesi, la Regione Campania ha disposto una strategia di restrizione profonda pur non riscontrando casi epidemici notevoli sin dall'inizio della dichiarazione dello stato di emergenza del Governo. In particolare, per intensità restrittiva si segnala l'Ordinanza del Presidente Regione Campania n. 15 del 13 marzo 2020 che reca stringenti Disposizioni sugli spostamenti e l'obbligo di quarantena per chiunque esca o entri dal territorio regionale. Tale im-

I casi più eclatanti che muovono in direzioni opposte, segno di una mancanza di univocità e coordinamento tra gli enti territoriali, sono le ordinanze emesse da due regioni meridionali, ovvero Calabria e Campania. Mentre la Calabria ha adottato una strategia di restrizione delle limitazioni centrali, la Campania ha addirittura rafforzato i contenuti delle misure di contrasto all'epidemia, anche senza alcuna istruttoria articolata.

Nello specifico l'Ordinanza del Presidente della Regione Calabria del 29 aprile 2020, n. 37, recante «Ulteriori misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-2019, disponeva ai sensi dell'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica la possibilità di esercizio di attività di ristorazione e somministrazione di alimenti e bevande, attività sportive e amatoriali individuali e agli spostamenti delle persone fisiche nel territorio regionale, consentendo la ripresa delle attività di bar, pasticcerie, ristoranti, pizzerie, agriturismo con somministrazione esclusiva attraverso il servizio con tavoli all'aperto».

A seguito dell'emanazione di tale atto il Governo prima ha diffidato il Presidente della Regione, tramite intervento del Ministro competente, poi ha impugnato l'atto amministrativo con ricorso proposto dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente in carica.

Il Tar Catanzaro, sez. I, 9 maggio 2020, n. 841 si è pronunciato, ex art. 60 c.p.a., accogliendo e, per gli effetti, annullando l'ordinanza del Presidente della Regione Calabria del 29 aprile 2020, n. 37, nella parte in cui, al suo punto 6, disponeva la ripresa delle attività. I giudici amministrativi, nel dispositivo, hanno chiarito che la legge, attribuendo al Presidente del Consiglio dei ministri il potere di individuare in concreto le misure necessarie ad affrontare un'emergenza sanitaria (art. 118, comma 1 della Costituzione), impone l'individuazione di

---

postazione è stata accolta dai giudici amministrativi (Decreto TAR Campania n. 416/2020 del 18 marzo 2020 – Respinta istanza di misure cautelari monocratiche ex art. 56 c.p.a. per l'annullamento previa sospensione dell'efficacia dell'Ordinanza n. 15 del 13 marzo 2020 e del chiarimento n. 6 del 14 marzo 2020 (Misure restrittive della libera circolazione in Campania));



misure precauzionali al livello amministrativo unitario, non derogabili territorialmente.

Spetta, infatti, al Presidente del Consiglio dei ministri individuare le misure necessarie a contrastare la diffusione del virus Covid-19, mentre alle Regioni è dato intervenire solo nei limiti delineati dall'articolo 3, comma 1 del decreto-legge 19 del 2020. In specie, l'art. 3, comma 1 decreto-legge n. 19 del 2020 prevede che le Regioni possano adottare misure di efficacia locale «nell'ambito delle attività di loro competenza e senza incisione delle attività produttive e di quelle di rilevanza strategica per l'economia nazionale». Tale potere è subordinato, però, a tre condizioni, e cioè che si tratti di interventi destinati a operare nelle more dell'adozione di un nuovo Dpcm; che si tratti di interventi giustificati da «situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario» proprie della Regione interessata; che si tratti di misure «ulteriormente restrittive» delle attività sociali e produttive esercitabili nella Regione.

Viste le motivazioni prive di un'istruttoria tecnico-scientifica, l'ordinanza regionale emessa si scontra da un lato con il principio di precauzione, che deve guidare l'operato dei poteri pubblici in un contesto di emergenza sanitaria, dall'altro in violazione sia con il recente decreto-legge n. 10/2020 che con il principio di leale collaborazione, elemento sintomatico del vizio dell'eccesso di potere.

Proprio in ragione di un evidente difetto di coordinamento tra centro e periferia l'ordinanza non è stata preceduta da qualsivoglia forma di intesa, consultazione o anche solo informazione nei confronti del Governo. Anzi, il contrasto nei contenuti tra l'ordinanza regionale e il Dpcm del 26 aprile 2020 hanno denotato un evidente difetto di coordinamento tra i due diversi livelli amministrativi<sup>41</sup>, e dunque la violazione da parte della Regione Calabria del dovere di leale collaborazione tra i vari soggetti che compongono la Repubblica, principio fondamentale nell'assetto di competenze del titolo V della Costituzione<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> Cfr. M. Betzu, P. Ciarlo, *Epidemia e differenziazione territoriale*, in *BioDiritto*, 22 marzo 2020, pp. 1-7, «BioLaw Journal», 2/2020.

<sup>42</sup> Va sottolineato, tuttavia, che la decisione del Tar non ha avuto effetti immediati, alla luce del mancato accoglimento del decreto di sospensione cautelare, e, di fatto, si è temporalmente allineata, pochi giorni successivi, con la decisione del Go-

Di converso, con oltre 65 ordinanze in meno di tre mesi, il Presidente della Regione Campania, a partire dall'ordinanza del 13 Marzo 2020, n. 16, ha inteso attuare provvedimenti più restrittivi.

L'approccio campano si basa su una strategia preventiva del contenimento<sup>43</sup>, anche in ragione dell'inadeguatezza di un sistema sanitario regionale in termini di incapacità a erogare indispensabili prestazioni in situazioni di "stress" epidemico. L'improvvisa necessità di provvedere ad una riconversione di alcuni reparti, se non di intere strutture sanitarie, dotandoli delle attrezzature essenziali per poter fronteggiare l'emergenza, ha sovraccaricato il sistema e indirizzato il Governatore della Campania ad approntare risposte preventive restrittive, vista la tendenziale imprevedibilità ex ante delle conseguenze e degli sviluppi dell'emergenza. Avendo improntato misure più stringenti (su tutte la restrizione in materia di attività motoria) ha per così dire "abusato" in modo sproporzionato di misura di istituzione delle "zona rossa" (vedi il caso del Comune di Ariano Irpino), vietando qualsiasi allontanamento e accesso al territorio comunale, così come la sospensione delle attività dei pubblici uffici<sup>44</sup>.

È evidente che l'approccio si basa su un calcolo preventivo del potenziale rischio futuro e della sostenibilità del sistema sanitario regionale in caso di ulteriore crescita dei contagi.

Le due strategie, sopra analizzate, confermano una polverizzazione e frantumazione della decisione da adottare, non solo sul piano strategico, ma anche logico-giuridico e segnalano come lo stato di emergenza sia stato avvertito dalle regioni, ma anche dai Comuni, come un continuo decentramento delle concrete scelte di contrasto al contagio e dei mezzi normativi per farvi ricorso.

---

verno di disporre un generale ampliamento di apertura delle attività sull'intero territorio.

<sup>43</sup> Si veda V. Baldini, *Emergenza sanitaria e personalismo "asimmetrico" nelle politiche regionali. Aspetti problematici...e rischiosi*, in «Diritti fondamentali», 1/2020, pp. 1333-1345.

<sup>44</sup> Tale impostazione è stata accolta dai giudici amministrativi (Decreto TAR Campania n. 416/2020 del 18 marzo 2020 che ha respinto istanza di misure cautelari monocratiche ex art. 56 c.p.a. per l'annullamento previa sospensione dell'efficacia dell'Ordinanza n. 15 del 13 marzo 2020 e del chiarimento n. 6 del 14 marzo 2020.

In tempo di emergenza è necessario superare le anguste “frontiere” regionali o comunali e rafforzare un approccio incentrato su modelli di prevenzione comuni a livello nazionale, ancorché dotati di elasticità sufficiente ad ammetterne l’adattamento ai peculiari bisogni territoriali<sup>45</sup>.

---

<sup>45</sup> Cfr. L. Buscema, *Emergenza sanitaria (inter)nazionale e regionalismo (differenziato): un ossimoro?* «Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali», n.1/2020, pp. 417 e ss.

SOCIETÀ

## Roma simbolo e contraddizione Cenni sulla particolare morfologia urbana e sociale della Capitale

Alessandro Barile

Roma metropoli e periferia

Roma si presenta come discreto punto d'osservazione delle trasformazioni metropolitane a livello internazionale. È una città globale dal profilo incerto: economicamente e finanziariamente debole e scollegata, riacquista centralità per il ruolo di “tripla” capitale: politica, in riferimento allo Stato italiano; religiosa, con la presenza del Vaticano; culturale, come sede della più ampia concentrazione di patrimonio artistico a livello mondiale. Trovano inoltre dimora numerose articolazioni apicali di istituzioni internazionali preminenti: dalla Ue all'Onu. Questo suo carattere ibrido permette di interpretare meglio i fenomeni globali collegati all'evoluzione della società urbana: né completamente locali, né definitivamente transnazionali. Una inconcludenza, la potremmo definire, dove si manifestano quei fenomeni che a Roma assumono un aspetto “morboso”, irrisolto.

Roma è al centro di un territorio «artificiale» che ne ha di fatto promosso il ruolo di incontrastato centro aggregatore di ogni risorsa a scala regionale<sup>1</sup>. L'assenza di importanti centri urbani a nord della città (fino a Firenze) e a sud (fino a Napoli), ha determinato un contesto territoriale in cui

Solo la presenza della grande città [Roma] continua a tenere insieme un aggregato disomogeneo altrimenti centrifugo. Inevitabili sono gli effetti sull'assetto delle gerarchie urbane: dall'assenza di qualsiasi vero pluralismo o con-

---

<sup>1</sup> Cfr. M. Cremaschi (a cura di), *Atlante e scenari del Lazio metropolitano*, Alinea editrice, Firenze 2010.

flitto tra i centri, ad un perdurante effetto ombra della grande città sul suo intorno, che fa dell'Agro Romano un "tenace deserto" [e del] Lazio eterno servitore dell'unica città<sup>2</sup>.

Data la sua particolarità, Roma ha sia determinato, sia si è ritrovata al centro di un territorio costruito come sua "ridotta", tenendo insieme, proprio per la sua forza gravitazionale, una congerie di medie-città e territori produttivi che altrimenti sarebbero stati attratti a sud da Napoli e a nord dalla Toscana. Il risultato, stabilizzatosi da diversi decenni, è quello di una regione di circa 5 milioni e 800mila abitanti, residenti per il 50% in un'unica città, che peraltro "risucchia" quotidianamente una parte importante di lavoratori dalla provincia e dal resto della regione che ogni giorno si recano nel capoluogo per poi ritornare a casa la sera.

Peraltro, data la conformazione demografica e territoriale che si è andata accelerando negli ultimi due decenni, la maggior parte dei residenti fuori dal Comune di Roma abita nei Comuni della prima e seconda corona urbana, quelle cittadine diventate, nel frattempo, propaggini insediative e residenziali della stessa capitale. Risiedono in questi Comuni circa 1 milione e 400mila persone, per una popolazione complessiva della Città Metropolitana di 4 milioni e 340mila abitanti. L'80% della popolazione regionale gravita di fatto su Roma<sup>3</sup>.

Anche per questa configurazione territoriale e demografica *sui generis*, Roma è finita per non assomigliare ai principali modelli di diffusione urbana tipici nel resto d'Europa. Possono rinvenirsi due fondamentali traiettorie, quella della "metropolizzazione" e quella del "policentrismo"<sup>4</sup>. Il modello "parigino" (del quale fanno parte anche città come Londra o Madrid) è caratterizzato da una grande città posta al centro di un'area di influenza ampia e scarsamente urbanizzata; viceversa, il modello "renano" (tipico delle città del nord Italia, tra le altre) consiste in un agglomerato di medie città al cui interno vengono distribuite funzioni di vario tipo, dalla residenziale alla produttiva alla

---

<sup>2</sup> Ivi, p. 25.

<sup>3</sup> Cfr. *Atti parlamentari della Camera – Commissione sulle città metropolitane*, qui: file:///C:/Users/Alessandro/Desktop/dati%20Roma.pdf

<sup>4</sup> Cfr. P. Perulli, *La città delle reti. Forme di governo nel post-fordismo*, Bollati Boringhieri, Torino 2000, p. 81.

turistica, generando un equilibrio fondato sull'urbanizzazione diffusa. In questo caso può parlarsi di policentrismo, mentre nel primo è la funzione monocentrica del capoluogo a predominare. Nel caso romano siamo in presenza di un contesto certamente monocentrico, ma che al tempo stesso ha favorito una urbanizzazione diffusa e senza soluzione di continuità tra la città e il suo intorno. A Roma la suburbanizzazione si è tradotta, piuttosto, in una periferizzazione continua del territorio circostante, periferizzazione che origina direttamente dalla fine della città consolidata a ridosso del Raccordo anulare per raggiungere, in alcuni casi, i lembi estremi della Regione<sup>5</sup>.

Se, dunque, all'interno del "ciclo di vita metropolitano" è dimostrata una tendenza generale al riequilibrio di funzioni tra il centro e il suo hinterland, e in connessione con questo riequilibrio anche una dislocazione della popolazione che tende a svuotare il territorio urbanizzato centrale per redistribuirsi parzialmente nell'area suburbanizzata<sup>6</sup>, a Roma assistiamo al contraddittorio fenomeno per cui ad un accentuato riequilibrio insediativo (la periferizzazione sostiene un forte spostamento di popolazione dalla città consolidata alla sua periferia, e dai confini amministrativi ai Comuni della prima e seconda corona urbana) non corrisponde una redistribuzione delle funzioni, che permangono tutte all'interno della città compatta e, all'interno di questa, insistono nel suo centro storico-direzionale racchiuso nelle Mura Aureliane e nei municipi adiacenti<sup>7</sup>. Il tutto in un contesto demografico stabilizzatosi all'incirca negli anni Settanta del Novecento, dunque in stagnazione da un cinquantennio, che non attrae più popolazione dall'esterno – come era accaduto nella fase di forte espansione demografica tra gli anni Quaranta e gli anni Settanta – ma che vede svuotarsi la città dentro il Raccordo, da un lato, e dall'altro stabilizzare

---

<sup>5</sup> Cfr. E. D'Albergo, *Asimmetrie metropolitane. Scala, strategie urbane e trasformazioni istituzionali a Roma*, in E. D'Albergo, G. Moini, *Questioni di scala. Società civile, politiche e istituzioni nell'area metropolitana di Roma*, Ediesse, Roma 2011, p. 60.

<sup>6</sup> Cfr. A. Santori, T. Ammendola (a cura di), *Dinamiche insediative nell'area romana 1981-2006*, Ufficio Studi, Ricerche e Statistica della Provincia di Roma, n. 17, 2007.

<sup>7</sup> Cfr. N. Inwinkl, *Altro che NIMBY! Mobilitazioni sociali, ambiente e infrastrutture*, in E. D'Albergo, G. Moini, *Questioni di scala*, cit., p. 108.

nei Comuni della corona urbana quella popolazione che si ferma nella provincia pur lavorando a Roma.

Roma si caratterizza dunque come "città diffusa" dentro uno schema pienamente "post-metropolitano" di sviluppo urbano. Un fenomeno connesso a quella *planetary urbanization* caratterizzata dal passaggio da un modello di città metropolitana ad un modello post-metropolitano, «prevalentemente organizzato in corridoi urbani, elementi di connessione territoriale non solo spaziale, ma anche immateriale o legate ai flussi di cose e persone»<sup>8</sup>. Un assetto socio-spaziale contraddistinto da regionalizzazione urbana basata su sistemi urbani unificati a livello informale, non governato né gestito dalla politica cittadina, producendo un processo di periurbanizzazione che rende indistinguibile i diversi agglomerati e le soluzioni tra territorio urbanizzato e rurale, che tende a costituire una forma alternativa di urbano piuttosto che il suo contrario. Un processo in cui «tutto è urbano e la città è solo una particolare forma di urbanizzazione»<sup>9</sup>.

Questa traiettoria ha alimentato quella particolare forma di *sprawl* dai contorni diffusi dal resto d'Europa. Se infatti la periurbanizzazione è un fenomeno riscontrabile a diverse latitudini, questo è stato il risultato di una pressione demografica che attirava nella città, distribuendosi attorno al *core* urbano in cerchi concentrici sempre più ampi, crescenti quote di popolazione esterna. Una dinamica di questo tipo costruiva territori di fatto polifunzionali, dotati di un margine di relativa indipendenza da quel centro su cui, in ogni caso, si continuava a gravitare, per via della persistente compattezza abitativa, della densità media e della continuità territoriale con l'*inner city*. A Roma – e in particolare negli ultimi due decenni – questa espansione ha comportato la costituzione di aree monofunzionali disseminate per tutto il territorio metropolitano, una monofunzionalità residenziale che non ha generato quella molteplicità di relazioni produttive tali da rendere l'hinterland relativamente autonomo dal centro<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> M. Consilvio (et. al.) (a cura di), *I territori e le pratiche di una nuova forma dell'urbano: il caso di Roma*, paper Sapienza, 2011, p. 1.

<sup>9</sup> Ivi, p. 2.

<sup>10</sup> Cfr. L. Franceschetti, *Le mobilitazioni per i servizi pubblici locali tra privatizzazione e urban sprawl*, in E. D'Albergo, G. Moini, *Questioni di scala*, cit., p. 132.

Le aree residenziali così edificate sono state il prodotto di una costruzione spontanea e informale del territorio, caratterizzato da bassa densità abitativa e altissima dispersione spaziale, frammezzati da vuoti urbani e da discontinuità tale da non consentire alternative alla monofunzionalità residenziale, da un lato, e dalla dipendenza dal centro, dall'altro. Nell'ultimo trentennio, dunque, si sono andate formando città di medie dimensioni alle porte della città consolidata (Guidonia-Montecelio, Fiumicino, Pomezia, Monterotondo, fino a Civitavecchia, a 70 km da Roma), senza che però queste finissero per costituire nuove centralità funzionali rispetto alla città capoluogo, determinando quel processo che la stessa Provincia di Roma ha così definito: «mentre l'offerta dei servizi alle famiglie rimane a Roma, la sua domanda tende ad uscirne»<sup>11</sup>.

La periferizzazione si è contraddistinta come processo alternativo tanto al policentrismo, quanto ad un più coerente monocentrismo funzionale, caratterizzandosi piuttosto come monocentrismo disfunzionale. Il tutto all'interno di un più generale cambiamento della *governance* politica statuale e dei territori che nel frattempo occupavano lo spazio d'azione lasciato libero dal declino della statualità come potere sovrano nella determinazione dei rapporti produttivi oramai globalizzati. Negli anni Novanta si è avviato quel complesso riordino dei servizi pubblici essenziali, guidato dall'approccio neoliberale sulla scorta del *New Public Management*<sup>12</sup>, che si è intrecciato con la progressiva difficoltà dei centri urbani di sostenere il precedente livello di servizi attivati per la cittadinanza in presenza della drastica riduzione dei trasferimenti statali avviata un decennio prima. Un processo di de-pubblicizzazione, che assieme ai servizi ha liberalizzato anche il governo dei territori. La mobilità urbana, così (dis)organizzata, è rapidamente divenuta profittevole, coincidendo con una domanda costantemente accresciutasi viste le distanze metropolitane e la separazione sempre più grande tra luogo di vita e luogo di lavoro.

---

<sup>11</sup> Provincia di Roma, *Capitale Metropolitana. Un nuovo assetto territoriale istituzionale per garantire sviluppo sostenibile, competitività e qualità della vita*, luglio 2010, p. 11.

<sup>12</sup> Cfr. L. Bobbio, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma-Bari 2004.



I servizi necessari, da pubblici, sono divenuti oggetto del contendere delle aziende private, in un mercato naturale che è stato gradualmente appaltato a servizi esternalizzati e privatizzati. In tal modo, secondo quanto analizzato da Colin Crouch,

Il cittadino ha un legame, attraverso il sistema politico ed elettorale democratico, con il governo (nazionale o locale). Il governo ha un legame, attraverso la legge-contratto, con il privato. Ma il cittadino non ha alcun legame, né di mercato né di cittadinanza, con il fornitore, e dopo la privatizzazione non può più sollevare questioni relative all'erogazione del servizio con il governo, perché questi ha appaltato la prestazione al suo esterno. Di conseguenza il servizio pubblico è divenuto post-democratico: d'ora in avanti il governo è responsabile verso il *demos* solo per la politica generale, non per la sua attuazione nei dettagli<sup>13</sup>.

Le dinamiche originate dagli anni Novanta hanno così portato a nuove forme di mobilitazioni urbane, collegate direttamente (e non in maniera indiretta o trans-scalare, come in passato) alle esternalità negative del complesso processo di periferizzazione e privatizzazione del territorio<sup>14</sup>.

Il paesaggio economico e commerciale, a volte informalmente a volte in maniera programmata, ha seguito le evoluzioni territoriali così determinate. La nascita, lungo il confine autostradale urbano del Gra, di numerosi (circa 40) centri commerciali di grandi dimensioni, non va (solo) letta come localizzazione periferica di attività commerciali un tempo presenti nella città consolidata, quanto come localizzazione mediana tra la città e il suo intorno, configurandosi come vere e proprie nuove centralità dal carattere, anche qui, monofunzionale-commerciale. La corona di centri commerciali si pone in posizione equidistante nel processo di periferizzazione, a metà strada dal *core business* urbano e l'hinterland periferizzato, garantendosi così come luogo d'accesso di "due" popolazioni, una in uscita e l'altra in entrata della

---

<sup>13</sup> C. Crouch, *Postdemocrazia*, Laterza, Roma-Bari 2003, p. 114.

<sup>14</sup> Cfr. A. Cirulli, *Verso una trasformazione degli attori dei movimenti sociali urbani? Il caso della "Carovana delle periferie" a Roma*, in A. Coppola, G. Punziano (a cura di), *Roma in Transizione. Governo, strategie, metabolismi e quadri di vita di una metropoli*, vol 2, Planum, Roma 2018, pp. 388-401.

città<sup>15</sup>. Guardando alla città consolidata, questi si pongono alla sua periferia. Osservando la “città metropolitana” e la diffusione urbana senza soluzione di continuità, questi si ritrovano al centro stesso del processo. Un processo di commercializzazione che però non inverte il carattere monofunzionale della periferia, dato che l’aumento delle cubature ad uso commerciale non genera moltiplicazione di posti di lavoro né ricadute economiche significative del territorio circostante, che a sua volta diviene preda della speculazione immobiliare sfruttando il carattere di “nuova centralità” nel frattempo assunto dalla zona commercializzata, vedi i casi di Ponte di Nona o di Fiumicino-Parco Leonardo.

Eppure anche questa articolazione economico-commerciale sembra risentire, negli anni più recenti, del confronto con le piattaforme economiche del *just in time*<sup>16</sup>. Difatti la pesante localizzazione, seppure strategica, del luogo *in cui* ti devi dirigere, cozza con l’evoluzione che nel frattempo l’economia delle piattaforme ha permesso del commercio al dettaglio<sup>17</sup>. Se l’attuale massimizzazione del profitto economico si ricava dalla connessione tra online e *just in time*, cioè sulla individualizzazione dell’atto del consumo privato supportato dalla consegna a domicilio in tempo reale attraverso ordini mediati da applicazioni elettroniche connesse, questo rende obsoleta la necessità di spostamenti per la metropoli, siano essi dovuti all’acquisto di beni durevoli (ad esempio il vestiario, o i libri), alimentari (la proliferazione del cibo a domicilio) o culturali (il cinema attraverso le piattaforme streaming). L’economia delle piattaforme sembra ri-localizzare l’atto del consumo, procedendo alla definitiva de-territorializzazione del rapporto venditore-acquirente. Il che, da una parte, comporta l’affaticamento di nuove aggregazioni commerciali di grande portata; dall’altra, non ripopola di attività commerciali i singoli territori, agendo piuttosto sul comparto della logistica che necessita di nodi di smistamento posti fuori dal reticolo urbano e, approssimandosi alla consegna, riempiendo la città di fattorini che traducono il grande as-

<sup>15</sup> Cfr. M. Cremaschi, *Atlante e scenari del Lazio metropolitano*, cit., p. 80.

<sup>16</sup> Cfr. Il reportage di Sky TG24, *Viaggio nei centri commerciali in crisi*, qui: <https://tg24.sky.it/cronaca/2018/05/04/centri-commerciali-reportage-fallimenti-chiusure>

<sup>17</sup> Cfr. N. Srnicek, *Platform Capitalism*, Polity Press, Cambridge 2016.

sembramento logistico al singolo acquirente<sup>18</sup>. Ma è soprattutto la logistica "senza magazzino", che intermedia tra produttore e cliente in tempo reale, senza necessità di stoccaggio intermedio, che sembra agire più in profondità nelle trasformazioni urbane del prossimo futuro. Desertificando ulteriormente il paesaggio commerciale di prossimità, ma generando di conseguenza una "massa di salariati" sottratti al rapporto lavorativo artigianale della piccola o media attività di quartiere, sia essa una libreria o un ristorante.

È dentro questa cornice di ridefinizione complessiva del paesaggio commerciale, e dei rapporti produttivi che lo generano, che agiscono i mutamenti generati dalla crisi epidemica legata al Covid-19. Come si modifica il territorio urbano sulla spinta dei cambiamenti nell'economia? E come si adegua la città al modello di un'economia delle piattaforme che sembra configurare i territori in base a proprie esigenze logistiche? Molte attività commerciali, soprattutto la piccola impresa legata all'alimentare e allo svago – dai bar ai pub ai ristoranti, ma anche le librerie indipendenti, ecc. – si sono trovate impreparate a gestire una fase critica che, per essere sostenuta, aveva bisogno di una quantità di capitali estranea alla piccola e media imprenditoria. Nella fase di progressivo allentamento dal *lockdown*, alcune di queste aziende non hanno riaperto, fallendo o cambiando ragione sociale. Altre, per sostenere margini di profitto accettabili – quantomeno per ripagare i costi fissi dell'attività – si sono rivolte all'intermediazione logistica delle aziende di consegna *just in time*<sup>19</sup>. In quale misura? L'esplosione della domanda di consegna a domicilio ha trovato anche le aziende leader del settore in difficoltà. Alcune, le più importanti – come Amazon – hanno proceduto ad un ampliamento della propria offerta logistica, assumendo in massa nuovi operai in grado di sostenere l'accresciuta movimentazione pacchi<sup>20</sup>. Altre hanno reagito con

---

<sup>18</sup> Cfr. L. Bliss, *Come l'economia on demand ha rimodellato le città*, <http://www.intotheblackbox.com/> 20 marzo 2020.

<sup>19</sup> Cfr. C. Stagnaro, *L'economia digitale ai tempi del coronavirus*, Istituto Bruno Leoni, 23 marzo 2020; *L'ascesa dell'economia digitale nell'epidemia*, in «China in Italia», 27 aprile 2020; *Come Covid-19 ha accelerato il cambiamento verso la digitalizzazione globale*, Amundi.it, 24 aprile 2020.

<sup>20</sup> Cfr. Amazon, *assunzioni di altri 75 mila lavoratori per il Coronavirus*, Rai News Economia, 13 aprile 2020.

minore celerità, soprattutto quelle collegate al settore alimentare della grande distribuzione (supermercati), impreparata ad un'impennata delle ordinazioni da remoto. Il risultato è stato però un veloce adeguamento, una complessiva opera di intermediazione commerciale in cui tra venditore e acquirente si è inserito prepotentemente un terzo soggetto, il facchino: sia legato alla logistica tradizionale, che vede la presenza di un magazzino di stoccaggio delle merci; sia di nuovo tipo, il *rider*, sprovvisto di magazzino centrale<sup>21</sup>.

Come agiscono queste trasformazioni in quei quartieri che vedono un panorama commerciale strutturato e diversificato? Ancora presto, forse, per avere evidenze. La composizione lavorativa, procedendo verso una complessiva "salarizzazione" di una serie di figure un tempo legate alla piccola attività commerciale, configura un mutamento apprezzabile del mercato del lavoro. Nel contesto urbano, la "stanchezza" del modello del centro-commerciale sembrerebbe venire accelerata, fino a determinare una crisi del luogo grande e centralizzato, in funzione di un modello legato alle piattaforme economiche di intermediazione. Con quali risultati? Nei quartieri il lento processo di desertificazione, da un lato, e di sostituzione, dall'altro, del paesaggio commerciale, potrebbe trovare un'accelerazione. L'eventuale "crisi" del centro-commerciale non riporterebbe indietro la situazione ad un ipotetico *status quo ante*, ma condurrebbe ancor di più alla monopolizzazione del commercio al dettaglio legato a grandi aziende madri in un contesto di concreto oligopolio, con al centro Amazon in qualità di *dominus* incontrastato. Aziende che, da intermediarie, diverrebbero vieppiù produttrici dirette di quei beni da consegnare poi a domicilio. Territori ancora tutti da esplorare, ma che inevitabilmente interagirebbero con le trasformazioni urbane, determinandole.

---

<sup>21</sup> Cfr. S Chiale, *Coronavirus, rider e il boom delle consegne a domicilio: kit di protezione e clienti a distanza*, cronaca di Milano del «Corriere della Sera», 15 marzo 2020.

## Tra le maglie della gentrificazione

Se in periferia si è assistito, nei precedenti trent'anni, a un laceramento del tessuto urbano che ha comportato una notevole espansione demografica dei Comuni della corona urbana destinatari dei flussi tanto in uscita dalla città quanto in entrata, la città consolidata – laddove ancora persiste una forma compatta – è stata posta al centro dei processi di valorizzazione privata pianificati attraverso il Nuovo piano regolatore generale, approvato nel 2008 dopo un ventennio di elaborazione. Quello che fino agli anni Novanta si presentava come contesto urbano legato a settori produttivi poco innovativi, legati all'amministrazione pubblica, al commercio al dettaglio e all'edilizia, ha tentato di agganciarsi ai processi globali sfruttando il livello di scambi internazionali e di attrazione di flussi di capitali e di persone facendo leva sostanzialmente su turismo e cultura. È d'altronde un'evoluzione tipica dell'urbano nella fase di trasformazione dal fordismo – e dalle sue conseguenti catene di valore nazionali e internazionali – alla ristrutturazione economica post-fordista, che ha portato numerose città a sfruttare le cosiddette *amenities* legate alla competitività e attrattività su di un piano completamente globale. Un processo che, oltre che essere accolto in ritardo dalla città, ne ha comportato una sua selettività territoriale, lasciando la periferia ai fenomeni poc'anzi considerati, e il *core business* urbano a una valorizzazione che disponeva l'azione pubblica volta al reperimento di quei capitali privati vincolati, nonostante tutto, a un radicamento territoriale.

Se dovessimo sintetizzare in un unico obiettivo, in un orientamento strategico generale le scelte del NPRG, potremmo dire che esso ha voluto elevare il grado di apertura della città ai grandi flussi internazionali, agendo sulla viabilità e sul rilancio dell'immagine attraverso pochi ma decisivi strumenti: la trasformazione del paesaggio, l'adeguamento della città dal punto funzionale, la spinta diversificante al turismo considerato chiave prioritaria del successo<sup>22</sup>.

La competitività urbana, a questo punto giocata non più su scala nazionale (e indirettamente su scala internazionale), si è rivolta di-

---

<sup>22</sup> S. Bonamici (et. al.), *Roma turistica e competitiva*, Working Paper Sapienza n. 77/2011, p. 46.

rettamente al mercato globale, sfruttando l'arma del turismo e della cultura, beni di cui Roma già poteva godere di un vantaggio competitivo, ma sempre meno sfruttabile autonomamente vista la contestuale parabola tipica delle *new urban economies*<sup>23</sup>.

A quel punto non solo i quartieri di "prima gentrificazione" (Monti, Trastevere, Testaccio), sono andati incontro a processi di completa e definitiva turistizzazione, ma ad essere predisposti e catturati dai suddetti processi di valorizzazione sono stati parte di quei territori localizzati fuori dal centro storico ma dentro la città consolidata, in quella prima periferia oggi parte dell'*inner city*: San Lorenzo, Pigneto, Centocelle, Ostiense, Garbatella e così via. Quartieri che hanno visto declinata una proposta turistica che, si è centrata non più solo sull'offerta statica di beni e servizi artistico-culturali connaturati al luogo specifico (dunque non replicabili), ma sempre più organizzati per *amenities* legate all'esperienza turistica, alla messa in scena del *back office* urbano che traduce il popolare in pittoresco, per ciò stesso dileguando il (vero) popolare e lasciandone in mostra solo una sua rappresentazione scenica. Luoghi in cui però ancora persiste una parte di popolazione originaria, non ricca e non gentrificata, che ha subito – resistendovi – ai processi di alienazione in atto.

È in questa parte di città che si sono addensate molteplici forme di protesta e resistenza, che da un lato chiedono "più pubblico", cioè una protezione maggiore dal dispossessamento urbano che questi stessi processi comportano; dall'altra tentando di intercettare le possibilità economiche che la turistizzazione nonostante tutto mette in atto, riconvertendo le attività commerciali o sperimentando nuove mansioni lavorative autonome. È quanto emerge dalle diverse interviste fatte a residenti di quartieri gentrificati<sup>24</sup>, sia della prima che della seconda ondata del processo. Secondo David, residente storico di San Lorenzo,

Quando mi sono trasferito San Lorenzo stava diventando uno dei quartieri della movida romana, una sorta di distretto del divertimento a cielo aper-

<sup>23</sup> Cfr. D. McNeil, A. While, *The New Urban Economies*, in R. Paddison (a cura di), *Handbook of urban studies*, Sage, Londra 2001.

<sup>24</sup> Abbiamo svolto 15 interviste selezionando i residenti in base alla residenza in quartieri coinvolti nel processo di gentrificazione.

to che richiamava ogni sera migliaia di persone da tutta Roma, soprattutto giovani. A questo processo si affiancava anche l'arrivo di nuovi residenti, non più solo studenti, ma anche professionisti e "creativi" (artisti, scrittori, architetti, ecc) attratti probabilmente dall'atmosfera "bohémienne" che si respirava nel quartiere. [...] In tutta questa vicenda non ci sono aspetti positivi, l'atmosfera popolare e quella socialità da "paese dentro la città" che aveva caratterizzato il quartiere fino a pochi anni fa si è gran parte persa, così come si è diluito quel carattere ribelle che aveva contraddistinto San Lorenzo per tutto il Novecento facendone un quartiere simbolo.

Diverse testimonianze del quartiere insistono sul fenomeno della studentificazione, considerata come l'origine di una trasformazione complessiva che si è adattata alla nuova composizione sociale fatta di studenti fuorisede. Secondo Elsa, altra residente storica del quartiere,

Il quartiere ha indubbiamente perso la forte connotazione politica a sinistra (sedi politiche, centri sociali, ecc) che lo aveva caratterizzato fino a pochi anni fa. A mio modo di vedere, però, quello che ha inciso di più è stata la trasformazione del modello di "studentizzazione" a seguito delle riforme universitarie di questi ultimi decenni. Dagli studenti "fuori sede e fuori corso" che vivevano anche per diversi anni a San Lorenzo, magari trasferendocisi definitivamente, e comunque intessendo relazioni sociali durevoli, si è passati a periodi di permanenza molto più brevi. Questo ha cambiato il modo di percepire il quartiere, diventato, per questi nuovi universitari, un territorio "usa e getta". [...] Le attività economiche sono sempre più rivolte a questo tipo di clientela (discount, ristorazione take away, mini market che funzionano soprattutto da "birrerie" low cost, ecc) ed anche il mercato degli affitti, che per una breve parentesi si era orientato verso i B&B, approfittando di alcuni buchi normativi, adesso si è nuovamente indirizzato verso questo settore.

Anche secondo Berenice, residente nel quartiere dal 2006,

Il quartiere ha cambiato completamente pelle. La presenza dell'università non si è tradotta in un valore del quartiere se non dal punto di vista immobiliare. Una cattiva gestione dei servizi e del verde pubblico, dei luoghi e degli spazi di socializzazione ha reso il quartiere sempre più appannaggio di un turismo mordi e fuggi e di una vita sociale notturna completamente e nettamente separata da quella diurna.

La presenza studentesca, sembra ricavarsi da queste testimonianze, poteva essere considerata un valore aggiunto alle origini del processo, tra gli anni Ottanta e Novanta, contribuendo – almeno così poteva intendersi – alla riqualificazione del quartiere, “svecchiandolo” e ravvivandolo dal punto di vista degli scambi culturali. All’inizio le potenzialità (e le retoriche) del miglioramento sembrano avere più presa, o suscitare più speranze, su una parte importante della popolazione. Valutando le risposte di un residente di Centocelle, Leonardo, sembrano confermarsi i giudizi positivi di chi abita in zone all’inizio di un processo di gentrificazione:

Negli ultimi 10 anni vi sono state rilevanti trasformazioni che hanno interessato il quartiere. Anzitutto infrastrutturali con l’apertura nel 2014 della linea C della metropolitana (ben 3 stazioni sul territorio). Poi in ambito commerciale, con l’arrivo della grande distribuzione (CC Primavera, Esselunga, diversi discount alimentari) prima quasi inesistente. [...] Infine una vera e propria “esplosione delle attività legate alla ristorazione di ogni tipo (decine di Bistrot, attività di street-food, cucina regionale, ristoranti etnici, nuovi locali/pub/lounge bar, ecc) [...] A mio parere i suddetti cambiamenti sono nel loro complesso positivi. Il quartiere è più “movimentato”, attraversato e in qualche modo vissuto anche da tante persone che prima non ci arrivavano, si sente più centrale e la qualità dell’abitare a mio parere è nel complesso aumentata, senza che questo abbia al momento determinato un sensibile aumento del costo della vita.

I risultati replicano però, a diverse latitudini, le stesse disillusioni. Si avverte, ad esempio nella testimonianza di Elsa, una mancata consapevolezza, alle origini del fenomeno, di quanto poi poteva accadere:

Per un verso li ho subiti, come credo abbia fatto una buona fetta dei residenti storici, per un altro verso, anche se con scarsa efficacia, ho provato a contrastarli. Si tratta, comunque, di fenomeni che avrebbero richiesto una consapevolezza più diffusa e, soprattutto, l’intervento e la regolazione da parte della politica. C’è da dire, con molta onestà, che una parte dei residenti ha invece approfittato della trasformazione del quartiere attraverso forme più o meno legali di speculazione economica.

Però, il peggioramento delle condizioni di vita sembrerebbe aver stimolato anche nuove forme di partecipazione civica e di associazionismo di quartiere. Se, per Berenice, «la qualità della vita nel quartiere



è notevolmente e ineluttabilmente peggiorata, creando fratture sociali sempre più profonde e vite di quartiere sempre più lontane (giorno=famiglie e abitanti storici, notte=studenti, avventori, giovani)», «quasi come reazione a tutto ciò sono nati associazioni di genitori, di cittadini, di promozione e accoglienza che oggi sostengono l'offerta culturale, sociale, sport popolare e incoraggiano una partecipazione consapevole e accogliente alla società civile». Ci troviamo dunque in presenza di un processo sociale che genera comportamenti difformi, a volte di rassegnazione, altre volte di partecipazione volta a frenare, arrestare o rimodulare le trasformazioni in atto. Altre volte ancora, diversi residenti, in base alla propria posizione sociale e residenziale nel quartiere, hanno provato ad interagire con la gentrificazione, tentando di ricavarne un miglioramento delle loro condizioni di vita, sfruttando, magari, la proprietà immobiliare o l'attività commerciale. Per David,

Nei limiti del possibile ho sempre cercato di ostacolare queste trasformazioni, soprattutto cercando di contrastare insieme con le realtà organizzate del territorio "l'imborghesimento" sociale e politico del quartiere. I residenti storici da questo punto di vista hanno avuto sempre un atteggiamento ambivalente. Chi aveva case di proprietà si è indubbiamente avvantaggiato dei processi di valorizzazione degli immobili di questi anni che hanno raddoppiato o addirittura triplicato il loro valore nel giro di pochissimo tempo. Lo hanno fatto assecondando prima la "studentificazione" legata alla vicina Università de la Sapienza e poi i processi di gentrificazione vera e propria, fino alle più recenti trasformazioni di alcuni alloggi in B&B per turisti.

La gentrificazione sembra alimentare dunque anche fratture tra gli stessi residenti originari del quartiere, tra chi potrebbe migliorare il proprio status sociale e chi crede di averne solo da perdere, tra chi decide di attivarsi e di mobilitarsi per "difendere il quartiere", e chi – rassegnato – è costretto a trasferirsi, di propria volontà o perché sfrattato. Un processo altamente contraddittorio, sia nelle sue dinamiche materiali – legate all'evoluzione degli investimenti – sia per ciò che produce nei comportamenti e nei desideri degli abitanti. Riguardo alle prime, ad esempio, secondo David «negli ultimi dieci anni questo processo in realtà sembrerebbe entrato in crisi», e per il futuro «la sensazione è che si stia andando verso un processo di normalizzazione

del quartiere anche rispetto agli eccessi della movida degli anni scorsi». La crisi economica scoppiata nel 2008 e non ancora riassorbita del tutto, soprattutto in città relativamente poco investite dai flussi finanziari globali come Roma, sembrerebbe aver inceppato il meccanismo in quei quartieri “di confine”, dove la gentrificazione aveva iniziato il suo corso ma che, per sostenerlo e portarlo a termine, si è ritrovata improvvisamente senza investitori, lasciando il mutamento a metà del guado in un connubio di degrado e boutique per il ceto medio, paninoteche per studenti e mondezze per le strade. Le speranze per il futuro, però, sembrano insistere su motivi tipici della gentrificazione invece del suo contrario. Per Berenice, «San Lorenzo potrebbe aspirare ad essere un nuovo centro culturale, un quartiere dove possono sperimentarsi nuovi modi di vivere la socialità, un luogo quasi naturale di contaminazione culturale e sociale», replicando così quel conflitto (anche interiore) tra un’auspicata apertura verso la «contaminazione culturale e sociale» e il risultato di questa contaminazione – quando veicolata “dall’alto” e tramite investimenti privati – e cioè il processo di espulsione dei residenti “poveri” e la sostituzione delle attività sociali e commerciali del quartiere.

Le caratteristiche individuate dagli abitanti di San Lorenzo vengono replicate, come prevedibile, in altri quartieri gentrificati. Interessante però il confronto tra una residente di un quartiere centrale – gentrificato ormai decenni orsono, Monti – e quelle di un quartiere di recente gentrificazione, Garbatella. Per Giulia, da sempre residente a Monti, è «impossibile raccontare Monti senza parlare di gentrificazione e turismo. Trasformazioni radicali. Al di là dei flussi ciò che è cambiata è l’identità stessa del rione», «un processo comune alla maggior parte dei centri storici. Rimanevano aperte le botteghe, gli artigiani, le edicole, i baretti, e con l’Ottobrata (che all’epoca si festeggiava come una qualsiasi sagra di paese con spettacoli, riffe, salsicce e vino) si rincontravano davvero tutti. Poi però il processo è diventato una corsa inarrestabile verso quel che Monti è attualmente, ed è mancata la tutela di tutto ciò che rendeva quel rione IL rione». Emerge nella testimonianza di Giulia una perdita d’identità, valutata, sembrerebbe, come la peggiore tra le conseguenze apportate dalla turistificazione del rione del centro storico. Per Efrem, abitante storico della Garbatella,

La principale causa della trasformazione del quartiere è stata sicuramente l'avvento del Polo Universitario Roma 3, nella zona Ostiense. Ciò ha portato un cambiamento intanto nella popolazione, che era storicamente composta per lo più da anziani; Ovviamente, l'avvento dei giovani frequentatori dell'università ha cambiato anche le attività economiche che sono sorte negli ultimi anni: abbiamo sicuramente molti più bar, ristoranti, luoghi di movida notturna. Inoltre anche i prezzi delle case si sono alzati notevolmente, sia per quanto riguarda la vendita che per quanto riguarda gli affitti. Ciò ha anche inciso socialmente nello spostamento degli storici residenti che erano in affitto, verso zone più periferiche.

Anche nel caso della Garbatella, e per tutta la zona di San Paolo-Ostiense, l'apertura di un nuovo polo universitario ha condotto prima a una studentificazione dell'area, poi ad un rapporto selettivo tra abitanti storici e nuova popolazione studentesca. Le conseguenze sociali del fenomeno sembrano colpire di più, lasciando in secondo luogo la "perdita d'identità" di un quartiere – Garbatella – pure dotato di una forte connotazione identitaria, dagli anni Duemila peraltro sfruttata a fini commerciali anche dai grandi media attraverso la produzione di popolari serie tv. Anche in questo caso, come San Lorenzo, si avverte una mancata consapevolezza originaria: «in generale i residenti storici e il quartiere mi sono sembrati, in molti casi, del tutto impreparati alla trasformazione», valutando poi il fenomeno come assestato, dove i margini di ulteriore gentrificazione sembrerebbero non esserci più: «nei prossimi dieci anni, mi aspetto che la trasformazione sociale e territoriale prosegua, ma a ritmi più lenti. Diciamo che il grosso credo sia stato già fatto». Eppure è Giulia a individuare alcune delle caratteristiche salienti dei processi di gentrificazione, visti in quei simboli – materiali e narrativi – a prima vista "progressivi" e "qualificanti", ma in realtà vere e proprie "teste di ponte" di futuri cambiamenti speculativi:

la pedonalizzazione è parte dello stesso progetto di gentrificazione e turisticizzazione del quartiere, l'aura ecologica è una grandissima cavolata che conquista coloro che invece dovrebbero politicamente combatterla. Forse la forma di resistenza più viva e concreta mi sembra proprio quel senso di comunità che ho descritto nel punto precedente. Io faccio parte di quei tanti che polemizzano, che si infervorano quando a cena si parla di questi temi, che cercano l'autentico e si immergono sistematicamente per sentirlo, ma che

poi il bicchiere di vino in piazzetta lo prendono proprio da chi ha sventrato un'edicola, aperto ben due bar non si sa poi bene "come" (e che poi piagnucola su La Repubblica per i tavolini che, una volta tolti, chissà che abitudini romperanno nella vita di quartiere).

La pedonalizzazione di una parte del quartiere, apparentemente riqualificante e accolta in maniera positiva dalla gran parte della popolazione residente, si è velocemente prestata ad essere utilizzata contro il quartiere stesso, cambiandone il volto. Così come i comportamenti individuali dei residenti, anche di coloro che si pongono in posizione critica verso il cambiamento, ma che reiterano, magari inconsapevolmente, la gentrificazione attraverso le proprie abitudini di consumo. Ci si lamenta dell'inflazionamento di bar e pub, però vengono sfruttati come luoghi di svago, rafforzandone la posizione. Un comportamento assolutamente naturale, che interagisce con la gentrificazione anche quando la si vorrebbe criticare, come ad esempio l'azione di molti studenti contrari alla gentrificazione nonostante la loro concentrazione in un unico quartiere sia all'origine del fenomeno. Anche per questo, la gentrificazione si conferma un processo altamente sfaccettato, che unisce volontà pubblica e capacità d'investimento privato, comportamenti indotti e naturali, critica popolare e aspettative di miglioramento delle condizioni di vita della popolazione residente.

Se questo è il rapporto tra periferia e città gentrificata, nel suo complesso la città separa le proprie funzioni in ricettive e residenziali. Da una parte, tutto il centro storico-direzionale espelle popolazione residente – riconvertendo abitazioni in locali commerciali o di rappresentanza, un processo questo tracimato nei quartieri gentrificati<sup>25</sup>; dall'altra, la periferia – come detto – viene adibita a luogo di dimora della popolazione espulsa. Si giunge dunque a Roma per ogni attività produttiva o ricreativa: lavorare o studiare, consumare o divertirsi, produrre o visitare; si abita però altrove, un altrove dove non è possibile fare ciò che si fa a Roma<sup>26</sup>.

I processi informali che favoriscono la gentrificazione possono essere di diverso tipo, sommandosi tra loro. Nei quartieri di prima

<sup>25</sup> Cfr. S. Gainsforth, *L'effimera rigenerazione di Roma*, in «Internazionale», 7 maggio 2020.

<sup>26</sup> Cfr. P. Berdini, *La città in vendita*, Donzelli, Roma 2008.

gentrificazione, posizionati nel centro o a ridosso di questo, è stata la trasformazione turistica a cambiare volto al quartiere disponendolo ad uso del turista; in altri, legati soprattutto ai processi di seconda gentrificazione, è stata la concentrazione della popolazione studentesca che ha prodotto una "studentificazione" che ha comportato successivamente un adeguamento delle attività commerciali in funzione della clientela universitaria (sovente fuorisede), comportando, peraltro, anche una "foodification", cioè un mutamento commerciale rivolto sia allo studente – dalle esigenze alimentari diversificate e difforme rispetto alla domanda del nucleo familiare standard – sia alla nuova composizione sociale del quartiere che, nel frattempo e in seguito allo stesso processo di studentificazione, ha cambiato forma generando una diversa qualità della vita, dai costi di sostenibilità più alti:

Elite economica e politica, studenti e turismo. Tre ceti sociali molto diversi tra loro, ma che posseggono una forza dirompente tale da modificare in modo tangibile l'assetto urbano di una città. [...] Più o meno consciamente ognuno dei tre ceti sociali attua all'interno del contesto urbano un processo di *gentrification*<sup>27</sup>.

In conclusione allora si può leggere la morfologia romana come il risultato di connessioni particolari e involontarie, che predisponendo una parte della città a ruolo "globale" attraverso le armi del turismo e della cultura, generano una città, nel suo complesso, frammentata in un rapporto dualizzato che articola localmente dinamiche pensate per interagire globalmente. Il locale e il globale dialogano tra loro e si determinano vicendevolmente, ma queste connessioni non trovano vera valorizzazione, essendo questa appannaggio di una zonizzazione del territorio che seleziona porzioni di città escludendone altre, che comunque manterranno una relazione inevitabile, che non trova più significazioni politiche specifiche. La turistizzazione, cioè la riduzione monofunzionale di una metropoli che vive di complessità, non farà altro che riprodurre quella complessità altrove, scaricandola su quei territori metropolitani non più ricompresi in un'idea compatta di sviluppo urbano. Di qui la sfida per il futuro.

---

<sup>27</sup> M. Consilvio (et. al.), *I territori e le pratiche di una nuova forma dell'urbano: il caso di Roma*, cit., p. 10.

## Libri consigliati



Marija Chodynskaja Goleniščeva

*Siria. Il tormentato cammino verso la pace.*

Roma, Sandro Teti Editore, 2019, pp. 718 – € 26,60

Questo volume è notevole per la mole e la ricchezza di informazioni che esso contiene, ma anche per il tentativo ben riuscito di sistematizzare una vicenda estremamente complicata come il conflitto in Siria. L'autrice, Marija Chodynskaja Goleniščeva, ha partecipato in prima persona ai negoziati per trovare una soluzione politica della guerra siriana, come rappresentante russa presso il comitato per i diritti umani dell'Onu. Ciò le ha permesso di avere accesso a una serie di informazioni rimaste ignote al grande pubblico.

Non a caso, ai tentativi delle Nazioni Unite di trovare una soluzione alla crisi è dedicata un'ampia parte del volume. Vengono altresì ricordate nel dettaglio le varie iniziative prese dall'ONU in difesa dei diritti umani, anche se l'autrice evidenzia la tendenza delle parti coinvolte a piegare l'argomento a fini politici. Goleniščeva fornisce poi un quadro ben dettagliato delle varie fasi dell'ormai decennale conflitto, facendo attenzione sia al contesto interno, sia a quello internazionale, evidenziando il ruolo tanto degli "attori globali", come Russia e Stati Uniti, quanto di quelli regionali, come Iran, Turchia e monarchie del Golfo Persico.

Il volume si fonda su varie fonti, dai rapporti della diplomazia alle analisi di carattere accademico. Esso ricostruisce in profondità la situazione della Siria prima della guerra, elencando le molteplici cause che hanno generato il conflitto. Al presidente Bashar al Assad, di cui l'autrice descrive efficacemente il sistema di governo, non vengono lesinate critiche. Ma viene analizzata anche la consistenza politica ed ideologica dell'opposizione, di cui si sottolineano le ambiguità e le contraddizioni che la rendono un fronte tutt'altro che coeso.

Sull'ala moderata della rivolta – su cui almeno in primo momento puntava l'Occidente come alternativa ad Assad – ha da tempo prevalso quella radicale, anche a causa dei finanziamenti e delle ambiguità degli sponsor esterni. Le possibilità di un compromesso tra le forze in campo ne hanno pesantemente risentito. In questo senso, l'autrice sottolinea come l'opposizione interna sia stata indebolita “dalla politica dell'Occidente e dei paesi della regione i quali miravano alla destituzione del regime”, piuttosto che a risolvere la crisi (p.73), causando un irrigidimento da parte delle forze che sostengono Assad e togliendo spazio ad ogni mediazione. Goleniščeva ne deduce che nella partita siriana ha prevalso una “mentalità da blocco”, strascico della guerra fredda, che ha fatto del conflitto locale la “cartina di torna sole” delle tendenze alla “formazione di un nuovo ordine mondiale” (p. 26).

È emersa, a livello geopolitico, la crisi dell'unipolarismo a guida USA – che si è scontrato con la rinnovata assertività della Russia – mostrando la tendenza alla formazione di un mondo multicentrico, con l'intervento di potenze regionali che in molti casi hanno agito in maniera autonoma dalle rispettive alleanze. Pertanto, il volume offre una tesi originale sull'emersione di un nuovo sistema internazionale, orientato verso il multipolarismo, ma ancora appesantito dalle concezioni ideologiche ereditate dalla guerra fredda.

In ogni caso, il testo non concede spazio ad una visione apologetica delle scelte della Russia – come il ruolo istituzionale dell'autrice farebbe pensare – ma si concentra sul conflitto siriano come banco di prova degli equilibri politici regionali e mondiali. Vengono elencati i format giuridici utilizzati per inviare gli aiuti umanitari e per far dialogare le parti in conflitto. Vengono analizzate le prospettive di collaborazione tra la Russia e gli Stati Uniti, unici attori cui l'autrice riconosce il ruolo di key players globali, nonostante l'emersione di attori regionali sem-

pre più assertivi. Viene così descritta la cooperazione tra le due potenze nel processo di disarmo della Repubblica Araba, concordata come mezzo per disinnescare la crisi suscitata dal presunto utilizzo di armi chimiche da parte di Damasco. I temi afferenti alle minoranze religiose, ai conflitti interconfessionali ed interetnici, alla disgregazione delle strutture statali siriane, fanno da sfondo alla narrazione, che rimane scorrevole nonostante il ricco apparato di fonti e citazioni.

Qualche anno fa, la Siria era in pezzi, lo Stato Islamico dilagava facendo scempio del patrimonio artistico, lo stato arretrava, senza che nessun gruppo di opposizione potesse aspirare a prendere in mano le redini del paese. Oggi, la Siria non è tornata quella che era prima del 2011, ma lo stato ha riconquistato gran parte del territorio, le milizie jihadiste sono in rotta, oppure confinate a Idlib. Le prospettive di risoluzione del conflitto rimangono difficili, ma ormai chiaramente delegate alla sfera politica, anziché all'opzione militare. Progressi che sembravano impossibili fino a poco tempo fa. Questo libro rappresenta uno strumento essenziale per capire come si è arrivati a tanto.

*Nazareno Galie*



## Note biografiche

Luca Alteri

Dottore di ricerca in Sociologia e Sociologia politica, coordina il settore “Territorio e Società” dell’Istituto di Studi Politici “S. Pio V”. È membro della redazione della *Rivista di Studi Politici*, di *Partecipazione e Conflitto* e della *Rivista delle Politiche Sociali*. Collabora con la versione italiana de *Le Monde Diplomatique*. Si occupa di partecipazione politica e di conflitti urbani. Tra le sue ultime pubblicazioni: *Il tramonto della città. La metropoli globale tra nuovi modelli produttivi e crisi della cittadinanza* (con Alessandro Barile e Luca Raffini; DeriveApprodi, 2019).

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”.

Antonio Maria Berardi

Vive a Potenza ove esercita la professione di avvocato, iscritto all'albo dei cassazionisti. Docente di discipline giuridiche ed economiche nelle scuole secondarie di secondo grado, è stato supervisore di tirocinio della SISS presso l'Università degli Studi della Basilicata ed è giudice tributario presso la CTR Calabria. Da sempre attivo nel laicato cattolico, già componente del Consiglio degli Affari economici della diocesi di Potenza – Muro Lucano – Marsico, è stato membro della F.U.C.I., del M.E.I.C. ed oggi dell'Unione Giuristi Cattolici Italiani. È presidente del Rotary club di Potenza per l'anno sociale 2020-2021.

Carmine De Angelis

Professore aggregato di ruolo di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Roma "Foro Italico" e caporedattore della rivista *Lo Stato, Rassegna di diritto costituzionale*, Mucchi editore. Componente scientifico e responsabile sezione Federalismi e Istituzioni dell'Osservatorio nazionale sulla Legalità, Roma. Vanta una menzione speciale al premio di saggistica internazionale "Salvatore Valitutti" nell'anno 2006. Già Componente dell'Ufficio di presidenza Unioni Province Italiane – Regione Campania e delegato componente Upi per il riordino delle Province - Regione Campania. È autore di numerose pubblicazioni sul tema dei diritti fondamentali e degli enti locali.

Paolo De Nardis

Ordinario di Sociologia presso Sapienza Università di Roma, presiede l'Istituto di Studi Politici "S. Pio V", di cui coordina l'Osservatorio sulla Città Globale, ed è membro del comitato scientifico di numerose riviste e istituti di ricerca. Si occupa di scienza dell'amministrazione, di teoria politica e di sociologia critica. La sua ultima pubblicazione è *Il crepuscolo del funzionalismo. Appunti di teoria sociale* (Bordeaux Edizioni, 2020).

Luca Fiumara

Laureato in Sociologia presso l'Università degli Studi di Catania, consegue il titolo di Dottore magistrale in Comunicazione, Valutazione e Ricerca Sociale presso Sapienza Università di Roma. Attualmente svolge attività di ricerca sul tema del populismo cognitivo.

## Nazareno Galiè

Dottore di ricerca presso Sapienza Università di Roma con una tesi sulla teoria e la pratica della diplomazia all'alba dello Stato moderno. È giornalista e pubblicista, i suoi interessi spaziano dal Vaticano alle relazioni internazionali, fino alle dinamiche sociali e politiche del nostro tempo, con attenzione particolare all'America Latina e ai Paesi del Mediterraneo.

## Gianluca Lo Mele Buonamico

Laureato in Scienza dell'Amministrazione, ha conseguito il Master di II livello in Diritto Amministrativo. I suoi interessi riguardano l'organizzazione delle pubbliche amministrazioni, la trasparenza amministrativa, l'Intelligenza Artificiale. Tra le sue ultime pubblicazioni: "Il potenziamento dello smart working nelle p.a. durante l'emergenza COVID-19: il cambiamento della cultura organizzativa passa di qui?", in *De Iustitia – Rivista Giuridica*, 255, 2, 2020.

## Stefano Sepe

Docente stabile della Scuola superiore della pubblica amministrazione dal 1991 al 2008 e poi incaricato dal 2012 al 2015. Ha insegnato Storia dell'amministrazione italiana e Comunicazione pubblica presso la "LUISS Guido Carli" ed è membro del Comitato tecnico-scientifico dell'Osservatorio sulla Legalità dell'Istituto di Studi Politici "S. Pio V". Tra le sue ultime pubblicazioni: *Legislazione flessibile. Certezza del diritto, legalità, buon governo* (con Ersilia Grobe; Editoriale Scientifica, 2019).

## Elisa Toffanello

Dottoranda in Legalità, culture politiche e democrazia presso l'Università degli Studi di Perugia, si occupa di partecipazione politica non convenzionale, di cittadinanza attiva e di governance urbana. Collabora con Labsus – Laboratorio per la sussidiarietà e con il progetto "Scuole di cittadinanza".

Finito di stampare nel mese di novembre 2020  
presso Trecentosessantagradi - Roma